



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL TRATADO DE MAASTRICHT Y SU IMPACTO EN EL
PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
JORGE ALEJANDRO LOPEZ RUIZ

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A DIOS por estar siempre
a mi lado e iluminar con
amor mi camino**

**A MIS PADRES, quienes con su
amor y consejos me han apoyado
durante toda mi vida**

**A MIS HERMANOS por quererme
y apoyarme**

**A MIS ABUELOS por su eterno
carifio**

**A MIS TIOS por su carifio y
apoyo, en especial a mi tío
Carlos**

**A mis PRIMOS por apoyarme
siempre**

**A mi Director de tesis, el Dr.
Edmundo Hernández-Vela Salgado
por su invaluable consejos
y por confiar en mi y en mi
trabajo.**

A MIS MAESTROS, que sembraron
en mí el deseo de superación,
el Dr. Leopoldo González
Aguayo, Mtro. Alejandro
Chanona, Mtro. Javier Zarco,
Lic. Ignacio Martínez,
Dr. Héctor Cuadra,
Mtra. Consuelo Dávila

A MIS AMIGAS Y AMIGOS, quienes
me demostraron su amistad
desinteresada y me apoyaron en
todo momento, en especial a:

Erika Alfaro
Brenda Lameda
Gabriela De la Peña
Carmen Machado
Marcela Palacios
Ernesto Sánchez
Alejandro Morales
María Rosa López
Ana Lilia Castillo

A mis jefes, compañeros y
amigos de la Revista del
BANCOMEXT

Al Centro de Documentación de
la Delegación de la Comisión
Europea en México, en especial
a Anne Cuadron

I N D I C E

	PAGS
INTRODUCCION	I
1. DE ROMA A MAASTRICHT: PERSPECTIVA TEORICA E HISTORICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.	1
1.1. La teoría de la integración europea.	
1.1.1. Las teorías económicas.	
1.1.2. Las teorías sociopolíticas.	5
1.1.2.1. Federalismo.	6
1.1.2.2. Funcionalismo.	7
1.1.2.3. Neofuncionalismo.	8
1.1.2.4. Post-neofuncionalismo.	9
1.1.2.5. Realismo Intergubernamental.	10
1.1.2.6. Regimenes Internacionales.	
1.1.2.7. Institucionalismo.	11
1.1.2.8. Neoinstitucionalismo.	
1.1.3. La interrelación entre los enfoques teóricos y la toma de decisiones dentro de las instituciones de la Unión Europea.	13
1.2. Del Tratado de Roma al Acta Unica Europea.	22
1.3. Del mercado interior a la unión económica y monetaria.	39
1.4. La Comunidad Europea ante el nuevo contexto internacional en los noventas: el camino hacia Maastricht.	42
2. LAS NEGOCIACIONES DE MAASTRICHT Y EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA.	50
2.1. La Cumbre de Maastricht: Negociaciones y acuerdos alcanzados.	
2.2. Estructura y disposiciones generales del Tratado de la Unión Europea.	51
2.2.1. La Unión Política.	57
2.2.1.1. La Comunidad Europea.	60
2.2.1.1.1. Modificaciones.	
2.2.1.1.2. La Ciudadanía Europea.	65
2.2.1.1.3. Competencias de la Comunidad en el marco de la Unión Política.	67
2.2.1.1.4. La Cohesión Económica y Social.	76

2.2.1.2.	Política Exterior y de Seguridad Común.	81
2.2.1.3.	La cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (título VI)	85
2.2.2.	La Unión Económica y Monetaria.	89
2.2.2.1.	Justificación y ventajas de la Unión Económica y Monetaria.	
2.2.2.2.	Las etapas de la Unión Económica y Monetaria.	92
2.2.2.3.	La Unión Económica.	95
2.2.2.3.1.	Regalías de disciplina presupuestaria de los Estados miembros.	98
2.2.2.3.2.	Coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (Art. 103).	98
2.2.2.3.3.	Mecanismo específico de apoyo financiero.	99
2.2.2.4.	La Unión Monetaria.	
2.2.2.4.1.	La moneda: la uce.	100
2.2.2.4.2.	Disposiciones institucionales: el SEBC y el BCE.	
2.3.	Procesos de ratificación y entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.	102
3.	LA EUROPA POST-MAASTRICHT. EL FUTURO DEL PROCESO INTEGRACIONISTA.	107
3.1.	Luces y sombras de Maastricht.	
3.2.	Ampliación de la Unión Europea: nuevos miembros y nuevas instituciones europeas.	130
3.3.	La Unión Europea: ¿paradigma universal de integración?	143
3.4.	Problemas actuales y perspectivas de la integración europea.	154
	CONCLUSIONES	159
	BIBLIOGRAFIA	165

INTRODUCCION

El presente trabajo intenta analizar al Tratado de la Unión Europea como un acontecimiento que pone en marcha una nueva e incluso más ambiciosa fase del proyecto europeo.

El proceso de integración europea ha vivido varios momentos decisivos a lo largo de su historia, tales como la creación de los tratados constitutivos de la CE, la introducción del arancel exterior común, la ampliación de la CE de 6 hasta 12 miembros, el vigoroso impulso de la Comisión Delors al establecimiento del Mercado Único Europeo, y la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

Hoy los desafíos del desarrollo económico, del orden internacional y de la seguridad en el mundo posterior al enfrentamiento Este-Oeste son los acicates de aquéllos que creen en Europa y en el papel que pueda jugar en el escenario internacional. Es así que debido a la extraordinaria fluidez con la que se están desencadenando los acontecimientos, particularmente en el viejo continente, resulta muy interesante e importante describir el impacto que ha tenido el Tratado de Maastricht en el proceso de integración europea.

Es demasiado pronto aún para decir hasta dónde llegará este proceso en Europa durante el siglo XXI, mas algo sí queda claro, que el proyecto de Unidad Europea deberá jugar un papel fundamental de reequilibrio de las relaciones internacionales.

Para tratar de entender los avances realizados hasta ahora en la integración europea, así como sus posibles implicaciones, convendrá desarrollar los puntos que a continuación se proponen. Este documento contiene tres capítulos:

En el primer capítulo se aborda el camino recorrido por la Comunidad Europea desde sus primeros años hasta las negociaciones del Tratado de Maastricht. Una perspectiva histórica y de enfoques teóricos es necesaria para entender las características del proceso de integración europea durante los últimos 40 años.

En el segundo capítulo se analizan los temas más importantes de las negociaciones en Maastricht, los acuerdos alcanzados, la estructura y contenido final del Tratado de la Unión Europea, además de la ratificación del mismo por parte de todos los miembros de la Unión.

En el tercer y último capítulo, se hará un balance sobre los principales efectos que se han derivado de la puesta en marcha del Tratado de Maastricht, se intentará analizar si en

verdad la Unión Europea es el modelo de integración más avanzado en el mundo en vísperas de una nueva ampliación hacia el norte y este del continente, así como también se reflexionará en torno al futuro del proceso integracionista.

La Europa de las Comunidades, que se creó hace más de 40 años, inicia ahora su periodo de plena madurez y está a punto de adoptar diversas decisiones importantes que determinarán su futuro. Ha llegado, pues, para ella el momento de hacer balance, de examinar su propia génesis y de sacar las conclusiones pertinentes para el resto del camino que le queda por recorrer.

"Europa no la construiremos de una sola vez, ni siguiendo un único plan. Será edificada gracias a la consecución de sucesivos logros concretos, que ante todo aportarán una solidaridad efectiva"

(Robert Schuman)

1. PERSPECTIVA TEORICA E HISTORICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA: DE ROMA A MAASTRICHT.

1.1. La teoría de la integración europea.

Las teorías de la integración se dividen en dos: las teorías sociopolíticas y las teorías económicas de la integración.

1.1.1. Las teorías económicas.

La integración económica tiene sus raíces profundamente en la economía política. Desde la teoría ricardiana de las ganancias derivadas del comercio, primera forma de integración económica entre países, hasta la compleja y tortuosa etapa del GATT, pasando por los costosos fracasos del proteccionismo entreguerras, la integración económica

internacional ha sido objeto de intenso desarrollo recientemente renovado por la coincidencia en el tiempo del comienzo de las etapas nobles de la integración comunitaria en Europa, La Ronda Uruguay y la emergencia de la "triada" comercial (la C.E., los E.E.U.U. y Japón).

Los postulados básicos de la teoría de la integración formulada en los años cincuenta y sesenta [Viner(1950), Balassa(1961)] o en los más recientes tratados [Molle(1990)], siguen proporcionando el marco de análisis, que se encuentra muy ligado al intercambio de bienes y servicios, aunque las cuestiones relativas a la movilidad internacional de factores productivos y la coordinación y/o unificación de políticas adquieren importancia creciente a medida que las formas de integración son más evolucionadas. Hay que considerar que, en sus últimas consecuencias, un proceso de integración económica llega a generar una serie de atributos económicos (moneda única, banco central, presupuesto supranacional, etc.) de una forma de estado que acabará por surgir inevitablemente.

Es importante mencionar que existen diversos enfoques que van de la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras, hasta los trabajos desde la perspectiva de la "elección pública". Las teorías de las uniones aduaneras se han desarrollado fundamentalmente en el amplio campo de la teoría neoclásica del comercio internacional misma que está fuertemente arraigada en los trabajos pioneros, como se mencionó, de Viner

y Balassa (véase también a Pelkmans 1980, 1984, 1988; El-Agraa 1982, 1989; Collier 1979; Corden 1972; Curzon 1974; Krauss 1972; Mayes 1978). Otros intentos han tratado de construir un enfoque más integral que incluye elementos teóricos del enfoque de "elección pública" (Breton 1974; Mueller 1976). El presupuesto es que los miembros de un proceso de integración puedan identificar claramente los incentivos económicos que les motivan a participar en dicho proceso.¹

La integración económica entre países constituye por lo general un proceso largo y complejo, a lo largo de diversas etapas o fases en las que la integración va adoptando diversas formas, cada vez más perfeccionadas. La tradición económica acepta como válida la clasificación de Bela Balassa de la integración económica:

- Área de libre comercio, donde se eliminan contingentes y todo tipo de aranceles entre los integradores, pero no con terceros, como puede ser la Asociación Europea de Libre Cambio.
- Unión aduanera, que admite además la supresión de discriminaciones en el movimiento de mercancías en el territorio, una tarifa exterior común frente a terceros, como BENELUX.

¹ Chanona, Alejandro; "Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional", *Relaciones Internacionales*, núm.51, CRI, FCPS, UNAM, mayo-agosto 1991, p.20.

- En el Mercado común también se eliminan obstáculos al movimiento de los factores productivos, como se acordaron en el Tratado de Roma.
- Unión económica y monetaria añade una armonización de las políticas económicas nacionales para eliminar la discriminación que pudieran ocasionar.
- Unión económica completa, que supone la armonización monetaria y de las políticas fiscal, coyuntural y social, que lleva normalmente a la implementación de una moneda única.

Las características de las diferentes etapas hacia una unión económica completa no son, en general, tan nítidas como se puede pensar. La transición entre las mismas exige, sin embargo, cambios en el grado de coordinación de políticas la cual pasaría desde la información mutua sobre las iniciativas de políticas económicas y social de los diferentes miembros hasta el establecimiento de políticas comunes para el conjunto de la unión.

Actualmente es muy difícil encontrar un enfoque completo que intente explicar atinadamente el proceso de integración europea. Generalmente se tiene que recurrir a más de un enfoque teórico para poder dar una visión más cercana a lo que acontece dentro de la UE. Por ello es necesario como lo señala el maestro Alejandro Chanona, la colaboración entre las

teorías sociopolíticas y económicas de la integración regional aunque lo que generalmente pasa es que la vertigines de los acontecimientos rebasa cualquier teoría.

1.1.2. Las teorías sociopolíticas.

Las teorías sociopolíticas fueron desarrolladas en torno a la experiencia de la CE desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, así como las propuestas teóricas presentadas en el período posneofuncionalista, predominantemente en Europa.²

El debate acerca de las fuerzas propulsoras de la integración europea fue impulsado desde el surgimiento de la CE por dos corrientes distintas de pensamiento. El primer polo ha estado formado por los federalistas cuya defensa de Europa unida se centró en la necesidad de emprender reformas institucionales con un sentido democrático, haciendo hincapié en el papel que pudieran desempeñar en la movilización de las conciencia política europea. El segundo polo, compuesto por los funcionalistas, en contraste, han defendido que las soluciones supranacionales deberían reservarse sólo para aquéllos problemas tanto de orden nacional como internacional vinculados con el desbordamiento del marco estatal y los factores externos asociados.

² *Ibid.* p.19.

Los federalistas han sostenido que la Segunda Guerra Mundial había revelado la debilidad del Estado-nación como institución y que el mejor remedio a las penurias de la reconstrucción europea podía consistir en realizar cierta forma de integración. Por su parte, los funcionalistas subrayaron y argumentaban que las soluciones supranacionales surgían como consecuencia de problemas nacionales apremiantes, irresolubles por medios exclusivamente nacionales. En tanto el primer grupo exaltaba ideales y encumbraba la función de la política, el segundo se centraba en los factores externos que habían tornado las fronteras nacionales obsoletas.

Ambos grupos coincidían en que la integración implicaba la cesión de las soberanías nacionales y por consiguiente conducía al debilitamiento del poder de los Gobiernos nacionales.

1.1.2.1. Federalismo.

La idea base del federalismo es la de crear una estructura federal por arriba de los Estados nacionales con el fin de evitar la guerra entre los mismos. Su origen puede remontarse a 1930, pero se desarrolló con mayor fuerza entre los años de 1947 y 1957. Su estrategia se concentró en establecer instituciones políticas federales. Fue así como los federalistas concentraron sus esfuerzos en

desarrollar la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954. Lamentablemente esta comunidad encontró amplia oposición y esto la llevó al fracaso.

David Mitrany ha sido el más relevante representante del federalismo. Mitrany propuso la creación de una serie de agencias federales, contando cada una de ellas con una autoridad por encima de una área específica de la vida humana.³

1.1.2.2. Funcionalismo.

Con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1950 por parte de Jean Monnet, surge la combinación entre dos enfoques: el federalismo y el funcionalismo. La CECA dentro de su estructura incluyó instituciones tales como una Alta Autoridad representada por la Comisión, institución que identificaría al Funcionalismo y un Consejo de Ministros (Ejecutivo), una Asamblea -Parlamento- (Legislativo) y una Corte de Justicia (Judicial), estructura Federalista.

Al crearse las otras dos comunidades, La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía

³ Stephen, George; *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford, p.20

Atómica (EURATOM) se mantiene la estructura federal-funcionalista en las 3 Comunidades. Posteriormente se les dotó sólo de una Comisión, un Consejo y un Parlamento común.

Por funcionalismo podemos entender como aquel enfoque teórico que busca crear agencias especializadas internacionales (regionales o sectoriales) como por ejemplo: en sectores como el carbón y el acero, el agrícola, la industria, etc.

1.1.2.3. Neofuncionalismo.

Esta teoría tiene mucha similitudes con la federalista-funcionalista. El enfoque neofuncionalista fue desarrollado por Ernst Haas, Lindberg y otros en los años cincuenta y sesenta, en base a la ciencia política estadounidense, y donde el spillover⁴ es el centro de esta teoría. Esta idea a su vez se da de dos formas distintas. Una como el spillover funcional, extraído del análisis de Monnet y en la cual si los estados integran un sector de sus economías, presiones técnicas empujaron para la integración de otros sectores. También puede ser concebida como lógica expansiva de la integración. Por otra parte, el spillover político se

⁴ Por Spillover se entiende al efecto multiplicador que va influenciando un sector a otros. También, Keohane y Hoffmann lo consideran como el intercambio de concesiones de una variedad de sectores.

relaciona más con la ciencia política estadounidense y consiste en la influencia que ejercen élites y grupos de presión en diversos sectores para promover sus intereses.

Sin embargo, en los años 60 y 70 la teoría vino a pique al suscitarse el conflicto denominado de la "silla vacía", en el que Francia presionó a la Comunidad Europea al suspender sus actividades dentro de la misma y con esto afectar enormemente a la Comisión en torno a la toma de decisiones.

1.1.2.4. Post-neofuncionalismo.

Desafortunadamente al ser abandonado el neofuncionalismo, éste no fue reemplazado adecuadamente ya que, la atención académica de Estados Unidos se centró en el estudio de problemas de interdependencia en el mundo contemporáneo, pero ninguna teoría de interdependencia existe, sólo una serie de observaciones acerca del grado en que los estados modernos dependen entre sí.

Tales estudios post-neofuncionalistas sobre la toma de decisiones en la CE que aparecieron entonces, abandonaron las tendencias predictivas y generalizadas del neofuncionalismo en favor de un afanoso empirismo.⁵ Este enfoque fue tomado por

⁵ Stephen George, *op. cit.* p.16-17.

Stanley Hoffmann.

Los años ochenta también conocidos como los años del relanzamiento del proceso integracionista vieron surgir diversos enfoques teóricos que trataban de explicar dicho empuje. Fue así como se dieron los siguientes enfoques:

1.1.2.5. Realismo Intergubernamental.

El cual plantea que la realidad va a forzar a los Estados a actuar. Dicho enfoque no encontró mucho eco ya que se manifestaba a nivel de una cooperación internacional y no supranacional.

1.1.2.6. Regímenes Internacionales.

Enfoque que asume que existe un marco de cooperación internacional en el que sus miembros racionalmente seleccionan cooperar en lugar en vez de participar aislados en la arena internacional, logrando que sus "sus intereses nacionales" se maximicen. Este enfoque es probablemente el más cercano a la tradición post-neofuncionalista.⁶

⁶ Chanonca, Alejandro, *op. cit.*, p.20

1.1.2.7. Institucionalismo.

Es una variante del Neofuncionalismo, donde tienen importancia la presión de instituciones de la CE, el cabildeo de grupos de interés de negocios transnacionales y oficiales, cuya alianza iría hacia la iniciativa Europa '92, además de la injerencia política de la Comisión de la CE. Este enfoque fue encabezado por Andrew Moravcsik, y puede dividirse en dos: el *institucionalismo supranacional*, por el que "instituciones internacionales y grupos de interés transnacional juegan un rol que crece al progresar la integración", y el *institucionalismo intergubernamental*, donde "el rol es acorde a las instituciones supranacionales en la cimentación de ofertas interestatales de una nueva integración."⁷

1.1.2.8. Neoinstitucionalismo.

Este enfoque teórico estudiado por Kirchner, utiliza la analogía entre el sistema de toma de decisiones de la CE y los sistemas federales, los modelos que inspiran a los analistas son el estadounidense y el alemán (Wallace, Wallace & Webb 1983; Scharf 1988; Weiler 1982; Lodge

⁷ Kechane R. & Hoffmann S.; *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, New York, 1991, p:75.

1983, 1989).^a La relación entre la Comisión (supranacional) y el Consejo de Ministros (intergubernamental) sería la base del buen funcionamiento de la CE.

Este nuevo relanzamiento del proyecto europeo ha tratado de ser explicado por los teóricos de la integración comunitaria mediante un análisis que "ha tenido como principal eje teórico el rescate de viejas nociones neo-funcionalistas combinado con el llamado enfoque neo-institucionalista sobre la integración europea".^b

Es difícil encontrar un enfoque teórico que pueda explicar completamente el proceso de la integración, es por eso, que los analistas sobre este fenómeno propongan rescatar viejas nociones teóricas o recurrir a más de un enfoque para poder comprender la integración y su dinámica especialmente en Europa.

^a Chanona, Alejandro, *op. cit.*, p.20

^b Chanona, Alejandro; "Maastricht en el difícil camino de la Unión Europea", ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, noviembre de 1992, pp.1 y 2. No publicado.

1.1.3. La interrelación entre los enfoques teóricos y la toma de decisiones dentro de las instituciones de la Unión Europea.

Durante mucho tiempo la Comunidad ha sido vista como el triunfo de la teoría *funcionalista -spillover effect-* sobre el concepto constitucional o *federal*. La Declaración Schumann del 9 de mayo de 1959, que anunció la creación de la CECA, ha sido considerada como el manifiesto de la doctrina *neofuncionalista*. Se afirmaba que la adopción de un régimen común para dos grandes sectores de la actividad económica, el carbón y el acero, crearía una solidaridad de hecho que sentaría las bases para la evolución progresiva hacia la federación europea. Desde esta perspectiva la integración avanzaría paso a paso, y la acumulación de logros exigiría, a su vez, mayores avances.

Este enfoque -típico del método de Jean Monnet- es todavía considerado por muchos como la clave del éxito futuro del proceso de construcción de la Unión Europea, la cual habrá de evolucionar al ritmo que le impongan las sucesivas negociaciones consagradas a la revisión del Tratado.¹⁰

Desde 1966, el voto por mayoría calificada se vió limitado en la práctica por el Compromiso de Luxemburgo, en el

¹⁰ Louis, Jean Victor; "Las instituciones de la Comunidad Europea", *Foro Internacional*, Vol.132, núm.2, El Colegio de México, abril-junio 1993, pp.198-199.

cual Francia defendió su derecho de veto a una propuesta en el Consejo de Ministros declarando que un interés vital o muy importante estaba en peligro. Es a partir de ese año, que la CE institucionalizó un estilo *intergubernamental* de toma de decisiones interna centrándose en el Consejo y reuniones cumbre, más que en la creciente autoridad de otras instituciones tales como la Comisión y el Parlamento.

De acuerdo al *institucionalismo supranacional*, 3 fueron los factores que tuvieron que ver con los cambios en la Comunidad: la presión ejercida por las instituciones de la Comunidad Europea, particularmente el Parlamento (con la participación del grupo Minimalista, el cual buscaba la liberalización del mercado interno) y la Corte; el cabildeo por grupos de interés de negocios transnacionales; y el liderazgo emprendedor del presidente de la Comisión, Jacques Delors, quien impulsó la reforma en tres áreas: la toma de decisiones a nivel institucional, la política monetaria europea, y la colaboración en política y defensa, y del Comisionado del Mercado Interior, Lord Arthur Cockfield. De esta forma, estos factores supranacionales tuvieron un importante rol en la reforma de la CE. Como lo menciona Moravcsik: "una alianza de élite entre grupos de negocios transnacionales bien organizados y oficiales de la CE, liderados por Delors, constituyen el centro de la explicación de la iniciativa 1992 por parte del supranacionalismo

institucional".¹¹

Por otra parte, otro acercamiento alternativo para explicar el suceso de la iniciativa 1992 lo constituye el *institucionalismo intergubernamental*, el cual se centra en regateos y concesiones interestatales entre los jefes de gobierno en los 3 mayores Estados de la CE. Francia, Alemania e Inglaterra continuamente tomaban parte de las decisiones a nivel intergubernamental, donde las preferencias de cada Estado en ocasiones eran distintas e incluso existía la amenaza de quedar excluido de la toma de decisiones en diferentes materias y con ello tener que aceptar posteriormente acuerdos no convenientes para la nación, como la cesión de soberanía. El institucionalismo intergubernamental afirma los principios realistas de lo que Keohane llama la explicación del realismo estructural modificado de la formación y mantenimiento del régimen. Los Estados son los actores principales en el sistema internacional.¹² Este enfoque también afirma que el principal fundamento de la integración descansa en los intereses entre los mismos Estados y relativo poder que puedan brindarle cada uno de ellos a Bruselas.¹³

¹¹ Moravcski, Andrew; "Negotiating the Single European Act", en Keohane R. & Hoffmann S.; *The New European...* *op.cit.*, p. 45

¹² *Ibid.*, p. 48.

¹³ *Ibid.*, p. 75.

El relanzamiento de la integración en los años ochenta como se ha visto, se puede explicar basándonos en lo que menciona el maestro Alejandro Chanona: 1) los problemas económicos y de políticas; 2) los problemas institucionales y de expansión de la CE; y 3) los problemas políticos.

1) El ambiente de estancamiento con inflación de los años setenta y principio de los ochenta estuvo acompañado de una creciente pérdida de competitividad de la CE y sus miembros con relación a los Estados Unidos y el Japón.

2) Los problemas institucionales se reflejaban con la creciente aparición de lo que se dió en llamar instituciones para-comunitarias: comités asesores, COREPER, Consejos Técnicos, Consejos Europeos, mismos que operaban a expensas de la autoridad de la Comisión.

3) La aparición de nuevos grupos de presión en la esfera política de los países de Europa Occidental: ecologistas, pacifistas, etc. empezaron a tener un impacto en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos miembros de la CE.¹⁴

Dos temas centrales del Acta Unica Europea (AUE) que muestran la voluntad del nuevo espíritu integrador son: el fortalecimiento del papel de la Comisión en la ejecución de actos jurídicos y la participación del Parlamento Europeo en

¹⁴ Chanona, Alejandro; "Maastricht en el.... op. cit., p. 4.

la adopción de las reglamentaciones comunitarias, para que desempeñe un papel más activo y de colaboración más estrecha con el Consejo¹⁵. Fue así como en 1987 con el AUE, además de reforzar el papel de algunas instituciones, se establece el mecanismo de toma de decisiones por mayoría calificada, en el Consejo de Ministros, en vez de la unanimidad, para buena parte de las decisiones necesarias para hacer realidad el mercado interior.

1992 marca el inicio de una nueva fase de la integración europea, al firmarse el Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht. Este nuevo tratado otorga una mayor autoridad a la Comunidad y modifica el equilibrio de poderes dentro de la misma entre la Comisión europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. La transferencia de responsabilidad desde los gobiernos y parlamentos nacionales a la Comunidad pone de relieve el problema denominado "déficit democrático", es decir, la carencia de control democrático a escala comunitaria equivalente al que ejercen los parlamentos nacionales en el ámbito estatal.

Por esta razón, el TUE incluye una ampliación de los poderes del Parlamento Europeo, que en ciertos casos, codecide la legislación europea con el Consejo de Ministros, y que

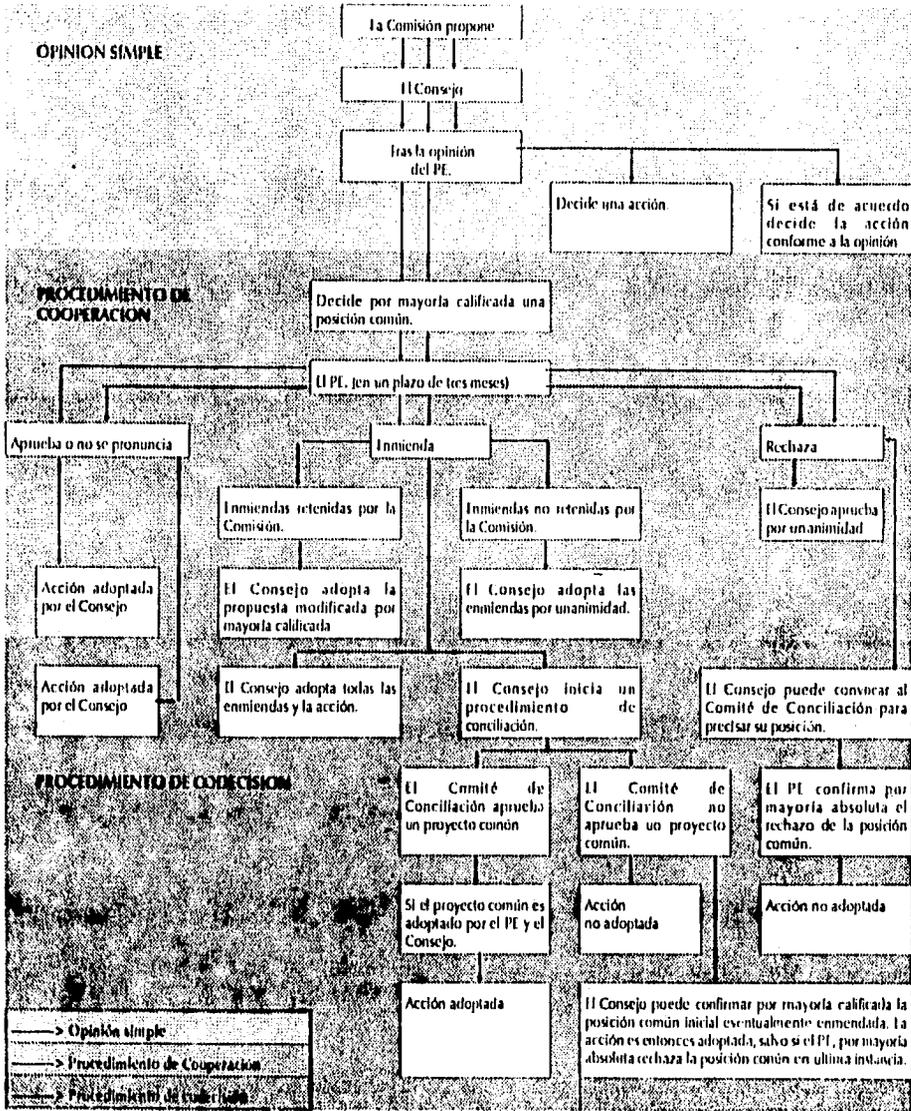
¹⁵ Rozo, Carlos A.: "Las etapas de la integración europea. De Roma a Maastricht", en *De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Unica a Maastricht)*, comp. Rosa Ma. Piñón Antillón, FCPS, UNAM, México, 1994, p. 51

además, se pronuncia sobre la nominación de la Comisión Europea por los gobiernos de los Estados miembros. También el Tratado de Maastricht crea un Comité de las Regiones y consagra un nuevo principio: la subsidiariedad.

Hay que destacarse que la arquitectura de la Unión Europea, combina instancias supranacionales con procedimientos de cooperación intergubernamental. Mientras que por un lado, las disposiciones por las que se modifica el tratado CEE con el fin de establecer la Comunidad Europea (Título II) es de construcción supranacional, por el otro, las disposiciones relativas a la Política exterior y de Seguridad Común (Título V) y las disposiciones relativas a la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (Título VI) son de construcción intergubernamental. Con más detalle, en el capítulo 2 se explicaran estos puntos.

A continuación el cuadro 1 muestra gráficamente la toma de decisiones dentro de las instituciones de la Unión Europea a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

CUADRO 1
De la Opinión Simple a la Codificación



Nota: PE: Parlamento Europeo

Lamentablemente, la toma de decisiones a distintos niveles y para diferentes situaciones permiten crear confusión aún dentro de la misma Unión Europea. Tal es el caso y para nosotros bastante ilustrativo de las negociaciones para la celebración de un acuerdo de asociación económica y concertación política entre México y la Unión Europea.

El interés de los europeos por afianzar sus relaciones con México obedece a su posición geográfica que lo coloca como puente para ingresar al mercado latinoamericano y aprovechar los beneficios del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. De esta forma, el gobierno de México y la UE -tanto el Consejo de Ministros como la Comisión- adoptaron en París, el dos de mayo de 1995, una "Declaración Conjunta Solemne" que comprometió a las partes a viabilizar institucionalmente el convenio y negociar en 1996. Todavía en octubre de 1995, la Comisión Europea recomendó al Consejo de Ministros la negociación del acuerdo. Posteriormente se han tratado de establecer las "Directivas de Negociación"¹⁸ las cuales se han dado de forma muy general. El acuerdo fue lanzado hace más de un año, pero debido a las diferencias

¹⁸ Las Directivas de Negociación son un documento interno de la Unión Europea donde se fija el mandato de la Comisión de Ministros para que el Secretariado en Bruselas entre en contacto formal con las autoridades mexicanas en los tres diferentes capítulos del acuerdo. Estos capítulos son: 1) un paquete que tiene elementos de acuerdo político en donde México se convertiría en un interlocutor; 2) cooperación entre México y Europa sobre 6 o 7 áreas en las cuales los países europeos promueven las inversiones en México; y 3) liberalización gradual y progresiva, base de un acuerdo formal en todos los temas.

internas de los 15, su aprobación final por el Consejo de Ministros se ha venido postergando.

Los problemas que ha enfrentado la concreción de este acuerdo son diversos, entre los que se encuentran la situación económica y política de México siendo que un punto importante para la UE, es la incorporación de una cláusula democrática en las negociaciones con México. Por otra parte, se habla de que el retraso es coyuntural ante los problemas económicos que enfrentan diversas naciones europeas. También intervienen aquí las posiciones unilaterales como la de Francia, país que ha bloqueado en cierta forma las discusiones preparatorias de un mandato para que se negocie el acuerdo, demandando nuevas garantías en la negociación, cuestionando la política de la Comisión Europea, respecto de multiplicar las ofertas de este tipo y buscando prevenir los conflictos que ha habido entre México y Estados Unidos, apesar de la existencia de un TLC, etc.

Sin embargo, la verdadera razón por la que no se ha logrado el acuerdo de libre comercio con México es por la división entre los representantes permanentes de la UE, es decir, la falta de una postura única sobre el asunto en cuestión. Pero, lo más importante de esto, es que pese a que el impulso de este acuerdo ha venido sobre todo de el vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, el Consejo de Ministros ha decidido postergar hasta el segundo

semestre de 1996 el análisis de la solicitud del gobierno mexicano para concretar un acuerdo de libre comercio con Europa. Esto refleja el conflicto en la toma de decisiones a nivel institucional entre la Comisión Europea y el Consejo de Ministros.

Como hemos visto, dentro de las instituciones de la Unión Europea podemos apoyarnos en enfoques tales como el supranacionalismo institucional, en donde se desarrolla el "interés supranacional" de la *Comisión* que entra en ocasiones en choque con el "interés nacional" predicado por el *Consejo de Ministros* y donde entra el post-neofuncionalismo. En muchas ocasiones tiene que intervenir el "interés intergubernamental" del *Consejo Europeo* para dar el impulso necesario en la toma de decisiones del asunto en cuestión. En este último caso el enfoque teórico que se aplica es el supranacionalismo intergubernamental.

1.2. Del Tratado de Roma al Acta Única Europea.

La Segunda Guerra Mundial, que tanto daño causó a la humanidad, dejó prácticamente arrasado el continente europeo; las grandes ciudades destruidas, sus sobrevivientes en la miseria y las economías nacionales desvertebradas.

Es a partir del fin del holocausto que comienza el verdadero camino de la integración europea. Fue preciso esperar las reflexiones surgidas de los movimientos de resistencia al totalitarismo, durante la Segunda Guerra Mundial, para ver aparecer el concepto de una organización del continente capaz de superar los antagonismos nacionales. Altero Spinelli, federalista italiano, y Jean Monnet, el inspirador del plan Schuman, por el que se creaba la primera Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1950, dieron origen a las dos principales corrientes de pensamiento que dieron cuerpo al proceso de integración comunitaria: el proyecto federalista, basado en el diálogo y en una relación de complementariedad entre los poderes locales, regionales, nacionales y europeos, y el proyecto funcionalista, basado en la progresiva delegación de parcelas de soberanía desde el ámbito nacional al ámbito comunitario. Ambas tesis confluyen hoy en la convicción de que junto a los poderes nacionales y regionales debe existir un poder europeo asentado en unas instituciones democráticas e independientes, capaces de regir aquellos sectores en los que la acción común resalta más eficaz que la de los Estados por separado: el mercado interior, la moneda, la cohesión económica y social, la política exterior y la seguridad comunes.

En 1944 Europa no pudo deshacerse sola del nazismo y del fascismo, por eso perdió su papel de primera potencia mundial a favor de los estadounidenses y de los soviéticos. Es

evidente para todos, incluidos los mas renuentes, que su única posibilidad de recobrar un papel importante era la integración.

Definitivamente el deseo que tenía Europa era poner fin a cualquier posibilidad de guerra; y el camino que escogieron los padres de Europa fue el de la economía, pensando que si sus Estados tuvieran los mismos intereses comunes y las mismas actividades económicas entrelazadas, habría menos posibilidades de enfrentamientos. Así surgen al finalizar la Segunda Guerra Mundial las teorías modernas de la integración, las uniones aduaneras y los mercados comunes, como respuesta de la comunidad internacional al proteccionismo y a la imperfección de las relaciones comerciales entre los países, originados antes y durante el conflicto.

El Plan Marshall marcó en 1947 el inicio de una importante cooperación económica en la Europa Occidental de la posguerra; pues representó la ayuda financiera de Estados Unidos a los países de Europa, que posteriormente fue condicionada por el Congreso norteamericano a la creación de un organismo europeo de cooperación económica, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que sentó las bases para construir en Europa una economía en expansión por medio de la integración. Otros precedentes de cooperación e integración europea previos al Tratado de Roma fueron la unión aduanera denominada Benelux entre Bélgica, Holanda y

Luxemburgo, que entró en vigor en 1948 y que en la práctica funcionaba a menudo como un bloque político y económico y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

El 9 de mayo de 1950, en el salón de l'Horloge del Quai d'Orsay, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores francés, Robert Schuman, hizo pública una declaración en cuya preparación había participado decisivamente Jean Monnet. Su importancia no reside únicamente en el hecho de proponer el mancomunar los recursos del carbón y del acero de Francia y Alemania en una organización abierta a todos los países de Europa, sino en la enunciación de los objetivos y los nuevos métodos que continúan siendo válidos en todos los aspectos de la construcción europea.¹⁷

Los objetivos consistían en sentar las bases para una paz estable en Europa y preparar la creación de una federación europea.

Los métodos buscaban crear, por medio de realizaciones concretas, una solidaridad de hecho entre los europeos, trabajando en primer lugar por la unificación económica y creando instituciones y reglas comunes.

¹⁷. Noel, Emil; *Les Rouages de l'Europe*, Paris-Bruselas, 1976, p.93.

Así, en 1950 mediante la declaración Schuman se propuso colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y el acero bajo una alta autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. Esta declaración se convertiría en la CECA, que se constituyó en 1951 mediante el Tratado de París, firmado por Italia, Francia, Alemania Federal y los países del Benelux. La CECA fue considerada desde su concepción un instrumento de transición. Tanto la CECA como el Benelux fueron "bancos de pruebas" de la CEE, y sus experiencias se verán reflejadas en el Tratado de Roma.

Con base en una exitosa experiencia en 1955 los países del Benelux plantearon a los otros integrantes de la CECA, la idea de constituir un mercado común.

Durante la reunión de Mesina, Italia de junio de 1955, los Seis iniciaron la preparación de un plan para crear un mercado común europeo. Poco tiempo después, el 25 de marzo de 1957, se firmaron en Roma los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Tras la ratificación de los tratados por parte de los seis parlamentos, el tratado entró en vigor el 12 de enero de 1958.

La década que va de 1947 a 1957 es particularmente interesante, desde el momento en que tras años de soporte, los cuales con el beneficio del entendimiento de los eventos

desarrollados durante los mismos, han pasado a ser cruciales. Aquellos años fueron de intensa experimentación en el laboratorio de la construcción de Europa. En la mitad del siglo que ha transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, esa década ha conocido ciertamente la mayoría de las victorias y derrotas para Europa, los mayores sucesos y retrocesos, los mayores semilogros y semifracasos.¹⁸

El Tratado creador de la C.E.E. se estructura en seis partes: I.Los principios. II.Los fundamentos. III. La política de la Comunidad. IV.Las asociaciones con los países de Ultramar. V.Las instituciones de la Comunidad, y VI.Las disposiciones generales y finales. El cuerpo normativo está compuesto por 428 artículos, algunos de los cuales han sido modificados, suprimidos o aumentados por instrumentos posteriores. Asimismo el Tratado tiene cuatro componentes básicos: uno, la afirmación de la común aspiración hacia la unión europea (la llamada finalidad política de la integración económica); dos, los principios y políticas comunes en materia de unión aduanera, política agraria, regional y de circulación de factores; tres, unas condiciones transitorias, y cuatro, un aparato institucional.

¹⁸ Trausch, Gilbert; *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome*, Publications of the European Community Liaison, Luxembourg, 1993, p.12.

Los objetivos inmediatos del Tratado de la CEE buscaban por una parte la expansión económica y la elevación del nivel de vida, y por la otra, la unión política de los pueblos europeos sobre la base del desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. Con todo ello, el tratado previó que la CEE se constituiría como un ente supranacional con personalidad propia, orientado a la consecución de una unión económica entre sus miembros. Para tales efectos, se señaló la necesidad de estructurar un mercado común, quedando implícita, por otra parte, la idea de que no era posible alcanzar una unión económica sin una correlativa unión política.

Como tal, dicho mercado exigía la formación de una unión aduanera, la supresión de las barreras arancelarias internas entre los países signatarios del Tratado y el establecimiento de un arancel externo común, a lo largo de un período transitorio de doce años (1958-1970) dividido en tres etapas; la defensa de la competencia; la política común en la agricultura (a partir del Plan Mansholt de 1958) y en los transportes; la coordinación de las políticas económicas; la armonización de legislaciones nacionales en estos y otros ámbitos; la asociación con los países "de ultramar" (de África, el Caribe y el Pacífico "ACP"); y la creación de un "Fondo Social"(FSE) de carácter compensatorio y un Banco Europeo de Inversiones (BEI).

La CEE se dotaba de unas instituciones de pretendido carácter supranacional: la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Comunidad; el Parlamento Europeo, con competencias sobre todo declarativas y consultivas; el Consejo de Ministros, principal órgano de decisión con la posibilidad de hacerlo por consenso, asistido, al igual que la Comisión, en un papel asesor, por el Consejo Económico y Social; y el Tribunal de Justicia, autoridad judicial de la Comunidad, encargado de interpretar, aplicar y desarrollar la ley comunitaria.

Las tres Comunidades, que ya tenían en común a sus Estados miembros y dos instituciones (el Parlamento y la Corte de Justicia), unificaron también, por medio del *Tratado de Fusión* en 1965, al Consejo y la Comisión, y al mismo tiempo el presupuesto, del que quedaron excluidos solamente los ingresos y gastos operacionales de la CECA.

Como resultado de este Tratado la división en tres Comunidades no constituye sino un tipo de ficción jurídica. Es cierto que las Comunidades siguen siendo formalmente distintas, como personas morales (con consecuencias prácticas sólo en cuanto a las imputaciones patrimoniales de la CECA), pero el orden jurídico comunitario es sólo uno.

Hasta los años 60, Estados Unidos promovió la conformación de los Estados Unidos de Europa, y en 1963 todavía el presidente estadounidense Kennedy había ofrecido un

trato de igualdad a una naciente Europa unida. Pero con el presidente francés De Gaulle sobrevino el estancamiento del proceso y una política beligerante en contra de Estados Unidos, cuyo resultado fue el disgusto y rechazo de este país hacia la Comunidad Europea.

Las fuertes tensiones internas truncaron las posibilidades de ampliar la Comunidad, ya que el general francés dudaba de la voluntad política de países como Reino Unido para entrar en la misma. Simultáneamente, en el ámbito económico continuaba el proceso de integración; por ejemplo, en 1962 nació la Política Agraria Común, basada en la creación de mercados únicos y por consiguiente de precios únicos para la mayoría de los productos agrícolas; preferencia para los productos agrícolas comunitarios; introducción de la solidaridad financiera mediante la creación de un Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), al cual se opuso Francia porque no aceptaba la solución planteada de financiar la política agrícola con recursos propios de la Comunidad obtenidos mediante la percepción de impuestos en las fronteras externas sobre las importaciones que vinieran de terceros países. Estos recursos se someterían al control del Parlamento, el cual adquiriría con esto importantes poderes presupuestarios, y con ello se daría un paso hacia la integración política.

Francia, celosa de su soberanía, se resistió a los efectos de la supranacionalidad en una materia considerada sensible, la política agraria común, llegando a abandonar el Consejo con el fin de imponer sus puntos de vista, lo que se llamó la política de la *silla vacía*, es decir, que no mandaron a ningún representante al Consejo de Ministros. En 1966 Francia volvió al Consejo, tras el "Compromiso de Luxemburgo", pero sólo después de imponer la *regla de la unanimidad*, de aplicación en las decisiones que afectaran a materias "sensibles" para los Estados miembros. Diversos autores de la época interpretaron los resultados de esa reunión como una concesión por ambas partes, por lo que el acuerdo ha sido designado como un "compromiso".¹⁹ En los años siguientes, y sobre todo con la adhesión de Reino Unido y Dinamarca, el veto o la amenaza de su ejercicio fueron utilizados con frecuencia para salvaguardar intereses nacionales y bloquearon diversas propuestas de la Comisión y de los Estados miembros.

Pese a estas peripecias la Comunidad siguió progresando. El 1 de julio de 1968 se hacen realidad la unión aduanera en materia industrial y la libre circulación total de la mayor parte de los productos agrícolas.

¹⁹. Ver Ernst Kobbert; "Eine stille Revision Gemeinschaft der EWG. Hat der Luxemburger Kompromiss die Gemeinschaft verwandelt?", Europa Archiv, vol.21, No.4, febrero de 1966, pp.119-122.

Para finales de la década de los sesentas, en la Cumbre de La Haya se decidió dar comienzo a una nueva etapa en la Comunidad Europea e impulsar nuevamente la unión económica, monetaria y política, el fortalecimiento de las instituciones, la ampliación del organismo con nuevos miembros, la aprobación del financiamiento común de la política agraria, la creación de recursos propios y un aumento de poderes del Parlamento en materia presupuestaria.

Sin embargo, la crisis económica iniciada con el primer choque energético a finales de 1973 y relanzada dramáticamente con el segundo entre 1979 y 1981, sumió a la economía europea en un profundo letargo de casi una década.

La primera ampliación de la Comunidad (a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) tuvo lugar precisamente en 1973, la segunda (Grecia) en 1981. La transición hasta la mitad de los años 80 estuvo marcada por los problemas crecientes de la política agrícola común, el impasse político y los desequilibrios económicos crónicos de las economías nacionales.

La bonanza económica de los años 60 desapareció a poco de comenzados los 70 y la maquinaria social y económica europea comenzó a funcionar más con una lógica de protección de lo conseguido que de adaptación activa a las nuevas circunstancias.

Sin buscarlo, la CEE comenzó a dar una imagen común bien definida: la de la euro-esclerosis o el euro-pesimismo. Algunas decisiones valientes se tomaron, sin embargo, y así la CEE comenzó la década de los años 80 con un sistema monetario europeo que ha mostrado un notable éxito en su funcionamiento y que constituyó uno de los mejores activos a partir del cual intentar la siguiente etapa de la integración económica de la comunidad: la unión económica y monetaria.

El 13 de marzo de 1979 entra en vigor el Sistema Monetario Europeo (SME), decidido en el Consejo Europeo de diciembre de 1978. El SME tiene como propósito garantizar la estabilidad de las tasas de cambio. Para ello, se basa en cuatro elementos principales: la unidad de cuenta europea (uce), un mecanismo regulador de cambios, un mecanismo de intervención y otro mecanismo para crédito y transferencias.

Entre el 7 y 10 de junio de 1979 se celebran las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.

El cuadro 2 ofrece los indicadores sumarios, entre 1960 y 1990, de la economía comunitaria. Los años "bisagra" de la reciente historia económica comunitaria son 1973, 1980 y 1985. La fase más dramática ha sido, sin duda, el periodo 1980-1985. El euro-pesimismo encuentra en él sus raíces más profundas. El contraste definitivo lo ofrece la experiencia de los años 1985-1990. Por destacar el fenómeno más relevante, entre 1980

y 1985 desaparecieron en la Comunidad alrededor de 2,5 millones de puestos de trabajo y el paro aumentó en 5 millones de personas. Entre 1985 y 1990 se crearon unos 7.5 millones de puestos de trabajo y el número de desempleados ha disminuido en 2,5 millones de personas.

CUADRO 2
Resultados económicos de la Comunidad 1960-1990

	1973- 1960	1980- 1973	1985- 1980	1990- 1985
Cambio anual en %				
PIB real	4,8	2,2	1,5	3,1
Empleo	0,3	0,1	-0,4	1,2
FBCF real	5,6	0,3	-0,6	5,7
Deflactor del consumo privado	4,6	12,4	8,8	4,1
Media anual en % del PIB				
Saldo de la balanza por cuenta	0,5	-0,5	-0,2	0,6
Capacidad (+)/ necesidad (-) de financiación del sector público	-0,6(a)	-3,5(a)	-5,3	-3,7

(a) Excluidos Grecia y Portugal

Fuente: EE(1989), pág.111 *Tomado de Herce, José A.; Políticas y formas de la integración económica en Europa, Madrid, 1993, p.64*

Tras distintos intentos de abordar este problema en 1975 (Informe sobre la Unión Europea), 1981 (Plan Genscher-Colombo) y 1983 (Declaración Solemne sobre la Unión Europea), en 1984 el Consejo decide la constitución de un Comité de Expertos para la reforma institucional. Este comité, conocido por el nombre de su presidente, el irlandés Dooge, presentará dos informes: en Dublin, en 1984, y en Bruselas, en marzo de 1985.

En estos informes se recogen propuestas para facilitar la adopción de decisiones en el seno del Consejo, promover la delegación de poderes en la Comisión y acrecentar los poderes del Parlamento Europeo. En el Consejo Europeo de Milán los Estados decidieron, a la vista de los informes Dooge y el Libro Blanco, la convocatoria de una conferencia intergubernamental para reformar los Tratados y además elaborar un acuerdo especial sobre política exterior y de seguridad, con el fin de consolidar e institucionalizar la cooperación política europea.

Ambos proyectos, fusionados en el último momento, darán lugar a la denominada Acta Única Europea.²⁰

El 25 de enero de 1983 se acuerda la "Europa Azul" en el marco de la Política Pesquera Común (PPC), por la que se regula la demarcación de las aguas comunitarias, las cuotas de capturas, el reparto por países y las ayudas estructurales al sector pesquero.

En junio de 1985 Alemania, Francia y el Benelux crean el Grupo de Schengen con el propósito de proceder a la eliminación de sus controles fronterizos internos, adelantándose al mercado único. Posteriormente el Grupo se amplía con el ingreso de Italia, España, Portugal y Grecia.

²⁰ Garrigues, J & A; Una guía para entender y actuar en el mercado único, Ed. Ariel, Barcelona, 1990, p. 18.

Para todos los miembros de la Comunidad Europea arribar a la mitad de los ochenta significó reconocer que el proceso de integración europea era un proceso trunco e inconcluso, y que entre las consecuencia palpables, su capacidad de competitividad hacia el exterior se había disminuido frente a los Estados Unidos y Japón durante los últimos dos decenios.

Frente a esta situación, desde el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984, se dieron pasos decididos para tratar de revertir dichas tendencias.²¹ Así el 15 de junio de 1985 la Comisión presenta el Libro Blanco sobre el Mercado Interior, el cual buscaba fundamentalmente la eliminación de todas las barreras no arancelarias externas e internas, acrecentar el clima de competencia entre las empresas y abrir los mercados públicos a la escala comunitaria. Ello suponía la consagración de "las cuatro libertades" relativas a la circulación de bienes, servicios, capitales y personas. El programa consistía en la elaboración de casi trescientas medidas reglamentarias que la Comisión debía elaborar y someter al Consejo para su aprobación. Una vez adoptadas, los países miembros debían trasponer dichas medidas en sus legislaciones nacionales. El proceso terminaría a finales de 1992 y el 1o. de enero de 1993 la comunidad habría realizado íntegramente su mercado interior. Como hemos visto, con posterioridad, la entrada en vigor de todas las medidas

²¹ Chanona, Alejandro; "1992: Europa Unificada. La Lucha por una Nueva Hegemonía", *Relaciones Internacionales*, Núm.47 CRI, FCPS, UNAM, abril-Junio, 1990, p.46.

propuestas, en particular las relativas a la movilidad de las personas, ha sido pospuesta hasta julio de 1993.

Entre el 9 de septiembre y el 2 de diciembre de 1985 se celebra una Conferencia Intergubernamental (CIG) con el propósito de preparar el Acta Unica Europea. La Conferencia contempla una reforma de las instituciones comunitarias que permita, entre otros objetivos, la consecución del mercado único.

El Acta Unica Europea es una compleja serie de enmiendas al Tratado de Roma que entró en vigor el 1o. de julio de 1987. Fue adoptada esencialmente con el fin de proceder a la ejecución del programa contenido en el Libro Blanco de 1985. Entre las reformas más destacadas figura la decisión de dar a la Comunidad competencia en las políticas económica y monetaria, social, medioambiental y de investigación. El AUE definió también el objetivo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y reconoció formalmente la Cooperación Política Europea (CPE). Al mismo tiempo, el AUE estableció nuevos procedimientos legislativos encaminados a reforzar el papel del Parlamento y facultó al Consejo para tomar la mayor parte de sus decisiones por mayoría cualificada eludiendo la unanimidad, exigencia que dificultaba enormemente la toma de decisiones. El elemento más prominente del AUE fue el compromiso de instaurar un mercado único el 1o. de enero de 1993.

Nicholas Colchester mencionaba que: El Acta Unica, utilizando la atractiva idea de la creación de un mercado europeo sin fronteras como caballo de batalla, removió estas bases hasta sus mismos cimientos. Consiguió que los gobiernos comunitarios acordaran limitar la unanimidad en la confección de las leyes que habrían de regir el gran mercado europeo a los temas de impuestos, del desplazamiento de la gente y de las condiciones laborales. También creó el marco de un nuevo enfoque para la promulgación de tales leyes. A partir de este momento, decía, cada gobierno aceptaría las reglas comerciales de todos los demás como válidas en su propio territorio, siempre que naturalmente cumplieran unas normas subyacentes esenciales acordadas por el voto de la mayoría en Bruselas. Este fue el principio del "reconocimiento mutuo". Estos dos elementos consiguieron provocar la revolución del Acta Unica Europea.²²

De esta forma, al adoptarse el Acta Unica, los Estados miembros de la Comunidad ratificaron el objetivo de realizar gradualmente la unión económica y monetaria.

²² Colchester, Nicholas; Europa relanzada, Ed. P&J, Barcelona, 1991, pp.20-21.

1.3. Del mercado interior a la unión económica y monetaria.

El Informe Werner, elaborado en 1970, presentó un plan para la consecución de la unión económica y monetaria. Siguieron a dicho informe varias medidas importantes: en 1972 se creó la "serpiente monetaria", en 1973 se constituyó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) y las primeras decisiones relativas a la convergencia se adoptaron en 1974. Sin embargo, el proceso de integración iniciado entonces se vió frenado por las distintas reacciones registradas en los Estados miembros ante la crisis económica de aquel período.

Fue hasta 1979 cuando se relanzó el proceso de integración monetaria con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME); con ello fue posible crear una zona de creciente estabilidad monetaria y, merced a la disciplina que impuso, el SME contribuyó a que en los países con tasas de inflación relativamente altas se practicara una política monetaria orientada a estabilizar los precios. De este modo, el SME sentó las bases de la convergencia económica entre los Estados miembros.

Entre 1979 y 1983 se produce un total de siete realineamientos de los tipos de centrales de flotación dentro del SME. La más importante es la realineación de marzo de 1983 que involucra a todas las monedas: se establece que los cambios que se decidan emanarán de decisiones comunes y no de

acciones unilaterales. En consecuencia, los realineamientos adquieren dimensión política, técnicamente difíciles de adoptar y, en ocasiones, altamente conflictivas.

Siguiendo la definición del Tratado de Roma, el mercado interior implica "un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado". Con el Acta Unica (artículo 13, ahora artículo 8 A del Tratado CEE), los Gobiernos de los Estados miembros manifestaban su firme voluntad de tomar los acuerdos necesarios para la plena realización del mercado interior antes del 1 de enero de 1993, en especial las medidas expuestas en el Libro blanco. No obstante, la fijación del plazo en el Acta Unica no tiene efectos legales automáticos.

Pero la neblina de partida era considerable. El programa se propuso, sobre todo, con base en la voluntad política de superar la penuria económica y política del lustro anterior a 1985 y como una tentativa casi desesperada. Las alternativas parecían ser todas peores. Inmediatamente los estudios comenzaron sobre los fundamentos, las condiciones y los efectos de un proceso similar.

El informe Padoa-Schioppa (1987) apareció en abril de 1987. Su inspiración procedía tanto del libro blanco como de la ampliación a la península Ibérica como dos elementos clave

de la integración comunitaria. El calado teórico del informe es considerable y las cuestiones a las que trata de dar respuesta son los fundamentos y las condiciones de la integración comunitaria.

Con mucho mayor impacto e influencia que el anterior, el informe Cecchini (Cecchini et al.(1988), Emerson et al. (1988)) trataba de discernir y cuantificar los efectos del mercado interior sobre la economía comunitaria. Para sus autores, las ganancias derivadas del mercado interior representaban las ganancias de la no-Europa.

El denominado Comité Delors presenta su informe final sobre las vías de alcanzar la Unidad Económica y Monetaria, en el cual se propone un plan de tres etapas. En la primera, se plantea la coordinación más estrecha de las políticas económicas y monetarias de los Estados Miembros; en la segunda, el establecimiento de un Banco Central Europeo; y en la tercera, la creación de una moneda europea única que reemplazaría a las monedas nacionales.

Tal como proponía el informe Delors, la primera etapa encaminada a la Unión Económica y Monetaria dió comienzo el 1 de julio de 1990.

Publicado en marzo de 1988, el Informe Cecchini se realizó a instancias de la Comisión Europea con el propósito

de anticipar los posibles beneficios que tendría para Europa la aplicación de un auténtico mercado único. El Informe, que se inspiró en buena medida en el Libro Blanco de 1985, analizaba los costes que suponía mantener fragmentados los mercados de la CE; ponía de relieve, por ejemplo, las disparidades intracomunitarias en lo referente a los servicios bancarios y de transporte.

1.4. La Comunidad Europea ante el nuevo contexto

internacional en los noventa: el camino hacia

Maastricht.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 colocó a Europa en la oportunidad de un nuevo comienzo que generaciones anteriores sólo hubieran podido soñar.

Este suceso precipitó la reincorporación de los estados de la hoy inexistente República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania, formalmente, el 3 de octubre de 1990.

El proceso de reinserción ha sido muy complejo, particularmente la conversión de una economía centralizada y dirigida desde la Unión Soviética por otra sustentada en el libre mercado.

Después de la caída del Muro de Berlín en 1989, Alemania recupera el liderazgo europeo: la unificación de las dos alemanías se da, para sorpresa del mundo entero, en muy poco tiempo. De ser "un gigante en lo económico y enano en lo político" la Alemania unificada es, tras 50 años, otra vez el timón europeo.

Para Alemania es importantísimo apoyar democracias estables en todas direcciones, y la historia de la posguerra ha demostrado que la integración europea es un eficiente estabilizador, económico y político. La Alemania unida ve su futuro atado con aquél de las naciones adyacentes a ella, de las cuales Alemania tiene más que cualquier otro país en Europa. Si ahora la Comunidad Europea tiene un volumen de operaciones de comercio exterior de dos mil 808 millones de dólares, la incorporación del centro, este y sudeste de Europa en sus proyectos comerciales lo incrementará sustancialmente. Y los primeros en cortar la rebanada grande del pastel serán las grandes corporaciones alemanas: químicas, siderúrgicas, de bienes de capital, electrónica y de computación, así como de automóviles.²³

Es vital para Alemania el ser parte de una cada vez más cercana unión. Como un futuro miembro de la UEM (en 1997 o, más cercano a 1999), debe garantizar que la integración

²³ "Alemania, motor de la Unión Europea", El Financiero, marzo 12 de 1995, p.56.

monetaria, incluyendo una unidad de cuenta europea, sea sostenida por una mayor integración política entre los participantes de la UEM. La historia muestra que una unión monetaria sin una piedra angular política fuerte está condenada a muerte.

Más importante aún, la cuestión alemana no ha sido completamente resuelta por la reunificación de 1990. Adaptar a este coloso dentro del ambiente europeo representa un problema. La UEM no es sólo un proyecto económico, sino que también significa un medio para vencer lo que algunos perciben como la hegemonía monetaria del Bundesbank alemán. La integración europea y los lazos Atlánticos se han vuelto elementos centrales de la razón de estado de Alemania y la actitud cosmopolita de su generación de postguerra; ellos también han sido un medio para construir una confianza internacional y conseguir apoyo externo para restaurar la unidad nacional. Alemania necesita de la confianza de sus vecinos y socios para evitar que estos consideraran crear coaliciones para balancear y contener su preponderancia demográfica, económica y política.

Algunos europeos, especialmente en Inglaterra, opinan que la única gran materia que resta para la UE, es su ampliación hacia el este y que una más cercana unión sólo ayudaría a Alemania a mantener su hegemonía europea, la cual alcanzó en dos guerras mundiales. La mayoría de los observadores

políticos franceses, como quiera que sea, creen que la ampliación de la UE sin su profundización debilitaría la posición francesa y fortalecería la alemana. Los demás Estados miembros de la UE tienen la parte más pequeña del pastel del poder. Pero en términos de influencia, Alemania -cercado por países que miran a Bonn (o Berlín) como el centro de gravedad- que podría ser el único beneficiario. Ya la clase política alemana está preparada para ceder algo de su soberanía que ha adquirido a través de su unificación, creyendo casi en su totalidad que es la única manera de evadir las trampas de la política exterior del pasado.

Por más de 40 años, la especial relación entre Francia y Alemania ha sido un ingrediente vital en la espectacular reconciliación europea después de la Segunda Guerra Mundial y su creciente unificación; sin embargo, hay crecientes tensiones en la relación. En el pasado, fueron mantenidos juntos por una amenaza común, el imperio soviético. No obstante, tenían un delicado equilibrio: la influencia internacional de Francia como potencia nuclear independiente y miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo hacen el miembro político y estratégicamente dominante del par; sin embargo, Francia ha debido aceptar el dinamismo superior de la economía alemana. Mientras el antagonismo Este-Oeste mantuvo la división alemana, la bomba francesa pudo equilibrar el marco alemán. Claro está que uno no debe idealizar el pasado. Incluso antes de la caída del

Muro de Berlín. Francia tuvo sospechas acerca de los verdaderos intereses alemanes en la región. Por su parte, Alemania se mostraba sorprendida por la incapacidad francesa de superar el temor por el agresivo pasado alemán.

Este frágil equilibrio ha cambiado. Alemania está unida y es sabedora de su nueva tendencia hacia el centro de Europa. Una más resguardada Alemania está ahora enfrentando a Francia que está menos resguardada en su identidad y orientación europea. Desde la reunificación alemana, Francia sólo puede hacer hincapié de su inferioridad demográfica. Los desestabilizantes debates políticos franceses en vísperas de las elecciones presidenciales también exacerbaron su inseguridad sobre su permanencia internacional y la racionalidad de su opción europea.

Para Francia, apoyar a la UE fue una manera de ganar poder e influencia. Francia, por sí misma, no podría mantener su política de grandeza. Sólo podría hacerlo a través de Europa. Hoy en día, muchos dentro de la élite política y económica en Francia desean saber si han estado trabajando erróneamente para promover los intereses alemanes. Ellos ven el apoyo alemán para el acceso de las naciones del este y centro de Europa a la UE, como una prueba de los esfuerzos alemanes de extender su esfera de influencia sin un control en Europa.

La cuestión de la integración europea se convertiría una materia de seria controversia con la firma del Tratado de Maastricht, ya que: Por un lado, la Comunidad Europea ha ayudado a expandir el mercado de bienes agrícolas franceses, a proteger a la cultura francesa por medio de la reducción del influjo de los productos audiovisuales americanos, y a encapsular a Alemania en el sistema democrático de Europa Occidental. Por otro lado, la Comunidad Europea no ha ayudado a compensar la pérdida de empleos en Francia o a garantizar la consumación del Estado benefactor. Más seria, es su nula colaboración para mejorar la seguridad militar francesa.²⁴

Con todo y a pesar de estas sospechas que se manifiestan al tiempo de la reunificación alemana, la mayoría de las personas en Francia están convencidas de que no hay otras alternativas a la especial relación Franco-Germana y su rol como "núcleo duro" de la Unión Europea. Esta política reconoce la necesidad e inevitabilidad de la ampliación. Pero también hace notar los riesgos de dilución de Europa y el peligro de retrasar la red europea lo que provocaría que los miembros menos dinámicos impondrían su ritmo sobre los más dinámicos. Claro está que Francia no desea que lo dejen sólo en el grupo del "núcleo duro" con los alemanes. Pero las alternativas no abundan.

²⁴ Safran, William: *The French Polity*, Ed. Longman, New York, 4a ed., 1995, p.321.

Gran Bretaña, como una potencia nuclear media con una tradición de intervención militar, sería el aliado estratégico natural de Francia. Pero esto puede ser difícil que se traduzca en medidas concretas. aún cuando el establecimiento de relaciones cordiales es perceptible entre los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU que pelearon juntos en el Golfo Pérsico y Bosnia. Gran Bretaña quizá tardará en tener por cierto que su especial relación con los Estados Unidos no es la misma de antes.

La única alternativa para Gran Bretaña ahora es buscar una mayor integración dentro de la UE, no sólo como participante en un área de libre comercio, sino como una fuerza política clave en este proyecto político supranacional. El dilema europeo actualmente es de que uno no se puede profundizar la UE con la Gran Bretaña, pero tampoco lo puede hacer sin ella.

La precaria situación política y económica de Italia tampoco le permite ser un socio enteramente completo en la planeada UEM o un socio estratégico para Francia.

España, otro socio potencial para Francia, está también preocupado con problemas internos. Los demás países de la UE son muy pequeños y carecen de peso político.

La modificación del paisaje geopolítico del continente europeo que se ha producido después de 1989 con la disolución del Pacto de Varsovia, la reunificación alemana y la dislocación de la Unión Soviética, unida al resurgir de las tensiones nacionalistas, que han llegado hasta la guerra civil y la desmembración de Yugoslavia, han inducido a los Quince a dar un salto cualitativo en la cooperación política.

Esta cooperación política se tradujo en negociaciones para firmar un nuevo Tratado, el de la Unión Europea, y de esta manera adaptar a la Comunidad a la nueva dinámica internacional mediante objetivos más ambiciosos en su búsqueda por integrarse más sólidamente.

2. LAS NEGOCIACIONES DE MAASTRICHT Y EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

2.1. La Cumbre de Maastricht: Negociaciones y acuerdos alcanzados.

Todas las novedades que se han incorporado al texto del Tratado de la Unión Europea de Maastricht han estado encima de la mesa de la Comunidad desde hace decenios. Por ello cabe decir que Maastricht recoge el fruto de un largo debate desarrollado a lo largo de años.

Dos ejes han aglutinado la negociación:

- La culminación del gran espacio económico sin fronteras (que va más allá de la mera Unión Aduanera) con la introducción de una moneda única consubstancial a una Unión Económica y Monetaria.

- El establecimiento de las bases de una Unión Política mediante:

- * la atribución de mayores poderes al Parlamento Europeo,
- * un juego institucional más ágil y más vinculante,
- * un reforzamiento de la cohesión económica y social de la Unión,
- * una Política Exterior y de Seguridad Común.

* y la incorporación de la dimensión humana y de políticas que superan el enfoque tradicional economicista.

Estos ejes se han negociado en dos Conferencias Intergubernamentales que se abrieron en Roma en diciembre de 1990 (una dedicada a Unión Política y la segunda a Unión Económica y Monetaria) y que culminaron el 7 de febrero de 1992 con la firma por parte de los jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad de un Tratado de la Unión Europea (TUE) que modifica el Tratado de Roma, el Acta Unica y todas las revisiones anteriores de que han sido objeto los textos fundacionales.

2.2. Estructura y disposiciones generales del Tratado de la Unión Europea.

En la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en Dresde, celebrada a principios de 1990, se convino en que para avanzar en la integración comunitaria era necesario establecer soluciones institucionales y jurídicas distintas para sectores distintos. En efecto, se confirmó que las cuestiones de política exteriores y de defensa y los temas relativos a interior (control de las fronteras exteriores, política de inmigración, cooperación policial...) y justicia, no podían

quedar sometidos en las actuales circunstancias a todas las reglas aplicables en la Comunidad Económica Europea.

Por la especial sensibilidad política de estas cuestiones se deseaba conservar la capacidad de los Estados miembros para hacer propuestas en estas nuevas cuestiones, aunque compartiendo en ocasiones la iniciativa legislativa con la Comisión. Igualmente, la posibilidad de someter estos temas al Tribunal de Justicia de la Comunidad hubiera requerido una armonización legislativa previa siempre difícil y compleja, prueba de ello son las diferencias entre derecho continental y el "common law" británico.

Para hacer frente a estas dificultades, al igual que ocurrió con el Acta Única, se abandonó la idea de dotar a la Unión de una estructura unitaria, en forma de "árbol" (un tronco común con ramas y raíces saliendo del mismo). Por el contrario, se concibió una estructura tripartita (frente a la dual del Acta Única), considerada en el argot de la negociación como de "partenón" o "templo griego", en la que existen tres "pilares" bajo un único "frontispicio".

El Tratado, aparte de 17 protocolos vinculantes y un acta final con 33 declaraciones interpretativas y con valor político, pero no jurídico, consta de siete títulos, organizados conforme a dicha estructura tripartita:

* Un pilar comunitario, que modifica los Tratados de Roma y de París y el Acta Unica e incorpora la nueva Unión Económica y Monetaria (títulos II, III y IV).

* Un segundo pilar, referido a las cuestiones de política Exterior y Seguridad Común, incluyendo la Defensa (PESC). Este título (el V) abarca, superándolo, el ámbito de la antigua Cooperación Política. Sin embargo, su carácter es diferente, ya que ahora no se trata de una simple cooperación intergubernamental, puesto que no son los Estados miembros, sino el Consejo, el que decide; la Comisión participa y, en determinados casos, rige la regla, no del consenso, sino de la unanimidad, previéndose en algunos otros la posibilidad del voto por mayoría.

* Un tercer pilar recoge el hasta entonces campo de la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior (título VI).

Cada pilar tiene sus propias reglas de juego, pero unas mismas "Instituciones" (principio de unidad institucional). En el pilar comunitario rigen- con algunas peculiaridades, en el caso de la Unión Económica Monetaria (UEM) las reglas clásicas de la Comunidad (iniciativa legislativa exclusiva de la Comisión; decisión final del Consejo y, en algunos casos, del Parlamento; decisiones recurribles ante el Tribunal de Justicia; financiación a cargo del presupuesto comunitario), mientras que en los otros dos pilares algunas de estas reglas se modifican o no se aplican. Una segunda diferencia radica en

que en el pilar comunitario existen numerosas cuestiones que se deciden por mayoría cualificada, mientras que en los otros dos pilares se aplica la unanimidad como sistema general de decisión.

Completan el Tratado los títulos I (arts. A a F) y VII (arts. L a S), con las Disposiciones Comunes y Finales, respectivamente, que abarcan a los tres pilares antes citados. Se trata, pues, de un "frontispicio" común con disposiciones aplicables a toda la Unión y que establecen:

* Unos objetivos generales (art. B): promueve un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores; refuerza la cohesión económica y social; establece una Unión Económica y Monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del Tratado; afirma la identidad de la Unión en el ámbito internacional; refuerza la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros; desarrollan una cooperación estrecha en el ámbito de la Justicia y de los asuntos de Interior; mantiene íntegramente el "acervo" comunitario y lo desarrolla según el procedimiento previsto en el artículo N.2.

* La Unión respeta la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos (art.F.1).

* La Unión respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio de Roma de 1950 (art.F.2).

* El principio de suficiencia de medios, introducido ante la insistencia de España, que consiste en dotar a la Unión de todos los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y realizar sus políticas (art.F.3).

* El principio de subsidiaridad, como mecanismo de atribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros en las materias que no sean competencia exclusiva de la primera. Este mecanismo, mencionado en el artículo B, opera conforme al artículo 3 B, en base a criterios de eficacia que se juzgan por la dimensión o los efectos de las acciones que se lleven a cabo. La subsidiaridad va a ser un elemento capital para combinar los esfuerzos de la Unión y de los Estados miembros, evitando conflictos y solapamientos. Contribuirá a evitar una hipertrofia legislativa por parte de Bruselas y las tendencias hacia el centralismo burocrático.

* El principio de unidad institucional. La Unión tendrá las mismas instituciones para los tres pilares. Se establece, pues, un marco institucional único en cuya cúspide se encuentra el Consejo Europeo (arts.C y D). El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia serán las instituciones comunes que ejercerán sus competencias en las condiciones previstas en el Tratado (art. E).

* Finalmente, dentro del frontispicio común, las Disposiciones Finales (tit. VII) contienen dos artículos importantes: el N, que establece el principio de revisión que

ahora vemos, y el 9. que modifica el antiguo artículo 237. referente a la ampliación de la Unión; en dicho artículo se indica que cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. El Consejo deberá pronunciarse al respecto por unanimidad, después de consultar a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.

Todo ello será sometido a la ratificación en todos los Estados miembros. Esta disposición es importante, ya que cualquier futura solicitud de adhesión deberá referirse al ingreso en la Unión y no simplemente en la Comunidad Europea, es decir, una adhesión que incorpore todo el acervo actual y el que se completa en Maastricht, incluyendo aspectos relativos a la PESC y asuntos de Justicia e Interior.

Como vemos, Maastricht no pretende ser el punto final de llegada. Su propia estructura, que incluye cláusulas evolutivas, que prevén la posibilidad futura de que materias que ahora quedan en los dos pilares no comunitarios (PESC, Justicia e Interior), pasen al pilar comunitario, así como una disposición (art. N) que considera la revisión del Tratado y convoca a este efecto una Conferencia Intergubernamental para 1996 (en la que se examinarán no sólo las mencionadas cláusulas, sino otras cuestiones, como la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión Consejo-PE), muestra claramente que se trata de una etapa más en la integración europea. Si bien supone un importante salto

cuantitativo con relación a la Comunidad ya existente, reforzando sus componentes supranacionales.

Pero la propia estructura del Tratado muestra que estamos todavía lejos de una Europa federal. Ante las fuertes reacciones que el término "federal" provocaba en algunos Estados miembros, sobre todo en el Reino Unido, se optó por suprimir dicho término del artículo A. Como lo importante no era dejarse arrastrar por la mística de las palabras, sino aportar mejoras al Tratado que supongan un avance hacia una mayor integración, la frase que calificaba el Tratado como una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa "con una perspectiva federal" se substituyó por otra en la que se dice que en esa Unión "las decisiones serán tomadas de forma lo más cercana posible a los ciudadanos". Esta última es una traducción directa del alemán de una definición de la estructura política de Alemania que es precisamente un Estado federal.

2.2.1. La Unión Política.

El significado y alcance de la unión política de los Doce, ha sido objeto de intensas negociaciones entre los miembros comunitarios, produciéndose incluso posiciones contrapuestas a lo largo del proceso, que resurgieron con el

debate sobre la profundización o la ampliación de la Comunidad durante 1990. Los Estados que abogaban por una profundización de la CE lograron impulsar la unión política gracias a su gran contribución en la realización de una conferencia intergubernamental sobre unión política paralela a la conferencia sobre la unión económica y monetaria (finalmente realizadas en Roma en diciembre de 1990). De estas conferencias intergubernamentales nació el Tratado de Maastricht, cuyo objetivo es transformar la Comunidad Económica Europea en una Unión Europea.

Las posiciones acerca de la unión política se han centrado en torno al hecho de transferir soberanía en diversas materias, así como la cantidad a transferir.

Países como Alemania, Francia, España, entre otros, están a favor de una mayor transferencia de soberanía a las instituciones comunitarias, en áreas como la política exterior, la política monetaria, la política social, etc., con la perspectiva de una Europa de carácter federal. Por el contrario el Reino Unido, Dinamarca y en menor medida Irlanda, han sido renuentes a conferirle un carácter federal a la Unión y a ceder soberanía en áreas económicas, así como en áreas políticas como la política exterior, de seguridad, justicia o social, favoreciendo sistemas de cooperación intergubernamental sobre los procedimientos supranacionales.

Pero la Comunidad se ha dado la posibilidad, a través del Tratado de la Unión Europea, de llegar a una solución de compromiso. Como fruto de este acuerdo, la Unión adquiere una arquitectura compleja e incluso confusa, combinando las Comunidades Europeas (construcción supranacional) reformadas para dar cabida entre otras cosas a una Unión monetaria, con los acuerdos de cooperación entre los Estados miembros (construcción intergubernamental) en materias tales como la política exterior y de justicia e interior.

La falta de consenso político respecto de la Unión provocó que las disposiciones comunes, donde se establecen la naturaleza, los objetivos y el marco institucional único de la Unión fueran objeto de intensos debates. De donde la vocación federal de la Unión se convirtió en el eje de dichas discusiones. Finalmente, el término vocación federal desaparecerá días antes de la reunión de Maastricht, debido a la frontal oposición del Reino Unido y Dinamarca, para los cuales dicha vocación constituía la concreción de amenazas presentes y futuras a la soberanía nacional,²⁵ siendo reemplazadas por una referencia al principio de subsidiaridad, al señalar que en la Unión "las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos" (Art.A). Este principio, como ya lo he mencionado, es una de las características fundamentales de la Unión Europea y supone una

²⁵ El País, Madrid, 4 de diciembre de 1991, p.5.

expresión del principio en virtud del cual los Estados miembros preservan su identidad individual.

A continuación se resumen las principales innovaciones introducidas por el TUE, según los diferentes sectores:

2.2.1.1. La Comunidad Europea (Tít. II, III y IV.

2.2.1.1.1. Modificaciones.

Estas modificaciones tienden, dentro de los condicionantes a que se ve sometido actualmente el proceso de construcción europea a colmar el llamado "déficit democrático". Por lo general, puede afirmarse que se ha producido un reforzamiento de los poderes institucionales comunitarios frente a los Estados miembros, sin que ello se vea afectado o limitado por el reforzamiento del Consejo Europeo. El peso de este Consejo en el funcionamiento de la Comunidad ha ido en constante aumento. Prueba de ello es el hecho de que el TUE configura por vez primera al Consejo Europeo como el máximo órgano político de la Unión, el cual está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, asistidos por sus Ministros de Asuntos Exteriores, y por un miembro de la Comisión. Se determina que se reúna al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del país que ejerza la Presidencia del Consejo. La función del Consejo

Europeo es la de impulsar el desarrollo de la Unión y fijar sus grandes orientaciones generales, tanto políticas como económicas (art.D).

Con respecto al Parlamento Europeo (PE), el Tratado refuerza los poderes de éste al:

-atribuirle la facultad de solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas.

-generalizar el procedimiento de cooperación legislativa con el Consejo.

-introducir un procedimiento de codecisión en varias materias importantes (programa plurianual de medio ambiente, programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, legislación sobre mercado interno, etc.). Este procedimiento es recogido por el artículo 189 B y consiste en un mecanismo de triple lectura en el que tanto el Parlamento y el Consejo se erigen en colegisladores, nombran en caso de desacuerdo un Comité de Conciliación y pueden, si persistiese el desacuerdo, bloquear cualquier decisión.

- fortalecer sus poderes de control político y financiero sobre la Comisión (doble investidura, comisiones de encuesta) y

- reforzar sus mecanismos y medios de acción, tanto a través del derecho de petición como al aumentar los supuestos en los que se requiere su dictámen conforme (por ejemplo, en las decisiones sobre los Fondos Estructurales).

En las Declaraciones del TUE números 13 y 14.²⁶ y como coadyuvante para corregir el déficit democrático, se destaca la importancia de la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión y de los contactos de éstos con el PE, que pueden reunirse bajo la forma de Conferencia de Parlamentos o "assises".

Sin embargo, como lo menciona Tamames: "de los poderes transferidos por los parlamentos nacionales a la Comunidad, los esenciales siguen siendo ejercidos por el Consejo; por lo cual el llamado *déficit democrático* (recuérdese cap. III. 10) de la Comunidad Europea aún subsiste".²⁷

En otra Declaración (15)²⁸ se señala la necesidad de llegar a un acuerdo que permita adaptar el número de diputados al Parlamento Europeo a la nueva situación y antes de las elecciones de 1994. Esta adaptación es necesaria, en primer lugar, por las mayores dimensiones de la República Federal de Alemania, y también con vistas a una Comunidad ampliada. En la misma Declaración se establece que se estudiará igualmente la cuestión relativa al número de miembros de la Comisión.

²⁶ Véase el Tratado de la Unión Europea, declaraciones 13 y 14.

²⁷ Tamames Ramón; La Unión Europea, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 89.

²⁸ Véase el Tratado de la Unión Europea, declaración 15.

El Consejo de Ministros gana en capacidad de decisión y en eficacia, al aumentar sensiblemente los supuestos previstos para la toma de decisiones por mayoría cualificada. Por su parte, la unanimidad aún es indispensable para ciertas decisiones de importancia. Pero también el Consejo aumenta su autonomía y eficacia a través de dos nuevos mecanismos: el primero es el nuevo artículo 146 que señala que el representante de cada Estado miembro es aquél de rango ministerial que está autorizado para comprometer al *Gobierno de dicho Estado miembro*, con lo que se pone de manifiesto que los representantes reunidos en el Consejo obligan a los Estados que representan. Hay que señalar, que la modificación de este artículo obedece al deseo de algunos Estados miembros de poder contar en el Consejo con un representante de nivel ministerial que no tiene por qué ser necesariamente un *miembro del Gobierno*, como decía el viejo artículo 146. El segundo mecanismo queda oculto en la frase *sin perjuicio del artículo 151* que aparece en diversas disposiciones que se refieren a los órganos preparatorios de las decisiones en materia de Unión Económica y Monetaria, Política Exterior y asuntos de Justicia e Interior. Significa que se mantiene el papel centralizador del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), ayudado por un Secretariado del Consejo, que queda considerablemente ampliado y reorganizado.

Aunque no se modifica la posición institucional de la Comisión, su papel se incrementa en la medida en que se

amplian las competencias de la Comunidad. Pero al mismo tiempo queda más sometida que antes al control político y financiero del Parlamento Europeo. En el TUE se modificaron los artículos 158 y 159 del Tratado de Roma, relativos a las formas de elección, plazos de mandato, etc., de los miembros de la Comisión. En el apartado 3 del artículo 158 se establece que, a partir de 1995, la Comisión se nombrará por un período coincidente con la legislatura del Parlamento Europeo. Esto, añadido al derecho de este último para censurar a la Comisión, supone una mayor dependencia política de esta última institución respecto al Parlamento. En efecto, cada Parlamento tendrá su Comisión al coincidir sus períodos de ejercicio. En materia de UEM, la Comisión tiene menores poderes que en el resto del pilar comunitario, ya que muchas decisiones en este campo se reservan al Banco Central y al Consejo Europeo y los Estados miembros mantienen cierta capacidad de iniciativa en materia económica y monetaria.

El TUE (art. 171) introduce la posibilidad de que el Tribunal de Justicia imponga sanciones económicas a los Estados miembros que no cumplan una segunda sentencia condenatoria sobre un mismo caso. Esto supone una clara mejora para la aplicación del derecho comunitario y, por lo tanto, para la eficacia de la Unión.

En cuanto al marco general, por primera vez el Tratado de la Unión Europea eleva el Tribunal de Cuentas al rango de

institución comunitaria, concediéndole poderes acrecentados para un control completo y sistemático de la legalidad y la conformidad de todos los gastos comunitarios y del sistema financiero de la Unión. Al tiempo que se realiza su cometido de realización del informe anual, con el fin de vigorizar su papel como gran auditor de un gasto cada vez más criticado por su expansión.

Asimismo, se ha creado un Comité de las Regiones de carácter consultivo (198A), que representa un paso importante para que se tengan en cuenta, a nivel comunitario, los intereses y puntos de vista de los 158 miembros que representan a las distintas regiones y entidades locales de la CEE, y que sirva a su vez de amortiguador de posibles excesos nacionalistas.

2.2.1.1.2. La Ciudadanía Europea.

En junio de 1984, el Consejo Europeo consagró oficialmente la noción de "Europa de los ciudadanos" al crear un comité ad hoc, presidido por Pietro Adonnino, que elaboró dos informes donde se recogían propuestas para acercar Europa al ciudadano.

El pasaporte europeo en circulación a partir de 1985 tiene un valor simbólico. Se trata del primer documento común

a todos los ciudadanos de los doce miembros de la CE. Sin embargo, hasta Maastricht, la CE carecía de un capítulo con aspectos humanos que trascendiese los aspectos puramente económicos. Esta fue una de las razones por las que el ciudadano se desinteresaba de la construcción europea, ya que el ejercicio de derechos ciudadanos a nivel comunitario se limitaba a la posibilidad de elegir y ser elegido en las elecciones al Parlamento Europeo.

El TUE establece una ciudadanía de la unión como objetivo, regulándola en un capítulo específico del TUE (arts.8 y 8A al 8E).

Este concepto se articula en torno a los tres elementos siguientes:

-Otorga tres nuevos derechos a los nacionales de los Estados miembros: 1) el derecho a circular libremente; 2) el derecho de residencia en el territorio de la unión; 3) el derecho a votar y ser elegido en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Estos derechos no substituyen a los derechos nacionales, sino que se añaden al de la correspondiente nacionalidad.

-Crea una serie de instrumentos con el fin de proteger al ciudadano europeo: el derecho de petición ante el PE; el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo a nivel de la

Unión; el derecho a contar con la protección diplomática y consular de cualquiera de los Doce en un tercer país.

-Prevé un procedimiento para incorporar nuevos derechos para el ciudadano europeo (informe trienal de la Comisión y decisiones del Consejo por unanimidad), lo que exigirá la aprobación por los doce Parlamentos de los Estados miembros, pero no requerirá una modificación del TUE.

Es así como el TUE establece un vínculo directo entre la integración del continente y la participación ciudadana.

2.2.1.1.3. Competencias de la Comunidad en el marco de la Unión Política.

El TUE mantiene las anteriores competencias comunitarias, amplía las existentes en algunos ámbitos y crea nuevas políticas y acciones comunitarias. Ello puede resumirse de la forma siguiente:

Mantenimiento de las actuales políticas.

Son las relativas a la unión aduanera, a la realización del mercado interior y a las políticas comunes tradicionales (políticas agrícola, pesquera, de transportes y comercial). Conviene señalar aquí que si bien las relaciones exteriores de

la Comunidad, en su acepción tradicional de política comercial, permanecen intactas, un nuevo artículo 22B y el 228A sistematizan de una manera global la actuación comunitaria en esta importante materia.

Reforzamiento de las políticas comunitarias existentes.

El reforzamiento de algunas políticas comunitarias previstas en el Tratado de Roma y el Acta Unica (medio ambiente, investigación y desarrollo, formación profesional) completa la acción de la Comunidad en los campos en los que la acción nacional no resulta suficiente para atender a los desafíos que trascienden las fronteras de un Estado. En efecto:

+ En materia de Medio Ambiente (arts. 130 R, S y T), el paso de la regla de voto de la unanimidad a la mayoría calificada para la adopción de las decisiones del Consejo facilitará la defensa y protección de dicho medio, especialmente en cuestiones que afectan al planeta y a grandes áreas que desbordan los territorios de cada Estado miembro (efecto invernadero, defensa del medio marino, emisiones a la atmósfera). La protección de un entorno sano, la calidad de vida y los efectos transnacionales del medio ambiente justifican plenamente reforzar esta política comunitaria. No obstante, las cuestiones de fiscalidad, de ordenación del territorio y la política del agua, por sus implicaciones

la Comunidad, en su acepción tradicional de política comercial, permanecen intactas, un nuevo artículo 228 y el 228A sistematizan de una manera global la actuación comunitaria en esta importante materia.

Reforzamiento de las políticas comunitarias existentes.

El reforzamiento de algunas políticas comunitarias previstas en el Tratado de Roma y el Acta Unica (medio ambiente, investigación y desarrollo, formación profesional) completa la acción de la Comunidad en los campos en los que la acción nacional no resulta suficiente para atender a los desafíos que trascienden las fronteras de un Estado. En efecto:

+ En materia de Medio Ambiente (arts. 130 R, S y T), el paso de la regla de voto de la unanimidad a la mayoría calificada para la adopción de las decisiones del Consejo facilitará la defensa y protección de dicho medio, especialmente en cuestiones que afectan al planeta y a grandes áreas que desbordan los territorios de cada Estado miembro (efecto invernadero, defensa del medio marino, emisiones a la atmósfera). La protección de un entorno sano, la calidad de vida y los efectos transnacionales del medio ambiente justifican plenamente reforzar esta política comunitaria. No obstante, las cuestiones de fiscalidad, de ordenación del territorio y la política del agua, por sus implicaciones

evidentes. seguirán siendo objeto de decisiones por unanimidad. El Fondo de Cohesión se habilita para financiar, junto con las infraestructuras del transporte, las acciones medioambientales que decidan los Estados beneficiarios para la aplicación de la legislación comunitaria. Así, el cuidado del Medio Ambiente pasó a formar parte de las prioridades más sensibles de la Unión Europea.

+ La Investigación y Desarrollo (I+D) es vital para mantener la competitividad de la industria europea. Las prioridades de la Comunidad son: una mayor concentración en I+D, más programas a escala comunitaria. financiación conjunta cuando resulte adecuada y una mejor divulgación de los resultados. Los grandes proyectos, la difusión de la tecnología, la cooperación y el trabajo común entre universidades y empresas de varios Estados miembros, son razones suficientes para fortalecer esta política que se introdujo en el Acta Única para mejorar la competitividad de la CEE en el mercado mundial, especialmente frente a Japón y a Estados Unidos (arts. 130F a P). Se aplica la regla de la mayoría calificada, a excepción del programa marco, que se adopta por unanimidad.

+ La formación profesional (art. 127) es un elemento también determinante en la competitividad económica a escala planetaria. Las acciones comunitarias previstas en el Tratado aportarán un valor añadido al permitir el intercambio y la difusión de experiencias nacionales, facilitarán la adaptación en procesos de reconversión, así como los ajustes

industriales. y mejorarán la formación profesional permanente. Las decisiones en este campo se adoptan por mayoría calificada.

+ La Europa social. El nuevo Tratado representa en materia social un salto cualitativo importante. En efecto, en el Tratado de Roma solamente se regulaban los aspectos sociales relacionados con la libre circulación de los trabajadores, se preveía el establecimiento de principios en materia de formación profesional y se creaba un Fondo Social Europeo para coadyuvar a la realización de programas sociales nacionales de acceso al empleo y de financiación de programas de formación profesional. El Acta Unica no modificó esta situación, ya que únicamente incluyó como competencia adicional la de la seguridad e higiene en el trabajo. El Tratado de la Unión cubre importantes lagunas en esta materia y establece las bases jurídicas para poder legislar "a once".

Nos encontramos, pues, ante una anomalía juridico-política incontestable y que constituye el primer caso de una "Europa de geometría variable". En efecto, ante el rechazo del Reino Unido a adoptar una política social común, incluso considerando una cláusula de exclusión, y para posibilitar que los otros once países pudieran disponer de una auténtica política social a nivel de la Unión, los Doce convinieron en aprobar un Protocolo que establece una auténtica política social, pero que se aplicará únicamente por once Estados miembros (excluyendo por ahora al Reino Unido). Los mecanismos

y los efectos de ese Protocolo serán plenamente comunitarios (la Comisión propondrá, el Consejo decidirá con la colaboración del Parlamento, se podrá recurrir ante el Tribunal de Justicia, etc.). La regla general de voto es la mayoría calificada del Consejo, aunque se establecen algunos temas que requieren la unanimidad, especialmente los que pueden afectar a los equilibrios macroeconómicos esenciales (seguridad social, protección de los trabajadores en caso de rescisión de contrato, condiciones de trabajo de nacionales de terceros países, contribuciones financieras, etc.). Por otra parte, se potencia un diálogo social entre los agentes sociales y la Comisión a escala europea.

De esta suerte, y aunque de manera incompleta y defectuosa, la Unión incorpora, por fin, esta nueva dimensión social comunitaria, que es absolutamente imprescindible en una Unión Política, Económica y Monetaria.

Nuevas políticas y acciones comunitarias.

Las materias a las que el nuevo Tratado extiende la competencia comunitaria "strictu sensu" (se excluye por lo tanto la PESC), por primera vez y de manera expresa a nivel de derecho primario, aunque con diferentes procedimientos de decisión y ámbitos de acción, son las siguientes: política de visados, educación y juventud, cultura, sanidad pública, protección de los consumidores, grandes redes transeuropeas de

transportes, telecomunicaciones y energía, industria y cooperación al desarrollo.

Además, en la declaración No. 1 de Acta Final se prevé explícitamente la posibilidad de ampliar la competencia comunitaria a los ámbitos de la energía, la protección civil y el turismo, a través del procedimiento del artículo N y sobre al base de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1998.

Todo ello sin perjuicio del mantenimiento en el nuevo Tratado del antiguo artículo 235, verdadero "artículo comodín", que permite a la Comunidad legislar en materias no previstas por el Tratado cuando ello resulte necesario para lograr uno de los objetivos de la Comunidad. En tales casos, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, adoptará las disposiciones pertinentes.

La incorporación de nuevas políticas y acciones comunitarias, aportará, sin perjuicio de la aplicación a las mismas del principio de subsidiariedad,²⁹ un indudable valor

²⁹ El principio de *subsidiariedad* está definido en el artículo 3B del Tratado y significa que las decisiones de parlamentos, gobiernos y otros organismos se tienen que tomar en la esfera más cercana al ciudadano, en otras palabras, al nivel más bajo posible (local o regional); esas decisiones se tomarán a un nivel superior, sólo si éstas pueden hacerse mejor a escala comunitaria.

añadido sobre las acciones nacionales en esos campos. En efecto:

- La política de visados es una materia, hasta ahora intergubernamental, que queda incluida dentro del Tratado de la Comunidad Europea (art. 100 C), pasando por tanto a estar sometida a sus mecanismos propios. Hasta 1996 las decisiones del Consejo sobre la lista de países a los que se exigirá visado se decidirá por unanimidad y, posteriormente, por mayoría calificada.

- En materia educativa (arts. 126 y 127) se sientan las bases para acelerar la movilidad de los estudiantes, reforzando los actuales programas (Erasmus, Lingua, Comett, Petra, Force, Juventud con Europa, Tempus)³⁰, fomentando el reconocimiento académico de títulos y periodos de estudio, así como el desarrollo de la educación a distancia. Permite, además, desarrollar la dimensión europea de la enseñanza, principalmente a través del refuerzo del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros. Las decisiones de estos ámbitos se adoptan por mayoría calificada.

- La ampliación de conocimientos y la difusión de la cultura (arts. 128 y 129) permitirá una mejor comprensión de la historia de Europa, superando los tradicionales tópicos nacionalistas. Igualmente contribuirá a afrontar el desafío de la televisión de alta definición y a desarrollar una producción audiovisual propia, frente a la creciente

³⁰ Véase Tamames, ob.cit., pp. 188-191.

competencia de Estados Unidos o Japón. No se trata, pues, simplemente de una confrontación tecnológica, sino que además está en juego la conservación de la identidad y la riqueza cultural europea. Por la sensibilidad de las materias cubiertas por el art. 128, el Consejo decide por unanimidad, en co-decisión con el PE.

- En el ámbito de salud pública (art.129), las acciones comunitarias permitirán poner en común los recursos para luchar contra las grandes enfermedades (cáncer, SIDA, cardiovasculares) que exigen muy importantes medios de investigación. Aquí también se aplican las reglas de la mayoría calificada y la co-decisión.

- En materias de protección de consumidores (art. 129A), la Comunidad podrá legislar para proteger la seguridad e intereses económicos de los consumidores. Esta nueva política es necesaria para proteger la salud y la seguridad del consumidor en el gran espacio económico en que circularán libremente mercancías y servicios. El procedimiento de decisión es análogo al de los dos casos anteriores.

- Se establece como nueva competencia de la Unión la promoción y realización de grandes redes transeuropeas de infraestructura del transporte terrestre, marítimo y aéreo, energía y telecomunicaciones (arts. 129 B, C y D). Todo ello para garantizar la creación e interconexión de redes tecnológicas homogéneas que cubran todo el territorio de la Unión, principalmente sus zonas periféricas. También aquí el Consejo decide por mayoría cualificada en co-decisión con el

FE. No obstante, las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación de dicho Estado.³¹

- El Tratado incorpora, por primera vez, una disposición que habilita al Consejo para tomar decisiones (aunque por unanimidad) en materia industrial (art. 130) con el fin de facilitar los ajustes y las reconversiones industriales, favorecer la innovación tecnológica y promover mejor la competitividad de las empresas comunitarias, principalmente las pequeñas y medianas empresas. El criterio favorable a la competencia que adoptó el Tratado de la CEE fue confirmado por el TUE, de conformidad con el cual "las actividades de los Estados Miembros y de las Comunidades incluirán... la adopción de una política económica que... se aplicará de acuerdo con el principio de una economía de mercado libre con libre competencia" (art. 3A). Los recursos comunitarios se utilizarán para fortalecer la competitividad de la industria europea para hacer frente a sus competidores de Estados Unidos, Japón, entre otros. Al presentar ante el Parlamento sus propuestas financieras para 1993-1997, Delors resumió de la siguiente manera las razones que justifican esta acción: "En la actualidad, los factores determinantes de la

³¹ CE; "Redes Transeuropeas", Documento de la Comisión Europea, Bruselas, 1994, 8pp.

competitividad son los recursos humanos, la conquista de las tecnologías del futuro y un mejor aprovechamiento de las ventajas de un gran mercado".³²

- Por último, se introduce en el Tratado de Roma la cooperación al desarrollo (arts. 130 U, V, W, X e Y), que permitirá poder seguir realizando una política de cooperación más integrada, más coherente y con mayores medios. Hay que destacar aquí la aplicación del sistema de votación del artículo 189 C (mayoría calificada del Consejo, en cooperación con el Parlamento Europeo). lo que sin duda agilizará el proceso de toma de decisiones en este ámbito. La Comunidad, con sus Estados miembros, podrá así consolidarse como el mayor donante mundial a países en vías de desarrollo, contribuyendo con ello a suavizar las tensiones Norte/Sur.

2.2.1.1.4. La Cohesión Económica y Social.

La Unión ha consagrado como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento de la cohesión económica y social entre países pobres y países ricos de la Comunidad.

³² Véase, CE; "Una política de competitividad industrial para la Unión Europea", Boletín de la Unión Europea, Comisión Europea, Luxemburgo, suplemento 3/ 1994, 105pp.

Por cohesión económica y social en el proceso de integración europea se entiende aquella solidaridad financiera entre los Estados miembros que trata de tener en cuenta la riqueza relativa de los países a la hora de determinar la política de ingresos y gastos de la Unión Europea. Dicho de otro modo, esta cohesión se pretende alcanzar elevando el nivel de las regiones y de los Estados miembros más pobres para alinearlos con los de sus socios más ricos. Es por ello que se define a la cohesión como un factor necesario para posibilitar un desarrollo armonioso de la Comunidad.

La Cohesión fue un tema cuya negociación fue encabezada por países como España, Portugal, Grecia e Irlanda, consiguiendo un acuerdo de todos en el nuevo Tratado, consistente en:

- La configuración de la cohesión, no ya como una política, sino como un objetivo principal y básico de la Unión y de la Comunidad.

- El TUE en su protocolo sobre cohesión económica y social (art. 130D) prevé la creación de un Fondo de Cohesión destinado a proporcionar ayuda financiera para la realización de proyectos en materia de medio ambiente y redes transeuropeas de transporte en aquéllos países miembros cuyo PIB per cápita sea inferior al 90 por 100 de la media comunitaria y que cuenten con un programa de convergencia dirigido a cumplir las condiciones de disciplina

presupuestaria fijadas en el TUE (art. 104C). El Fondo de Cohesión representa un salto cualitativo al ser concebido, no sólo desde un punto de vista regional, sino interestatal.

- La aprobación de un Protocolo de Cohesión Económica y Social adicional al tratado de carácter vinculante, y que se incorporará como anexo al Tratado CEE que:

+ Consagrará la cohesión como un concepto integral y global. La cohesión no solamente se tendrá en cuenta al desarrollar las políticas sino a la hora de "formularlas", lo que permitirá adoptar "políticas cohesivas" impregnando muchas decisiones y acciones comunitarias de elementos de solidaridad. Esta mejora es vital para el pleno desarrollo y éxito continuado de la Unión.

+ Modificará el actual sistema de ingresos (recursos propios) para aprovechar "la capacidad contributiva" de los Estados miembros (esto es, su riqueza relativa) y para corregir sus elementos regresivos, en especial el tercer recurso de base IVA, que penaliza relativamente más a los países menos desarrollados (con un porcentaje de consumo proporcionalmente mayor en relación con el de inversión).

+ Mejorará los porcentajes y las condiciones de la cofinanciación comunitaria para los países más desfavorecidos.

+ Dará mayor margen de flexibilidad a la gestión de los Fondos Estructurales (extensión a proyectos en las áreas de sanidad y educación).

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- El Tratado incluye asimismo una declaración (26) sobre las regiones "ultraperiféricas" (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) que permite consolidar el "status" diferenciado que merecen las islas, dentro de la CEE, por sus condicionantes permanentes de escasa superficie, relieve y clima difíciles, gran lejanía, insularidad y dependencia económica respecto de algunos productos.

El Tratado de la Unión es un tratado marco que exige un posterior desarrollo, razón por la que la aplicación de las nuevas normas introducidas, tanto en el Tratado (el nuevo Fondo de Cohesión está establecido en el nuevo artículo 130 D) como en el Protocolo de Cohesión, deben ser objeto de concreción por las instituciones comunitarias. En este sentido es de destacar que el denominado "Paquete Delors II" que fija la previsión de ingresos y gastos de la Unión para los años 1993 a 1997, constituye la primera aplicación del nuevo Tratado en esta materia.

En la reunión del Consejo en Edimburgo en diciembre de 1992, se decidió un incremento del presupuesto comunitario en 1.28% del PNB de la CE hasta 1999, con una reasignación de recursos para fortalecer los fondos de cohesión. El presupuesto aprobado será de entre 94.7 y 99.4 mil millones de dólares, destinándose a los fondos de cohesión 621.1 millones de dólares. Asimismo el Consejo decidió otorgar 15 mil

millones de ecus al Fondo de Cohesión para el periodo 1993-1999, y los fondos destinados a operaciones estructurales y a la cohesión económica y social crecerán hasta llegar a 33.27 mil millones de dólares en 1997, es decir, el 33.4% del nuevo presupuesto.³³

Durante la Cumbre de Copenhague en junio de 1993, el Consejo decidió tomar medidas destinadas a promover la recuperación económica, haciendo un llamado para que los Ministros de Finanzas analizaran la viabilidad de otorgar a los socios comunitarios un crédito puente por 6,100 millones de dólares a tasas de mercado, con el fin de proporcionar fondos suficientes para gastos de infraestructura.

Por otra parte, en julio de 1993 se aprobó el financiamiento estructural y de cohesión que se destinará a cada país de la Unión Europea. Tal es el caso de España, Irlanda, Grecia y Portugal, los cuales recibirán cerca de 76 mil millones de dólares aprobados para acciones estructurales.

En la economía mundial se compete sin el apoyo de mecanismos de solidaridad internacional. En el espacio comunitario se ha logrado una concepción de la integración que supera la idea del mero mercado para dotarla de elementos de solidaridad que facilitan la modernización de las economías

³³ Véase, CE: "El presupuesto de la Unión Europea", Folleto de la Comisión Europea, Bruselas, 1994, 8pp.

menos prósperas para permitir su más armoniosa inserción entre el conjunto de la Unión.

2.2.1.2. Política Exterior y de Seguridad

Común.

La Cooperación Política Europea (CPE) es un sistema de consultas y coordinación de aspectos concretos de política exterior de los Estados miembros, que nació hace más de veinte años, aunque su existencia sólo se viera generalizada en el Acta Única en 1986 (art. 30 AUE), y que contribuyó meritoriamente a configurar una identidad europea en los foros internacionales, esforzándose por mantener la coherencia de la política exterior de las Comunidades. Sin embargo, la modificación del contexto internacional tras el fin de la Guerra Fría ha puesto claramente de relieve algunas de sus limitaciones, sobre todo: su carácter estrictamente intergubernamental (las decisiones son por consenso, deciden los Estados miembros y no el Consejo, asocian sólo de un modo secundario al Parlamento y la Comisión); su carácter voluntario y no obligatorio, el predominio de lo declarativo sobre la acción; tratamiento insuficiente de la seguridad y la ausencia total de la defensa.

Para hacer frente a estas limitaciones y afirmar su identidad en el ámbito internacional, se desarrolla la PESC como uno de los tres pilares básicos de la Unión. Como el terreno en el que se desenvuelve es sumamente sensible y afecta directamente a la soberanía de los Estados, el resultado alcanzado no es verdaderamente una política exterior y de seguridad común, y mucho menos una política de defensa. Es, tan sólo, un paso más en esa dirección dentro del proyecto de integración, que habrá de revisarse en 1996.

Los objetivos de la PESC son la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad nacional, en base a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de Helsinki y la Carta de París; el fomento de la cooperación internacional; y el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La PESC se configura como algo global y progresivo: global porque aspira a cubrir todas las áreas de política exterior y de seguridad (art. J 1.1), y progresiva porque empieza concéntrándose en determinadas áreas donde los Estados miembros tienen importantes intereses comunes para irse

desarrollando gradualmente en función de las necesidades de cada momento (art. J 10).

Las innovaciones más relevantes en este ámbito son las siguientes:

- La incorporación plena de la seguridad y la inclusión incipiente y evolutiva, de una futura política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común (art. J 4).

- Un nuevo marco institucional bajo los principios de "unidad" (marco institucional único) y de "coherencia" (integración de los instrumentos diplomáticos y la panoplia de medios comerciales de la Unión, aprovechando así en política exterior la fuerza alcanzada en el mundo por la Comunidad en lo económico). Es el Consejo y no los Estados miembros el que decide; la Comisión comparte un derecho de iniciativa con los Estados; y el Secretariado se refuerza y se ubica dentro de la Secretaría del Consejo.

- Reforma la mecánica de decisión, mediante el paso del consenso a la unanimidad (las abstenciones no impiden una decisión) para las decisiones de carácter general e introduce la posibilidad de toma de decisiones por mayoría calificada en determinados supuestos (decisiones de gestión).

- Mayor disciplina nacional: la PESC tendrá un carácter más vinculante para los Estados miembros que la Cooperación Política Europea. Se fomenta el abandono del veto y el recurso

a la abstención. En la declaración (27) se dice que cuando exista una mayoría calificada a favor de una decisión, los Estados miembros evitarán, en la medida de lo posible, impedir una decisión unánime.

- Mecanismos de acción común. Al ser un instrumento progresivo, la PESC es susceptible de ampliación. En un primer momento habrá lo que se llama una "cooperación sistemática", es decir, algo similar a la actual Cooperación Política pero reforzada con algunas "acciones comunes". En un futuro se irá incrementando gradualmente el número y el ámbito de las "acciones comunes", que ha sido fijado en esta primera fase por el Consejo de Lisboa. Pues bien, en las cuestiones en que se decida una "acción común", la actuación colectiva de los miembros, dirigida por la Presidencia, tenderá a convertirse en principal y la actuación nacional irá revistiendo un carácter subsidiario. Al Consejo Europeo le corresponde fijar por consenso las orientaciones generales de las "acciones comunes", y al Consejo de Ministros determinar los medios, procedimientos, alcance y duración de cada "acción común", por unanimidad. Y, como ya hemos visto, el propio Consejo puede decidir (por unanimidad) dentro de cada "acción común" qué cuestiones se aprobarán posteriormente por mayoría calificada (art. J 3).

En lo que se refiere, concretamente, a la seguridad y defensa, las disposiciones pertinentes se encuentran en un artículo del TUE (J 4) y dos decisiones anexas aprobadas por

los miembros de la Unión Europea Occidental (UEO). En el desarrollo de su dimensión de defensa, que es complementaria con la Alianza Atlántica, la Unión se valdrá de la UEO, que forma parte del desarrollo de la Unión Europea y elaborará y pondrá en práctica decisiones y acuerdos de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de defensa. La UEO se sitúa, pues, bajo una doble perspectiva de componente defensivo de la Unión y como medio de fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica. Hay que resaltar que cuestiones relativas a la defensa no están sometidas a los procedimientos de "acciones comunes", lo que significa que, en todo caso, rige el principio de unanimidad.³⁴

2.2.1.3. La cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (título VI).

Se trata de uno de los temas más sensibles para la cooperación entre Estados, por afectar intimamente a su soberanía. De ahí que, hasta ahora, se haya mantenido en ámbitos estrictamente intergubernamentales (art. 220 del Tratado CEE). El Acta Única sólo incluía una novedad, el artículo 8 A, que establece un espacio sin fronteras interiores para la circulación de mercancías, personas,

³⁴ Véase CE: "Europa en un mundo cambiante. Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea", Documentos de la Comisión Europea, Bruselas, 1993, 42 pp.

servicios y capitales. Este artículo es objeto de interpretaciones contradictorias: una mayoría de Estados miembros es partidaria de la interpretación amplia, mientras que algunos otros (Reino Unido sobre todo, pero también Dinamarca e Irlanda) dicen que la desaparición de las fronteras no equivale necesariamente a la eliminación de controles. El resultado de todo ello ha sido una multiplicidad de foros para tratar estos temas, siempre con carácter intergubernamental (grupo de coordinadores para la libre circulación de personas; el Grupo TREVI, de ministros de Interior; acuerdos de Schengen de 1990, por los que algunos Estados miembros inician el desmantelamiento de las fronteras internas antes del establecimiento del mercado interior, reuniones de ministros de Justicia, etc.) y una dificultad de llegar a acuerdos en materias vitales como son la cooperación para la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. El TUE supone un salto cualitativo en este ámbito, ya que, por una parte, "comunitariza" una materia perteneciente al mismo, como es la política de visados, recogida en el nuevo artículo 100 C. Por otro lado, y como compromiso entre las tendencias integradoras e intergubernamentales, el TUE recoge una serie de disposiciones en estos ámbitos dándoles un tratamiento que es un híbrido entre lo intergubernamental y lo comunitario, por lo que constituye el famoso "tercer pilar" del Tratado (título VI).

Ahora bien, dentro de las cuestiones consideradas como de "interés común" por el TUE, que están incluidas en este pilar, hay un grupo de ellas que, aunque hoy por hoy no están comunitarizadas, son susceptibles de serlo en el futuro. Mientaras hay otras cuya comunitarización no está prevista. Veámoslas:

Materias susceptibles de comunitarización.

Están recogidas en los seis primeros apartados del artículo K I del TUE. La posibilidad de extender el ámbito de las competencias a ciertas materias se basa en lo establecido en el artículo K 9 (iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro y la decisión del Consejo por unanimidad). Tales materias son:

- Política de asilo. Hay que tener en cuenta, además, la declaración número 31 en la que se señala la prioridad de estos temas y la necesidad de adoptar, a principios de 1993, una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos, previéndose incluso que el Consejo extienda el artículo 100 C a esta materia.

- Normas por las que se rige el cruce de personas por las fronteras exteriores a los Estados miembros y controles sobre las mismas.

- Política de inmigración y políticas relativas a los nacionales de países terceros (condiciones de acceso y de

circulación; condiciones de estancia, acceso, empleo y reagrupación familiar; lucha contra la inmigración irregular).

- Lucha contra la toxicomanía y el fraude a escala internacional (excluidos los aspectos cubiertos por los tres últimos apartados del artículo K 1, que luego veremos).

- La cooperación judicial en materia civil.

Materias cuya comunitarización no está prevista.

Se recogen en los tres últimos apartados del art. K 1, y son:

- La cooperación judicial en materia penal.

- La cooperación aduanera.

- La cooperación para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional. En esta importante materia se prevé la creación de EUROPOL, propuesta por la delegación alemana, que consistirá en un sistema de intercambios de información dentro de una oficina europea de policía. La decisión de crear esta oficina tuvo lugar en el Consejo Europeo de Lisboa, limitando su actividad en un primer momento a la lucha contra la droga. Parece que nos encontramos en este caso ante un embrión de agencia federal de lucha contra la delincuencia a escala europea.³⁵

³⁵ Europol (Oficina Europea de Policía), apoyará a las autoridades nacionales responsables de la persecución de delitos y de la seguridad, especialmente en la coordinación de

2.2.2. La Unión Económica y Monetaria.

2.2.2.1. Justificación y ventajas de la Unión Económica y Monetaria.

El acuerdo sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) es ambicioso. En él se establece la estructura, los objetivos y el calendario para lograr un alto grado de convergencia económica entre los Estados miembros y la creación de una moneda común, la uce.

La Unión Económica y Monetaria es, pues, el complemento natural y necesario del objetivo del Mercado Unico sin fronteras interiores y, para que sea verdaderamente eficaz, requiere también en paralelo, un salto institucional cualitativo que convierta a la Comunidad en algo mucho más cercano a una Unión Política. Sobre esto se ha manifestado Jacques Delors al señalar que: "No puede haber integración económica y monetaria sin una doble contrapartida política y democrática [...] En efecto, cómo contemplar un banco central independiente, poderoso, que emita una moneda para 340

pesquisas e investigaciones, y les proporcionará información. Los trabajos de investigación criminal se analizarán a escala central. A todo ello se añaden una concepción global de prevención de delitos y una serie de medidas destinadas a formación e investigación, a la criminología y a los servicios de identificación.

millones de habitantes, sin una contrapartida política y democrática, sin una personalidad política y europea?".³⁸

Aunque el Tratado de Roma no menciona la Unión Económica y Monetaria, ya en el año 1969, en la cumbre de La Haya, se formula por primera vez este objetivo y al año siguiente aparece el Informe Werner que preconiza la necesidad de avanzar hacia el mismo. Desde entonces hasta el Tratado de la Unión Europea han pasado más de veinte años.

No se trata de enumerar aquí todas las iniciativas aparecidas en esos años en este ámbito. Debemos simplemente recordar con ello que los fundamentos de la Unión Económica y Monetaria no son nuevos en el proceso de construcción comunitaria.

Lo que sí es sin embargo una novedad, es que con el Tratado de Maastricht y por primera vez en la historia de la Comunidad, la Unión Económica y Monetaria aparece ya hoy como una meta alcanzable en un espacio razonable de tiempo.

Según diversos estudios, el establecimiento de la UEM y de la moneda única tendrá como principales ventajas para la Comunidad, las siguientes:

³⁸ Delors, Jacques; "Del Mercado Unico a la Unión Europea", en Documentos de la Comisión Europea, Luxemburgo, 1992, p. 14.

+ Supondrá un estímulo muy importante para la economía comunitaria en su conjunto. La Comisión ha calculado un crecimiento adicional del 0,7 por 100 anual del PNB comunitario durante diez años.

+ Debería asimismo producir una reducción de los tipos medios de interés, al fusionarse definitivamente los mercados financieros nacionales y al afianzarse entre el público la idea de estabilidad de precios.

+ Suprimirá los costos de transacción y de operaciones de cambio entre monedas que un informe publicado por la Comisión cifra en un ahorro de 15.000 a 20.000 millones de uces anuales.

+ Facilita el funcionamiento del mercado al aumentar la competencia y la transparencia de los precios por estar todos denominados en una misma moneda.

+ La uce se podría convertir en la más importante moneda internacional, compitiendo con el dólar y el yen. Permitirá que las empresas, bancos y ciudadanos comunitarios puedan realizar la mayor parte de sus operaciones en su propia moneda. La Comunidad, que es ya la primera potencia comercial del mundo con casi el 40 por 100 de los intercambios internacionales, conseguiría también así un papel de liderazgo monetario.

+ Por último, se asegura a los agentes económicos y a los ciudadanos en general la irreversibilidad y la credibilidad del proceso de Unión Monetaria, que sería mucho menos evidente si cada país pudiese conservar en paralelo su antigua moneda.

2.2.2.2. Las etapas de la Unión Económica y Monetaria.

Las disposiciones que sobre la Unión Económica y Monetaria establece el Tratado de la Unión Europea tienen su origen en la elaboración de un informe por un "Comité de Sabios" (denominado habitualmente "Informe Delors") que sirve de base para que en junio de 1989, durante la presidencia española de la Comunidad, el Consejo Europeo de Madrid decida iniciar la primera fase de la Unión Económica y Monetaria el 1 de julio de 1990. De este modo se ponía en marcha un proceso que sería concretado en el Tratado de Maastricht (título VI del Tratado CEE, esto es, dentro del pilar comunitario) y por el que la Unión Económica y Monetaria se alcanzará en tres fases o etapas (arts. 109 E a M):

- Primera fase

En esta primera etapa iniciada el 1 de julio de 1990, los Estados miembros renuncian progresivamente a la financiación monetaria de los déficit ³⁷, abolen los controles sobre los capitales, se comprometen a presentar programas de convergencia económica y a iniciar el proceso que conduzca a la independencia de los Bancos Centrales nacionales. Durante

³⁷ Para bajar el déficit público, se prohíbe su financiación monetaria y se da la negativa de asistencia automática de la CEE a un Estado miembro, fijándose límites en el déficit de la administración pública respecto al PIB en un 3%, y de la Deuda Pública respecto al PNB de un 60%.

esta etapa se debería consolidar el Mercado Interior (Mercado Unico) que dió inició el 1 de enero de 1993.

- *Segunda fase*

La segunda fase fue fijada para el 1 de enero de 1994 con un compromiso de convergencia reforzada de las economías eurocomunitarias, una mayor cooperación entre las políticas monetarias nacionales, la creación del Instituto Monetario Europeo, que desaparecerá cuando surja el Sistema Europeo de Bancos Centrales y la obligación de no modificar la actual composición por monedas de la uce (lo que se ha llamado la "congelación de la uce", que en la práctica equivale a su reforzamiento ya que cada revisión quinquenal ha llevado a un progresivo debilitamiento al haberse incrementado el peso relativo de las monedas más débiles en su composición).

- *Tercera fase*

Antes del 1 de enero de 1997 el Consejo Europeo deberá decidir, por mayoría cualificada y si al menos siete Estados miembros cumplen las condiciones establecidas en el Tratado, sobre el tránsito a la etapa final. En todo caso ésta se iniciará el 1 de enero de 1999 con los Estados que cumplan estas condiciones, con independencia de su número. Y supondrá

la creación del Banco Central Europeo,³⁸ la fijación irrevocable de tipos de cambio y el establecimiento de una moneda única, la uce. Tanto el Reino Unido como Dinamarca se han reservado el derecho -reconocido en sendos protocolos anexos al Tratado- de no ingresar ("opting out"), si así lo deciden, en la etapa final de la UEM.

Las condiciones (la llamada "convergencia nominal") que deberán cumplir los Estados miembros que quieran acceder a la etapa final y compartir la misma moneda están fijadas claramente en el Tratado (art. 109 J):

- Suficiente disciplina presupuestaria (el déficit público no deberá superar el 3 por 100 del PIB ni el volumen de deuda pública el 60 por 100 del PIB).

- Estabilidad de precios (inflación no superior en 1,5 puntos a la media de los tres países que la tengan más baja).

- Mantenimiento durante dos años en los márgenes normales de fluctuación del Sistema Monetario Europeo.

- Tipos de interés a largo plazo que no excedan en dos puntos a los de la media de los tres países con mejor estabilidad de precios.

³⁸ El Banco Central Europeo, será el único facultado para la emisión de la moneda común, que se verá reflejada en la UCE. Todas las competencias económico-monetarias de cada país miembro se dejarán en manos de este banco, perdiendo por tanto la soberanía en este aspecto los bancos centrales de los diversos Estados.

- Para una mejor comprensión del contenido y objetivos de la UEM debemos distinguir -como lo hace el título VI del Tratado- entre la Unión Económica y la Unión Monetaria.

2.2.2.3. La Unión Económica.

En una Unión Económica y Monetaria, y a diferencia de lo que ocurre con la política monetaria, la política económica no requiere según el Tratado el mismo grado de unicidad. Por ello buena parte de las competencias de la política económica seguirá correspondiendo a los Estados miembros, incluso en la última etapa de la UEM; en otros términos, los Estados no han cedido totalmente su soberanía a las instituciones de la C.E. aunque la moneda única, acordada en Maastricht, implica a medio plazo profundizar la integración en este campo.³⁹

No obstante, es preciso que los Estados miembros coordinen sus políticas económicas en el seno del Consejo de Ministros, considerándolas como una cuestión de interés común, con arreglo a las orientaciones generales que establezca el Consejo Europeo a fin de alcanzar los siguientes objetivos que establece el Tratado (art. 2):

³⁹ Sanahuja José A.; "El Tratado de Maastricht y los dilemas de la construcción europea", Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica, 4o. cuatrimestre de 1992, p.56.

- Un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas.
- Un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente.
- Un alto grado de convergencia de los resultados económicos.
- Un alto nivel de empleo y de protección social.
- La elevación del nivel y de la calidad de vida.
- La cohesión económica y social.
- La solidaridad entre los Estados miembros.

En la Unión Económica merecen destacarse tres aspectos.

2.2.2.3.1. Reglas de disciplina presupuestaria de los Estados miembros.

- Prohibición de financiar los déficit públicos recurriendo a los Bancos Centrales o a mecanismos coactivos de colocación de deuda pública (art. 104).

- Ni la Comunidad ni los Estados miembros podrán asumir o responder de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales de los demás Estados miembros. Es decir, que cada deudor debe ser responsable de

sus propias deudas sin que puedan ser garantizadas por la Comunidad o por otros Estados miembros (art. 104B).

- Prohibición de los déficit públicos excesivos (art. 104C). En las disposiciones del Tratado y en sus protocolos anexos se establecen claramente limitaciones a los déficit públicos para evitar lo que algunos expertos denominan "la trampa de la deuda" (el déficit engendra deuda, que a su vez genera carga de intereses y el pago de los mismos aumenta nuevamente el déficit).

Para garantizar la observancia de estas reglas de disciplina presupuestaria el Tratado prevé la posibilidad -en casos de reiterado incumplimiento- de que el Consejo de Ministros, adopte en relación con el Estado miembro infractor, tras un informe de la Comisión, recomendaciones públicas o incluso determinadas sanciones (informaciones adicionales en la emisión de obligaciones, suspensión de los préstamos del BEI, depósitos sin intereses o multas de una magnitud apropiada). Es importante tener en cuenta que cuando el Tratado de la Unión Europea establece limitaciones al déficit público de un Estado miembro, comprende con ello tanto a la Administración Central (incluida la Seguridad Social) como a las Administraciones autonómicas o regionales y a las locales.

2.2.2.3.2. Coordinación de las
políticas económicas de los
Estados miembros (Art. 103).

Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de "interés común" y las coordinarán en el seno del Consejo de Ministros, con arreglo a las orientaciones generales que establezca el Consejo Europeo.

Con el fin de garantizar una estrecha coordinación y supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros, el Consejo procederá periódicamente, sobre la base de informes presentados por la Comisión, a la "vigilancia multilateral" de la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad. Si se comprueba que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales elaboradas por el Consejo Europeo, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, formular las necesarias recomendaciones que en su caso podrán también ser hechas públicas.

2.2.2.3.3. Mecanismo específico de apoyo financiero.

El Tratado contiene un mecanismo específico de apoyo financiero para Estados miembros en casos de dificultades graves ocasionados por acontecimientos excepcionales que escapen a su control o por catástrofes naturales. Para tales supuestos está prevista la posibilidad de conceder ayudas comunitarias al Estado miembro en cuestión (art. 103 A.2).

De esta manera como lo señala Jean-Jacques Rey: La combinación de estas disposiciones nos ofrece un panorama de una unión económica muy descentralizada, dependiente de un alto grado de cooperación entre la Comunidad y los estados miembros, y algo limitada en cuanto a la disponibilidad de instrumentos tanto en el plano de la Comunidad como en el de los Estados miembros.⁴⁰

2.2.2.4. La Unión Monetaria.

La Unión Monetaria se caracteriza esencialmente por el establecimiento de una moneda única, la uce, y por la creación de una institución monetaria

⁴⁰ Rey Jean-Jacques; "La Unión Económica y Monetaria. Aspectos Institucionales", Foro Internacional, El Colegio de México, México, Vol.33, núm.2, abril-junio, 1993, p.341.

responsable de emitir esa moneda única que será el Sistema Europeo de Bancos Centrales (integrado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de todos los Estados miembros).

2.2.2.4.1. La moneda: la uce.

La adopción de una moneda única (arts. B y 109 L.4 y 5), en lugar de mantener monedas nacionales con tipos de cambio fijos o de introducir una decimotercera moneda común, no tendrá un carácter sólo simbólico, sino que marcará un paso decisivo en la construcción europea. Ya hemos visto las ventajas que, para la Comunidad, supondrá la introducción de la moneda única en la etapa final de la UEM (incremento del comercio, supresión de costes de transacción, reducción de tipos de interés, etc.).

2.2.2.4.2. Disposiciones

institucionales: el SEBC y
el BCE.

Junto a la introducción de la moneda única, la Unión Monetaria se caracteriza también por la creación de una nueva institución monetaria responsable de la emisión en exclusiva de esa moneda que será el denominado Sistema Europeo de Bancos Centrales, integrado por los Bancos

Centrales de los Estados miembros y el Banco Central Europeo (arts. 109 A a D).

El Banco Central Europeo (que sustituirá en la etapa final al IME) tendrá dos órganos esenciales de decisión:

- El Consejo de Gobierno, compuesto por los gobernadores de los Bancos Centrales nacionales y por los miembros del Comité Ejecutivo, y

- El Comité Ejecutivo, integrado por un presidente (que lo será también del Banco), un vicepresidente y cuatro miembros nombrados todos ellos por consenso del Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo, por un periodo de ocho años no renovable.

El objetivo principal del SEBC (art. 105) será mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de ello, apoyar las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el Tratado. Tendrá la responsabilidad exclusiva de la dirección de la política monetaria, aunque podrá delegar algunas funciones en los Bancos Centrales nacionales.

Un principio básico en la actuación del SEBC será el de su independencia en el ejercicio de sus funciones, aunque respetando las orientaciones generales establecidas por el

Consejo Europeo y las competencias atribuidas al Consejo de Ministros. Con estas calvedades, ni el SEBC ni el BCE, ni los Bancos Centrales nacionales, ni ninguno de sus miembros podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones comunitarias, de los Estados miembros o de cualquier otro órgano (art. 107).

Como complemento necesario de esta independencia ha sido necesario asegurar también una cierta legitimación democrática de esta nueva institución monetaria que provendrá tanto del dispositivo jurídico de su creación (un tratado ratificado por los parlamentos nacionales) como del procedimiento de nombramiento de su presidente y del Comité Ejecutivo, que serán designados por el Consejo Europeo previa consulta al Parlamento Europeo. Se trata, por consiguiente, de una legitimidad más bien de segundo grado, relacionada con el origen de la misma, que de primer grado, esto es, derivada de un sometimiento a las instituciones comunitarias propiamente dichas.

2.3. ~~Procesos de ratificación y entrada en vigor del~~

Tratado de la Unión Europea.

La ola de euforia que acompañó a la CE cuando se efectuó la ceremonia de firma en la ciudad holandesa de Maastricht en 1991 se esfumó rápidamente.

En el periodo post-Maastricht fue necesario efectuar reuniones del Consejo (Birmingham, Edimburgo, Copenhague) para tratar de solventar los principales problemas creados por las dificultades del proceso de ratificación del Tratado, la crisis del mecanismo de cambios del SME, así como la recesión económica y el aumento del desempleo. Asimismo, las cumbres del Consejo han servido para evaluar los avances en materia del Mercado Unico y el Espacio Económico Europeo.

Para que entrara en vigencia en enero de 1993, como se había planeado, el Tratado debía ser ratificado por los 12 socios comunitarios. La mayoría de los Estados prefirió ratificarlo a través de una cautelosa acción parlamentaria que por referéndum popular, permitiéndoles evadir el escrutinio popular. Pese a esto, la ratificación del Tratado se convirtió en el primer obstáculo para el avance de la integración.

La negativa de Dinamarca de ratificar el Tratado en junio de 1992, desencadenó una serie de reacciones en contra del Tratado que no se contrarrestaron con el SI de Irlanda el 22 de junio. A la ratificación por parte de Irlanda se irían sumando las de otros países comunitarios, como la de Holanda, la aprobación del Tratado por el Parlamento de Italia, etc. Sin embargo, el débil SI de Francia el 20 de septiembre, la reticencia Británica a aceptar la Carta Social y de entrar en la tercera etapa de la UME, obligaron a una reunión urgente del Consejo.

El Consejo se reunió en Birmingham para analizar los efectos del NO danés, los efectos del débil SI francés y la "eurocrisis".⁴¹ No se obtuvo ningún resultado del débil SI francés y no fue sino hasta la cumbre de Edimburgo cuando Dinamarca decidió la celebración de un segundo referéndum (18 de mayo de 1993). En esta ocasión, el resultado fue positivo y aprobado con un margen mínimo de dos puntos: de los casi cuatro millones de votantes, 56.8 se pronunció a favor y 43.2 en contra. Se estima que el apoyo de este año se debió a que incluye enmiendas (excepciones de Edimburgo) especiales que permitirán a los daneses mantener una moneda y ciudadanía propias y una política de defensa aparte de los demás estados de la Comunidad Europea.

El incidente causado por el caso danés provocó en gran parte que la ratificación del Tratado de Maastricht se llevara más tiempo del previsto. Prueba de esto, fue la afirmación que hizo el exPrimer Ministro de Holanda, Ruud Lubbers sobre el hecho: Nuestro grave error fue de que nunca discutimos como manejar el proceso de ratificación. Nunca debió haber comenzado con los daneses. Dinamarca tiene un gobierno minoritario, y a los daneses les gusta decir NO a sus líderes.⁴²

⁴¹ Véase, Salinas Antonio; "El ECU está en el aire: crónica de la crisis monetaria", Comercio Exterior, Bancomext, México, Vol.42, núm.11, noviembre de 1992, pp. 1058-1063.

⁴² Lubbers Ruud; "Give Maastricht a Chance", Newsweek, New York, Vol.122, 14 de diciembre de 1992, p.56.

En lo que concierne al caso de Gran Bretaña, el Primer Ministro John Major logró que se ratificara el Tratado, a pesar de las dudas de influyentes personajes ingleses sobre el futuro comunitario. Fue así como con una leve ventaja en el Parlamento, y pese a presiones de los laboristas y de las divisiones en su propio partido, Major evitó que prevaleciera la opinión de los llamados "euroescépticos" encabezados por la ex-Primer Ministro Margaret Thatcher.

Finalmente la Corte alemana despejó el último obstáculo legal para la ratificación del Tratado de Maastricht de la Unión Europea, al aprobar el Tratado el 12 de octubre de 1993.

La lucha por la ratificación reveló debilidades, indicaron los líderes europeos en una declaración que fue casi como un acto de contricción. "Hay muchos para quienes Europa parece distante, anónima y molesta. Por tal razón, deseamos introducir una mayor transparencia, apertura y descentralización en nuestros procedimientos sólo en caso necesario para impulsar nuestros intereses comunes", indicaron.⁴³

En este recorrido difícil y sinuoso, los referendos en Dinamarca y Francia, el debate parlamentario en Gran Bretaña y la decisión del tribunal constitucional en Alemania, fueron

⁴³ "Maastricht, en Vigor; Europa se ilumina con la luz de la Unidad", El Financiero, México, 1 de noviembre de 1993, p.21.

peligros potenciales que estuvieron a punto de echar a pique el tratado y lo que supone como nueva concepción para la Europa de los noventa.

Y así tras una desgastante batalla de dos años para lograr su ratificación, el Tratado de Maastricht entró en vigor el 10. de noviembre de 1993, con lo cual se dió un nuevo impulso al proceso integracionista, al posibilitar la puesta en marcha de la segunda fase de la integración en enero de 1994.

3. LA EUROPA POST-MAASTRICHT. EL FUTURO DEL PROCESO INTEGRACIONISTA.

3.1. Luces y sombras de Maastricht.

Trataremos de hacer una revisión crítica del Tratado de Maastricht con base en las experiencias resultantes de sus primeros años de existencia.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 10 de noviembre de 1993 introdujo algunos cambios en la terminología concerniente a la Comunidad Europea y a algunas de sus instituciones.

Así, el término UNION EUROPEA (UE) se refiere a los tres pilares históricos de la construcción de la CE y a los dos nuevos pilares: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Asuntos de Justicia e Interiores.

Los términos, COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA se sustituyen por los términos COMUNIDAD EUROPEA (CE), la Comisión de las Comunidades cambió simplemente a COMISION EUROPEA, así como el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas a Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Durante la Cumbre Europea Extraordinaria del 29 de octubre de 1993 se definieron las sedes de las nuevas

instituciones europeas encargadas de cumplir los objetivos de Maastricht:

Agencia Europea para el Medio Ambiente:	Copenhague
Fundación Europea para la Formación:	Turín
Oficina de Inspección Veterinaria y Fitosanitaria:	Irlanda
Observatorio Europeo de las Drogas:	Lisboa
Agencia Europea de Evaluación de Medicinas:	Londres
Agencia para la Salud y la Seguridad en el Trabajo:	España
Instituto Monetario Europeo y (futuro) Banco Central Europeo:	Frankfurt

Con la futura adopción de la UCE (la moneda comunitaria) en los albores del próximo milenio, los analistas prevén que Francfort se convierta en la capital europea del dinero.

Lo que es más, el mismo 29 de octubre de 1993 los jefes de gobierno y de Estado de los 12 países que entonces integraban la Comunidad Europea decidieron que el Banco Central Europeo se instalara en esa ciudad.

No es de extrañarse que se haya escogido esa ciudad alemana a la orilla del Meno donde, tras la división de la Alemania nazi al fin de la Segunda Guerra Mundial, las grandes

corporaciones industriales, las sedes de los bancos y las principales asociaciones de Alemania sentaron sus reales.

Por otra parte, el 10. de enero de 1994 se estableció un acuerdo para la creación del Espacio Económico Europeo entre la UE y los cinco países de la AELC (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), ampliando la libertad de movimiento de bienes, servicios y capitales; e incluyendo acuerdos especiales en materia de agricultura, pesca y transportes.

El nivel de institucionalidad europea ha tenido el fin de coordinar las políticas e instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos planteados por el TUE. "Dicha institucionalidad ha dado origen a una estructura de nuevas dimensiones, cuantitativa y cualitativamente diferentes de sus componentes nacionales".⁴⁴

A nivel institucional existe la inquietud entre los estudiosos europeos de que se debe avanzar hacia un sistema bicameral, en el que el Consejo y el Parlamento estén en igualdad de circunstancias en materia de legislación, de donde se infiere que el derecho a proponer leyes ya no debe seguir limitado a la Comisión Europea. La Comisión debe estar controlada estrechamente por el Parlamento; de ser necesario

⁴⁴ Palencia Carlos; "Los bloques económicos como estructura internacional", *El Financiero*, México, 7 de abril de 1995, p.28 A

se utilizaría el derecho a censurarla. Un Parlamento más fuerte también significa más transparencia y mayor democracia. En pocas palabras, se necesita un equilibrio entre instituciones.

Por lo pronto, en junio de 1994 se dió la renovación del Parlamento Europeo y se augura que esa institución se convertirá en un actor cada vez más destacado en el proceso de integración europea.

Pese a un abstencionismo de más del 40 por ciento, las fuerzas socialistas lograron controlar la bancada más poderosa del Parlamento Europeo al lograr cerca de 220 escaños a costa del grupo de partidos de centro-derecha. Partidos de esta misma tendencia lograron sendos triunfos en países como España, Alemania, Italia y Francia.

Tal como lo establece el Tratado de Maastricht, la Unión Europea está dotada de una estructura tripartita, es decir, formada por 3 pilares: un pilar que incorpora la nueva Unión Económica y Monetaria, un segundo pilar que está referido a cuestiones de política exterior y seguridad común, y un tercer pilar que ve por la cooperación en los ámbitos de Justicia y de los asuntos del interior.

En lo que se refiere al primer pilar, el de la Unión Económica y Monetaria, este prevé su creación en tres fases:

La primera, iniciada el 1 de julio de 1990 y concluida el 31 de diciembre de 1993, previó: la abolición de los movimientos de capitales; la consumación del Mercado Único, que comenzó a funcionar el 1o. de enero de 1993; la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, efectiva a partir del 1o. de noviembre de 1993; un programa de convergencia económica y monetaria con el fin de aproximar las acciones económicas de los Estados Miembros; la fijación de la composición de la cesta del UCE, efectuada el 1o. de noviembre de 1993.

La segunda fase de la UEM dió inició el 1o. de enero de 1994 y prevé la búsqueda de una mayor convergencia de las economías y cooperación entre las políticas monetarias de los Estados Miembros con el fin de preparar el paso a la 3a. fase y a la moneda única. El Instituto Monetario Europeo (IME) fue creado en la misma fecha.

Con relación a la última etapa hacia la UEM, la Comisión Europea elaboró un "Libro Verde" sobre las condiciones de paso a la moneda única, y con el fin de atenuar los elementos de incertidumbre, describir los escenarios posibles y proponer el marco organizativo para el cambio.

De esta forma, el "Libro Verde" sostiene que la transición a la tercera y última fase de la Unión Económica y Monetaria debe ser tratada a su vez en tres fases que se prolongarán como máximo al 1o. de enero del año 2002: la

primera, denominada fase A, se iniciará a partir de 1997 o en último caso en 1999, con una decisión sobre qué países han dado cumplimiento a los criterios de estabilidad exigidos para acceder a la Unión Monetaria. En el año que siga a ese momento comenzarán las negociaciones de bancos, empresas y gobiernos. La segunda o fase B comenzará a más tardar el 1o. de enero de 1999 con la fijación irrevocable de las cotizaciones entre las diversas monedas nacionales. Para numerosas operaciones podrá utilizarse ya la unidad monetaria uce en calidad de moneda paralela. Esta fase durará como máximo tres años. En la fase C y última se pondrá en circulación el eurodinero. Esta operación deberá realizarse con toda la rapidez posible y deberá durar sólo unas pocas semanas, especialmente para impedir que rijan monedas paralelas y originen confusión.

Según un informe del Instituto Monetario Europeo, se está avanzando hacia la creación de la moneda única y ya se acordaron las denominaciones.

El mayor nivel de las monedas será de dos uces y los billetes se imprimirán con valores de 5, 10, 20, 50, 100, 200 y 500 uces. Una uce vale 1.30 dólares, aproximadamente.

Todavía no se ha decidido el diseño de los nuevos billetes, pero sólo quedan dos opciones, una de las cuales incluye un lado común para los billetes y algunas características nacionales en la otra cara.

Sin embargo, en la actualidad algunos países miembros discrepan en torno de la conveniencia de los criterios adoptados para la creación de una moneda única e incluso sobre la necesidad de dar este paso. A ese respecto el presidente de la Comisión Jacques Santer se ha pronunciado en contra de liberalizar los criterios que deberán cumplir los países miembros aspirantes a entrar en la UEM. Las dudas sobre esta decisión se debe en gran parte a los diferentes problemas que enfrenta la Unión Europea.

El desempleo alcanza el 10.8% de la fuerza laboral combinada del bloque, haciendo un total de 18 millones de personas sin trabajo y con pocas perspectivas de hallar empleo en el futuro próximo, lo que se está erigiendo en un escollo cada vez más peligroso. El elevado desempleo impone una presión constante sobre las finanzas públicas, frena la recuperación económica y genera tensiones sociales.

Aunado a estos problemas, el mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo (SME) corre el grave riesgo de desplomarse, tras las últimas devaluaciones registradas por la peseta y el escudo portugués. La crisis monetaria fue atribuida a la caída del dólar, y a medida que la crisis de esta divisa se esparcía por Europa se levantaron nuevas dudas sobre los planes del bloque para reemplazar sus monedas nacionales por una moneda única en cuatro años.

Las turbulencias monetarias por su parte han puesto de manifiesto precisamente cuan necesario es que los europeos lleguen cuanto antes a una moneda común.

Luxemburgo, Irlanda y Alemania son los tres únicos países de la UE que cumplen actualmente los criterios de convergencia que darán acceso a la última fase de la UEM, y no se prevé que para 1997 lo haga esa mayoría de Estados miembros necesaria para introducir la moneda única europea, el UCE.

Las demás naciones deberán aprovechar este periodo de recuperación económica para poner en orden sus déficit fiscales y realizar profundas reformas en la estructura administrativa de los gobiernos. El equilibrio se deberá lograr vía reducción del gasto y no por un incremento de los ingresos.

La Unión Europea debe redoblar sus esfuerzos en el control del déficit público y de lucha contra el desempleo, así como en la vigilancia de la estabilidad de precios. Estas medidas contribuirían a la transformación de la recuperación cíclica, en un proceso de crecimiento económico duradero, creador de empleos, y asegurar la convergencia necesaria para realizar la UEM.

Pero aparte de los problemas técnicos, la clave del éxito de la nueva moneda será lograr la aceptación de la opinión pública europea.

El segundo pilar es el que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común(PESC). Con el precedente yugoeslavo como apoyo, muchos se preguntan si el peso de la historia, las tradiciones, la cultura y también de la geopolítica, no condena por mucho tiempo a los estados europeos a tener intereses y, en consecuencia, políticas exteriores divergentes. Asimismo, se interrogan si no sería más realista limitar la PESC a unas cuantas acciones comunes precisas, limitadas, que puedan servir de experimento. ¿Qué hubiera pasado si en 1991, ante el eventual conflicto en los Balcanes, la conducción de la PESC hubiese sido confiada a la Comisión en vez de que dependiera de la cooperación intergubernamental?

La realidad es que esta política comienza a ser ambiciosa desde la misma terminología y corre el riesgo de nunca existir en la práctica.

En cuanto a la Unión Europea Occidental (UEO), los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de 27 naciones se reunieron con el fin de estudiar los medios con que Europa puede enfrentar futuras amenazas a la paz y estabilidad del continente. Los ministros debatieron las formas de aumentar la

cooperación de la defensa por medio de la UEO, a fin de que esta alianza asuma nuevas tareas, incluyendo el mantenimiento de la paz, la distribución de ayuda humanitaria y la lucha contra el terrorismo.

La reunión que se celebró en mayo pasado fue parte de un proceso mayor para desarrollar la capacidad de la UEO de actuar como el brazo defensivo de la UE y el pilar continental de la Organización del Atlántico Norte (OTAN).

Algunos de las amenazas a la seguridad europea plenamente identificadas son: la propagación de las guerras por motivos étnicos en los Balcanes, el aumento del fundamentalismo islámico, riesgos ambientales causados por bases militares exsoviéticas, etc.

La inserción del tercer pilar (justicia y asuntos del interior), pese a considerar temas tan sensibles para la cooperación entre estados, ha dado frutos positivos. Algunos avances son los siguientes:

De los 15 países de la UE, siete iniciaron el 26 de marzo de 1995 una nueva etapa del proceso de unificación continental con la entrada en vigor de los Acuerdos de Schengen,⁴⁵ que

⁴⁵ Los acuerdos de Schengen fueron firmados el 14 de junio de 1985 en Luxemburgo, y preveían la progresiva y total abolición de los controles en las fronteras entre los países adherentes para 1990 y, paralelamente, la unificación y el reforzamiento del control de los confines externos, con la

establecen la abolición de los controles de identidad en las fronteras comunes. Estos países son: Alemania, Francia, España, Portugal, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Para Italia y Grecia, que también se adhirieron a dicha convención, algunos problemas técnicos retardarán la abolición de los controles hasta fines de 1995, pero ninguna previsión es posible sobre lo que harán los tres nuevos Estados miembros -Austria, Finlandia y Suecia-, en líneas generales favorables a la convención de Schengen, y Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, contrarios al acuerdo. De hecho, a petición del Parlamento Europeo que ve con inquietud la multiplicación de los grupos de trabajo no comunitarios (Trevi, Schengen, grupo *ad hoc* de inmigración, comité antidrogas CELA, etc.), la Comisión se ha comprometido a promulgar las normas del acuerdo Schengen a escala comunitaria en caso de que algunos Estados miembros se negaran a suscribirlo.

Los 15 países de la UE están obligados por el acta única de 1986 y el Tratado de Maastricht a abolir los controles fronterizos sobre las personas, pero aún no logran llegar a un acuerdo sobre cómo y cuándo proceder.

Los distintos convenios como los de Schengen y el de Dublin sobre el derecho de asilo, se traslapan parcialmente

adopción, entre otras cosas, de una lista de personas indeseables y de una visa única para los extranjeros.

pero todos buscan la eliminación de los controles fronterizos, así como; incrementar el grado de cooperación en los ámbitos policial y aduanero, persiguiendo a los traficantes de drogas, a los terroristas y a otros criminales, así como a los inmigrantes ilegales.

Por otro lado, la corrupción se ha convertido en una "gangrena" moral que amenaza con invadir a la Unión Europea. Por tal motivo, en junio de 1994 se reunieron los ministros de Justicia europeos en La Valetta, Malta. Ahí se acordó la formación de un organismo que analizará los medios para mejorar la lucha contra la creciente corrupción en toda Europa. Dicho organismo no será creado hasta que reciba el visto bueno de los cancilleres del Consejo Europeo.

Hay que hacer notar que toda una clase política desprestigiada se hundió en Italia a consecuencia de la indignación pública ante la corrupción que se descubrió en las esferas más altas de la sociedad. Y lo más alarmante es que este problemas sigue haciendo estragos en otras partes del continente, en especial en los antiguos Estados comunistas y en Europa central. Por tal motivo la armonización de las leyes de lucha contra la corrupción en toda Europa resulta necesaria.

En lo que respecta a las competencias de la Comunidad en el marco de la Unión política, éstas se han seguido de la siguiente manera:

Mantenimiento de las actuales políticas.

Con respecto a la política agrícola común (PAC), como consecuencia de la turbulencia de los mercados de divisas la Comisión Europea ha propuesto cambios en los subsidios agrícolas. Se menciona que los granjeros están siendo sobrecompensados por la reducción de los precios establecida en la reforma de 1992 de la PAC.

La PAC se encuentra infestada de corrupción a medida que los agricultores se aprovechan de varias formas inapropiadas para extraer dinero del sistema.

La PAC cuesta a los contribuyentes de las naciones de la Unión Europea unos 50 mil millones de dólares anuales, más de la mitad del presupuesto de la UE.

Finlandia, Suecia y Austria se han unido a la UE, pero pasará algún tiempo antes de que sus propios y generosos programas de subsidios agrícolas puedan armonizarse con la PAC. Esta política también se ha constituido en un obstáculo importante para la admisión de los estados excomunistas de la Europa central en la Unión Europea, ya que Polonia, la

República Checa, Eslovaquia y Hungría son incluso más dependientes en materia agrícola que la mayoría de los miembros actuales de la UE. Se asume, por lo tanto, que su membresía elevaría agudamente los costos de subsidios ante la ausencia de más reformas a la PAC.

Hace tres años la UE imitó al gobierno estadounidense en cuanto a sus propias reformas al desviar al PAC hacia los pagos directos a los agricultores. Eso no necesariamente solucionará el problema de la corrupción, pero quizá reduzca las anomalías de precios de mercado. Por lo pronto se necesitarán más reformas a la PAC.

Tanto Europa como Estados Unidos, durante las conversaciones de la Ronda Uruguay, acordaron subsidiar adicionalmente reducciones. Esto finalmente permitirá una producción y distribución más racional de los productos alimenticios en todo el mundo.

Actualmente los ministros de Agricultura y Pesca de la UE se abocan a tratar cuestiones agroeconómicas y el transporte de animales vivos por los países de la Unión.

Política Comercial. Esta política, que encuentra sus fundamentos en los arts. 113 y 115 del Tratado de Roma ha sido blanco de numerosas críticas por parte de sus socios comerciales en todo el mundo. La Unión Europea, calificada

como fortaleza y cultivadora del neoproteccionismo, registra constantes choques con otros bloques comerciales y países. Ejemplo de ello son las disputas comerciales con Estados Unidos y Japón en renglones como el automovilístico, alimentario: oleaginosas, plátano, servicios financieros, etc. Aunado a esto, la UE ha implantado las políticas de la Etiqueta azul (Europa azul) con el fin de proteger el renglón de la pesca, y la de la Etiqueta verde (Europa verde) para proteger el medio ambiente. Otras cuestiones que se discuten en la OMC son las relativas al dumping laboral y ecológico, además de la norma ISO 9000, la propiedad intelectual y la inversión.

La UE y sus países integrantes deben deponer su actitud eminentemente defensiva para pasar a la ofensiva. Es indispensable que emprendan una estrategia que les permita ocupar un lugar ventajoso en el comercio internacional sin incurrir en un proteccionismo excesivo por la insuficiencia de la dinámica de innovación. Europa debe ampliar sus posiciones en el mercado mundial, desarrollando todavía más el sistema multilateral de comercio, y cultivando un regionalismo abierto.

Nuevas Políticas y acciones comunitarias.

Difusión de la cultura. Para proteger su industria audiovisual, la Comisión Ejecutiva de la Unión Europea

determinó que más de la mitad de los programas que exhiban las cadenas televisivas y películas en el continente deberán ser producciones europeas.⁴⁶

El propio Francois Mitterrand, en uno de sus últimos discursos como presidente de Francia recordó el problema del cine. "no habrá Europa sin imágenes europeas; el arte más popular de este siglo está más amenazado que nunca en nuestro Continente. Es necesario mantener cuotas de difusión y ayuda a las producciones europeas frente a Hollywood."⁴⁷

Energía. En este campo resultan realmente modestos los alcances sobre ahorro de energía en la UE. De hecho, la Comisión Europea sigue trabajando duro para mejorar la eficiencia energética mediante una regulación a nivel comunitario, pero los resultados están lejos de cubrir sus ambiciones. Las presiones económicas, los precios del combustible que bajan hasta el fondo y la discusión política entre los gobiernos de la UE han frustrado mejores resultados a la Unión en las dos principales esferas de su campaña de eficiencia energética: el impuesto al carbón y una serie de

⁴⁶ Se consideran producciones europeas a las hechas en la UE o a coproducidas con capital europeo. Las producciones de Europa Oriental estarán incluidas cuando hayan sido subvencionadas por la UE. La directiva rige solamente para emisoras que tengan su sede en la Unión.

⁴⁷ Segovia Carlos; "Defiende Mitterrand la cultura europea", *Reforma*, Sección Cultural, México, 18 de enero de 1995, p.1 D

programas para el ahorro de energía. Ambas iniciativas se han estancado.

Otro compromiso importante de la Unión es el de estabilizar las emisiones contaminantes al nivel de 1990 hasta el año 2000, lo que se traduciría en una reducción del diez por ciento de las emisiones de dióxido de Carbono de las naciones de la UE antes del 2010.

Este planteamiento europeo fue propuesto en este año a los países asistentes a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual fue celebrada durante abril y se caracterizó por la falta de consenso entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, agrupados en el Grupo de los 77.

Industria. La producción industrial en la Unión Europea aumentó 1.35% en el trimestre de noviembre de 1994 a diciembre de 1995, en relación con el trimestre interior; este dato muestra que la producción comunitaria continúa subiendo sin mostrar signos de desaceleración. Apenas se está superando la recesión económica de la UE durante los años de 1992 y 1993.

Por su parte, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, ha manifestado su deseo de impulsar la competitividad industrial y trabajar en torno a las tecnologías para la información.

Sin embargo, lo que sigue quedando claro es que prácticamente no hay innovación tecnológica. Esto es una falla obvia de la política industrial, ya que el presupuesto en su mayoría es destinado a la agricultura. No se puede crecer sin competitividad; es necesaria, por lo tanto, una política industrial que abogue por una mayor competitividad que impacte a su vez en el desarrollo regional y en el crecimiento económico.

Reforzamiento de las políticas comunitarias existentes.

Política Social. Pese a estar al principio de un ciclo de recuperación económica, la UE ha tenido que continuar con la aplicación de medidas de ajuste estructural y buscar, en lo posible, pactos entre los agentes sociales, con el objetivo de consolidar el crecimiento económico que despunta en la Unión Europea. Esto es porque un crecimiento de 3% no sería suficiente para crear los empleos que se necesitan. Y es que la Unión Europea, con 15 Estados integrantes, cuenta con 18 millones de desempleados y con pocas posibilidades de resarcirlos.

Además, hay que hacer notar la resistencia de algunos países a la armonización social, aunado al problema de que las

diferencias existentes entre los europeos prósperos y los desprotegidos se acrecientan cada vez más.

De hecho se ha instado a los gobiernos comunitarios a que se cifran a las recomendaciones del Libro Blanco sobre competitividad, empleo y crecimiento, para crear mercados laborales más flexibles y acabar con el paro estructural.

En la mayor parte de los estados miembros los sistemas de empleo no son adecuados a la competitividad y al mantenimiento del lazo social (el rechazo de la sociedad a dos velocidades).

En este año se ha avanzado en la concreción del IV Programa de Lucha contra la Marginación Social, con el propósito de aliviar la situación de una parte de los 52 millones de pobres censados en los 15 países de la Unión Europea. El Programa contra la exclusión tiene un costo de sólo 90 millones de uces (111 millones de dólares), a dividir entre 15 países según los requerimientos de cada uno de ellos.

En el terreno social, la UE debe progresar mucho más, pero para ello hay que dotarla de competencias, tales como las financieras.

En este contexto es de suponer que salgan a la luz nuevamente de las disparidades de criterios en lo referente al modelo que ha de inspirar el avance de la integración europea.

Las posibles divergencias, en todo caso, se resolverán sobre la base de la firme convicción compartida de que la Comunidad redunda en beneficio de todas sus partes y debe desarrollarse a partir de los progresos alcanzados en etapas precedentes. Así, los europeos resolverán con buen éxito los problemas y retos comunes.

Se prepara a la Unión Europea para los desafíos que deberá enfrentar. Se deben crear las condiciones antes de asegurar que la capacidad de acción, la eficacia y los procesos de decisión no resulten afectados cuando nuevos países ingresen en la Unión.

Conscientes de que algunas de las disposiciones del Tratado de la Unión eran incompletas o transitorias, los líderes comunitarios incluyeron una cláusula de revisión en el texto. Todos los aspectos del Tratado, salvo aquellos que conciernen a la UEM, que están claramente definidos hasta 1999, y a la introducción final de una moneda común, se revisarán en una Conferencia Intergubernamental en 1996. El objetivo consiste en concebir la manera de fomentar una mayor integración y de adaptar las estructuras de la Unión a una CE con nuevos miembros.

De esta forma, en 1996 se realizará la revisión del Tratado de Maastricht y se puede decir que entonces podrá ser la oportunidad de un nuevo contrato entre las naciones

europas, a partir de ciertos principios que menciona el periodista Alain Lemanssouré en un artículo para el diario *Le Monde*⁴⁸ :

1. Ese texto será el último, pues marcará la conclusión de la construcción europea para al menos una generación.

2. Dado el carácter único de la construcción europea, ese texto no será ni un tratado ni una Constitución, sino una convención, el equivalente de un contrato entre socios igualitarios.

3. En comparación con los tratados actuales, ese texto no innovará, salvo ajustes menores que la experiencia ha hecho necesarios, en lo que se refiere a las competencias de la Unión.

4. La lista de las políticas comunes deber ser la misma para todos, aun cuando no se puedan aceptar plazos diferentes para participar en algunas de éstas.

5. Entre las competencias actuales de la Unión, la convención define, por una parte, el fundamento de los asuntos a tratar inmediatamente en conjunto y, por la otra, las materias opcionales, sabiendo que en especie la opción no se refiere al contenido, también obligatorio, sino a la oportunidad.

⁴⁸ Ver Alain Lemanssouré; "La Unión no Será Federal ni Confederal, Sino Comunitaria, Pero no a dos Velocidades", *Excelsior*, Escena Mundial, México, 13 de junio de 1994, pp. 1,4.

6. Está previsto un derecho de secesión, con un proceso y un estatuto para el Estado que quiera salir de la Unión.

7. Un grupo de países determinado a dar el ejemplo anuncia su intención de aplicar todas las materias opcionales previstas por los tratados: éstos son los "nuevos fundadores".

8. Enseguida, la Unión se abre a las otras democracias europeas que estén en paz con sus vecinos y que compartan los valores y la visión de los eurocomunitarios.

Por lo pronto, durante la Conferencia los asistentes se centrarán en dos decisiones fundamentales: reimpulsar la máquina europea y recuperar la confianza y el dinamismo de la Unión Europea. La primera es el paso a la moneda única; la segunda, la reestructuración institucional.

La actual estructura institucional reposa sobre las decisiones tomadas por la Europa de los Seis. Una Europa que ahora cuenta con 15 miembros no podrá funcionar sobre semejantes bases. Esta reforma institucional será una de las tareas más importantes de la conferencia de 1996. Jacques Santer por su parte, ha respondido favorablemente a varias demandas del Parlamento y ha prometido militar por un papel mayor de la Asamblea en las reformas institucionales venideras en la Unión. También propuso que el Parlamento tenga un derecho de veto sobre las reformas de las instituciones europeas en 1996 y sugirió que la Asamblea designe al futuro presidente de la Comisión (actualmente elegido unánimemente

por los gobiernos de los Quince). Cabe hacer notar que el presidente de la comisión se ha mostrado también favorable a la extensión del voto por mayoría calificada, representando 70% de los votos en el seno del Consejo de Ministros, con el fin de evitar situaciones de bloqueo por parte de un único país, lo que es frecuente en la toma de decisiones por unanimidad.

En la actualidad las decisiones sobre política extranjera y de seguridad común, justicia, asuntos internos, fiscalidad y ciertas cuestiones medioambientales se adoptan por unanimidad. El resto de los temas se deciden por medio del voto por mayoría calificada (repartidos según la importancia de la población de los Estados miembros). Sin embargo, es quizá necesario plantear un sistema que mantenga el voto por unanimidad para las cuestiones "constitucionales e institucionales". con objeto de reforzar la capacidad de decisión de la Unión.

Por demás, hay otras cuestiones esenciales para el desarrollo europeo, principalmente el refuerzo de la legitimidad democrática y la proximidad con el ciudadano, el desarrollo y ampliación de la política exterior y de seguridad, por ejemplo, en los campos de la criminalidad organizada y del tráfico de drogas, así como una mayor cooperación en materia de policía y de justicia.

1998 "será el momento de evaluar los logros, constatar las insuficiencias de Maastricht, y avanzar hacia una nueva reforma de la arquitectura europea, o bien planteando en un nuevo tratado un marco que bien pudiera ser una verdadera constituyente de una Europa federal."⁴⁹

De la vigencia de los artículos del Tratado, y la dinámica que parte de los mismos dependerá en qué medida los europeos estarán en condiciones de afrontar eficazmente y con legitimación democrática sus problemas comunes.

3.2. Ampliación de la Unión Europea: nuevos miembros y nuevas instituciones europeas.

Los jefes de Estado y de Gobierno decidieron mantener abierta la Comunidad a la adhesión de otros miembros; con ello se consiguió preparar en Maastricht un paquete negociador que marca un nuevo hito con vistas al futuro desarrollo del continente.

Como en ocasiones anteriores, la actual ampliación se basa en el principio de que los candidatos aceptan en su totalidad el Tratado de Roma, constitutivo de la Unión Europea (actualizado por el Acta Unica Europea en 1987 y por el Tratado de Maastricht), junto con todo el Derecho derivado. Se

⁴⁹ Sanahuja José A., *op. cit.*, p.71.

han otorgado a los probables nuevos miembros periodos transitorios para que puedan adaptarse gradualmente a la completa aplicación de las normas de la UE en determinados sectores económicos sensibles.

El texto del artículo O del Tratado de la Unión Europea de Maastricht es concluyente respecto a que cualquier Estado Europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión, dirigiendo su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictámen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión suponen en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

"Contrariamente a tentativas anteriores de unir Europa por la fuerza, hoy en día se busca la unidad a través del consenso y tiende hacia una unión fundada en el derecho libremente aceptado. Ante ello, el procedimiento ha sido necesariamente lento, laborioso y a veces incierto, ya que ningún gobierno renuncia fácilmente a sus soberanía, poderes

prerrogativas y ninguna sociedad abandona fácilmente sus tradiciones y cultura".⁸⁰

Es así que en los ámbitos en que los países tienen niveles superiores a los vigentes en la Unión Europea, como, por ejemplo, en el de la protección del medio ambiente, podrán mantener estos niveles superiores durante un período transitorio de cuatro años. La Unión se ha comprometido a revisar sus niveles, elevándolos pasado dicho período.

En esta nueva fase de la Unión Europea están comprometidos 15 países, y al final del siglo los Estados miembros podrían incluso superar la veintena, si el nuevo proceso de ampliación hacia los países del Este concluye satisfactoriamente y así lo aconsejan las reformas institucionales que se deberán adelantar después de 1996 con miras a lograr mayor eficacia y dinamismo en la Unión.

Por lo pronto, la UE ha concluido su cuarta ampliación desde el inicio del proceso de integración europea -en 1952, con seis países: Alemania, Francia, Italia y el Benelux (formado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo); en 1973 se adhirieron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981, Grecia y en 1986 Portugal y España. "Una ampliación de tipo interno se produjo en octubre de 1990 cuando como consecuencia

⁸⁰ Palencia Carloe; "Los bloques económicos como estructura internacional"/ última parte, *El Financiero*, México, 21 de abril de 1995, p. 25A

del fin de la Guerra Fría se produjo la unificación de Alemania, terminando con una separación forzada y artificial de cuatro décadas. La ampliación de la Comunidad Europea a la antigua República Democrática Alemana (RDA) significó un incremento territorial, de 108,000 kilómetros cuadrados, y poblacional, de 17 millones de personas".⁵¹

Desde el 1o de enero de 1995 la UE cuenta con tres nuevas naciones: Austria, Finlandia y Suecia. Los acuerdos comerciales preferenciales entre la UE y cada uno de los tres nuevos miembros se remontan a 1973, con la celebración de tratados bilaterales de libre comercio entre la Unión y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). De hecho, el primer paso para la ampliación a más países es la creación del Espacio Económico Europeo (EEE)⁵² entre sus doce naciones y los cinco miembros de la AELC a los cuales, gracias a que adoptan la legislación comunitaria, se extienden los beneficios del Mercado Único, ampliándose así la libertad de movimiento de bienes, servicios y capitales; e incluyendo acuerdos especiales en materia de agricultura, pesca y transportes.

⁵¹ DCEM; "La UE, del Mediterráneo al Báltico", Euronotas, Delegación de la Comisión Europea en México, México, enero de 1995, p. 2.

⁵² El Espacio Económico Europeo entró en vigor el 1o de enero de 1994. Los países vinculantes al EEE son: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, Portugal, España, Austria, Finlandia y Suecia.

Austria, Finlandia y Suecia dejan de ser miembros de la AELC y el EEE deja de aplicarse en sus relaciones bilaterales con la UE.

Por lo que respecta a Noruega, el cual debió ingresar a la Unión junto con los mencionados países, este país rechazó su ingreso a la UE por segunda ocasión en dos décadas. Noruega ha pasado los últimos 22 años debatiendo la cuestión europea, desde que en 1972 un 53.5 por ciento del electorado rechazó el ingreso en la Comunidad Europea.

La relación de la Unión Europea con Noruega se regulará a través de la AELC, el EEE y los acuerdos bilaterales que la UE tiene con el país nórdico. Habrá que esperar hasta que a Noruega no le quede más remedio que gestionar su admisión, por tercera y tal vez definitiva ocasión.

Algo más tarde, y a pesar de la renuencia actual de los suizos, también la rica Suiza, país que forma parte de la AELC, tendrá que buscar su entrada para no quedarse aislada y rodeada por vecinos todos miembros de la Unión Europea.

La nueva ampliación de la UE implica cambios, tanto físicos como geográficos, con repercusiones en los niveles político, económico, financiero e institucional para el desarrollo del proceso de la unión política, económica y monetaria fijado en el Tratado de Maastricht.

La nueva ampliación de la Unión Europea, la incorporación de dos países nórdicos --Suecia y Finlandia-- y uno alpino --Austria-- , sufrirá importantes transformaciones en su estructura física y geográfica, con repercusiones en lo político, económico y financiero. (ver cuadro 3)

CUADRO 3

	La Europa de los 12	La Europa de los 15
Superficie	2.382 km ²	3.241 km ²
Población	348.1*	387.8*
PIB	5,501.1 \$**	5,787.2 \$**
Lenguas oficiales	alemán, inglés, español, francés, danés, griego, italiano, neerlandés, portugués.	9 anteriores + finlandés y sueco.

* En millones de habitantes

** A precios de mercado, en miles de millones de PPC.

Fuente: Servicio de la Comunidad Europea. *Tomado de El*

Financiero, 24 de febrero de 1995, p.26 A

Asimismo, la ampliación comporta una serie de modificaciones institucionales y concesiones a cuestiones económicas específicas de cada uno de los tres nuevos socios que se consideran en los respectivos tratados de adhesión.

- Modificaciones institucionales.

Parlamento Europeo: Pasará de los 567 diputados actuales a tener 628 con la llegada de 22 suecos, 21 austriacos y 16 finlandeses.⁵³

Comisión: Pasará de tener 17 titulares en la actualidad a 20 miembros, al agregar uno por cada uno de los tres nuevos socios.

Consejo de Ministros: En las votaciones que requieran mayoría calificada, de un total de 87, Austria y Suecia tendrán 4 votos cada uno, Finlandia, tres. El ingreso de los nuevos miembros modifica la relación de votos, la mayoría calificada y la minoría de bloqueo para las decisiones. De esta forma en la UE de 15 países, sobre un total de 87 votos ponderados, la mayoría calificada fue fijada en 62 y la minoría de bloqueo en 26.

Tribunal de Justicia: El Tribunal de primera instancia y el Tribunal de Cuentas, tiene 15 miembros, al incluir los tres de Austria, Finlandia y Suecia.

⁵³ Los respectivos parlamentos nacionales elegirán a sus representantes en el Parlamento hasta que se celebre sufragio universal directo en los dos primeros años siguientes a su adhesión (artículo 31 del Acta de Adhesión).

Por otra parte, el Comité Económico y Social, así como el Comité de Regiones, cuentan ahora con un total de 220 representantes, incluyendo a 12 miembros suecos, 12 austriacos y 9 finlandeses.

La ampliación también ha significado el ingreso de 500 nuevos funcionarios, de los cuales 300 han sido destinados a las secciones de lingüística y de traducción, en vista de la inclusión de dos nuevas lenguas comunitarias: el sueco y el finlandés.

- **Concesiones específicas.** Como resultado de los acuerdos finales, tras las respectivas negociaciones, cada uno de los nuevos miembros de la UE ha obtenido algunas concesiones que corresponden a cuestiones específicas:

Política comercial. Austria, Finlandia y Suecia se beneficiarán de las libertades de circulación de mercancías, capitales, servicios y más adelante, de personas. Para ello adoptarán la legislación comunitaria desde su adhesión y aplicarán la política comercial común, el código de aduanas comunitario y sus disposiciones.

Sin embargo, se han acordado periodos transitorios para las importaciones de lignito (2 años, de Austria --podrá mantener las cuotas-- como para la reducción progresiva de

algunas de sus tarifas más altas durante un periodo de 3 años, en el caso de Finlandia.

La adhesión también obliga a los nuevos miembros de la UE a anular los acuerdos que tienen actualmente con terceros países y que no son compatibles, mientras la Unión Europea los adopta, como es el caso de Suecia y Finlandia con los Estados bálticos (libre comercio con Estonia, Letonia y Lituania). Austria, Finlandia y Suecia dejan de ser miembros de la AELC y el EEE deja de aplicarse en sus relaciones bilaterales con la UE.

Por lo tanto, en cierta forma debido a la inclusión de más países, la política comercial de la UE se ha tenido que rediseñar.

Fiscalidad. Finlandia mantiene hasta 1996 límites sobre bebidas alcohólicas (1 litro) y tabaco (300 cigarrillos) que introducen viajeros en su territorio. En el caso de Suecia, para los cigarrillos se ha dado un periodo transitorio de 4 años para adaptarlo al mínimo comunitario de 57%, mientras que para los licores el margen para reducir restricciones a las compras individuales es de 3 años, y se autoriza un impuesto reducido para la cerveza con una tasa inferior a 3.5%. Además podrá mantener, durante un año, la exención al pago del IVA para las entradas de cine. Respecto a Austria, la exoneración de impuestos sobre las comunicaciones telefónicas se mantendrá

sólo en 1995. y en 2 años deberá aumentar el impuesto de servicios médicos.

Ambiente. Austria obtiene restricciones sobre el contenido de benceno de la gasolina y el azufre de los gasóleos. Por otra parte, se contabilizan 67 sustancias peligrosas para las que Suecia podrá pedir el uso de diferente clasificación, etiquetado y/o límite de concentración específica. Finlandia recibe exenciones en normativa sobre azufre en los gasóleos.

Agricultura. Austria.-Ayudas nacionales para compensar la caída de precios, decrecientes hasta agotarse en un plazo de cinco años. Designaciones de zonas de montaña que permitirán apoyos para los ingresos de los agricultores instalados en clima y zonas difíciles. Finlandia.-Ayudas nacionales para compensar los precios, de carácter decreciente y que se agotarán en cinco años. Ayudas nacionales a largo plazo para zonas agrícolas situadas al norte del paralelo 62 y que no podrán originar aumento de la producción. Suecia no tiene exenciones ni ayudas, salvo para las zonas árticas. Ayudas nacionales para las zonas situadas al norte del paralelo 62.

Fondos regionales. Finlandia.- Objetivo 6 para las regiones de muy baja densidad de población. Suecia.- Acceso al

Objetivo 6 de los Fondos Estructurales, para las regiones de más baja densidad de población.

Pesca. Finlandia.- Pesca de arenque que no sea para consumo humano durante un periodo de tres años, con ciertas condiciones económicas y ambientales. Suecia.- Régimen transitorio para mantener el estatus actual en el Báltico y el Mar del Norte. Cuotas de captura para distintas especies. La pesca de arenque con fines que no sean el consumo humano estará permitido para un periodo transitorio de tres años, con ciertas condiciones económicas y ambientales.

Transporte. Austria.- Las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO₂) de los camiones que atraviesan Austria se reducirá hasta alcanzar 60% en el 2003. Ecopuntos: cualquier camión que transite por Austria tendrá una tarjeta con ecopuntos equivalentes a sus emisiones de NO₂. Antes del 1o. de enero de 2001, la Comisión, en cooperación con la Agencia Europea del Medio Ambiente, estudiará si se consiguieron los objetivos de reducción de la contaminación. Hasta el 1o. de enero de 1996 se podrán realizar controles físicos fronterizos para verificar ecopuntos y licencias de transporte.

Política Exterior. Respecto a la política de defensa común, la neutralidad de los tres nuevos miembros plantea interrogantes serios sobre este aspecto de la construcción europea. Los tres países han señalado que están dispuestos a

participar plena y activamente en la política exterior y de seguridad común, tal como está definida en el TUE, en la medida en que pueden hacerlo, lo cual no implica un cambio en la neutralidad. Sólo Suecia ha manifestado que la formulación de su política exterior y de seguridad se verán modificadas en una Europa cambiante.

De esta forma el problema de la seguridad exterior de la UE tendrá que ser analizado en profundidad en la ya muy próxima Conferencia Intergubernamental a realizarse en 1996.

El ingreso de Austria, Finlandia y Suecia a la UE implica también que estos países participen plenamente en el financiamiento de los presupuestos y gastos, además de que pasan a ser partes contratantes y a aportar fondos de cooperación para la Convención de Lomé con las naciones en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Algunos países de Europa Central que han concluido con la UE acuerdos de asociación, ya han confirmado su candidatura para ingresar a la Unión Europea. Enseguida vendrán, y al mismo tiempo, las de los países bálticos, Eslovenia, Malta, Chipre y los estados ex yugoeslavos, cuando la paz haya regresado a esa región. En los próximos decenios, por lo menos 30 países deberán ingresar en la Unión Europea.

La única y verdadera dificultad radica en incluir a Rusia, porque a la larga la Unión no puede permitirse mantener alejado a ese estado del gran mercado europeo.

Integrar a Rusia sería el mejor método de oponer resistencia a la competencia estadounidense y de Asia oriental. Estabilizar a Rusia, ayudarla para que algún día se incluya en la Europa democrática, también fortalecería la seguridad de Europa central y del este.

Más allá de la asociación de los países europeos orientales la UE no podrá menos que desarrollar un nuevo modelo, que tendrá como tarea primordial eliminar la contradicción potencial entre una futura ampliación de la Unión Europea y la profundización de un núcleo comunitario que se ha propuesto alcanzar una economía, moneda y política conjuntas.

Esta contradicción y que como ya hemos mencionado se resume en tres palabras: ampliación o profundización ha provocado diversos comentarios. Prueba de ello es que "Algunos expertos opinan que habría sido mejor, antes de ampliar la Unión, profundizar en sus competencias, procediendo sobre todo a una reforma institucional en la línea de un federalismo acrecentado. Ampliación y profundización no son, sin embargo, contradictorias; ciertos países, entre ellos Francia, han

construido una política europea sobre ambos objetivos y no piensan sacrificar el uno por el otro".⁵⁴

Ya no se tratará de la misma Europa. Será necesario organizar a la vez la diversidad y administrar el gigantismo, sin perder de vista la ambición original: una Europa bien ordenada y que sea capaz de ejercer una influencia importante en los asuntos del mundo.

La reunión de Maastricht es el comienzo de una nueva época, pero también el final del período de espera de las ampliaciones. La UE no puede, políticamente, negarse a todas las peticiones que se le han hecho y a las que se le harán. Por lo pronto y pese a todas las dificultades que han surgido y que han retrasado las negociaciones con los países aspirantes, el camino de la ampliación se ha abierto a la nueva Europa.

3.3. La Unión Europea: paradigma universal de integración?

Las oleadas de integración comercial regional tienen su epicentro en Europa durante la década de los años cuarenta. Como respuesta a la Segunda Guerra Mundial y a la Guerra Fría,

⁵⁴ Pineda Lucila; "El fortalecimiento y ampliación de la Unión Europea", *El Financiero*, México, 24 de febrero de 1995, p.26A

la entonces Unión Soviética procede a establecer el conducente contrapeso creando sus propios organismos.

El objetivo disfrazado de la integración comercial era aumentar su capacidad de negociación, el número de aliados y resolver los problemas económicos internos.

La Economía Mundial en el período 1950 - 2000 ha y seguirá experimentando profundos cambios, no sólo en lo cuantitativo, sino en lo geoeconómico, en razón de las tendencias geopolíticas que se han desarrollado paralelas a los fenómenos económicos mundiales.

El período de postguerra en los años 50, se caracterizó por el papel hegemónico de Estados Unidos como potencia económica, comercial, tecnológica y política, constituyéndose en un polo de influencia económica predominante. Por su parte, la Unión Soviética emergió como una potencia político-militar, dominando su propia zona de influencia.

Dos décadas después, aparecen otras potencias económicas adicionales para generar el multipolarismo: Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón, que con Estados Unidos conforman hoy lo que se llama la Tríada económica mundial.

Las perspectivas que se abren en Europa por la Unión Europea, el acercamiento comercial y económico de EE.UU. con

Canadá y México, además del proceso de integración e interacción, aunque informal, en el Pacífico Asiático, con el liderazgo de Japón, plantean el pronto inicio de una economía de megabloques, que eventualmente se puede ensanchar como un bloque Paneuropeo, otro Panamericano y otro Panpacífico. Las tres grandes zonas con características distintas, pero cada una con un potencial de influencia, así como con problemas y limitaciones propias, es decir, tres tipos distintos de sociedades industriales, cada una con su propio modelo.

Quizás al comienzo del siglo XXI las interacciones e interdependencias al interior y entre estos megabloques generen la economía global.

Los analistas europeos del devenir de la economía mundial insisten en que ésta estará íntimamente relacionada con el desarrollo geopolítico que paralelamente se genere en el planeta.

El proceso evolutivo de la economía mundial presentado por Petrella y Granrut, del Proyecto FAST de la CEE, muestra matricialmente el cruce económico y geopolítico. Los altibajos políticos y el proteccionismo que se experimentaron hasta los años 70, marcaron una economía fragmentada. A partir de la década pasada, la supremacía económica, comercial y tecnológica de la Triada EE.UU.-CEE-JAPÓN, en un mundo de inestabilidad económica y política, crean una jerarquía

megaeconómica a escala mundial.

Los años 90, con su perspectiva de un inminente desarme y apaciguamiento ideológico, seguirán propiciando la regionalización de la economía mundial, contando como piedra angular con la Triada, a cuyos alrededores los países de mediano y bajo grado de desarrollo podrán formar bloques regionales en lo comercial y económico, como serían el Panamericano, la Cuenca del Pacífico en el lado asiático y Paneuropa o la Casa Común Europea en el viejo continente.

A medida que el comercio internacional, el desarrollo tecnológico y el crecimiento económico de los países en desarrollo se acentúe, las estratificaciones dentro de una economía mundial regionalizada, potenciarán el advenimiento real de una economía global más equitativa y estable.

El pensamiento europeo sobre la evolución económica mundial no sólo cubre un proceso progresivo y secuencial, sino también el ámbito geográfico y geopolítico del proceso total.

La actual jerarquía megaeconómica en la que la Triada tiene un poder dominante en la producción, consumo y tecnología a escala mundial, plantea dos tipos de interacciones e interdependencias entre los tres miembros de éstos con los países de la periferia, que caen en sus órbitas de influencia geográfica, económica o política.

El análisis del comercio triangular entre los miembros de la "triada" -la Unión Europea, Estados Unidos y Japón- pone de manifiesto el predominio del comercio transatlántico y transpacífico.

La balanza comercial de la Unión Europea con Estados Unidos, que pasó a ser deficitaria a finales de los años ochenta, se recuperó, no obstante, al principio de los años noventa: el déficit comercial de la Unión Europea con Estados Unidos se redujo un 90% entre 1991 y 1993, pasando de 21,000 millones de uces a 2,000 millones.

A su vez, el déficit comercial de la Unión Europea con Japón se redujo un 25%, pasando de 30,000 millones de uces a 25,000 millones, mientras que el déficit comercial entre Estados Unidos y Japón aumentó cerca de 45%, pasando de 35,100 millones de uces a 50,700 millones.

En 1991, el déficit comercial de la Unión Europea con Japón equivalía al 85% del de Estados Unidos con Japón. En 1993, representaba apenas el 49%. (Ver Cuadro 4).

CUADRO 4
COMERCIO TOTAL EN LA TRIADA

Balanza Comercial (en miles de millones de ecus)	1991	1992	1993
	Unión Europea-EE.UU.	-21	-13
Unión Europea-Japón	-30	-31	-25
EE.UU.-Japón	-35.1	-38	-50.7

Fuente: OCDE. Tomado del Boletín de la Unión Europea,
Suplemento 3/94, Luxemburgo, 1994, p.50.

La creación de un megabloque Panamericano como culminación exitosa de la iniciativa de las Américas, sería la consecuencia de una mirada endógena y exógena de los EE.UU., con carácter estratégico: todo el continente americano como su "espacio vital" económico natural y su fortaleza ante dos gigantes que están en gestación: el Pacífico asiático y el megabloque Paneuropeo.

El lado asiático de la Cuenca del Pacífico teje rápidamente una enorme red de interdependencias, interacciones, complementariedades y subcontratación industrial descentralizada con Japón, Surcorea y Taiwán como punteros del proceso, seguidos por otros actores como Singapur, Tailandia, Malasia, Hong Kong e Indonesia.

Sin embargo, la UE es el único experimento geopolítico exitoso a gran escala, en el que un grupo creciente de países europeos se han unido para obtener peso específico político mundial, altos niveles de desarrollo económico, social y tecnológico, y propiciar un acercamiento entre culturas vecinas que en el pasado estuvieron enfrentadas en guerras y antagonismos sistemáticos. Para analistas como Mauricio Rossell y Pedro Aguirre "la Unión Europea se perfila hacia el siglo XXI como la potencia más capacitada para patrocinar el comercio mundial a través de un sistema dirigido de comercio administrado o cuasi bloques comerciales."⁵⁵

La UE cuenta hoy con 370.45 millones de habitantes de los quince países que la forman; su producto interno bruto es de 6.527 millones de uces (7.200 millones de dólares). El pib total es aproximadamente 10% superior al de Estados Unidos y 64% mayor que el de Japón. Además, se constituye, por su volumen de importaciones y exportaciones, en el mercado más grande del planeta, ya que es la primera potencia exportadora del mundo, con un volumen de 588.000 millones de dólares en 1993. Esto representa que las exportaciones europeas sean 19% del total mundial.

A raíz de la reunificación alemana, la UE ha bajado su fenomenal ritmo de crecimiento económico; no obstante, después

⁵⁵ Tristán Georgina; "Determinarán Japón y la UE las reglas de inversión y comercio en el Siglo XXI". El Financiero, México, 4 de noviembre de 1994, p.22.

de un ajuste de la economía teutona, su crecimiento volverá a dispararse a mediano plazo.

El ingreso de nuevos miembros a la UE procedentes de la AELC y del resto de Europa consolidará progresivamente el megabloque Paneuropa para el principio del siglo XXI. De hecho, en 1995 se han incorporado tres nuevos miembros: Austria, Finlandia y Suecia, y después de 1996 seguramente se integrarán países exsocialistas como la República Checa, Polonia, Hungría entre otros, los cuales se encuentran en una etapa de transición de una economía dirigida a una de libre mercado, así como de una transformación política.

Según el economista y planificador francés Alain Minc, la consolidación de la Casa Común Europea o Paneuropa no es más que la sucesión geográfica, económica y política de tres círculos concéntricos en los próximos veinte años.

El primer círculo será la UE, a partir de 1993, con cuatro columnas básicas: la libre circulación de personas, la libre circulación de mercancías, la libre circulación de servicios y el flujo libre de capitales. El libre tránsito de personas cubrirá a turistas, trabajadores, profesionales, estudiantes, profesores e investigadores que en razón de su oficio o actividad decidan radicar en algún país de la CE, y hacia el futuro queda pendiente la unificación monetaria y financiera para los países miembros.

El segundo círculo estratégico ampliaría espacialmente a la UE, con nuevos miembros: los países escandinavos, Austria, Suiza y quizás países hasta hace poco de economías centralmente planificadas, como Polonia, Checoslovaquia, Hungría y algunos de los Balcanes.

El tercero y último círculo sería la constitución de la Casa Común Europea, desde los Montes Urales hasta la Costa Ibérica en el Atlántico. A pesar de la infinidad de problemas económicos, políticos y militares aún pendientes que perduran entre la CEI y el resto de Europa, la precipitación de los acontecimientos en la exUnión Soviética deja entrever que el bloque Paneuropeo ya empieza a perfilarse como una próxima realidad.

En este contexto, el modelo europeo, con las ventajas que comprende, está influyendo fuertemente en las estructuras y las medidas de los conjuntos subregionales en todo el planeta. La UE estimula prioritariamente el reagrupamiento de las subregiones, que implica beneficios económicos y políticos, promueve una cooperación a gran escala, consolida el sistema de cambios y asegura tanto la estabilidad política como una mayor diversificación económica.²²

²² CCE; "La Unión Europea y el TLC", Euronotas, Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas, México, diciembre 1993 - enero 1994, pp. 1-2.

En el caso particular de la Unión Europea, la creación de subregiones no ha significado la ruptura o debilitamiento de la UE; por el contrario, la ha fortalecido. La razón es que estas subregiones "acercan"-no me atrevería a decir "integran", aunque en buena parte lo hacen- económicamente las periferias de la CE. Estas periferias no son ni más ni menos que las fronteras de los antiguos imperios, esos talones de Aquiles que fueron las causas de sus caídas. Este papel de acercamiento tendría efectos políticos de estabilización muy positivos para la economía, política exterior y seguridad comunitaria.

De hecho, al aumentar la integración en la Unión Europea, se produce un fenómeno de sustitución del comercio con el resto del mundo en favor de los intercambios comerciales entre los Estados miembros de la Unión.

Desde finales de los años sesenta, el peso del comercio intracomunitario --13% del PIB en 1994-- es superior al de las exportaciones extracomunitarias --9% del PIB en 1994--. En los últimos años, esta diferencia ha aumentado, como consecuencia del declive relativo de la parte de las exportaciones extracomunitarias en el PIB de la Unión Europea. (Ver Cuadro 4).

CUADRO 5
COMERCIO EN LA UNIÓN EUROPEA
(en % del PIB)

	1980	1990	1994(est.)
Comercio intra-UE	12	14	13
Exportaciones extra-UE	10	9	9

Fuente: Eurostat. Tomado del Boletín de la Unión Europea, suplemento 3/94, Luxemburgo, 1994, p.51.

Antes de la ampliación, el comercio intrarregional de los Doce con los tres nuevos socios de la UE representaba para éstos 60% de sus exportaciones, cuestión que contribuirá a fortalecer los intercambios internos y a mejorar el crecimiento de la Unión.

Los acuerdos de integración regional son generalmente frágiles, y por lo tanto se enfrentan a problemas de estabilidad muy importantes.

Se debe considerar que la estabilidad lograda por la UE se debe a una combinación adecuada y dinámica de enfoques integracionistas y cooperativas. Una condición dinámica de estabilidad también es la capacidad de manejar tres conceptos que dan dinamismo a la UE:

- reforzamiento (del ámbito de actuación de los poderes)
- profundización (del grado de integración)
- ampliación (de los miembros del grupo)

La UE siempre se ha concentrado en uno de ellos o quizás en dos a la vez, pero nunca en los tres juntos. Es probable que exceda la capacidad de cualquier acuerdo de integración regional el ocuparse de los tres en forma simultánea y ciertamente está fuera del alcance, al menos por ahora, de la UE. No obstante, hasta el momento, los equilibrios siempre se han manejado en forma bastante satisfactoria. En la actualidad, la ambiciosa profundización, y el reforzamiento institucional establecido en el Tratado de Maastricht presentan desafíos de gran calibre- en especial el reto de la unión monetaria- que deberán combinarse adecuadamente con una nueva fase de ampliación.

Es por ello que Europa, es la región en la que los grandes cambios han adquirido mayor relevancia; pero no solamente eso, sino que representa el ejemplo más claro, e incluso paradigmático, de una integración económica sin precedentes.

3.4 Problemas actuales y perspectivas de la integración europea.

Los Estados miembros de la Unión Europea se han entrelazado de tal manera que resulta imposible una disgregación o un retroceso hacia el ideario del Estado nacional.

Consolidar el éxito de Maastricht sólo será posible si en los países miembros de la UE priva la armonía, en el sentido de que por muy grandes que puedan ser las discrepancias, una actuación conjunta de los Estados miembros reporta notables ventajas, en comparación con las particulares soluciones nacionales.

La Unión Europea entra en una nueva fase. El período de confianza que ha precedido al Tratado de Maastricht ha dado lugar a una situación más sombría. Europa fue víctima de la crisis económica y de los trastornos monetarios de 1992 y 1993; sin embargo, a partir de 1994 inició su recuperación económica, aunque rodeada de una alta tasa de desempleo.

"Europa necesita puestos de trabajo; Europa necesita crecimiento económico, Europa necesita una moneda común", estas son frases muy frecuentes entre los ciudadanos europeos, los que parecen preocupados ante la difícil situación que vive la Unión. Y es que no se ve como conseguir las dos primeras metas, sin la tercera, y de fracasar la UEM, se derrumbaría el sistema monetario europeo, se intensificarían las turbulencias monetarias, la devaluación volvería a ser común arma proteccionista y las tasas de crecimiento en toda Europa se desacelerarían considerablemente, al menos a plazo medio y largo.

Si las economías de los Estados europeos no logran unificarse mediante pasos concretos y sistemáticos y, por el contrario, marchan a ritmos diferentes, sólo se producirá una disparidad que retrasará la unificación.

De hecho, los principales obstáculos que han frenado la integración en Europa han surgido de las diferentes concepciones que existen entre los 12 países miembros de ésta, por la velocidad y la naturaleza misma del proceso.

En estos momentos se torna dudosa una total unión monetaria y económica en Europa para 1997 debido al estado de las finanzas de los países miembros de la UE, por lo que resulta más creíble el paso a la tercera fase de la UEM en 1999.

La aparición de la moneda única, en su momento tendría que ser tan fuerte como el dólar y el yen, para así dar pie a la independencia monetaria de Europa, es decir, que la UE se deje escuchar en los asuntos monetarios mundiales.

Un nuevo Parlamento Europeo inició su quinquenio a mediados de 1994 y una nueva Comisión, presidida por Jacques Santer, el sucesor de Jacques Delors, inició su mandato, también de cinco años, en enero de 1995. El papel de la Asamblea y el nuevo presidente de la Comisión Europea será

fundamental en las decisiones que se tomen en beneficio de la Europa del año 2000.

El Mercado Unico Europeo generará a largo plazo un incremento del comercio intracomunitario y propiciará un desarrollo económico uniforme en la región.

La Unión Europea no es un entorno cerrado y autosuficiente, depende del comercio internacional y del intercambio con otras regiones geográficas. La tendencia de crear una política comercial homogénea ha generado muchos problemas tanto al interior como al exterior; en este sentido, se podría mencionar la problemática comercial en torno a los países latinoamericanos exportadores de plátano frente a los exportadores de ese producto -ex-colonias europeas y los importadores alemanes-.

A largo plazo tanto las instituciones europeas como los países miembros afinarán las pautas y objetivos de la política comercial común y adquirirán el peso que les corresponde en el contexto internacional. En este sentido, la importancia de formar alianzas comerciales entre conjuntos de países será fundamental para el desarrollo económico de las naciones.

Ante estas circunstancias, y a pesar de los Tratados de Maastricht, aún se advierte gran nerviosismo en el continente al grado que la unificación corre el riesgo de retrasarse aún

más, lo cual afectaría al bloque europeo, modificando de paso la tendencia globalizante de la economía mundial.

Necesariamente, existe un núcleo más dinámico de países que arrastra a los otros, pero bajo dos condiciones: que ese núcleo siga estando abierto a aquéllos que deseen entrar en él y que sus decisiones jamás tiendan a impedir que otros se unan a los primeros asociados.

Ese núcleo únicamente puede ser conformado por los países que deseen ir más lejos en la cesión de soberanía.

Para seguir construyendo en Europa hay que partir de realidades en lugar de negarlas. Por ello, hoy sólo es posible coordinar la política de ambas naciones, Francia y Alemania -- apoyados en la voluntad de los pueblos-- para que la alianza franco-alemana, motor de Europa, pueda ser activada desde todas las regiones.

El futuro de la Europa de la postguerra fría puede ser visto como el relanzamiento de esta región como potencia, como centro de la política y de la cultura mundiales.

CONCLUSIONES

El Tratado de Maastricht que ha sentado las bases del quehacer europeo en la década de los noventa, ha sido el resultado del relanzamiento del proceso de integración europea que se inició a mediados de los años ochenta. Este tratado, conocido por algunos como el tercer gran hito histórico del camino de la construcción europea representa el principal cambio en las reglas comunitarias desde la creación de la Comunidad, pues ha planteado una serie de objetivos que buscan fortalecer el proceso de integración en el viejo continente. Si bien no todas las metas han sido alcanzadas, esto es debido a factores tales como los nacionalismos económicos y políticos, el aumento general del desempleo, reivindicaciones de autonomía regional respecto de sus estados nacionales, las diferentes crisis monetarias, etc.

Por otro lado, es necesario hacer hincapié en las carencias del tratado. Si bien, por un lado el TUE ha establecido un ambicioso calendario y grandes disposiciones para la consecución de la unión económica y monetaria, por el otro y en lo concerniente a la unión política, esta se

encuentra carente de profundidad y significado real, ya que parte de las actividades en ese sector, tales como el desarrollo de una política exterior y de seguridad y la cooperación entre las autoridades judiciales y policiales, se realiza fuera del marco de la CE. Los poderes del Parlamento Europeo no han aumentado tanto como algunos, y el propio Parlamento entre ellos, esperaban.

De hecho, los estudiosos de la materia revelan que los temas de unión política, política social, política exterior y defensa han sido los grandes sacrificados en las negociaciones en el TUE y curiosamente éstos se encuentran dentro de los asuntos más conflictivos en estos momentos en el panorama europeo. Ésta es la razón por la que los signatarios del Tratado de Maastricht decidieron que los mecanismos acordados de cara a la unión política se revisarían en 1996.

Ahora, no puede haber integración económica y monetaria sin una doble contrapartida política y democrática, y Europa no podrá alcanzar la unión política, de hecho no podrá sobrevivir, a menos que controle el destino de su economía.

En lo que toca a ese punto, el cronograma de Maastricht y el período de transición hacia una moneda única europea fueron basados en expectativas irreales y demasiado optimistas.

La debilidad central del mecanismo de tipos de cambio y del plan de una Unión Económica y Monetaria se debe a que se le dió, en ambos casos, poca atención al problema de la convergencia de la política económica. La crisis cambiaria y la situación que de ella resultó han demostrado que la verdadera convergencia de la política económica entre los miembros de la UE está más distante de lo que sus impulsores creen. Es imposible el proseguir hacia una moneda única si la UE es incapaz de crear mecanismos de coordinación de la política económica realmente efectivos, en otras palabras, una verdadera política económica europea.

La Unión Europea sin moneda única sería una unión truncada e impotente. El beneficio político sería determinante para la realización de la Unión, porque la gestión de una moneda única por parte del Banco Central Europeo tendría repercusiones directas en la política económica y presupuestaria de los Estados miembros, y haría que gradualmente cobrara legitimidad y se considerara indispensable el establecimiento de un poder político común.

En la medida que afecta de lleno a las soberanías, el debate en torno a la unión económica y monetaria se sitúa en el más alto nivel de responsabilidad política.

Es necesario que se adopte una actitud más seria sobre los obstáculos que enfrenta la UME, y el cronograma para una

moneda única deberá ser revisado en armonía con la disposición que tenga el mercado para ella, y de la situación económica de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Por otro lado, se deben superar las antiguas desconfianzas sobre el carácter supranacional y federalista de la integración europea, es decir, ahuyentar los temores sobre un posible Estado federal europeo supranacional.

La Comunidad Europea tiene que encaminarse hacia una Unión Europea de tipo federal, sobre todo ahora que hay nuevos miembros y varios candidatos, reales o potenciales, a la adhesión.

Pero lo más importante es que se debe de impulsar el espíritu europeísta para afrontar los grandes retos que se avecinan en los próximos años para la construcción comunitaria. 1996 será un año vital para el proceso, ya que se celebrará una Conferencia Intergubernamental Europea en donde se reformará el Tratado de Maastricht. Ahí se tendrán que atender todas aquéllas deficiencias del actual tratado, así como analizar la futura arquitectura comunitaria, la creación de una moneda única y las estrategias para el crecimiento y empleos, la ampliación hacia el este, la reforma de las instituciones, la definición de una política exterior común y de defensa, así como las modificaciones al presupuesto global, entre muchas otras tareas pendientes de realizar.

No será fácil solucionar estas tareas, pero existe la voluntad de hacerlo. Y como se sabe, cuando existe la disposición se encuentra también un camino para realizarla.

En el caso de que no se pueda alcanzar un consenso básico sobre una mayor integración durante la Conferencia de 1996, la única opción podría ser la variable geométrica contenida como reliquia en el Tratado de Maastricht. Esto es, que mientras algunos miembros de la UE no participarían en la UME o en la integración defensiva dentro de la Unión Europea Occidental ya sea por propia decisión o por no satisfacer ciertos requerimientos, otros miembros como Francia y Alemania estarían colaborando en todos los ámbitos planteados por el Tratado, construyendo a su vez un núcleo de facto, o "núcleo duro". Ese núcleo pudiera estabilizar a la Unión Europea en un periodo de transición, mientras que una variable geométrica podría conducir fácilmente hacia una UE flexible, en la cual existirían una variedad de opciones para los países miembros, aunque esta opción debilitaría el proyecto europeo al alejarlo de la idea de una Europa unida y solidaria.

La presentación del esquema de la UE no significa que este modelo sea el único posible, ni siquiera que no sea perfectible. Sus características dependen en gran medida de las situaciones políticas y económicas europeas y su desarrollo no ha estado exento hasta ahora de dificultades, de profundas diferencias de enfoque entre los Estados miembros.

de errores y también de fracasos parciales. Pero, pese a esta conjunción de elementos negativos, la construcción europea ha resistido hasta ahora el embate de todos los factores adversos que ha encontrado. Por lo pronto, el Tratado de la Unión Europea ha causado un impacto más positivo que negativo en el proceso de integración europea, al reforzar a la Comunidad, particularmente mediante el impulso no sólo de la ampliación del mercado, sino de una integración económica y política.

En resumidas cuentas, los europeos no tienen que buscar objetivos fascinantes; estos están a la mano. Ellos necesitan reconocer que la suerte de su viejo continente depende de si éste es rejuvenecido o se pierde en un pasivo pesimismo, y viejas rivalidades, de si aprende las lecciones del siglo XX en su última década o repiten los errores del pasado.

La historia de la Unión Europea es una historia de pasos pequeños y grandes. Seamos pacientes, si la UE desea avanzar en su proceso de integración, deberá caminar más rápido pero nunca correr.

BIBLIOGRAFIA

1. DOCUMENTOS.

CCE; Acta Unica Europea, Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1986, 80 pp.

CCE; Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea, Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, Comisión de las Comunidades Europeas. 1989, 45 pp.

CCE; Del Acta Unica al Post-Maastricht, Comisión de las Comunidades Europeas, COM (92)2000, 11 de febrero de 1992, 20 pp.

CCE; Libro blanco sobre crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, Comisión de las Comunidades Europeas, Boletín de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Suplemento 6/93, 1993, 166 pp.

CE; Una política de competitividad industrial para la Unión Europea, Comisión Europea, Boletín de la Unión Europea, Luxemburgo, Suplemento 3/94, 1994, 105 pp.

CCE; Tratado de la Unión Europea, Consejo de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992, 253 pp.

CCE; La realización del mercado interior, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991, 54 pp.

CCE; Del Mercado Unico a la Unión Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991, 50pp.

CCE; La investigación después de Maastricht: un balance, una estrategia, Comisión de las Comunidades Europeas, Boletín de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Suplemento 2/92, 1992, 52 pp.

CCE; Europa y el reto de la ampliación, Comisión de las Comunidades Europeas, Boletín de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Suplemento 3/92, 1992, 24 pp.

CE; El mercado único, Comisión Europea, Luxemburgo, 1994, 47 pp.

CE; Europa en un mundo cambiante. Relaciones exteriores de la Comunidad Europea, Comisión Europea, Luxemburgo, 1994, 42 pp.

Fontaine, Pascal; Una idea nueva para Europa. La declaración Schuman (1950-1990), Comisión de las Comunidades Europeas, Periódico 3/1990, Luxemburgo, 1990, 49 pp.

-----, La Europa de los ciudadanos, Comisión de la Unión Europea, Luxemburgo, 1994, 50 pp.

Noel, Emile; Las instituciones de la Comunidad Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Nueva edición, Periódico 1991, 42 pp.

2. LIBROS:

Balassa, Bela; Teoría de la integración, Ed. Uteah, México, 1980, 221 pp.

Cecchini, Paolo; Studies on the economics of integration: The cost of non-Europe, Bruselas, 1988, 85 pp.

Colchester, Nicholas y Echan, David; Europa relanzada, Ed. P&J, Barcelona, 1991, 321 pp.

Desantes Real, Manuel; Comunidad Económica Europea; Tratado de Roma y Acta Unica Europea, Tecnos, Madrid, 2a. ed., 1990, 255 pp.

Escobar Montero, Cecilia; La Comunidad Económica Europea, Coord. de Humanidades, UNAM, México, 1985, 29 pp.

FCPyS.; De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Unica a Maastricht), comp. Rosa Ma. Piñón Antillón, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1994, 85 pp.

Garrigues, J&A; Guía para entender y actuar en el Mercado Unico, Ed. Ariel, Barcelona, 1990, 222 pp.

Harrop, Jeffrey; The political economy of integration in the European Community, Camelot Press, Londres, 1989, 207 pp.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; Diccionario de Política Internacional, Ed. Porrúa, México, 1988, 286 pp.

Hodges, Michael; European Integration, Penguin Books, Londres, 1972, 490 pp.

IRELA: *El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina*. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, 1993, 561 pp.

Keohane, Robert & Hoffmann, Stanley: *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, New York, 1991, 135 pp.

Kirchner, Emil Joseph; *Decision making in the European Community. (The Council Presidency and European integration)*, Ed. Manchester University Press, Manchester, 1992. 165 pp.

Nelson, Brian; Davis, Robert; *The European Community in the 1990s: Economics, Politics, Defense, International Issues Series*, Oxford Berg, New York, 1992, xiv, 232 pp.

Padoa-Schiopa, Paolo; *Efficiency, stability and equity: a strategy for the evolution of the economic system of the European Community*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, doc. II/49/87, abril de 1987.

Pinder, John; *European Community*, Ed. Oxford University, Londres, 1991, 248 pp.

Pryce, Roy; *The Politics of the European Community*, Butterworth Group, London, 1973, 209 pp.

Rozo, Carlos; *La integración europea; del Acta Unica al Tratado de Maastricht*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco, UAM, México, 1993, 145 pp.

Safran, William; *The French Polity*, Ed. Longman, New York, 4a.ed., 1995, 367 pp.

Silva, José A.; *Política y bloques de poder*, Ed. Siglo XXI, 6a. ed., México, 1985, 72 pp.

Stephen, George; *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford, 35 pp.

Swann, Dennis; *The Economics of the Common Market*, Penguin Books, London, 5a. ed., 49 pp.

Tamames, Ramón; *La Comunidad Europea*, Alianza Editorial Textos, Madrid, 1987, 276 pp.

-----, *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, 9a. ed., Madrid, 1991, 165 pp.

-----, *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, 433 pp.

Thurow, Lester; *La guerra del siglo XXI*, Ed. Vergara, Argentina, 1992, 373 pp.

Trausch, Gilbert; *The European Integration from the Shuman-Plan to the Treaties of Rome*. Contributions to the Symposium in Luxemburg, European Community Liaison, 1993, 17 pp.

Wallace, William; *The Transformation of Western Europe*, The Royal Institute of International Affairs, New York, 1990, 122 pp.

Wistrich, Ernst; *After 1992. The United States of Europe*, Routledge, Londres, 1991, 180 pp.

Zoppo, Ciro; *The Future Role of the United States in European Security*, Working Paper 2.22, University of California at Berkeley, Berkeley, diciembre 1993, 55 pp.

3. ARTICULOS.

3.1. De Revista:

CCE; "La Europa del 93: el mercado único", *Euronotas*, Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas, México, núm.8, enero de 1993, 8 pp.

CCE; "La Unión Europea y el TLC", *Euronotas*, idem, diciembre de 1993 - enero de 1994, 8 pp.

CCE; "La UE y sus acuerdos de libre comercio", *Euronotas*, idem, marzo de 1994, 8 pp.

CCE; "Vademecum sobre la Unión Europea", *Euronotas*, idem, septiembre de 1994, 12 pp.

CCE; "La UE, del Mediterráneo al Báltico", *Euronotas*, idem, enero de 1995, 8 pp.

Chanona, Alejandro; "1992: Europa unificada. La lucha por una nueva hegemonía", *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS., UNAM, núm. 47, abril-junio 1990, pp. 48-49.

-----, "Una revisión crítica sobre las teorías de la integración internacional y regional", *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS., UNAM, núm. 51, mayo-agosto 1991, pp. 19-24.

-----, "Maastricht en el difícil camino de la Unión Europea", Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, noviembre de 1992, 12 pp. No publicado.

Demaret, Paul; "El establecimiento del mercado único europeo. Aspectos internos y externos", *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, núm. 135, abril-junio 1993, pp. 221-274.

García Saisó, Adrián; "El proceso de integración europea", **CARTA anierm.** México, núm. 143, julio de 1994. p. 10.

García Saisó, Adrián; "La política económica europea", **CARTA anierm.** México, núm. 144, agosto de 1994. p. 11.

García, José Ramón; "Integración monetaria y unión económica: antecedentes y perspectivas de la experiencia", **Revista Relaciones Internacionales**, núm. 44, ERI, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, tercer trimestre de 1993, pp. 27-54.

González M., Carlos; "Los senderos de la integración: experiencias de México y España", **Comercio Exterior**, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, vol. 45, núm. 2, febrero de 1995, pp. 106-113.

Herce, José A.; "Políticas y formas de la integración económica en Europa", Madrid, 1993. 80 pp. No Publicado.

Louis, Victor; "Las instituciones de la Comunidad Europea", **Foro Internacional**, Vol.132, núm.2, El Colegio de México, abril-junio 1993, pp. 198-199.

Orozco A., Javier; "El efecto interno de la integración de España en la Unión Europea", **Comercio Exterior**, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, vol. 45, núm. 2, febrero de 1995, pp. 114-121.

Piñón A., Rosa Ma.; "La Unión Europea: fuerza y debilidad", **Relaciones Internacionales**, CRI, FCPyS., UNAM, México, Vol.XV, núm. 81, enero-marzo de 1994, pp.27-38.

Rey, Jean-Jacques; "La unión económica y monetaria. Aspectos institucionales", **Foro Internacional**, El Colegio de México, México, núm. 132, abril-junio 1993, pp. 324-368.

Salinas Chávez, Antonio; "El ECU está en el aire: crónica de la crisis monetaria", **Comercio Exterior**, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, vol. 42, núm. 11, noviembre de 1992, pp. 1058-1063.

T.E., "Europe falls to earth", **The Economist**, 7 de agosto de 1993, pp. 15-16.

T.E., "A long hour", **The Economist**, 22-28 de julio de 1995, pp. 48-49.

3.2. De Periódico:

Abrahams, Paul; "Squabbles over EC goodies near and end", **Financial Times**, 25 de octubre de 1993, p.2.

E.F.; "Alemania, motor de la Unión Europea. La órbita del marco", *El Financiero*, 12 de marzo de 1995, pp.55-56.

Hernández, Guadalupe; "En expansión de los bloques económicos", *El Financiero*, 28 de diciembre de 1994, p.27 A

Ochman, Martha; "Las formas paralelas de la Integración Europea", *El Financiero*, 11 de noviembre de 1994, p.38 A

-----, "La integración regional: El futuro de Europa?", *El Financiero*, 25 de noviembre de 1994, p.30 A

Palencia E., Carlos; "Los bloques económicos como estructura internacional"/primera parte, *El Financiero*, 7 de abril de 1995, p.28 A

-----, "Los bloques económicos como estructura internacional"/segunda parte, *El Financiero*, 21 de abril de 1995, p.25 A

Pineda C., Lucila; "El fortalecimiento y ampliación de la Unión Europea", *El Financiero*, 24 de febrero de 1995, p.28 A

Sberro, Stephan; "Unificación Europea: Exito discutible". *El Financiero*. 3 de junio de 1994, p.36.