35

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA PARTICIPACION DE ALEMANIA EN EL PRESUPUESTO DE LA UNION EUROPEA. LAS REFORMAS DE 1999"

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

MARISOL GROBE VALENCIA

ASESOR: ALFONSO FRANCISCO SANCHEZ MUGICA

MEXICO, 2002

A mis padres:

Linda Valencia Callejas

Consuelo Callejas Aguilar

Alfonso Valencia Martínez

A mis maestros:

Alfonso Sánchez Múgica

Roberto Domínguez Rivera

Gracias a todos ustedes

INDICE:

Introducción

El objeto de estudio de las Relaciones Internacionales es la interacción que se da entre diversos actores a nivel internacional, entre los que destacan los Estados (seguidos de las diversas organizaciones internacionales, así como algunas instituciones, etcétera).

Sin embargo, las relaciones entre estos actores no constituyen en sí mismas la disciplina de las Relaciones Internacionales, pues ésta surge a partir de la extracción de principios y teorías que se formulan sobre el análisis de la situación internacional.

> La teoría de las Relaciones Internacionales no es pues, la política internacional, sino la ciencia o teoría que extrae los principios científicos de aplicación general para la interpretación de la acción de los Estados como sujetos activos o pasivos de la política internacional, con referencia a acciones pasadas, presentes y en ciernes.[1]

La acción de los Estados en el escenario internacional ha determinado a la vez el surgimiento de diversos fenómenos que van desde conflictos, hasta la formación de organizaciones para dar soluciones a éstos, o simplemente para cooperar en diversas materias de interés económico, político o social.

Hoy en día, con los avances en los medios de información, cada vez más lazos se estrechan entre las naciones, y no sólo a nivel estatal, sino también social, cultural e incluso ideológico.

---

[1] Héctor CUADRA, "La teoría de las Relaciones Internacionales", en: J.W. Burton. *Teoría general de las Relaciones Internacionales,* UNAM, FCPYS, Serie de estudios 31, México, 1989, p. 15

De esta serie de nexos, surgen toda una serie de elementos que interaccionan entre sí, formando un gran sistema, que se denomina como sistema internacional.

> La unificación del mercado mundial, la unidad del campo estratégico, crean lazos de interdependencia, más o menos estrechos, pero cada vez más densos, entre las distintas sociedades. La existencia de esta imbricación de relaciones autoriza hablar al menos, provisionalmente, de un "sistema".[2]

Este sistema se caracteriza principalmente por la heterogeneidad, tanto porque el número de sus actores es muy grande, como por la diversidad entre ellos, y por la serie de fenómenos que de ellos derivan.

Aún si sólo los Estados fueran tomados en cuenta como objeto de estudio dentro de las Relaciones Internacionales, cada uno de ellos tiene sus propias características, su propia historia, su propio sistema político, económico y social, y para analizar su acción en el escenario internacional es necesario tomar en cuenta estos factores, lo que hace de las Relaciones Internacionales una disciplina con un campo de estudio amplísimo y muy complejo.

> Pero este sistema también se caracteriza por la heterogeneidad de sus elementos constitutivos. Y, en este extremo, hay que subrayar la extraordinaria complejidad de la sociedad internacional. La cual está dividida, en primer lugar, territorialmente, en unas 150 unidades políticas, aunque teóricamente soberanas e iguales jurídicamente, no son menos diferentes en tamaño y poder. Estas disparidades también existen, en el interior de cada uno de los Estados entre regiones más o menos favorecidas y desarrolladas. Pero la solidaridad que actúa en el interior de las fronteras permite, en términos generales, corregir los desequilibrios

---

[2] Marcel MERLE, *Sociología de las Relaciones Internacionales,* Alianza Editorial, Madrid, 1978, p.410.

regionales mediante una redistribución de los ingresos y en función de una política de inversiones selectivas.[3]

Esta multiplicidad de factores, hace que surjan diversas teorías para interpretar la realidad internacional actual, que van desde el marxismo, hasta la teoría de la globalización, por ejemplo.

Pero, en el área de las Relaciones Internacionales hoy en día, es de interés no sólo analizar o caracterizar el contexto internacional actual, sino, además, en base a ello visualizar los posibles escenarios a los que se enfrente el mundo en el futuro.

En la teoría de las Relaciones Internacionales se presentan diversos enfoques para analizar la realidad internacional actual y a partir de ello determinar el futuro de la misma. Destacan de entre ellos; el de la globalización, el de la multipolaridad, el de la unipolaridad, el de la tripolaridad y el de la regionalización.

A grandes rasgos, se puede decir que el enfoque globalizador afirma que al mismo tiempo que el mundo se integra en diferentes aspectos de la vida del hombre (político, económico, social, ideológico, etc.), las diferencias entre las naciones se dispersan. Por ende, para que los países logren alcanzar un mejor nivel de vida, deben darse a la tarea de adaptarse al contexto globalizador a través de la apertura económica.

El milagro económico será así, la variable que unificará a todos los hombres y países. Al final de esta utopía globalista de carácter liberal, el mundo entero producirá, consumirá, soñará y despertará de la misma forma.[4]

---

[3] *Op. cit.*, p. 411.
[4] José Luis LEON, "México y el mundo del futuro; cinco posibles escenarios", en: *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Colegio de México- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, p. 167.

Sin embargo, aunque es innegable que vivimos en un mundo cada vez más entrelazado en diversos aspectos, y que incluso se puede decir que esta es una tendencia cada vez mayor, es decir, que vivimos en un mundo globalizado, ello no significa que la tendencia sea hacia la igualdad, por el contrario, vivimos en un todo, cada vez más entrelazado, pero sobre todo, cada vez más heterogéneo. Los diferentes procesos de las relaciones entre países, no tienen un carácter lineal, por el contrario, en estas relaciones convergen un sin fin de elementos que determinan diversas condiciones para cada relación, y para cada aspecto de ellas.

El argumento de la multipolaridad se basa en la suposición de que están emergiendo diferentes centros de poder, lo cual llevará en un futuro, a que países como China, India o Rusia, por ejemplo, sean actores fundamentales en el escenario internacional. Y ello se debe, según esta teoría, a que el poder mundial no está determinado únicamente por cuestiones económicas, sino también por cuestiones demográficas o de capacidad armamentista, por ejemplo.

Pero si bien es cierto que cuestiones como la demografía o el armamentismo son importantes para un país, éstas se han visto rebasadas por el aspecto económico, en el mundo actual, la economía más fuerte puede aprovechar para sí la demografía de otro país, y por otro lado, puede utilizar su fuerza económica, para conseguir armamentos de vanguardia.

En cuanto a la Unipolaridad, esta se basa en el argumento del poderío estadounidense, según el cual, ninguna nación supera a ésta en poder ni económico, ni político ni cultural. Esto se debe a que a lo largo de los últimos años, los Estados Unidos han sido la mayor influencia en el mundo en todos los aspectos de la vida del hombre.

Sin embargo, es obvio que éste país se enfrenta actualmente a grandes competidores en todos los niveles, y que su fuerza va siendo igualada por países como Alemania y Japón, por ejemplo.

En los años noventa, la brecha se ha cerrado. De acuerdo con Lester Thurow, si el PIB per- capita se mide por el poder de compra externo de divisas, Alemania y Japón superan ya a Estados Unidos.[5]

El enfoque de la tripolaridad sostiene que en el siglo XXI el contexto internacional estará protagonizado por tres actores principales: los Estados Unidos, Japón y Alemania.

Actualmente, podemos ver que estos países son los más fuertes económicamente a nivel mundial, y si analizamos su situación, por ejemplo, dentro de sus propios bloques, vemos que cada uno de ellos está a la cabeza de su entorno geográfico, y determinando de uno u otro modo la evolución de los demás países.

En su libro, "La Guerra del Siglo XXI" Lester Thurow da por definida esta situación, y trasciende este análisis preguntándose quien de estos tres actores será el más fuerte dentro del contexto internacional, y para ello hace un análisis de las ventajas y desventajas que presenta cada uno de ellos.

Por último encontramos las teorías en torno a los procesos de integración como parte fundamental para comprender la realidad internacional actual, que además es necesario explicar más a detalle en el presente estudio, dado que se aborda el análisis de la Unión Europea que es hoy en día el proceso de regionalización más avanzado a nivel mundial.

Como resultado de los movimientos de resistencia, que luego de la Segunda Guerra Mundial añoraban una verdadera paz en el continente europeo, tanto en Francia como en Italia emerge la idea de una "Unión Europea de Federalistas", cuyos promoventes concebían al federalismo como la alternativa

[5] *Op. cit.*, p.178.

para conseguir una Europa unida, y a la vez con respeto a su diversidad.

> El movimiento debía orientarse hacia la creación de una organización europea supranacional, que sin separar a Europa del resto del mundo, creara una autoridad federal que consistiera en: 1) un gobierno responsable ante los individuos y los grupos; 2) una suprema corte que solucionara controversias entre los Estados de la federación; y 3) una fuerza policial armada, bajo el mando de la federación, que tendría como tarea hacer efectivas las decisiones de ésta sin perjuicio de una organización de seguridad mundial.[6]

Más tarde, Jean Monnet, Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schumman, retoma el objetivo de las ideas federalistas de crear una Europa unida, pero contrario a la idea del Federalismo de hacerlo por medio de un solo centro de poder político, propone un método funcionalista a través del cual Europa se iría unificando a través de pequeños pasos en áreas específicas. Por ello se consideró al enfoque de Monnet como "federal-funcionalista".

El éxito alcanzado por los primeros impulsos integracionistas, materializado en las tres Comunidades Europeas (de las que se hablará a detalle en el primer capítulo), fomentó un creciente interés por profundizar en el estudio del fenómeno de la integración. Sería Enst Hass, quien retomando las ideas de Monnet, inicia en los años sesentas y setentas una teoría "neofuncionalista" apegada a tres conceptos básicos: a) el efecto multiplicador funcional, b) el efecto multiplicador político y c) el método de la Comisión.

El primer concepto retoma las ideas de Monnet, estableciendo la existencia de una lógica expansiva de la integración, aunque para Haas, esta no es suficiente

---

[6] Citado por: Alejandro CHANONA Burguete, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional" en: *Europa en Transformación*, Alejandro CHANONA Burguete y Roberto DOMINGUEZ Rivera, coordinadores, UNAM, FCPYS, Universidad de Quintana Roo y Plaza Valdéz Editores, México, 2000. p. 164.

para explicar los avances de las Comunidades Europeas, ya que para que dicha lógica expansiva se lograra fue necesaria la materialización del segundo concepto, es decir, el efecto multiplicador político, que es el medio por el cual, las organizaciones políticas, burocráticas, sindicales, etc., promueven sus intereses para luego de crear un convencimiento respecto a los mismos, poder llevar a cabo la expansión del proceso integracionista.

El tercer elemento, el método de la Comisión, también es fundamental para el éxito de la integración. Este método consiste en la canalización de las diferentes estrategias de los grupos de interés, a una institución situada por encima de los Estados y de los intereses particulares, es decir, se trata de una institución que promueve el interés comunitario.

> El referente empírico neofuncionalista fue el éxito alcanzado por el proceso de integración regional de las Comunidades Europeas entre 1950 y 1969. Durante este período se logró construir el sistema institucional que persiste hoy en la actualidad y que ha sido enriquecido por el Tratado de Ámsterdam (Comisión, Consejo de Ministros, Parlamento Europeo y la Corte Europea de Justicia), se consolidó la unión aduanera y se sentaron las bases del mercado único.[7]

Derivado de una crisis política entre 1960 y 1965, los estudios de integración desde el enfoque neofuncionalista, fueron parcialmente abandonados, y una nueva visión del proceso de integración se abrió paso a través de las teorías intergubernamental y de interdependencia.

En una definición muy breve se puede decir que la teoría intergubernamental sostiene que los actores clave en el proceso de integración europea son los Estados.

---

[7] Op. Cit. p. 166.

La herencia teórica del intergubernamentalismo de los años setenta y ochenta marcará en buena medida el despertar epistémico de los años noventa en que se asume la tarea titánica de explicar el resurgimiento del regionalismo europeo y su proceso de integración.[8]

En tanto, la interdependencia, se refiere a que entre más avanza el proceso de integración y surgen más nexos entre sus miembros, avanza a la vez, la dependencia mutua.

En 1983, en el Consejo Europeo de Sttutgart, Suiza, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a tomar las medidas necesarias para consolidar el mercado único. Esa situación generó un renovado interés por las teorías integracionistas, que llevó a retomar las ideas neofuncionalistas, federalistas e intergubernamentalistas, y a reforzar el concepto de supranacionalismo.

Los debates alrededor de estas teorías giraron principalmente en cuanto a las nuevas características de la Comunidad Europea, que ahora no se vería como un régimen nacional, o un Estado emergente, sino como una red que implica la articulación de soberanías, de tal modo que el proceso político en su interior se entendió más como un proceso supranacional, sin olvidar que descansa en una serie de negociaciones intergubernamentales. De ello emerge la importancia del principio de "subsidiariedad" que implica que la Unión Europea sólo tome las funciones que el Estado no cumple de modo satisfactorio.

La fascinación que gira en torno al principio de subsidiariedad se refiere a una de las dialécticas centrales de cualquier proceso de integración regional: la tensión entre el proceso mismo de regionalización y las resistencias del Estado-nación a ceder gradualmente soberanía. En otras palabras, este principio nos sitúa entre la Europa intergubernamental, que garantiza la supervivencia del Estado, y la Europa comunitaria y

[8] Op. Cit.

supranacional, que pos su naturaleza misma atenta contra el futuro de éste. Por ello, la contradicción esencial es que sólo a través de mecanismos intergubernamentales se persiguen y obtiene resultados supranacionales.[9]

Por otra parte, existen nuevos debates sobre algunos conceptos neofuncionalistas, y así mismo, sobre la importancia de profundizar sobre el estudio de estas teorías.

En general, como se ha podido apreciar hasta aquí, las principales teorías de la integración, versan sobre el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, es decir, sobre quienes son los actores clave en la definición del proceso de integración, las élites económicas y políticas y los grupos de interés, definiendo a partir de ello, el método por el cual se llevan estos intereses a la práctica.

En este estudio, uno de los objetivos es analizar a fondo el proceso de integración europeo a partir de uno de los principales actores del mismo: Alemania, sin querer por ello adaptar una postura intergubernamentalista, pues a lo largo del mismo se verá que las élites y los grupos de interés también juegan un papel fundamental, a través de las instituciones comunitarias, en el proceso de integración europeo como lo sostienen los enfoques neofuncionalistas.

Para analizar mejor cual es el papel que juega Alemania dentro de este proceso de integración, y de éste modo ver como se ve influenciada por el mismo, se ha optado por analizar la participación que tiene en su presupuesto, es decir, como lo indica el nombre del trabajo; la participación de Alemania en el presupuesto de la Unión Europea.

Se ha elegido al presupuesto debido a que el análisis de la participación de Alemania en el mismo, nos llevará a entender la importancia de este actor para la propia Unión Europea, no sólo como principal aportador al presupuesto, sino como

[9] Op. cit., p. 168.

líder en muchos otros aspectos.

Pero, además de definir cada factor, es necesario entender como interactúan entre sí, Alemania, la Unión Europea y el presupuesto. Para ello, el análisis final se ubica en un período básico; las reformas presupuestarias de 1999, que se llevaron a cabo de enero a junio de ese año, mientras Alemania ocupaba la presidencia del Consejo Europeo, al tiempo que se definían en el seno de éste, las principales disposiciones en materia presupuestaria para el período 2000- 2006. Esto aunado al hecho de que en enero del mismo año comenzó a regir el Euro en algunos miembros de la Unión.

La gran interacción de factores que se dan en este proceso de integración, permite, a lo largo del trabajo, ir abordando diferentes temas de interés, como la Unión Monetaria, o la futura ampliación, que nos dan una mejor idea de hacia donde avanza no sólo Alemania, sino todo Europa.

De este modo, el principal objetivo de este trabajo es presentar un análisis perspectivo que permita una evaluación de las medidas adoptadas hasta ahora por Alemania, a través de la Unión Europea, para alcanzar un mayor poder mundial.

La importancia para México de estos temas, radica también en que ahora, como miembro del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, debe atender a toda clase de cuestiones de interés en la agenda internacional, para de éste modo llevar a cabo eficazmente su labor dentro del mismo.

Capítulo 1. La integración europea y su financiamiento

En este capítulo se hace un breve resumen de las principales etapas que ha llevado a cabo el proceso de integración europea, así como de las características básicas de sus principales instituciones desde 1957 hasta el año 2000. Además, se presenta un resumen en el marco del financiamiento de la Unión Europea y algunas características básicas de este proceso.

La Unión Europea (UE) es el producto de un proceso evolutivo de integración económica que fue impulsado por las circunstancias del propio contexto internacional y por la voluntad de los Estados fundadores, cuyo objetivo era vincular diversos elementos de sus estructuras económicas y políticas para, a través de ello, alcanzar beneficios mutuos. Dicho objetivo se ha materializado en un enorme y eficaz entramado institucional de carácter supranacional, que ha llevado a los Estados miembros a complementar sus mercados y sus economías, formando, de este modo, una región más unificada día a día económicamente que se presenta como una fuerza determinante en el contexto internacional actual.

José Antonio Nieto nos dice que existen tres características esenciales en torno a la Unión Europea al respecto de los rasgos definitorios de su proceso de integración.

> De forma preliminar podemos formular tres características generales o rasgos definitorios del proceso de integración europeo, que hacen alusión a su carácter dinámico, a su configuración institucional, y a su situación espacio temporal[1].

[1] José Antonio NIETO Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea,* Siglo XXI Editores, Madrid, 1995, p.3.

De la descripción que hace Nieto de estas características podemos concluir que la UE:

* Dado que antes de que comenzara a surgir el proceso de integración europeo no existía un modelo formal y avanzado de integración económica internacional, podemos decir que tiene un carácter dinámico, en tanto que es un proceso que comprende diversas etapas y fases, y que se está gestando día con día, a través de la creación de diversos proyectos que le permiten dar soluciones a los problemas que cada nuevo contexto trae consigo.

* Tiene una configuración institucional, en tanto que es un proceso de integración supranacional, en el que los Estados transfieren una parte de su soberanía a las instituciones comunes de la Unión, aún cuando éstas difieren de los Estados en que su margen de acción es mucho más limitado.

* En cuanto a su situación espacio temporal, se refiere a que tiene una dimensión política determinada por la voluntad de integración de los Estados e histórica concreta que la enmarca en unas coordenadas económicas y sociales específicas. Quedan incluidos un grupo de países que son Europeos, que han cumplido con los parámetros políticos económicos y sociales que les han sido requeridos para su ingreso en la Unión, y sobre todo, con un alto o intermedio nivel en sus economías de mercado.

Por ello, se considera que al analizar o investigar algún elemento de los que envuelve este proceso de integración es necesario adquirir al menos los conocimientos básicos sobre las diferentes etapas que ha recorrido y sobre la conformación, estructura y funciones de, al menos, sus tres instituciones fundamentales: la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Esto se aborda en el primer apartado del capítulo.

A partir de la misma definición encontramos que al analizar el financiamiento de la UE, que es el punto central de nuestra investigación, es necesario conocer y comprender las bases para su conformación actual a través de diferentes etapas por las que ha pasado, así como sus principales características. Ello se busca con el contenido del segundo apartado de este capítulo.

I.1 Aspectos generales de la integración europea

Desde el período de la posguerra cuando los países europeos se dan cuenta de la devastación económica que dejó la Segunda Guerra Mundial en ellos, comienzan a buscar alternativas para reestructurar sus economías. A partir de entonces, surgen las primeras formas de cooperación económica europea, con el **Plan Marshall**, por medio del cual los Estados Unidos otorgaron ayuda económica entre 1947 y 1952 a los países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial, y mismo que, desde el momento en que fija el objetivo de canalizar fondos para los países europeos, les orilla a cooperar para ver el mejor modo de canalizar dichos fondos.

> Entre 1948 y 1952 Europa recibió en virtud del Plan Marshall alrededor de 13, 150 millones de dólares; los principales beneficiarios fueron el Reino Unido (3, 176 millones de dólares), Francia (2, 706 millones de dólares), Italia (1, 474 millones de dólares), Alemania Occidental (1,389 millones de dólares), los Países bajos (1, 079 millones de dólares) y Grecia y Austria (700 millones de dólares cada uno).[2]

Así surgen las primeras formas de cooperación internacional europea, de las que destaca la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), establecida en el primer artículo de la Convención para la Cooperación

---

[2] James FOREMAN-PECK, *Historia Económica Mundial*, Segunda Edición, Prentice Hall, Madrid, 1998, p. 319.

Económica Europea del 16 de abril de 1948, y que sería de gran importancia como antecedente de la integración europea, pues en ella comenzaron a darse negociaciones para la liberalización del comercio y las posibilidades de construir una Unión Aduanera. Sus funciones eran lograr una mayor cooperación entre los países miembros, adherir más miembros para apoyar y alcanzar sus programas nacionales e internacionales y, principalmente, asistir a los Estados Unidos en el funcionamiento del Plan Marshall.

Con el paso del tiempo adquirió otras funciones como impulsar la liberalización comercial. Sin embargo, cuando las transacciones derivadas del Plan Marshall culminaron, y los países europeos comenzaron a dinamizar por sí mismos la liberalización comercial, parecía que la OECE había perdido sus funciones, y por ello se empieza una reforma de ésta en 1960, cambiando su nombre y sus objetivos para convertirse en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

> La conjunción de las voluntades francesa y americana, la pasividad de Alemania y las sucesivas torpezas de una Gran Bretaña que, dudaba entre la tradición de la Commonwealth, la alianza privilegiada con los Estados Unidos y la construcción innovadora de Europa, condujeron, pues, a la creación de la OCDE.[3]

Los miembros originales de la OECE son Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Inglaterra, y los Estados Unidos. Los siguientes países se hicieron miembros subsecuentemente: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), Checoslovaquia(1995), Hungría (1996), Polonia (1996) y la República de Corea (1996).

---

[3] Jaques NEMME y Colette NEMME. Organizaciones Económicas Internacionales, Ariel, Barcelona, 1974, p. 295.

A partir de entonces no sólo se aprecia la eficacia de dicha cooperación, sino que se le reconoce como un instrumento necesario para dar impulso a grandes proyectos enfocados a la coordinación de políticas económicas con el fin de realizar la mayor expansión posible de la economía y del empleo, y una progresión en el nivel de vida de sus miembros, además de la ayuda a los países en vías de desarrollo.

También se tenía un buen ejemplo de un intento integracionista que comenzaba a tener grandes logros, el **BENELUX.** Así se denominó a los acuerdos monetarios y financieros firmados por Bélgica, Holanda y Luxemburgo, entre 1943 y 1945, con el objetivo de fortalecer sus economías a través de distintos medios, entre los que destacan la supresión de restricciones al comercio, el establecimiento de un arancel común, la liberalización de la movilidad de los factores de producción, e incluso se preveía llegar a la unidad económica. Aunque este último objetivo no se logró, el Benelux tuvo mucha influencia como modelo de lo que más tarde sería la Comunidad Económica Europea, y también influyó de manera importante en su conformación, en tanto que, gracias a la creación del Benelux cobraron fuerza nuevamente las ideas integracionistas que desembocarían en una búsqueda de integración sectorial, de la industria del carbón y del acero.

Teniendo estos antecedentes, se impulsa la integración de una rama productiva específica, la siderúrgica, a través del **Plan Schuman** anunciado por el Ministro Francés de Relaciones Exteriores, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950, y que fue adoptado en 1951 por los ministros del Benelux, Francia, Alemania e Italia, aspirando a poner en común bajo una Alta Autoridad Europea, la producción siderúrgica de los países que lo aceptasen. En su diseño y funcionamiento jugaron un papel central los llamados "padres fundadores" de la Comunidad Europea: el inspirador Jean Monnet quien en ese entonces era Comisario General de Planeación en Francia y el Sr. Robert Schuman, su impulsor.

El plan Schuman dio lugar al **Tratado de París** o acuerdo constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), a través del cual se llegaría a la creación de un mercado común en este sector, y en el mismo ámbito, a liberalizar la circulación de los factores de la producción del acero, creando para ello cuatro instituciones supranacionales: un Consejo de ministros, una Alta Autoridad, una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia. El Tratado se firmó el 18 de abril de 1951 por Francia, la República Federal Alemana, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, y constaba de cuatro proyectos fundamentales:

a) La creación de un Mercado Común en el sector del carbón y el acero.
b) La libre circulación de factores en el mismo sector.
c) Aspiración política de contribuir al desarrollo de África, con el fin de desarrollar sus relaciones con sus colonias y ex-colonias
d) Creación de una federación europea.

Los éxitos alcanzados en sus primeros años por ese primer intento materializado de integración europea dieron pie a la búsqueda de nuevos planes integracionistas, así, en junio de 1955 los Estados miembros de la CECA se reúnen en Messina, Italia, para estudiar un proyecto de unión económica denominado Informe Spaak, que un año más tarde sería aprobado definitivamente en Venecia y desembocaría en los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). También conocidos como los **Tratados de Roma**, estos instrumentos se firmaron en 25 de marzo de 1957, entraron en vigor el 1 de enero de 1958, y establecían, entre sus objetivos fundamentales, la reducción arancelaria, la unión aduanera y una política agrícola común (PAC). Esta última, sin duda alguna, representó serias dificultades para la CEE por sus repercusiones sociales y financieras, pero, así mismo, ha sido de gran importancia a lo largo del desarrollo de la integración europea.

Destinada a extender sus ventajas a un amplísimo sector agrícola, que era a la vez un sustento electoral para los gobiernos de los Estados miembros, la PAC se llevaría la mayor parte del presupuesto común inicialmente establecido para la CEE a partir de las aportaciones directas de los Estados miembros.

Los **Acuerdos de Yaundé** son otro acontecimiento relevante del proceso de integración europeo fueron firmados el 20 de Julio de 1963 en la capital de Camerún; se destinaban a establecer un vínculo entre la comunidad y 17 países africanos, con fines neocolonialistas. Estos fueron relevantes, principalmente por haber constituido el primer acto de política exterior común para los países miembros de la CE.

Una de las primeras dificultades presentadas por este proceso de integración fue el conflicto llamado **Crisis de la Silla Vacía,** que comenzó en 1963 con discrepancias entre Francia y Alemania respecto a la entrada del Reino Unido en la Comunidad, pues mientras Alemania veía con optimismo la entrada del Reino Unido dado que sus condiciones económicas darían ventajas al desarrollo de la Comunidad, para Francia la adhesión del Reino Unido no era confiable ya que pensaba que no estaría dispuesta a actuar en favor de intereses comunitarios, y probablemente iba a tratar de imponer sus propios intereses sobre los de la Comunidad.

Más adelante, estas discrepancias se ampliaron a otros campos cuando surgieron intereses encontrados en asuntos del financiamiento de la Comunidad. Esto ocurre tras el plan del entonces comisionado Walter Hallstein, quien pretendía dotar de recursos propios a la Política Agrícola Común (PAC), atribuyendo a la Comunidad la recaudación en concepto de derechos de aduana a fin de brindarle más autonomía.

De este modo, entra en juego la esencia del concepto de supranacionalidad, que era punto medular del proceso de integración.

La cesión de soberanía o supranacionalismo (que equivale a la supranacionalidad) se concreta en dos dimensiones: el supranacionalismo jurídico, normativo o legal y el supranacionalismo político, decisional o institucional. De acuerdo con ambas dimensiones, el supranacionalismo se podría caracterizar como un orden normativo y un sistema decisional situado por encima de los propios Estados.[4]

El hecho de dar más autonomía a la Comisión, a costa de que los Estados perdieran el control sobre los derechos de aduana, no era aceptable para Francia.

A fin de cuentas, se declara la falta de acuerdo y durante siete meses, a partir de este hecho -que ocurrió el 30 de junio de 1965-, los representantes franceses no acudieron a las reuniones de la Comunidad, por lo que se recuerda a este conflicto como Crisis de la Silla Vacía.

El **Compromiso de Luxemburgo** fue consecuencia directa de lo anterior, ya que a partir de él se resolvió la situación estableciendo que "cuando algún Estado miembro invoque intereses vitales, el Consejo de ministros se esforzará en llegar, dentro de un plazo razonable, a una solución aceptable para todos".[5]

De este modo se mantuvo el voto por unanimidad, que no era otra cosa que el derecho de veto de los gobiernos a las acciones comunitarias. Este mecanismo de toma de decisiones paralizó muchas propuestas, y no sería modificado sino hasta la firma del Acta Única.

Luego vino el **Tratado de Fusión de los Ejecutivos** a través del cual la Comunidad daba un nuevo paso hacia su evolución estableciendo instituciones únicas para las tres comunidades europeas (La Comunidad Económica Europea,

---

[4] CLOSA, Carlos. *Sistema Político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, Madrid, 1997, p. 19.
[5] *Op. cit.*, p.40.

la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica), y concluyó el proceso de eliminación de aranceles al comercio entre países miembros, a la vez que estableció el arancel exterior común. Con ello, la Comunidad Europea pasaba de ser una zona de libre comercio a una zona aduanera, que implica que a la zona de libre comercio se añade un arancel exterior común de los países integrados frente al resto del mundo, lo cual introduce cambios drásticos pues es un avance determinante en el proceso de integración que lleva a la reestructuración económica, política y social del mismo.

El éxito alcanzado por ese significativo avance de la Comunidad creó una atmósfera de euro-optimismo que condujo a la **Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno** en 1969, en la cual se adoptan decisiones de tal magnitud que se pretendió emprender incluso los procesos de unión económica y monetaria. Esta Cumbre se llevó a cabo en La Haya, Holanda, en diciembre de 1969, y en ella se adoptaron las siguientes decisiones:

a) emprender la unión económica y monetaria
b) reforzar las instituciones comunes
c) proceder a la ampliación de la Comunidad Europea
d) impulsar la cooperación política

Sin embargo, en 1971 los Estados Unidos suspendieron la convertibilidad del dólar a 35 onzas en oro con lo cual se inició la quiebra del sistema Bretton Woods, que había regulado los mercados financieros internacionales desde la posguerra. A partir de ese momento, los países europeos iniciaron una flotación libre que habría de conducirlos a la primera experiencia de cooperación monetaria europea. Poco tiempo después, en 1973, la crisis del petróleo propició más dificultades aún para las economías de los países miembros y todo esto llevó a obstaculizar el desarrollo de la Comunidad. De ese modo, todos los objetivos planteados en la Cumbre de la Haya quedaron pendientes y todas las medidas adoptadas a partir de entonces se destinaron a hacer frente a la crisis.

Cabe resaltar que en este momento tuvo lugar la primera ampliación de la Comunidad hacia Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en enero de 1973, además de que se firmó un acuerdo de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), cuyos miembros eran el Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Noruega, Austria, Suiza y Portugal, y además se firmaron diversos acuerdos con terceros países.

En 1973, el contexto internacional obstaculiza nuevamente la evolución de la Comunidad al estallar la crisis económica derivada del incremento de los precios del petróleo. Ello significó que durante algunos años fueran pocas las propuestas aprobadas en el seno de la Comunidad.

En 1979, año en que se desata una nueva crisis del petróleo, se lanza el segundo acuerdo previo al Sistema Monetario Europeo (SME), y en los años posteriores tuvieron lugar la segunda y tercera ampliaciones de la Comunidad: Grecia, 1981, y , España y Portugal, 1985.

La Comunidad no lograría un nuevo avance sino hasta junio de 1985, cuando se aprueba el Libro Blanco que es un documento que presentó la Comisión en Junio de 1985, con un análisis de la situación del mercado común, que enfatizó las insuficiencias y defectos que estaban debilitando al sistema inaugurado con los Tratados de Roma y que concluyó que el libre comercio europeo corría un serio riesgo si no se reformaba sus sistema.

Por lo tanto, la Comisión proponía un paquete de acciones concretas que deberían realizarse en un plazo de siete años para la creación de un Mercado Interno Común Europeo. Se trataba de reemplazar al imperfecto mercado común con un sistema que diera lugar a un gran mercado unificado y homogéneo, mediante la supresión absoluta de todas las fronteras técnicas y fiscales que subsistían entre los Estados comunitarios. De esta forma, funcionaría un solo

mercado dentro de las doce naciones de la Comunidad, como si se tratara de un solo país, con una circulación ilimitada de personas, servicios, capitales y mercancías. Pero, para adoptar las medidas que éste suponía fue necesario hacer una serie de reformas en el proceso de toma de decisiones que quedaría plasmada en el **Acta Única Europea**, a partir de la cual se permitiría la adopción de ciertas decisiones mediante votaciones por mayoría cualificada y no por unanimidad.

El Acta Única entró en vigor el 1 de julio de 1987 y se convirtió en el principal instrumento para facilitar el logro del mercado de 1993, diseñado en el Libro Blanco[6].

A fines de la década de los ochenta, las expectativas económicas para la comunidad eran favorables, por lo que se llevaron a cabo diversas conferencias intergubernamentales que habrían de llevar a un acuerdo sobre unión monetaria y a otro sobre unión política que se unirían en el **Tratado de la Unión Europea**, aprobado en Maastricht el 10 de diciembre de 1991.

Con base en dicho tratado, el 1 de enero de 1993 entraría en vigor el mercado común de la Comunidad, pero una tormenta monetaria provocó la devaluación de varias divisas europeas, y con ello la CEE se vio sumida en una crisis económica que llevó a desconocer el destino de lo pactado en Maastricht. Pero en noviembre del mismo año entró en vigor el Tratado de la Unión que implicaba el diseño de una nueva economía de la Comunidad para superar la crisis, ampliar sus fronteras y prepararse para llegar a la unión monetaria a finales del siglo y es a partir de entonces que las tres Comunidades Europeas se transforman en la Unión Europea y logra avanzar y llegar a su cuarta ampliación hacia Austria, Finlandia y Dinamarca, países extensos, poco poblados, con un alto nivel de vida y sistemas económicos y sociales compatibles con los de la Unión.

---

[6] *Op cit.*, p. 43.

En el Tratado de la Unión habían quedado pendientes algunas cuestiones esenciales como la adaptación de las instituciones a una Unión ampliada, la articulación jurídica de un diverso *ritmo* para los Estados en el proceso de concluir las distintas fases y formas de la Unión Europea, como las exigencias últimas del espacio ideal común europeo, y una verdadera y eficaz política exterior de seguridad y defensa.

De ahí la elaboración del **Tratado de Ámsterdam**, cuya importancia radica en que concluye con diversos puntos (como los criterios para decidir qué países podían ingresar a la Unión Monetaria Europea, la fecha en que se implantaría la nueva moneda como la única de curso legal para todos los ciudadanos de la Unión, entre otros, en su mayoría relativos a la Unión Monetaria) que se venían negociando desde los Tratados de Roma, la Cumbre de La Haya de 1969, y más singularmente con los procesos de reforma iniciados en los años ochenta en Maastricht.

Por último, los más recientes avances de la integración se comprenden en la **Agenda 2000**, que comprende los planes para la ampliación de la UE hacia el Este, las propuestas de reformas de los mayores ítems de gastos comunitarios —la política agropecuaria y estructural—, así como el marco financiero para el período que abarca del año 2000 al 2006. Las cuestiones presupuestales que contiene la Agenda 2000 quedaron definidas en 1999, con los acuerdos de Berlín, que incluyen fuertes recortes presupuestales, que afectan más a la política estructural que a la agrícola, que ve aumentados sus recursos. Es importante señalar que esta etapa es la más relevante en nuestro análisis y por ello tiene un apartado especial en el último capítulo.

Cada una de estas etapas ha significado grandes cambios para la Unión Europea que podemos traducir en avances del proceso de integración. Y junto con estas etapas han evolucionado las finanzas de la Unión, reformándose o renovándose según lo exija el propio contexto con nuevas oportunidades o nuevas

demandas, las finanzas de la Unión, que serán objeto del siguiente apartado, enfrentan un reto constante.

Para finalizar este apartado en el que se ha buscado dar una visión general de lo que es la Unión Europea. Se presenta un breve resumen de las instituciones de la Unión.

La Comisión

> La Comisión Europea es el centro neurálgico de la vida comunitaria. De ella parten las iniciativas legislativas y sobre su funcionariado recaen las principales tareas de gestión y control de la comunidad.[7]

Es por ello que se dice que la Comisión es el motor de la Comunidad, la que impulsa y materializa las propuestas, claro, debidamente aprobadas por el Consejo o por el Parlamento, según sea el caso. Es decir que la Comisión propone y, bajo la aprobación debida, ejecuta y gestiona diferentes proyectos de la Unión. La Comisión tiene 20 miembros, entre ellos un Presidente que frecuentemente representa a la UE en foros internacionales (actualmente es el italiano Romano Prodi, quien sucede al luxemburgués Jaques Santer).Respecto al nombramiento del presidente y los demás miembros de la Comisión, éste se basa en las reformas a los artículos 158 y 159 del Tratado de Roma (hechas en Maastricht), sobre las cuales afirma Ramón Tamames lo siguiente:

> En definitiva, con el procedimiento de los artículos 158 y 159, se da nueva fuerza a la Comisión. El presidente ha de ser nombrado por las instancias supremas de los Ejecutivos de los Doce, y además -ahí está la gran novedad-, ha de ser ratificado por el Parlamento. Por otra parte, destaquemos que el Presidente de la Comisión, ya designado, ha de ser consultado por los jefes de Estado y de Gobierno para el nombramiento de

[7] *Op cit.*, p. 52.

los miembros de la Comisión.[8]

Es importante señalar que los miembros de la Comisión, nombrados por el Presidente de la misma, previa consulta con los Jefes de Estado y de Gobierno, deben actuar bajo un interés comunitario y no nacional. Además de que sus cargos están sometidos al control del Parlamento Europeo, cuyos diputados son los únicos facultados para cesarlos de sus funciones.

El Consejo

El Consejo de Ministros es un órgano político que tiene la facultad de asumir o enmendar propuestas de la Comisión. En su poder está la toma de decisiones.

Se integra por los ministros de los Estados miembros que se agrupan según sus tareas. Pero, principalmente, se compone por los Jefes de Estado o de Gobierno cuyas reuniones se reservan para definir las grandes líneas de acción de la Comunidad.

Además, se cuenta con una presidencia en turno que dura seis meses y se va rolando en forma igualitaria para cada país miembro.

Las grandes decisiones del Consejo se toman por medio del sistema de mayoría cualificada en la mayoría de los casos, y en ocasiones por mayoría simple. El criterio fundamental de la distribución de votos por mayoría cualificada es el de la población, los países con mayor población tienen más votos y viceversa.

Tras ampliarse la Unión Europea a quince Estados desde el 1 de enero de

[8] Ramón TAMAMES, *La Unión Europea*, Alianza Universidad Textos, Madrid, tercera edición, 1996, p.71.

1995, sobre un total de 87 votos, la mayoría simple se logra, obviamente con 44, y la cualificada con 62 cuando es sobre propuesta de la Comisión; necesitándose, además, en los restantes supuestos, la postura positiva de diez Estados.[9]

En conclusión, el Consejo tiene tres poderes fundamentales; de orientación e impulso, de toma de decisiones y de coordinación de políticas generales de la Comunidad.

El Parlamento

El Parlamento Europeo ha sido una de las instituciones de la Unión que más ha luchado por conseguir autonomía y una ampliación de poderes, pues en un principio, sus facultades eran básicamente a nivel consultivo, y tenía un poder de decisión casi nulo comparado con el Consejo. Pero el Tratado de Unión otorga más poderes al Parlamento y lo reforma. Ahora, tiene el de control e impulso, el legislativo y el presupuestario. Es decir, el Parlamento dispone de medios para ejercer un control político sobre las actividades de la UE, al aprobar, de ser necesario, una moción de censura contra la Comisión. Por otra parte, puede plantear iniciativas sobre temas sociales o actuar en colaboración con otras instituciones ejerciendo su poder de impulso.

También se ha ampliado su poder legislativo otorgándosele funciones similares a las del Consejo, al darle el derecho de veto sobre determinadas decisiones, hasta que sean modificadas por la Eurocámara. De este modo, se ha establecido un mecanismo de codesición entre el Parlamento y el Consejo.

En cuanto al poder presupuestario, el Acta Única otorga al Parlamento el derecho de veto sobre el presupuesto y además una amplia posibilidad de participación en su elaboración.

---

[9] *Op. cit.*,p.80.

I.2 El financiamiento de la Unión Europea

La historia del proceso de integración europeo ha demostrado que conforme éste avanza, requiere de una expansión en la cadena de instrumentos financieros, es decir, que cada paso hacia delante, ya sea la creación de una nueva institución, una ampliación en el número de países miembros, un nuevo proyecto económico para el desarrollo, etcétera, requiere de financiamiento y con base en las características de estos avances, la Unión va diseñando cada día, más y muy diversos instrumentos financieros.

Por otra parte, en esa historia también encontramos la constante necesidad que ha existido de otorgarle a las instituciones un carácter supranacional, lo cual requiere, además de la voluntad de los Estados, de la búsqueda de estrategias y negociaciones, por parte de las instituciones hacia éstos, que lleven a alcanzar un mayor grado de independencia, y un elemento fundamental para alcanzar este objetivo ha sido la búsqueda de una mayor autonomía financiera, que de hecho, ha sido una constante en la estructuración de la cadena de instrumentos financieros comunitarios, dado que una mayor autonomía financiera conlleva una mayor independencia y por ende amplía los márgenes de acción de las instituciones respecto a los Estados. Y es así como el financiamiento de la integración ha logrado dar impulso a diversos proyectos económicos (como la Política Agrícola Común) y políticos (como la ampliación hacia Grecia y Portugal).

Esto es de suma importancia dado que las finanzas públicas de la Unión se ubican en la línea que divide los aspectos políticos y los aspectos económicos, ya que juegan un papel fundamental en la concreción del mercado común, y en el equilibrio entre la integración económica y política. Por lo tanto, podemos afirmar que existe un nexo muy importante entre las finanzas de la Unión y el proceso de integración económica y política.

Budget balance was written into the Treaty of Rome, and subsequent amendments have only served to relax the restriction on borrowing for a limited range of specific purposes –to support the balance of payments and to promote investment within the EC. As a result, the financial resources available to the EC at anytime have been of central importance of determining the scale of EC activities, and have effectively dictated the timing and pace at which EC policies have developed.[10]

Actualmente, debido a los cambios que traerá consigo la unión monetaria, el financiamiento de la UE debe evolucionar acorde con las necesidades de estímulo económico y la reducción de las desigualdades internas que sufran las instituciones de la Unión a partir de dichos cambios.

A lo largo de la historia del proceso de integración europea, su financiamiento ha sido un punto central y básico para su propio desarrollo. Es por ello que su estudio es importante para comprender diversos aspectos de dicho proceso, incluyendo su configuración institucional y su impacto en el avance del proceso de integración.

Podemos decir que el financiamiento de la integración tiene al menos seis características esenciales:

a) El propio desarrollo de la integración conlleva una gradual, pero definitiva expansión en la cadena de instrumentos financieros.

b) En la historia del proceso de integración europeo, las instituciones a nivel gubernativo se han esforzado por disminuir la dependencia financiera de todas las instituciones comunitarias respecto a los Estados miembros.

---

[10] Robert BLADEN y Elizabeth SIMONS, *The economics of the European Union. Policy and analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p.368.

c) El despliegue de recursos financieros ha sido central para cada etapa o proyecto de desarrollo económico de la integración (por ejemplo, el financiamiento de la Política Agrícola Común).

d) El presupuesto comunitario determina el margen de maniobra de las instituciones, y es por ello que su definición año con año puede aumentar o limitar el número de proyectos europeos que se impulsen, y de este modo las finanzas de la Unión pueden contribuir o no a impulsar el desarrollo del proceso de integración.

e) En la definición del presupuesto se ha buscado llevar a cabo un proceso no contencioso, sin embargo, el conflicto entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento está presente año con año.

f) Cada ampliación de la Unión ha cambiado el contexto económico y político de las finanzas de la Unión, algunas veces en forma radical.[11]

Todos estos puntos han caracterizado el financiamiento de la integración europea a lo largo de su desarrollo, desde los Tratados de París hasta nuestros días, como podemos observar en el siguiente resumen de los cambios que cada etapa en el proceso de integración europeo trajo para su financiamiento.

El Tratado de París

El Tratado de París provee un importante alcance financiero a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), otorgando poderes a una Alta Autoridad Europea para financiar sus actividades y obtener préstamos. Fue así como las finanzas de la CECA sirvieron para enfrentar los costos del cambio estructural en las industrias del carbón y el acero, financiando la construcción de

[11] Brigid LAFFAN, *The finances of the European Union*, St Martin Press, New York, 1997, p.12.

hogares subsidiados para sus trabajadores y generando movilidad y reasentamiento para quienes habían perdido su empleo en alguna de estas industrias.

El Tratado de Roma

El Tratado de Roma marca significativos avances en el financiamiento comunitario. Basado en el reporte Spaak que anticipaba el establecimiento de dos instituciones financieras cuyo objetivo era la realización de una economía europea, el Tratado de Roma establece la creación de un Banco de Inversión para solventar el desarrollo y el ajuste económico de las nuevas instituciones: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), además de un Fondo social para mejorar la fuerza de trabajo europea.

Al contemplarse en este tratado un mercado común, se creía que traería como consecuencias serios cambios en la estructura industrial, la movilidad laboral y los métodos de producción. Por ello, los trabajadores necesitaban de un instrumento financiero que les permitiese prepararse para las nuevas oportunidades económicas.

El Fondo Social era un instrumento que buscaba ayudar a los trabajadores a enfrentar los cambios que traería el Tratado de Roma, e, incluso, a aprovechar sus beneficios. Así, en 1960 se funda el Fondo Social Europeo (FSE).

Por su parte, el Banco Central Europeo de Inversión se funda en 1958 y pronto se constituye como la segunda arma financiera de la Unión, después del FSE, limitado a obtener dinero y préstamos del mercado internacional de capitales.

El Banco Europeo de Inversión y el Fondo Social Europeo dieron las bases para una consideración tardía del desarrollo desigual y las consecuencias

sociales de integración económica. El reconocimiento de estos como mecanismos necesarios de ajuste para la integración se dio más tarde.[12]

El Informe Werner

En la Conferencia de la Haya de 1969, se reafirmó el objetivo de progresar rápidamente para llegar a una unión económica y con este fin se realizó el Informe Werner de 1970, que trata de definir elementos indispensables para alcanzar dicha unión. Sin embargo, por la crisis internacional, principalmente, y por algunas deficiencias del mismo informe, no se pudieron llevar sus ideas a la práctica. Aún así, constituyó una base o punto de partida para la definición posterior del camino a seguir para la unión monetaria.

Los Tratados de 1970 y 1975

A pesar de las dificultades planteadas por la crisis del dólar y las dificultades económicas ocurridas entre 1970 y 1975 se dieron avances significativos en las finanzas de la Comunidad, principalmente en materia presupuestaria con los tratados de 1970 y 1975, al establecer dos factores principales de las finanzas públicas de la CEE, se reforzó el sistema presupuestario. Dichos factores fueron; un recurso base autónomo para el presupuesto, y, un insólito proceso de decisión y actuación al otorgar al Parlamento Europeo facultades especiales para la definición del mismo.

Así, el tratado de 1970 establece la decisión que aprueba la introducción de recursos propios o recursos asignados a la Comunidad, sin necesidad de la mediación de los Estados miembros. Básicamente, los recursos propios eran los derechos de aduana, las exacciones agrícolas y las cotizaciones especiales sobre ciertos productos (harina y azúcar principalmente).

---

[12] *Op. cit.*, p.6.

Por su parte, el tratado de 1975 permitió que el Parlamento Europeo se convirtiera en el segundo brazo de la decisión presupuestaria, otorgándole el derecho a rechazar el proyecto de presupuesto. El compartir el poder sobre la decisión presupuestaria entre el Consejo y el Parlamento llevó a serias contiendas, pues se argumentaba que el Parlamento quería ganar peso en importantes aspectos políticos. Por su parte, el Consejo, con el objeto de proteger su autonomía, trataba de minimizar y contener la influencia del Parlamento en el proceso de definición de políticas.

Los primeros años de la década de los ochenta se caracterizaron por constantes crisis económicas y políticas a nivel mundial, lo cual impidió a la Comunidad llegar a significativos avances en el marco financiero. Sería hasta 1987, con el Acta única, que Europa da un nuevo paso hacia la integración, que a su vez representaba un mayor desarrollo de las finanzas de la Unión.

Los avances hacia la implementación del Sistema Monetario Europeo, al igual que el dinamismo que suscitó el Acta Única en 1987 condujeron a reafirmar el deseo de alcanzar una unión económica, esbozado desde la Conferencia de la Haya. Para ello se realizó el informe Delors que preveía una serie de medidas para alcanzar dicha unión en forma gradual. A pesar de haber sido rechazado, dicho informe, junto con el Informe Werner sentarían las bases para el Tratado de Maastricht, que fue la aprobación definitiva de la consecución de la unión monetaria.

Delors I

El Acta Única Europea de 1987 marcó una transformación decisiva en el desarrollo de las finanzas de la Unión Europea. La renovación de la confianza en la Comunidad y el acuerdo sobre el programa de 1992 impulsó el relanzamiento de la integración luego de la euro-esclerosis de los años ochenta.

Aunque, aparentemente el Acta Única no contenía implicaciones directas para las finanzas públicas de la Unión, el nuevo artículo sobre cohesión económica y social dio un poderoso respaldo a las ambiciones presupuestarias de la Comisión.

La Comisión, y particularmente su presidente Jaques Delors, estructuraron un claro vínculo entre el mercado interno y el presupuesto cuando se lanzaron dos documentos que establecían una estrategia para una reforma presupuestaria, conocidos como el Paquete Financiero Delors I. La transformación de la atmósfera política en la comunidad y el éxito del mercado interno habilitaron a la Comisión para adoptar una postura más fuerte y radical ante la reforma financiera de la UE.

Dicha estructura que fue acordada en febrero de 1988 luego de siete meses de intensos debates y negociaciones, incluyó un considerable incremento en los recursos presupuestarios, una expansión de los recursos monetarios destinados a las regiones menos desarrolladas de la Comunidad y una disciplina presupuestaria de contención del gasto agrícola.

Delors II

En las negociaciones Delors II que tuvieron lugar en 1992 cuando Reino Unido estaba al frente de la presidencia del Consejo, la Comisión no tuvo el mismo éxito que en Delors I, debido a que la atmósfera reinante no era igual de favorable.

> Although the Union was not faced with a financial crisis in 1992, failure to agree to Delors II would have heightened the political crisis in the Union, hence the willingness of the participants at the European Council to come up with the elements of an agreement.[13]

[13] *Op. cit.*, p.11.

Lo único que se consiguió fue destinar más recursos a las regiones más pobres con la creación de un nuevo instrumento financiero, los Fondos de Cohesión. En cambio, no se logró aumentar el cuarto recurso a 1.37% del PNB como lo tenía planeado la Comisión, sino que se fijó en 1.27% para los siete años posteriores.

Por otra parte, en cuanto a los gastos externos los Estados miembros acordaron duplicarlos.

Sin embargo, muchas cuestiones quedaron sin resolver. Desde entonces se hace patente la búsqueda de una solución para la escasa dotación presupuestaria, por ejemplo, que aunada a otros factores, genera la necesidad de reordenar o redefinir las políticas comunes para crear un marco presupuestario para la Unión que les permita una incidencia real de los mecanismos de integración sobre las economías de los Estados miembros. Ello indica que el financiamiento debe evolucionar acorde con las necesidades de estímulo económico, así como también, buscando la reducción de las desigualdades internas que pueden sufrir las instituciones de la Unión, a partir de los cambios derivados de la unión monetaria.

La Agenda 2000:

La Agenda 2000 es el nombre que recibió un programa de acción cuyos objetivos principales son reforzar las políticas comunitarias y dotar a la Unión europea de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación. Este programa se concretizó en 1999 mediante una veintena de textos legislativos respecto a los siguientes aspectos prioritarios:

a) Continuación de las reformas agrícolas en la vía trazada por los cambios de 1988 y 1992 con objeto de estimular la competitividad europea, integrar más los aspectos medio ambientales, garantizar ingresos equitativos a los agricultores, simplificar la legislación y descentralizar su aplicación;

b) Aumento de la eficacia de los Fondos estructurales y de cohesión mediante una mayor concentración temática y geográfica de las acciones así como una mejora de su gestión;

c) Refuerzo de la estrategia pre-adhesión de los países candidatos mediante dos palancas financieras: un instrumento estructural de pre-adhesión, destinado a sostener la mejora de las infraestructuras de transporte y de protección del medio ambiente y un instrumento agrícola de pre-adhesión para facilitar la adaptación a largo plazo del sector agrícola y de las zonas rurales de los países candidatos;

d) La adopción de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006 al objeto de permitir a la Unión hacer frente a los principales desafíos del inicio del siglo XXI, en especial la ampliación, garantizando al mismo tiempo la disciplina presupuestaria.

Además el 8 de julio de 1999, la Comisión presentó una propuesta de Decisión sobre el sistema de "recursos propios" de la Unión Europea.

En resumen, la Agenda 2000 es la lista de asuntos pendientes, reformas, negociaciones y proyectos que ayudarán a la Unión Europea a encarar los cambios derivados de la unión monetaria y la próxima ampliación hacia Europa del Este. Dichos asuntos se han ido resolviendo poco a poco en cada cumbre anual de la Unión, y versan sobre diversos ajustes necesarios en materia económica, política y social.

Los resultados de ésta agenda, hasta ahora, se pueden ver en los Acuerdos de Berlín de 1999 y en el Tratado de Niza del 2000, de los cuales se habla con mayor detalle, en el quinto capítulo.

En lo hasta ahora resuelto de ésta agenda, en materia financiera, destaca el mantenimiento del límite máximo para los recursos propios en un 1.27% del PIB, pensando que el crecimiento económico esperado con la unión monetaria debiera a su vez provocar un incremento en los recursos al 2006. Aunado a esto, la

conclusión del mercado único, la coordinación de las políticas monetarias, los retos del empleo, etcétera, representan nuevos desafíos para el financiamiento de la Unión.

Según el gobierno de Alemania, el marco financiero contemplaría ya considerables recursos económicos para aquellos Estados que se están preparando para ingresar en la UE en los próximos años.

> La nueva coalición gubernamental formada por el SPD (Partido Socialdemócrata Alemán) y la Alianza '90/Los Verdes se ha propuesto impulsar decididamente la ampliación de la Unión Europea al Este. Con una suerte de "Plan Marshall" para Europa oriental, la UE apoyará en gran medida los gobiernos democráticos formados después del desplome de la Unión Soviética - antes de su ingreso a la UE.[14]

Sin embargo, en 1999 se definió por fin un marco financiero que presupone fuertes recortes presupuestales principalmente en la partida de los Fondos de Cohesión que son los que podrían beneficiar a los países que habrán de ingresar a la UE. Pero, aún cuando se habla de un mecanismo de compensación, es muy dudoso que los fondos previstos sean suficientes.

Sobre este punto y otros debates actuales en torno al presupuesto se hablará en el siguiente capítulo.

---

[14] Xavier VIDAL Folch, "Schroeder vence en Alemania", *El País*, 12 de enero de 1999, p. 10.

Capítulo II. El presupuesto

Este capítulo es fundamental para nuestro análisis, dado que a fin de comprender la relevancia que han tenido las reformas presupuestarias de 1999, es necesario entender qué es el presupuesto comunitario, qué implica su proceso de elaboración, cuál es la importancia de sus principales partidas y qué problemas se suscitan en torno a éste.

Por ello, el objetivo del presente capítulo es analizar todos estos aspectos y sus características, que han definido al presupuesto a lo largo de su historia, a través de las diversas etapas del proceso de integración; y hoy en día, a través de su estructura, su proceso de definición y los debates actuales que se presentan acerca del mismo.

> Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado, generalmente un año.[1]

En efecto, se llama presupuesto al acto que prevé y autoriza los gastos de las instituciones, así como los ingresos que permiten cubrirlo. De ahí que el presupuesto tenga un carácter previsorio.

Además, el presupuesto realiza una operación de totalización: en principio, el presupuesto debe representar el conjunto de todos los ingresos y de todos los egresos. En las finanzas clásicas ello se traduce en las reglas de unidad, universalidad y anualidad del presupuesto.

---

[1] Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México,* UNAM, tercera edición, México, 1979, p.13.

Es importante señalar al respecto que el presupuesto comunitario no guarda estricta correspondencia con estos principios. El principio de unidad, que implica que un solo documento, es decir, un solo presupuesto, abarque todas las previsiones de gasto de las instituciones, se ve afectado por la existencia de diversos presupuestos parciales como el de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, el del Fondo Europeo de Desarrollo y el del Banco Europeo de Inversión, aún cuando la existencia de éstos se encuentra debidamente autorizada.

El principio de universalidad que implica no afectar los ingresos por los gastos, dedicando ingresos a gastos concretos o realizando compensaciones entre unos y otros; no se ha cumplido en su totalidad, pero el sistema de dotación de recursos propios mediante el cual la Comunidad obtiene un presupuesto sin mediación de los Estados miembros y que se describirá más a detalle en el segundo apartado, ha resuelto este problema en buena medida.

El principio de anualidad, que como su nombre lo indica implica una revisión y estructuración por año del presupuesto, sí se cumple por lo general, como veremos más adelante, sólo existe la excepción de que en el proceso de elaboración presupuestal no se llegue a aprobar el nuevo presupuesto, caso en el cual, se recurre a un sistema de división mensual.

Por otra parte, el presupuesto es un análisis. No es suficiente indicar el monto global de los ingresos y de los egresos, se debe, además, hacer una descomposición o desglose de ellos con fines de análisis. De este modo, el presupuesto permite establecer correspondencias de equilibrio entre ingresos y egresos, y, en ocasiones ofrece, la idea de la medida de los resultados de la actividad institucional.

El equilibrio presupuestario es de fundamental importancia para el buen funcionamiento de un proceso de integración supranacional, lógicamente vigilado y a menudo criticado, por distintas instancias de los Estados

miembros. Quizá, como consecuencia de ello, el artículo 199 del Tratado de Unión Europea recoge expresamente el respeto a la ortodoxia presupuestaria. La Comunidad no está autorizada a recurrir al endeudamiento para cubrir sus gastos.[2]

La elaboración del presupuesto se basa en el conocimiento de la situación existente, que parte de un análisis económico del pasado, lo cual le permite apegarse al principio de especialidad, logrando una gran transparencia cuando indica el destino de los fondos y lo justifica. Ello le da en gran medida un carácter empírico a la elaboración presupuestaria, dado que ésta debe adecuarse al contexto.

El empirismo del presupuesto, en general, y del comunitario en particular, favorece las luchas internas de los gobiernos, entre los servicios administrativos, y entre éstos y el poder legislativo; favorece también las luchas entre los contribuyentes y entre los productores.

Debido a estas características, en el contexto actual, el presupuesto cobra mayor importancia, pues es a través del mismo que el Estado decide la asignación de los recursos económicos, tan importante para la sociedad; por ello, el presupuesto se localiza en el centro de las relaciones políticas, sociales y económicas, de todas las instituciones.

En 1977, Daniel Bell señalaba,

En las dos últimas décadas el crecimiento económico ha estado ligado a varios objetivos sociales, los principales han sido la ocupación plena y un firme aumento en el consumo. En síntesis, la revolución keynesiana, —pues esta es la expresión más simple y simbólica para tal cambio—ha originado una poderosa e irreversible revolución también en las

[2] Nieto Solís, *op. cit.*, p. 79.

expectaciones sociales. Dicho de manera sencilla, mientras que los trabajadores temían antes perder su trabajo, ahora esperan un trabajo y un nivel de vida mejores. Y ningún gobierno puede defraudar esta expectación.[3]

Lo que esto implica es que el auge del Estado de bienestar, o la revolución keynesiana, como señala Bell, ha creado una sociedad que demanda cada vez más bienes del Estado, y las características de la evolución política, económica y social de cada Estado dependen en mucho de cómo se elabore el presupuesto (tomando en cuenta los ingresos y la asignación).

La Unión Europea si bien no es un Estado, por agrupar los intereses de sus Estados miembros no escapa a estos elementos, es decir, su presupuesto debe ocuparse también de los diversos intereses económicos, políticos y sociales de los miembros, y es tan difícil conciliarlos, que su definición provoca acalorados debates en la elaboración presupuestaria como los que se observan en las últimas reformas de1999.

Por otra parte, el presupuesto comunitario ha transcurrido por diversas etapas para poder adaptarse a los avances de la integración, pues, conforme estos avances ocurren, los Estados entrelazan más aspectos de sus economías, de tal modo que aumenta la necesidad de crear más instituciones o impulsar nuevos proyectos, obligando necesariamente a la expansión de las partidas presupuestarias.

Esto es uno de los factores que ha hecho que la elaboración del presupuesto genere diversos debates. A cada Estado le interesan unas partidas más que otras, y por ello el mecanismo de la definición del presupuesto es complejo y delicado, pero eso no implica que no sea eficaz; al contrario, ha

---

[3] Daniel BELL, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, p.226.

logrado conciliar los diversos intereses, aunque dicho equilibrio, dada la naturaleza empírica del presupuesto y de otros factores, ha sido relativo.

A lo largo de este capítulo se toma en cuenta que los cambios y problemas que rodean al presupuesto son resultado de la lucha de tres factores: la naturaleza empírica del presupuesto, el hecho de que vaya cambiando día con día para adaptarse a las necesidades que el contexto plantea, y por último, la constante lucha de los Estados miembros para obtener mayores beneficios del presupuesto y la de las instituciones por conseguir una mayor autonomía financiera.

II.1 Historia y Definición del Presupuesto

En este apartado se da una breve descripción de los principales acontecimientos y acuerdos que han llevado a la conformación de la estructura actual del presupuesto comunitario europeo. En una segunda parte se hace la descripción del mecanismo de la elaboración presupuestaria. Ambos aspectos buscan, a través de un análisis descriptivo sentar las bases para la comprensión de los asuntos presupuestarios actuales.

En el período de 1958 a 1970 existieron presupuestos separados para cada Comunidad (Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea del Carbón y el Acero y Comunidad Europea de la Energía Atómica). Desde entonces, la mecánica presupuestaria, basada en claves de reparto de las contribuciones, suscitaba serias disputas por un llamado "justo retorno", que significaba la compensación del esfuerzo financiero de los Estados por contribuir al presupuesto, es decir, que los Estados miembros —principalmente los mayores aportadores— buscaban obtener del presupuesto un beneficio mayor que les redituara de algún modo su participación en éste.

Por ello, ésta experiencia llevó en 1970 a la decisión a favor de la introducción de recursos propios, lo que significó que la Comunidad pudiera tener

recursos asignados sin la necesidad de una mediación de los Estados. Entonces se establecieron tres tipos de recursos propios:

a) Derechos de aduana
b) Exacciones agrícolas (cotizaciones especiales sobre harina y azúcar)
c) Una parte de la recaudación en IVA de los Estados miembros

Sin embargo, de los tres recursos, donde más se recargaba el presupuesto era en el del IVA, lo que genero, como veremos más adelante, un descontento en los Estados miembros.

En el período que transcurre entre 1970 y 1986, el principal desarrollo en materia presupuestaria se logró mediante los tratados de 1970 y 1975, que juntos ayudaron a crear un presupuesto con mayor autonomía al establecer dos elementos fundamentales de las finanzas de la Unión: por una parte, una base autónoma de recursos presupuestarios (los recursos propios) y por otra, un innovador proceso de elaboración y decisión presupuestaria.

> The Parliament was given the final say on items in the budget defined as "non-compulsory" expenditure, the right to reject the budget in its entirety and the sole right to discharge the budget.[4]

Con la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1985 fue necesario reformar el sistema presupuestario para que se adaptara a los cambios que ésta traería, recordemos que se quería fortalecer el mercado interior con las disposiciones del Libro Blanco.

Fue entonces cuando aumentó el porcentaje de IVA del 1 al 1.4%, y por otra parte, se creó el llamado cuarto recurso, que es otra aportación directa de los Estados miembros, pero esta vez con base en su PNB. El mecanismo de

[4] LAFFAN, *op. cit.*, p. 7.

definición de esta aportación se hizo tomando en cuenta las necesidades de equilibrio presupuestario de la Unión, y el reparto, según la prosperidad relativa de cada país.

Para que el presupuesto llegara a estructurarse como funciona actualmente, fue de gran importancia la actuación de Jacques Delors, Comisionado de la Unión a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa.

En 1987, el Presidente de la Comisión, Delors, estaba convencido de que el Acta Única requería reformas institucionales en un importante número de aspectos y decidió tomar ventaja de un contexto que le brindaba oportunidades para estabilizar y regular el sistema presupuestario de la Unión. Así, diseñó una serie de propuestas que conjuntó en el paquete financiero que sería conocido como Delors I, cuyas principales demandas en cuestiones presupuestarias fueron diseñadas en base a tres problemas:

- El problema crónico de los recursos presupuestarios, exacerbado por el alcance y el predominio del gasto agrícola.
- El acuerdo o aceptación del Acta Única hacia la cohesión económica y social, y sus planteamientos.
- La frecuente disputa sobre las competencias del Parlamento Europeo y el Consejo sobre asuntos presupuestales.

La propuesta de la Comisión era transformar el presupuesto en una serie de instrumentos financieros discretos entre los que estuviera a la cabeza el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGAR), dentro de un instrumento coherente que impulsaría la integración económica y política, así como la autonomía de la Unión. Todo esto requería de un considerable aumento de los recursos presupuestarios, reglas o normas legales para regular la disciplina

presupuestaria, especialmente en materia agrícola, así como un mayor acuerdo sobre la cohesión económica y social en un período de cinco años (1988-1993).

El plan Delors I tardó un año en llegar al Consejo, su discusión tuvo lugar en febrero de 1988, en Bruselas, justo un año después de su elaboración. En ese momento la presión sobre las negociaciones era muy fuerte dado que habría elecciones presidenciales en Francia y el ímpetu del Acta Única podría acarrear consecuencias al marco financiero. Aun así, las conclusiones de Bruselas fueron un triunfo para la Comisión.

> Pressure was intense for agreement in February, because the EC had entered the year without an agreed budget, there was a presidential election in France in June, and the impetus created by the Single European Act, might have faltered without this financial underpinning.[5]

Sin embargo, gracias a esa misma presión, el Canciller alemán, Helmut Kohl, quien entonces era Presidente del Consejo Europeo, decidió que la Comunidad no podría darse el lujo de continuar con este decisivo debate por mucho tiempo, así que Alemania fue el primer país en aceptar incrementar sus aportaciones al presupuesto, con lo que de cierto modo, orilló a los demás a hacer lo mismo.

Al final se llegó a un acuerdo que respondía a las demandas de los Estados en materia financiera, y con ello se logró una mayor estabilidad presupuestaria por un período de cinco años. Se contuvo el gasto agrícola, se otorgaron mayores recursos a las regiones más pobres, y la Comisión pudo contar con un mayor presupuesto a partir del cual estuvo en capacidad de financiar una serie de políticas de desarrollo, englobadas principalmente en los Fondos Estructurales, a los que se hará referencia en el siguiente apartado. Además, el acuerdo de

[5] Laffan, *op. cit.*, p. 65.

Bruselas encaminó al Consejo, el Parlamento y la Comisión a un acuerdo interinstitucional para controlar las disputas presupuestarias.

Tras el Tratado de Unión Europea, la Comisión elaboró una nueva serie de propuestas en materia financiera que se denominó Delors II y que fueron elaborados sobre la base de Delors I y su estrategia de definición a 5 años, un impulso a los Fondos Estructurales y un nuevo Fondo de Cohesión; la contención del gasto agrícola, un incremento del gasto externo y una serie de políticas internas para aumentar la competitividad europea. Una vez más la Comisión pedía mayores aportaciones al presupuesto.

Esta vez, el contexto en que se desarrollaron las negociaciones no fue menos problemático que el de Delors I. El Reino Unido, sobre todo, se oponía al aumento del presupuesto bajo el argumento de que en esta ocasión el presupuesto no estaba en crisis, y por otra parte, el gobierno alemán estrangulaba las finanzas con las consecuencias de la unificación y las enormes necesidades de la nueva Alemania que alejaban a la Unión de la esperanza de tener por fin un presupuesto firme.

La presión aumentaba por un hecho muy importante, pues, dada la naturaleza del paquete Delors I, según el cual se debían canalizar más fondos para el desarrollo de diversas regiones o sectores poco avanzados económicamente, una serie de Estados (los más avanzados) no recibían ayudas de estos fondos y se convirtieron en contribuyentes netos.

> The balance between contributions and actual payments shows that Germany, the UK, Italy, France, and the Netherlands are net contributors whereas relatively wealthy states such as Denmark, Luxembourg and Belgium continue to benefit from financial transfers[6].

[6] *Op. cit.*, p.50.

Para completar el cuadro, la decisión final sobre Delors II se daría bajo la presidencia de Reino Unido en el Consejo Europeo. Pero aún ante estas circunstancias se llegó a un acuerdo que retomó muchas de las propuestas de Delors II, en medio de fuertes controversias, pero con la confianza de que lograra hacer frente a lo pactado en Maastricht.

La aprobación del denominado paquete financiero Delors II está llamada a hacer frente hasta 1997-1999 a los compromisos derivados de la aplicación del Tratado de Maastricht, incluidos los nuevos Fondos de Cohesión.

Ambos paquetes, Delors I y Delors II dejaron un gran legado a la Unión, siendo quizá el más importante el que incluye que se definan las finanzas en un plazo de alrededor de cinco años, lo cual les da mayor estabilidad. Además, se dio mayor importancia a los Fondos Estructurales y se aceptó la creación del Fondo de Cohesión que, como veremos en el siguiente apartado, ha sido de gran relevancia para el desarrollo de las regiones más pobres de la Unión.

La elaboración o ciclo anual presupuestario consta de cinco fases, a través de las cuales podemos ver que el poder de decisión del presupuesto se divide de manera especial entre el Consejo y el Parlamento, los dos brazos de la autoridad presupuestaria.

En la primera fase, la Comisión tiene la responsabilidad de preparar un proyecto presupuestario preliminar, que debe remitir al Consejo de Ministros antes del día primero de septiembre de cada año, con base en las previsiones de ingresos y gastos que cada institución entrega a la Comisión antes del primer día de julio de cada año. El Consejo puede modificar el texto, previa consulta a la Comisión, aprobándolo, en su caso, por mayoría cualificada.

Aunque esta fase es previa al debate parlamentario, en ella se produce ya la intervención de la Cámara. El presidente del Consejo informa de los planes y proyectos al Parlamento, y éste designa un ponente general encargado de examinar los ingresos y los gastos de la Comisión, y elaborar un informe que, tras ser analizado por la Comisión de Presupuestos del Parlamento se somete al pleno, el cual adopta una resolución en la que se recogen sus principales orientaciones y éstas se remiten a la Comisión.

Una vez que el Parlamento recibe formalmente el proyecto del presupuesto de manos del Consejo, se llega a la segunda fase, llamada también de primera lectura parlamentaria. Ésta es una fase delicada del ciclo, en tanto que el Parlamento puede modificar o enmendar el proyecto, y dichas enmiendas o modificaciones normalmente se hacen a los gastos obligatorios que representan más de la mitad del presupuesto, a estas propuestas se agregan las de la Comisión de Presupuestos que dictamina el texto recibido del Consejo.

> The Parliament's Budget Committee, one of the most distinguished Committees in the EP, forms the central column of the Parliament's budgetary process. The division of responsibility within the Committee, already charted up to the year 1999, is decided by agreement among the political groups on chairmanship, on the main *rapporteurs* for the annual budget and supporting responsibilities. Chairmanship of the Committee is one of the most influential positions in the EP. Each year the Parliament appoint two *rapporteurs* for the budget, one for the operating and administrative budgets of the Commission and one for the administrative budgets for all other institutions.[7]

Al final de esta fase, se votan tres factores: las enmiendas o modificaciones; cada sección presupuestaria y, por último, la propuesta de resolución global sobre el proyecto.

---

[7] Laffan, *op. cit.*, p.74.

Para todo este proceso, el Parlamento dispone de 45 días, transcurrido ese tiempo, el presupuesto puede considerarse aprobado o remitirse al Consejo para que éste revise las propuestas del Parlamento.

En la tercera fase, el Consejo decide en forma definitiva sobre los gastos obligatorios, a través de la mayoría cualificada para la aprobación de las propuestas que supongan aumento de gasto. El Comité presupuestario del Consejo valora el presupuesto en un proceso de dos fases. La primera requiere largas discusiones sobre las demandas de la Comisión. La segunda fase es sólo de votación, sobre la base de mayoría cualificada. El grado de independencia de cada miembro del Comité depende mucho del estilo de política nacional y los mecanismos nacionales de coordinación.

Si se diera el caso de que el Consejo aprobara todas las propuestas parlamentarias el proyecto queda aceptado, sin embargo, en la práctica es siempre necesario pasar a una cuarta fase.

En la cuarta fase el Consejo puede modificar las enmiendas introducidas por el Parlamento en un plazo no mayor a 15 días para que nuevamente el Parlamento pueda volver a enmendar, rechazar o aceptar los cambios introducidos por el Consejo, pero sólo a los gastos no obligatorios. El Parlamento tiene que votar por mayoría de sus miembros y recibir al menos tres quintas partes de los votos emitidos si se pretende aprobar el presupuesto.

En la última fase el voto parlamentario se transmite al Consejo para una segunda lectura y, antes de que el Consejo decida, se hace una junta de conciliación entre los dos brazos de la autoridad presupuestaria con el objetivo de alcanzar un acuerdo previo a la decisión final. El presupuesto puede quedar aprobado en esta fase, y en ese caso corresponde al Presidente del Parlamento su sanción definitiva, o bien, puede rechazarse.

En caso de que al final el presupuesto sea rechazado, la Comisión debe iniciar nuevamente el proceso, y mientras tanto la Unión funciona con el presupuesto anterior.

El mecanismo que estas fases constituyen ha permitido crear un equilibrio en el poder presupuestario entre el Parlamento y el Consejo.

A principios de los años ochenta el ciclo presupuestario anual se caracterizaba por interminables disputas entre el Parlamento y el Consejo por mínimas cantidades de dinero, porque lo que en realidad estaba en juego era probar quien tenía más poder en la decisión presupuestaria, el Consejo en representación de los gobiernos de los Estados, o el Parlamento buscando día a día un lugar más relevante en la política comunitaria.

Pero ahora, este mecanismo, como ya se mencionó, ha permitido un equilibrio entre ambas instituciones, de hecho, los problemas presupuestarios que hoy en día se presentan ya no tienen que ver tanto con esta confrontación, sino que, como veremos más adelante, tiene lugar debido a una crisis institucional que ha afectado principalmente a la Comisión.

Fases del proceso de elaboración del presupuesto de la Unión Europea

Uno: Primera deliberación del Consejo

La Comisión prepara un proyecto presupuestario preliminar que remite al Consejo, quien puede aprobarlo o modificarlo para luego entregarlo al Parlamento.

Dos: Primera lectura parlamentaria

En esta etapa, el Parlamento puede modificar o enmendar el proyecto. Al final de la fase se vota cada sección presupuestaria; las enmiendas o modificaciones, y la propuesta de resolución global sobre el proyecto. Pasados 45 días a partir del inicio de esta fase el proyecto puede considerarse aprobado de manera automática o remitirse al Consejo para que revise las propuestas parlamentarias.

Tres: Segunda deliberación del Consejo

En esta etapa, el Consejo decide en forma definitiva sobre los gastos obligatorios por medio de mayoría cualificada para la aprobación de las propuestas que supongan aumento del gasto. Si el Consejo aprueba todas las propuestas parlamentarias el proyecto se aprueba y termina el ciclo, si no, pasa a una cuarta fase.

Cuatro: Segunda lectura parlamentaria

El Consejo puede modificar las enmiendas realizadas por el Parlamento a sus propuestas en un plazo no mayor a 15 días. El Parlamento vota por mayoría, y si el presupuesto se aprueba por tres quintas partes de los votos, la decisión se transmite al Consejo.

Cinco: Decisión final de aprobación del Presupuesto

El Consejo hace una segunda lectura y efectúa una junta de conciliación con el Parlamento para alcanzar un acuerdo previo a la decisión final. Por último se emite dicha decisión.

Fuente: Elaboración propia con datos de Laffan, *op.cit.*

II.2 Estructura e importancia de las principales partidas presupuestarias

En este apartado se busca dejar en claro la importancia de las principales partidas presupuestarias a través de una descripción de su objetivo y algunas de sus características básicas.

Sin duda alguna las más relevantes de estas partidas son las que se agrupan en Política Agrícola Común (PAC) y los Fondos Estructurales, por lo que serán una prioridad en el apartado. Pero no podemos dejar de lado otras categorías también importantes, que han servido para complementar la integración del mercado europeo, como la de investigación y desarrollo; pagos, garantías, reservas y gastos administrativos, entre otras.

En el siguiente cuadro se muestra el alcance de todas las categorías presupuestarias en 1995:

El presupuesto de 1995 por categorías de gasto

Área	Cantidad	Porcentaje
PAC	38, 425.5	47.5
Fondos Estructurales	26, 638.1	32.9
Energía, EURATOM y Medio Ambiente	730.8	0.9
Investigación y Desarrollo	2, 968.7	6.3
Países en desarrollo	5, 094.4	3.7
PESC	110.0	0.0
Pagos, Garantías, reservas y gastos administrativos	1, 870.0	2.3
Otros	4, 853.6	6.4
Total	**80, 691.1**	**100**

Fuente: Laffan. *op. cit.*, p. 96

Con este cuadro confirmamos que las partidas más importantes son la PAC, y los Fondos Estructurales, que juntas suman un 80.4% del total, y de ellas hablaremos a continuación.

La Política Agrícola Común (PAC) ha sido calificada por mucho como la más importante de las políticas comunes. Los agricultores europeos, más que cualquier otro grupo social, entienden el significado de la Unión Europea. El conocido distanciamiento entre los ciudadanos europeos y Bruselas sencillamente no se aplica a la comunidad agrícola.

Los proyectos económicos de dicha comunidad dependen en mucho de las decisiones tomadas en la discusión anual de la PAC o en los comités establecidos por la Comisión para la materia.

Una característica que siempre sale a relucir al hablar de la PAC es una de las muchas facetas de política pública en que la responsabilidad ha sido transferida de los gobiernos nacionales al sistema comunitario. Sin embargo, representa, hasta cierto punto, una contradicción que sea una forma de proteccionismo de un sector, dentro de un sistema de libre mercado, como lo es la Unión Europea, especialmente frente al GATT y otros acuerdos internacionales.

Esto se ha debido entre muchas cosas a las propias características del sector agrícola, así como a circunstancias del propio contexto internacional en que surgió.

La agricultura difiere en mucho de otras actividades económicas, pues dada su naturaleza se presentan en este sector con más frecuencia los problemas de rendimientos decrecientes, y esto, aunado a factores de la oferta y la demanda, dificultan la situación del sector, dado que no se tiene garantizado un ingreso seguro.

Debido a esta cooperación de la naturaleza con el hombre, a que éste sólo puede ayudarla a realizar su función en la agricultura, es por lo que el cultivo más intensivo del suelo trae rendimientos decrecientes. La importancia de esta tendencia apenas puede exagerarse; por eso

tendremos que referirnos a ella constantemente. Es ésa una de las principales características que diferencian a la agricultura de la industria, pues la tierra es el factor principal de la producción cuya cantidad es fija, y la agricultura el único grupo de industrias que depende de ella en una forma tan peculiar.[8]

Por un lado, la oferta está determinada por cuestiones meteorológicas y estacionales que pueden llevar incluso a perder las cosechas y que propician que no siempre se pueda adecuar la oferta del sector a las necesidades del mercado, a menos que el producto no sea perecedero y pueda ser almacenado, pero aún así el costo de almacenamiento es muy elevado.

Por el lado de la demanda encontramos que los productos del sector se destinan principalmente a la alimentación, que es una necesidad básica y, por lo tanto, una vez cubierta, si se cuenta con una posibilidad de comprar algo más, esto será un producto no agrícola.

Aunado a lo anterior, el contexto en que Europa se encontraba al surgir la PAC, aún se caracterizaba por un considerable deterioro de las economías como consecuencia de la guerra. Por ello, era necesario impulsar al sector agrícola, de lo contrario seguiría dependiendo Europa de otros países para el abasto de los principales productos alimenticios, y desde cualquier enfoque, político, económico, etc., resultaba una serie desventaja para Europa, además, el hecho de aumentar la productividad del sector campesino, ayudaba a disminuir el desempleo.

Interventionism in the form of an active industrial policy aimed at influencing the allocation of resources at the sectoral or even the micro level, has been the exception ratter than the rule. The most notorious exception is

[8] R.L Cohen, *Economía de la Agricultura,* Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1953, p.27.

agriculture where a highly elaborate set of rules and a very costly policy date back to the early years of integration.[9]

Es así como la PAC se echa a andar y con el paso del tiempo se consolida como la principal política de la integración, por su éxito y aceptación entre la comunidad agrícola europea.

Sin embargo, eso no significa que no presente serias complejidades, al contrario, es una política con muchos problemas, críticas y contradicciones.

Es cierto que la PAC ha cumplido en muy buena medida los objetivos encomendados por el Tratado de Roma: garantizar los abastecimientos, estabilizar los mercados e incrementar la productividad y sobre todo la renta de los agricultores. Pero también es cierto que cada vez sus formas de acción levantan mayor oposición dentro y fuera de la Unión Europea. Por ello se inició en 1992 un proceso de reforma todavía insuficiente y probablemente poco eficaz en su conjunto.[10]

Durante muchos años, la PAC se basó en la restricción de precios y con ello no tuvo éxito en la eliminación de excedentes, ni en la contracción del gasto.

Actualmente, los grandes incrementos en la productividad se deben a que la oferta crece más rápido que la demanda doméstica. Como resultado del excedente combinado con un incierto mercado internacional, se presenta un constante aumento de los costos financieros de la PAC, en tanto que los ingresos de los agricultores permanecen estancados.

Aunado a ello, la reforma de la PAC debe hacer frente a numerosos problemas como la escasa productividad (que, aún cuando se ha incrementado a

---

[9] Loukas TSOUKALIS, *The New European Integration*, Oxford University Press, Second Edition. New York, 1993, p. 336.
[10] Nieto, *op. cit.*, p.177.

escala internacional, sigue siendo escasa), la concentración de los productos en ciertas áreas y sectores, entre otros.

Cifras clave de la agricultura de la Comunidad Europea 1985

Área	Francia	España	Reino Unido	Italia	Alemania
Superficie agrícola utilizada (millones de hectáreas)	31, 288	27, 307	18, 644	17, 522	12, 019
Empleo No. de personas (miles) % PEA	1, 582 7.6	1, 766 16.9	620 2.6	2, 296 11.2	1, 390 1.5
Producción Final de la Agricultura (millones de ecus)	39, 984	19, 380	20, 546	33, 269	28, 392
% de agricultura en el PIB	4.0	5.7	2.2	6.1	2.0
% de el sector agrícola en el total de las exportaciones	13.9	17.3	14.1	15.4	13.6
% de el sector agrícola en el total de las importaciones	13.9	13.5	6.7	6.2	3.6
Saldo de el comercio exterior agrícola de 1985 (millones de ECUs)	722	-1, 960	-6, 095	-6, 369	-8, 931

Fuente: Elaboración propia con datos de: Comisión de las comunidades europeas, *La situación de la Agricultura en la Comunidad*, Informe 1986, Bruselas-Luxemburgo, 1987, pp. 198-199

Otra categoría fundamental del presupuesto comunitario son los Fondos Estructurales, que han sido un medio de lucha para la integración europea, en contra de sus propios desequilibrios internos.

Los procesos de liberalización que sustentan la construcción de un mercado común pueden incluso aumentar las divergencias internas, lo cual, a modo de círculo vicioso, dificulta la plena obtención de las ventajas que cabe atribuir a la propia integración económica. Por ello la existencia de

mecanismos redistribuidores tiene pleno sentido si estos superan el estricto alcance de los subsidios y se convierten en instrumentos incentivadores del desarrollo económico y de la propia integración económica, política y social.[11]

De ahí la importancia de la reforma a los Fondos Estructurales de 1993, que según el reglamento del 20 de julio del mismo año, contempla cinco objetivos prioritarios:

- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

- Reconvertir regiones o parte de ellas gravemente afectadas por el declive industrial.

- Combatir el desempleo de larga duración mediante la acción del Fondo Social Europeo (FSE).

- Facilitar la inserción de los jóvenes a través de la actuación del FSE.

- En el campo agrario, acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

En la reforma de los Fondos Estructurales se establecieron también cinco principios fundamentales, a saber: de concentración, de asociación, de planificación y programación integradas, el principio de adicionalidad, y el de iniciativa supranacional.

El principio de concentración conlleva que, en vez de disponer cada uno de su propio conjunto de normas y prioridades, los Estados miembros han de combinar

[11] *Op. cit.*, p. 220.

esfuerzos para el desarrollo regional, concentrándolos en los objetivos anteriormente señalados.

Conforme al principio de asociación, la población ha de participar en todas y cada una de las fases de la acción de los fondos a los distintos niveles: local, regional, nacional y comunitario.

El tercer principio se refiere a que para ayudar a las regiones más débiles, han de considerarse sus problemas en conjunto, formular una estrategia global y aplicarla durante un cierto número de años (planificación y programación integradas).

Por otra parte, se denomina principio de adicionalidad a la tarea de la Comisión de verificar que el apoyo comunitario constituya una aportación, pero sobre la base de que no sea como parte de los gastos públicos ya previstos.

> The 1988 legislation specified that the structural fund spending in the member states should be additional to and not merely a replacement for national expenditure on structural measures.[12]

Gracias al principio de iniciativa supranacional, la Comisión también puede proponer programas debidos a su iniciativa propia, Y así lo hace cuando percibe necesidades específicas y, en particular, para ayudar a zonas gravemente deterioradas en sus estructuras económicas. Una vez puesta en marcha la reforma de los fondos estructurales, los Estados miembros presentan tres tipos de planes para atender los objetivos que son de desarrollo regional, de convergencia regional y de desarrollo de zonas rurales. Y con el fin de asegurar la continuidad de los esfuerzos implicados en ellos, se les previó una duración de hasta cinco años y nunca inferior a tres.

---

[12] Laffan, *op. cit.*, p. 113.

Actualmente los países que más podrían beneficiarse con los Fondos Estructurales son los que están próximos a entrar en la Unión, sin embargo con las últimas reformas presupuestarias de Berlín de 1999, es muy probable que dichos beneficios se vean muy disminuidos.

Dentro de los Fondos Estructurales encontramos seis elementales; el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGAR), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Instrumento Financiero paras la Orientación de la Pesca, las Iniciativas Comunitarias, y el Fondo de Cohesión.

El Fondo Social Europeo se ha consolidado como el instrumento principal de la política social, por ello ha crecido considerablemente en los últimos años. El FSE ha concentrado sus esfuerzos en el combate al desempleo, principalmente a través de la capacitación, tomando una dimensión cada vez más regional. En este sentido, los esfuerzos del FSE se han encaminado sobre todo a disminuir el desempleo de las regiones menos desarrolladas, siendo Grecia y España los países más beneficiados por el mismo.

Desde 1968, cuando se inicia un proceso de reforma de las estructuras agrícolas, que pretende contribuir al cumplimiento de los objetivos de la PAC mediante las ayudas que proporciona la sección de orientación del FEOGAR, la política estructural se ha propuesto completar las acciones llevadas a cabo en materia de precios y mercados, orientando y facilitando recursos financieros desde las condiciones básicas de producción hasta los circuitos finales de consumo. Desde 1980, los programas en esta materia han cobrado mayor importancia y hoy en día las políticas estructurales en materia agrícola a través del FEOGAR son un importantísimo componente de la política regional europea.

El FEDER se constituyó en 1975 a raíz de la primera ampliación de la Comunidad Económica Europea, y cobró un protagonismo creciente como un

fondo estructural de más amplio alcance que las actuaciones de carácter estrictamente agrícolas existentes hasta ese momento.

> The establishment of the European Regional Fund (ERDF) in 1975, with puny financial resources, after protracted and difficult negotiations among Germany, France and the UK, gave the Commission the platform it handed to enhance the redistributive character of the unions policy-reach in a number of ways.[13]

La Comisión creó una Dirección General de Política Regional que tenía un fuerte poder para abogar por mayores recursos, además de que impulsó al Fondo Social para destinar sus recursos a las regiones marcadamente más pobres. Por último, la Comisión empezó a usar los términos "fondos estructurales" y "política estructural" para referirse a todos los instrumentos financieros de la Comunidad.

Las acciones estructurales en materia de pesca, a través del Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca, tienen como objetivo la renovación y modernización de las flotas, la mejora de los canales de comercialización y distribución de los productos marinos, el desarrollo de nuevas técnicas, el acondicionamiento de las franjas costeras, el equipamiento de los puertos y la búsqueda de nuevos mercados y caladeros subexplotados.

Las iniciativas comunitarias son las que surgen de acuerdo al principio de iniciativa supranacional antes mencionado, y pueden tener múltiples objetivos, pero siempre uno en común, ayudar al desarrollo regional, a través de sus proyectos, los cuales los elabora la Comisión, cubriendo diversos aspectos como la protección ambiental, redes de energía, desarrollo rural, oportunidades de igualdad para las mujeres, entre otros.

---

[13] Laffan, *op. cit.*, p.117.

El Fondo de Cohesión es un instrumento financiero de naturaleza redistributiva, que tiene el objetivo de respaldar proyectos en los campos del medio ambiente e infraestructura de transportes trans-europeos.

La creación de este fondo deriva de propuestas españolas que invitaban al establecimiento de un nuevo instrumento financiero para cubrir los huecos de los Fondos Estructurales en diversos aspectos del desarrollo. De este modo, la creación del Fondo de Cohesión representó una respuesta a las demandas de España, de la misma forma que lo han hecho otros proyectos que han respondido a las propuestas o necesidades de otros países miembros.

Las otras categorías de gasto surgen dada la necesidad de habilitar a la Unión para la competencia con otros gigantes económicos y los países de reciente industrialización. Así, las reformas de 1992 crearon diversas categorías presupuestales cuyo objetivo ha sido complementar la integración del mercado y de entre las cuales destaca la de Investigación y Desarrollo, sobre la cual haremos una breve descripción, luego de presentar el siguiente cuadro en el que se muestra el gasto que cada una de estas partidas representa.

Como puede observarse, en la siguiente tabla, la partida más importante dentro de estas categorías es la de Investigación y Desarrollo, cuyo objetivo es impulsar proyectos que ayuden a superar las desventajas tecnológicas de la Unión frente a otros países, principalmente Japón y los Estados Unidos, por ejemplo en el área de semiconductores y otros.

De esta manera se busca dar un impulso a la tecnología, que constituye el sector más dinámico de la economía mundial, para que propicie una mayor competitividad de la Unión frente a las principales potencias; compartir los costos entre la Unión, las universidades y la industria; formar equipos de investigación intra-naciones y tener un mayor acceso a los resultados de la investigación en una base orientativa.

En cuanto a las demás partidas, cabe reafirmar que han sido de importancia sobre todo para complementar la integración del mercado europeo.

Otras categorías de gasto aparte de la PAC y los Fondos Estructurales (millones de ECU)

Área Política:	**Cantidad:**
Investigación y Desarrollo	2 968.7
Transporte	24.0
Pesca	26.1
Capacitación Educativa	361.5
Información	57.0
Cultura	137.7
Energía	62.0
EURATOM	18.8
Medio Ambiente	137.7
Protección al Consumidor	20.8
Mercado Interno	152.5
Industria	117.7
Mercado de Información	13.0
Redes Trans-Europeas	381.0
Reservas para políticas internas	100.0
Total:	**45 828.0**

Fuente: Brigid Laffan *op. cit.*, p. 96.

II.3 Debates actuales del Presupuesto de la Unión

El objetivo de este apartado es analizar los actuales debates presupuestarios de la Unión Europea, para lo cual es necesario estudiar cómo se presentan las cuestiones presupuestarias en la agenda actual y cómo afectan a los principales temas que ésta contempla.

La Unión Europea enfrenta una multifacética y compleja agenda política y económica dominada por una serie de aspectos que directa o indirectamente se relacionan con cuestiones financieras y que representan una fricción de intereses entre los Estados miembros, las instituciones de la Unión, y los grupos de poder, representativos de intereses diversos.

Problemas frecuentes en el proceso de integración, como la escasa dotación presupuestaria o las significativas diferencias económicas entre los Estados miembros, siguen causando problemas, y no en menor grado que antes, de hecho, en el contexto actual, la Unión Europea se enfrenta a una crisis institucional, presupuestaria, e incluso política, que ha sido ocasionada tanto por los cambios actuales a los que la ha llevado la unión monetaria, como por la proximidad de la Ampliación hacia el Este, y por no haber establecido soluciones firmes para problemas antiguos como los ya mencionados.

Todo esto se puede comprender a través del análisis de las reformas presupuestarias de 1999, que serán el punto más importante del apartado y se tocará en una subdivisión especial.

Los arreglos presupuestarios anteriores de la UE se hicieron parcialmente, en base a lo establecido en 1988 en los paquetes Delors I y II, que al establecer una estructura de término medio para las perspectivas financieras y agregar el cuarto recurso, capacitaron a la Unión para estabilizar el gasto y garantizar finanzas adecuadas al presupuesto.

De esta forma, el alcance de una relativa paz presupuestaria en la década de los ochenta y la de los noventa fue uno de los más importantes logros para las instituciones y la dinámica política de la Unión. Y aún cuando a los paquetes Delors I y II se les ha prestado menor atención en los estudios europeos que a la conformación del mercado único, o a la Unión Monetaria Europea (UME), éstos sentaron la base política necesaria para diversos desarrollos, y juntos representan uno de los logros más importantes de la Comisión presidida por Delors. El principal reto que encaraba la Unión a partir de entonces era asegurar la paz presupuestaria.

Sin embargo, el futuro de las finanzas de la Unión no era solamente asunto de una paz presupuestaria, puesto que afectaba la propia naturaleza de la Unión

como un espacio económico y político. El presupuesto tiene fuertes implicaciones tanto para la estructura económica como para el impulso de las políticas económicas nuevas y así mismo para la clase de política que la Unión esté adoptando en general.

Las cuestiones presupuestarias se encuentran en el centro de la relación entre la integración económica y política, y, por lo mismo, afectan directamente a dos procesos de desarrollo que actualmente se han establecido para impulsar una nueva dinámica en el proceso de integración; la UME y la próxima ampliación. Esta última toca cuestiones sobre la capacidad que tiene la Unión de incluir diversos Estados sin afectar mucho a sus instituciones o estrechar sus instrumentos políticos más allá de su capacidad. Por ello hablaremos sobre las implicaciones de la UME y la ampliación para el presupuesto, y también de otros conflictos que salieron a la luz luego de las reformas presupuestarias de 1999.

A pesar de no ser muy grande en cuanto al monto, el presupuesto ha dominado los debates dentro de la Unión a lo largo de su historia. Las disputas sobre el control de los gastos comunitarios y la rivalidad entre sus diversas instituciones ha llevado frecuentemente a que las negociaciones sobre el presupuesto se den en una atmósfera de crisis política. Las reformas financieras que han establecido procedimientos presupuestarios para evitar tantas dificultades han sido una característica del desarrollo de la Unión por mucho tiempo. Y por eso también trataremos los problemas institucionales actuales en torno al presupuesto.

Las reformas de 1999

El 26 de marzo de 1999, en la Cumbre de Berlín se aprobó el último paquete presupuestario de la Unión europea para el período 2000-2006. Este nuevo paquete se caracteriza por un enfoque restrictivo, la reducción del gasto es absoluta en el conjunto de las cuatro grandes partidas que absorben más del 90% del presupuesto: la política agrícola, la estructural o de cohesión interna, las políticas internas de formación e investigación, y, de política exterior. En total, la

reducción del presupuesto fue aproximadamente de un 8% .

Distribución del presupuesto 2000-2006

Partida	Presupuesto 1999	Acuerdos de Berlín
PAC	41.7%	46.0%
Ayudas Estructurales	40.2%	33.0%
Políticas internas	6.0%	6.5%
Ayudas Exteriores	6.0%	4.9%
Otros	5.9%	9.0%
Total	**100%**	**100%**

Fuente: *El País* ,28 de marzo de 1999, p.8

Según las propuestas de Delors durante el período de su presidencia en la Comisión, la política estructural debía aumentar su peso, pues buscaba nivelar la renta de 55 millones de habitantes, en tanto que la PAC debía ver reducido su peso, pues de ella se aprovechaban directamente apenas 10 millones de habitantes de toda la Unión, y lo que es peor, en mucho mayor medida los negociantes y agricultores prósperos que los pobres. De hecho, Francois Miterrand y Helmut Kohl apoyaban este punto de vista, de tal modo que dieron también impulso al desarrollo de los fondos estructurales.

Sin embargo, la actual postura de los gobernantes europeos frente al prepuesto se traduce en una decisión de ahondar menos en el desarrollo de la integración en el presente período que en el que terminó en 1999, al reducir en términos absolutos la financiación global para las políticas comunitarias.

Con la adopción restrictiva de los nuevos presupuestos, las ayudas estructurales pierden el 22%, dentro de ellas una de las supuestas prioridades, el Fondo de Cohesión se reduce en 17.5%. Aunado a esto, la Política Agrícola Común aumenta puntos pasando del 41 al 48%, mientras

la Política exterior pierde casi una cuarta parte de los recursos con que cuenta hoy.[14]

Como vimos en los apartados anteriores, los Fondos Estructurales fueron uno de los logros más importantes en la Comisión de Delors, y se consideraban un importantísimo avance del proceso de integración europea. El Fondo de Cohesión estaba apenas en desarrollo, y al reducir su proporción en el presupuesto se trunca su crecimiento.

Por otra parte, la PAC ha sido históricamente un pilar del proceso de integración, pero ya no se considera un impulsor del mismo. De ahí que al reducir el presupuesto de los Fondos Estructurales y aumentar el de la PAC, los paquetes financieros actuales no solamente son restrictivos, sino además, regresivos.

Entonces podríamos suponer que los gobernantes han decidido concentrar sus esfuerzos en la unión monetaria, y en algunos problemas nacionales como el desempleo en Alemania, por ejemplo.

Pero no debemos olvidar que las medidas adoptadas en la Cumbre de Berlín respecto al presupuesto pueden llevar al estancamiento del propio proceso evolutivo de la Unión, tanto en materia económica como en materia política. Aunque, paradójicamente, la propia evolución de la integración genera una serie de demandas de política económica interna, que, a su vez, demanda esta clase de medidas como la reducción al presupuesto comunitario. Y es que si, como argumentan algunos países, aportan más a la Unión de lo que de ésta reciben, es lógico que prefieran destinar estos recursos a solventar problemas nacionales. No olvidemos que la actual conformación de la UME exige la estabilización de diversas políticas, y para ello es necesario homogeneizar los principales índices e indicadores económicos.

---

[14] Javier VIDAL, "Los Quince adoptan unos presupuestos para hacer "menos Europa" en el siglo XXI", *El País*, 28 de marzo de 1999, p.8.

En este sentido, lo deseable es que el nivel de desempleo en Alemania, por ejemplo, se mantenga en los niveles más bajos posibles entre los países de la zona Euro, pero para ello se requieren recursos. Lo mejor para Alemania es canalizar los recursos que reste a su aportación al presupuesto comunitario, hacia programas de capacitación, etcétera.

Sin embargo, también podría crearse un mecanismo que capacite a la Unión Europea para ayudar a solucionar esta clase de medidas, como la creación de una institución para el desempleo, por ejemplo. De hecho, el nuevo gobierno de Gerhard Schroeder en Alemania ha mencionado que tal vez proponga crear una institución de este tipo, pero de ello hablaremos más adelante.

En general, considero que el carácter regresivo de la restricción en los paquetes presupuestarios adoptados en la Cumbre de Berlín, es consecuencia de la crisis política e institucional por la que atraviesa la Unión, y es, a la vez, responsabilidad de los gobiernos, dado que no se hizo un recorte apropiado, ni se hizo caso a las propuestas de la Comisión, y se otorgó un mayor presupuesto a lo que en realidad necesita menos, y se le recortaron más fondos a las partidas que representaban un significativo avance para el proceso de integración.

Pero este y otros puntos se verán con mayor profundidad en el último capítulo del trabajo.

Capítulo III. Alemania

> Francia tiene problemas. Alemania es un problema. Ningún otro país de Europa ha visto sucederse tantos regímenes y modificaciones de fronteras desde hace casi un siglo; pocos se han embarcado tan enteramente en tantas guerras. Y Alemania renace después de cada conflicto, territorialmente reducida, pero restaurando con celeridad su poderío e impaciente por reconstruir el mapa de Europa, por reconquistar territorios a los que no renuncia.[1]
>
> Gilbert Badia

La república Federal de Alemania es hoy en día la potencia con más peso político y social en el continente europeo. Cuenta con una superficie de 357,000 kilómetros cuadrados, su capital es Berlín. Sus habitantes son aproximadamente 82 millones. Su producto Interno Bruto asciende a 18, 533 billones de ECU, lo que representa el 26.0 % en el PIB de la Unión Europea.

Es muy complejo ubicar los orígenes del pueblo alemán, se cree que descienden de una tribu prehistórica, pero no se tienen datos exactos debido a dos cosas. Uno que la gente que hablaba las diversas variedades de la lengua alemana no desarrolló versiones idiosincrásicas acerca de su origen, y dos, sus diversos intentos fallidos de unificación que les impidieron formar, en la antigüedad un gobierno o autoridad central. Tuvieron que ocurrir muchas luchas antes de que pudieran conformar un Estado.

> La génesis del pueblo alemán es un proceso que duró varios siglos. La palabra "deutsch" (alemán) aparece por primera vez en el siglo VIII y designaba, en un primer momento, tan sólo el idioma que se hablaba en la

---

[1] Gilbert BADIA, *Historia de Alemania Contemporánea,* Futuro S.R.L. Buenos Aires, 1961 t.I p. 7.

parte oriental del Imperio Franco. Este Imperio, que alcanzara su máximo esplendor bajo Carlomagno, abarcaba pueblos que, en parte, hablaban dialectos germánicos, y en parte, románicos.[2]

Tras la muerte de Carlomagno, como consecuencia de las particiones del Imperio por herencia, éste fue dividido en dos, uno en el Este y otro en el Oeste, y a partir de ello, poco a poco comenzó a surgir en la parte oriental un sentimiento de pertenencia a la misma comunidad, y de este modo, la designación "deutsch" se aplicó también a la gente, y luego se designó "Deutschland" (Alemania), a la tierra que habitaban.

Pero sólo cuando se extingue la dinastía carolingia, se puede hablar de un reino alemán, en el año 911, con la elección de Conrado I, quien es considerado primer rey alemán, pero cuya autoridad era débilmente reconocida, así como la de toda la monarquía.

Sería hasta el reina de Enrique de Sajonia que surge una institución fuerte que representaba el poder en Alemania y ésta se consolida con su hijo Otón I, fundador del Primer Reich. Y es a partir de éste, que se define más claramente la historia de Alemania.

El objetivo de éste capítulo es entender a grandes rasgos, los hechos que han llevado a Alemania a conformarse en la potencia que es hoy en día, con sus rasgos peculiares, y para ello, se presenta en éste un breve resumen de su historia a partir del Primer Reich.

El capítulo se halla dividido en tres subcapítulos, el primero de ellos incluye una descripción de lo que fue el Primer Reich, hasta el momento en que éste se disuelve, como consecuencia de la rivalidad que surge entre Austria y Prusia, así

---

[2] Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, *La Actualidad de Alemania,* Bonn, 1999, p.90.

como la época de la conquista napoleónica y luego de ésta, la formación y fin de la Confederación Alemana.

En el segundo apartado, abarca desde la conformación del Segundo Reich, por Bismarck, pasando por la Primera Guerra Mundial y la República de Weimar, hasta el auge del Nacionalsocialismo, y su fin, junto con el de la Segunda Guerra Mundial.

En el tercero y último apartado, analizamos lo que ocurrió con Alemania en la segunda Posguerra, además de las condiciones en que fue dividida en dos territorios con sistemas políticos distintos, así como la reunificación en 1989, y los avances logrados desde entonces, hasta nuestros días.

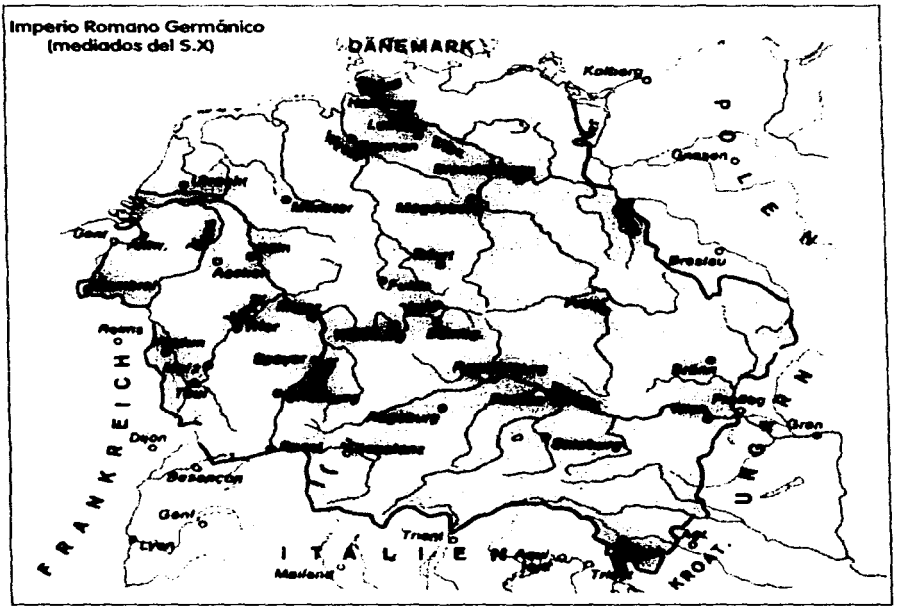
III.1 Del Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana (Primer Reich) a la Confederación Alemana

El Primer Reich

El rey alemán que llevaría a la conformación de este imperio fue Otón I, hijo del rey Enrique de Sajonia, cuyos triunfos políticos lo llevaron a hacer que por primera vez se sintiera, en Alemania, la fuerza de un gobierno monárquico.

> Sus triunfos en el campo de batalla dieron brillo a la realeza y justificación a la institución monárquica. Y si la monarquía había sido discutida o ignorada bajo el reinado nominal de Conrado, con Enrique I comenzó a ser reconocida y acatada. Sus proezas militares maravillaron al pueblo y alemanizaron a los duques.[3]

[3] Antonio RAMOS-OLIVEIRA, *Historia social y política de Alemania*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Número 71, Fondo de Cultura Económica, México, 1952, p.100.



Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn *La Actualidad de Alemania,* Francfort del Meno, 1998, p.96.

Con el reforzamiento del gobierno monárquico en Alemania, cuando Enrique primero falleció, dejó a su hijo Otón I un poder real consolidado, y lo primero que hizo éste al llegar al poder, fue apoyarse en los altos mandos eclesiásticos y ganar su apoyo, de este modo, logró intervenir en varios territorios, en nombre de la Iglesia, para convertir a los paganos, y además, conquistar sus territorios para la Iglesia y Alemania.

El avance de los sarracenos, dueños ya de una parte del sur de Italia, ponía en peligro aquella codiciada península y quizá toda la Europa. Reyezuelos del país, ganosos de extender sus dominios, amenazaban también al

Papado en el norte. En esta crítica situación, el Papa decidió pedir ayuda al rey Alemán a trueque de la corona imperial.[4]

Una vez que Otón I logró impedir estas invasiones, esta hazaña, aunada a una victoria sobre los hunos en Augsburgo le confirmaron una autoridad hegemónica, de tal modo que en Francia, Borgoña e Italia varios feudales nobles se hicieron sus vasallos.

Así, el Papa Juan XII decide entregarle la corona imperial el 2 de febrero de 962, inaugurando de este modo el Sacro Imperio Romano, que recibió este nombre dado que, las conquistas habían sido también a nombre de la Iglesia, y por otra parte, desde el principio de la era cristiana había en la gente de lo que ahora es Europa, una conciencia imperial basada en el modelo de la Roma de Augusto, y la iglesia fomentaba aún más esa conciencia con la idea de que todos los creyentes en Cristo debían formar un solo cuerpo político en el cual la iglesia pudiera reproducirse, y dicho cuerpo, era el Imperio.

Por lo tanto, este nuevo imperio, no era un imperio alemán, y no lo sería sino hasta el siglo XVIII, cuando Italia decide romper la conexión con cualquier modelo imperial, y el Sacro Imperio Romano queda reducido a Alemania, convirtiéndose así, en el Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana.

Sin embargo, aunque reducido, este imperio mantuvo las mismas características del anterior en su estructura política. Su emperador no podía establecer leyes sin el consentimiento del Reichstag, el cual estaba formado por los representantes de los estados o territorios inmediatos, y dividido en tres cámaras: la de los representantes de los electores del imperio, la de los representantes de los príncipes más poderosos, condes y barones, y la de los diputados de las ciudades imperiales.

---

[4] *Op. cit.*, p.101.

Otra de las características que conservaba de éste imperio fue el policentrismo, pues en él no existían centros económicos, políticos o culturales, sino que todo estaba disperso en los diferentes territorios.

> The Empire's highly patchworked structure is hardly surprising. Since 1663, the Imperial Legislature (Reichstag) had convened at Regensburg; the Imperial Chancellor resided at Mainz; the Imperial High Court of Justice met at Wetzlar; and election as well as coronation of the emperor or Kaiser, took place at Frankfurt. It is little wonder that a contemporary Scholar, Samuel von Pufendork, called the Holly Roman Empire an irregular monstrosity.[5]

Aunado a ello, no contaban con ejército y policía, por lo que no podían tomar medidas militares para proteger las fronteras del Imperio. De hecho, cuando éste entraba en guerra, cada príncipe o ciudad aportaba un contingente de soldados, y llevar a cabo la tarea de formar un ejército imperial parecía imposible dado que ningún Estado dentro el Imperio accedía a que sus tropas fueran comandadas por extranjeros.

Irónicamente, parecía que el Imperio sólo servía para ayudar a los Estados, cuando era necesario a proteger su soberanía, es decir, era un Imperio dentro del cual subsistían territorios completamente independientes. Por ejemplo, en 1273, luego de que se nombró Emperador a Rodolfo de Habsburgo, se inicia la formación de un nuevo imperio, dentro del Imperio Alemán, pues ya a finales del siglo XIII sus descendientes dominaban un territorio llamado Austria, cuyo príncipe era uno de los más importantes de Alemania, y este territorio empezó a cobrar cada vez mayor poder, al grado de un imperio, que se consolidaría a lo largo de los siglos.

---

[5] Holger H. HELLWIG, *Hammer or Anvil*, D.C. Health and Company, Lexington, 1994. p.3.

Of the slightly more than 20 million people inhabiting the Holy Roman Empire in the eighteen century, 6.1 million lived in the Habsburg lands in 1754. By 1805 that figure would climb to 9.3 million. Much of the new growth stemmed from settlers attracted mainly from south and southwest Germany to Hungary and the Carpathian regions. Military conquest and the two partitions of Poland in which Austria participated would bring the Habsburgs the populations of Galicia and the Bukwina.[6]

El segundo reino en poder dentro del Imperio era el de Brandemburgo-Prusia, cuyas bases fueron establecidas por Federico Guillermo, quien fuera Primer Gran Elector de Brandemburgo. La audacia de este hombre le valió la obtención de varios territorios, por ejemplo, de la guerra entre Suecia y Polonia en 1655 consiguió que al final de ésta, el rey de Polonia le diera la Prusia Oriental. Luego de ello, en 1675 los suecos invadieron Brandemburgo, y Federico Guillermo logró vencerlos, y conservar una faja de territorio en Pomerania.

A la muerte de Federico Guillermo en 1688, su hijo, Federico III heredó sus territorios, y éste fue quien convenció al entonces emperador Leopoldo, para que le otorgara la corona y de este modo pudo crear oficialmente el reino de Prusia.

El 18 de enero de 1701, Federico III se corona rey de Prusia, prefiriendo este nombre al de Brandemburgo, dado que Prusia era desde 1660 un Estado independiente, en tanto que Brandemburgo había sido considerado siempre como un feudo del Imperio.

Cuando Federico II muere, hereda el trono su hijo, Federico Guillermo I (de Prusia), quien logró aumentar el poder de su reino desde que adquirió el trono, pues por ese tiempo, una guerra entre Rusia y Suecia estaba por llegar a su fin, con la derrota de Suecia, y aprovechando esta situación, los enemigos de Carlos

---

[6] *Op. cit.*, p. 6.

XII, rey de Suecia, cayeron sobre su reino para repartírselo, incluyendo a Prusia, que ocupó la Pomerania.

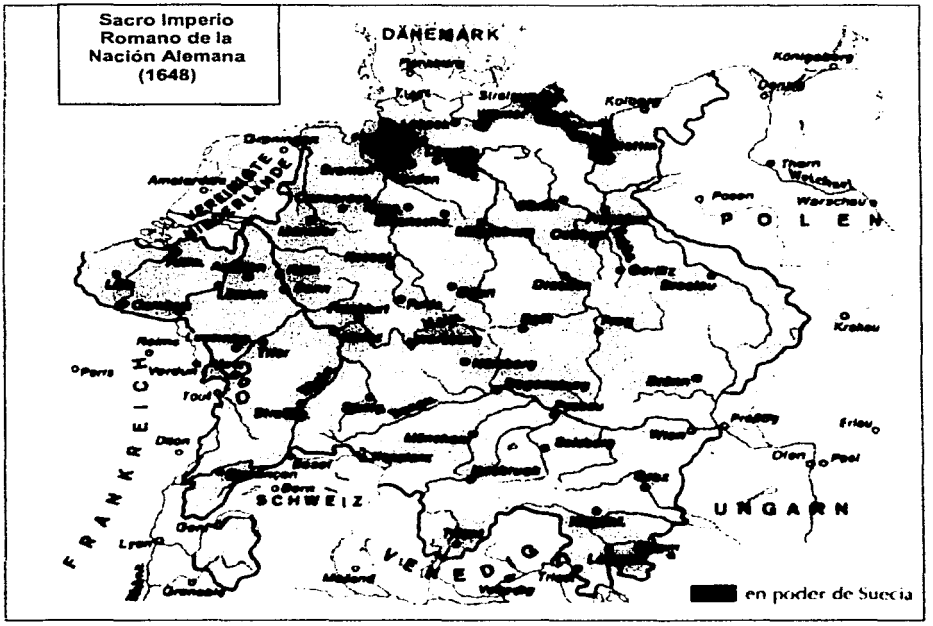
Laboriosas negociaciones con Prusia concluyeron en 1720 en un tratado que dio a Federico Guillermo I el ducado de Pomerania, con el río Oder y el valioso puerto marítimo de Stettin.[7]

Rivalidad entre Austria y Prusia

A partir de entonces Prusia empezó a tener cada vez más poder en el Imperio Alemán, y por eso mismo Austria comenzó a verlo como un rival muy serio. Esta rivalidad fue tomando mayor fuerza y se hizo evidente en 1740, cuando al morir Carlos VI, emperador austriaco de la dinastía de los Habsburgo, heredó el trono Maria Teresa, su hija.

Dado que en Austria los electores negaban el derecho de darle el trono imperial a una mujer, se provocó una guerra de sucesión para derrocar a María Teresa, y Federico II de Prusia aprovecho la situación para invadir Silesia, en Austria, y aunque no consigue ganar esta batalla, no dejaba de representar un peligro para Maria Teresa, por lo que ésta decide firmar con Prusia en 1742 la paz de Breslau, y le cede a Prusia la mayor parte de Silesia, aunque más tarde, Maria Teresa buscó recuperar esos territorios. Pero Federico II, quien después sería conocido como Federico el Grande emprende diferentes campañas contra Austria que lo llevaron, a fin de cuentas, a confirmar su propiedad sobre Silesia.

[7] Ramos- Oliveira, *op. cit.*, p. 126.



Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, *La Actualidad de Alemania*, Francfort del Meno, 1998, p.96.

Cuando Federico el Grande muere (1762), deja a Prusia muy fuerte y poderosa económica y militarmente, con un territorio más amplio y grandes avances culturales.

Con todo y la rivalidad entre Austria y Prusia, para fines del siglo XVIII, subsistía aún el Imperio alemán, en manos de Leopoldo II, aunque los territorios dentro de éste eran más que nunca una agrupación de Estados independientes.

En realidad, eran Estados en el sentido territorial, tierras usufructuadas por señores libres de la obediencia a un príncipe y dependientes, en teoría, al emperador.[8]

Esto reflejaba una fragmentación del Imperio alemán, que a principios del siglo XIX facilitaron la conquista de sus territorios por Napoleón, emperador francés. Para 1805, los ejércitos franceses bajo el mando de Napoleón iban incorporando los Estados del sur de Alemania a su propio sistema de alianzas: Baviera en abril, Baden en septiembre y Wurtemberg en octubre.

En ese mismo año, el11 de abril, se firmó una alianza anglo-rusa a la que se adhirieron Suecia, Nápoles y Austria, contra los planes de invasión franceses. Pero en octubre, Napoleón derrota a los aliados, lo que facilitó su entrada en Viena el 13 de octubre.

A partir de entonces Napoleón empezó a apoderarse de cada vez más territorios que antes habían constituido el Imperio alemán, hasta que el 1 de agosto de 1806, Napoleón invitó al emperador alemán Francisco II a entregar el trono, y con ello acabó por completo con el Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana.

De modo que el reino, muy discutido ya desde 1648 en el fundamento de su existencia, y a partir de 1803 "de hecho ya destruido" según el juicio de Hartung, perdía ahora su existencia, no sólo por iniciativa y violencia de Napoleón, sino también en virtud del egoísmo dinástico y la docilidad de los príncipes de la federación renana y del emperador.[9]

---

[8] *Op. cit.*, p. 169.
[9] *Op. cit.*, p. 170.

De este modo, el Imperio alemán cede el paso al Imperio Napoleónico, y a partir de entonces, la historia de Alemania entra en una nueva etapa caracterizada por la lucha de liberación contra este Imperio.

La Confederación Alemana

La primera provincia prusiana que se levantó activamente contra Napoleón fue la Prusia Oriental, que debido al gran entusiasmo con que argumentaron y levantaron su movimiento, alentaron al entonces rey de Prusia, Federico Guillermo III, para que se uniera al movimiento, y el 2 de febrero de 1813 declaró formalmente la movilización. Así, el último día del mismo mes, se lleva a cabo una alianza ruso-prusiana, y el 15 de marzo del mismo año Prusia le declara la guerra abiertamente a Francia.

> Suecia puso 30 mil hombres a disposición de la alianza ruso-prusiana, e Inglaterra pagó subsidios considerables después que se hubo asegurado por contrato el restablecimiento y engrandecimiento de Hannover.[10]

En un principio, esta alianza tuvo muchas derrotas frente a Napoleón, pero todo cambió cuando en julio Austria se une a la alianza y declara la guerra a Francia el 8 de agosto. Con Austria en la alianza, Napoleón fue perdiendo cada vez más batallas, hasta que abdicó en Fontainebleau el 6 de abril de 1814.

Tras el fin del imperio napoleónico, fue necesario definir un nuevo orden en Europa, razón por la cual se llevó a cabo el Congreso de Viena de 1815.

> Two emperors, six kings and over two hundred diplomats gathered at Vienna to sort out the damages done by twenty-three years of almost uninterrupted war fare. Most of the borders of Central Europe had been

---

[10] Wilhelm TREUE, *Historia de Alemania de 1807 a 1890,* Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, UTEHA, México, 1964, p. 27.

redrawn, ancient dynasties toppled, new monarchies created, and much of Europe laid waste.[11]

De este Congreso Prusia obtuvo la mitad del norte de reino de Sajonia y, además, Jülich, Berg, Kurtrier, Kurköln, Aquisgran, un considerable aumento de Westfalia con Panderborn y la Westfalia renana. Ganando de ese modo una posición hegemónica en Alemania.

La duda sobre la futura organización de los estados alemanes permaneció en el aire hasta el acta final de Viena de mayo de 1820 en la que se estableció una Confederación Alemana (Deutsche Bund) con sede en Frankfurt, cuyo objetivo era proveer a Alemania, externa e internamente de seguridad, independencia e integridad para sus estados miembros, y todos ellos juraron en los acuerdos finales promulgar sus propias constituciones, sin embargo, sólo lo hicieron Baden, Bavaria y Wuttemberg.

La Confederación sería una asociación poco firme de diversos Estados Soberanos. Su único órgano era la Asamblea Federal de Frankfurt, que no era un parlamento de representantes elegidos, sino un congreso de representantes de los diversos monarcas.

De hecho, sólo funcionaba cuando Austria y Prusia estaban de acuerdo, lo que hacía que la Confederación representara aún una Alemania fragmentada.

Napoleón había hecho mucho para facilitar el problema de la unificación alemana porque, sencillamente había abolido varios pequeños principados. Más, pese a esto, Alemania seguía integrada por treinta y nueve dominios soberanos. Dos de ellos, Austria y Prusia, eran importantes potencias europeas.[12]

---

[11] Herwig, *op. cit.*, p.73.
[12] Rich KAHLER, *Los Alemanes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 316.

Luego de liberarse de Napoleón, los soberanos de Alemania pusieron alto a todas las reformas democráticas, acallando a todos los frentes de liberación nacional que habían surgido desde el imperio de Napoleón con el objetivo no sólo de derrocar al tirano francés, sino a sus propios tiranos los príncipes y los señores feudales.

Con todo y esto, la segunda mitad del siglo XIX representó un período de gran crecimiento económico. Alemania se convirtió en un país industrial, y aunque en su volumen de producción estaba en principio lejos del de Inglaterra, en poco tiempo logró disminuir la distancia que los separaba.

Al mismo tiempo, Prusia se convertía también económicamente en la potencia preponderante de Alemania, y su poder económico reforzó la conciencia política de su burguesía liberal.

En Alemania, Prusia consolidó su posición y se convirtió en una gran [13]potencia europea; la literatura alemana llegó a la madurez e independencia que durante más de dos siglos se había esforzado por alcanzar; y junto con estos avances políticos, Alemania conoció los primeros brotes de una genuina conciencia nacional.

A partir de ese momento empezó la tarea de Prusia en la búsqueda de una unidad nacional de los alemanes.

En 1862 fue nombrado primer ministro de Prusia Otto von Bismarck, quien enfrentó junto con Austria a los daneses en la guerra germano-danesa de 1864, logrando que Dinamarca cediera los ducados Shleswig-Holstein, y luego emprendió una guerra frente a Austria (la Guerra Alemana de 1866), logrando que Prusia se quedara con esos ducados.

---

[13] *Op. cit.*, p. 305.

Tras la derrota de Austria, la Confederación Germánica quedó disuelta y en su lugar apareció la Confederación del Norte de Alemania con Bismarck como su Canciller.

III.2 De la *Realpolitik* al Nacionalsocialismo.

El Segundo Reich

A partir de ese momento surge un nuevo orden, no sólo en Alemania, sino en el resto de Europa.

> El nuevo orden europeo fue obra de dos colaboradores bastante insólitos, que luego serían archienemigos, el emperador Napoleón II y Otto von Bismarck.[14]

Desde 1819 Prusia había dado el primer paso hacia la unidad alemana en materia económica con la fundación de Zollverein (unión aduanera), pero la unificación política se haría posible con Bismarck durante el Segundo Reich, gracias al éxito de su política exterior conocida como la *Realpolitik.*

> Bismarck estaba en vías de resolver el problema de la unificación alemana, que había confundido a varias generaciones de alemanes, pero lo hizo en base en la preeminencia del poder prusiano y no por un proceso de constitucionalismo democrático.[15]

La *Realpolitik* de Bismarck fue una política irrestricta de equilibrio de poder, —en la que también se basó Napoleón III—, que mantenía la idea de que las

---

[14] Henry KISSINGER, *La Diplomacia,* Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 99.
[15] *Op. cit.*, p. 100.

relaciones entre los Estados son determinadas por la fuerza bruta y que el más poderosos sería el que prevaleciera.

Y en base a esta idea, Bismarck no sólo concretó la unificación, sino que, Alemania se convirtió en una potencia mundial. Pero esta unidad se basaba en una identidad de poder, como una aglomeración de regímenes provincianos unidos por la disciplina prusiana.

Antes de que Alemania llegara a esta situación, Francia ya prevela la fuerza que alcanzaría con la unificación, por lo que se opuso a los planes relativos a esta, lo que llevo a una guerra franco-alemana entre 1870 y 1871, en la que Francia es derrotada y obligada a ceder Alsacia y Lorena así como a pagar una fuerte suma en concepto de reparaciones de guerra.

Con esto, Bismarck pudo seguir gobernando con éxito el Segundo Reich, al menos en su política exterior al procurar lograr para el imperio una posición segura en el escenario europeo.

Sin embargo, al interior, nunca comprendió las tendencias democráticas que estaban surgiendo, y combatió con dureza al ala izquierda de una burguesía liberal, al catolicismo político, y sobre todo, al movimiento obrero organizado, excluyendo a la clase obrera del manejo del Estado.

En 1890 Bismarck fue cesado de sus funciones por el emperador Guillermo II, quien quiso gobernar personalmente, aunque carecía de las virtudes necesarias para ello.

Cuando Guillermo II destituyó a Bismarck en 1890, Alemania empezó a comportarse como la nueva rica que era. Empezó a inmiscuirse de la manera más burda en todos los sectores de un orden mundial ya precario. Trastornó el comercio internacional con los métodos de dumping, exigió un

"lugar bajo el sol" como potencia colonial, y decidió constituirse en rival de Inglaterra con sus nuevas fuerzas navales; también empezó a construir sus industrias con la mayor rapidez posible.[16]

A partir de entonces, Alemania entra en la competencia mundial por alcanzar el mayor poder económico y político, tratando no sólo de acrecentar su industria, sino también, sus territorios.

A principios del siglo XX, el Imperio Otomano que se extendía desde los Balcanes hasta el Medio Oriente y a través del norte de África, hasta el Atlántico, estaba en absoluta decadencia, y las potencias europeas, entre ellas Alemania, esperaban con ansia su muerte para apoderarse de los territorios que comprendía.

> Como animales hambrientos, las potencias europeas daban vueltas alrededor del "enfermo", como en el siglo XIX se llamó a Turquía, esperando su muerte y preparándose a devorarlo. El desmembramiento del Imperio Otomano fue un horrible espectáculo, caracterizado por mezquinos regateos e imposturas diplomáticas de parte de todas las potencias.[17]

Esta competencia entre Austria, Italia, Rusia, Francia, Inglaterra y Alemania por el poder mundial, empezó a generar tensiones cada vez más fuertes, que a fin de cuentas desencadenaron en la Primer Guerra Mundial, en 1914.

Esta guerra representó un fenómeno completamente nuevo en la historia de la humanidad, pues fue la primera guerra total, en tanto que cada país participante se embarcó en ella enteramente, al punto de que cada ciudadano de los países en pugna desempeñó una parte activa dentro de la misma, y por supuesto, Alemania no fue la excepción.

---

[16] KAHLER, *op. cit.*, p. 320.
[17] *Op. cit.*, p. 327.

Se reclutó hasta el último hombre capaz de cumplir con el servicio militar. Las mujeres ocuparon los puestos vacantes de toda la administración civil, y la economía entera se volvió exclusivamente hacia la guerra.[18]

Sin embargo, la experiencia de esta guerra no fue nada bueno para las potencias europeas, que lejos de ganar algo, vieron sus estructuras económicas y sociales en completo deterioro.

Con el ingreso de los Estados Unidos a la guerra en 1917, Alemania es finalmente vencida, y a la catástrofe militar, siguieron los descalabros políticos. En 1918 el káiser o emperador, y los príncipes reinantes abdicaron sus tronos, pues no había ya arma alguna que pudiera defender a la monarquía que después de la guerra había quedado totalmente desacreditada.

La República de Weimar

Luego de ello, Alemania se convirtió en República, con el gobierno en manos de los socialdemócratas que enseguida de haber tomado el poder se quisieron dar a la tarea de garantizar una transición ordenada a una nueva forma de organización política.

En enero de 1919 se reúne en Weimar una Asamblea Nacional integrada por tres partidos republicanos: los socialdemócratas, el Partido Democrático Alemán, y el Centro. En esta Asamblea se promulgó una nueva Constitución del Reich, con la que queda oficialmente establecida la República de Weimar.

Sin embargo, con el paso del tiempo, tanto en el Parlamento como el pueblo, adquirieron cada vez más importancia aquéllas fuerzas que adoptaron una posición de reserva frente al Estado democrático, sobre todo porque la penuria económica de la posguerra y las gravosas condiciones impuestas por el Tratado

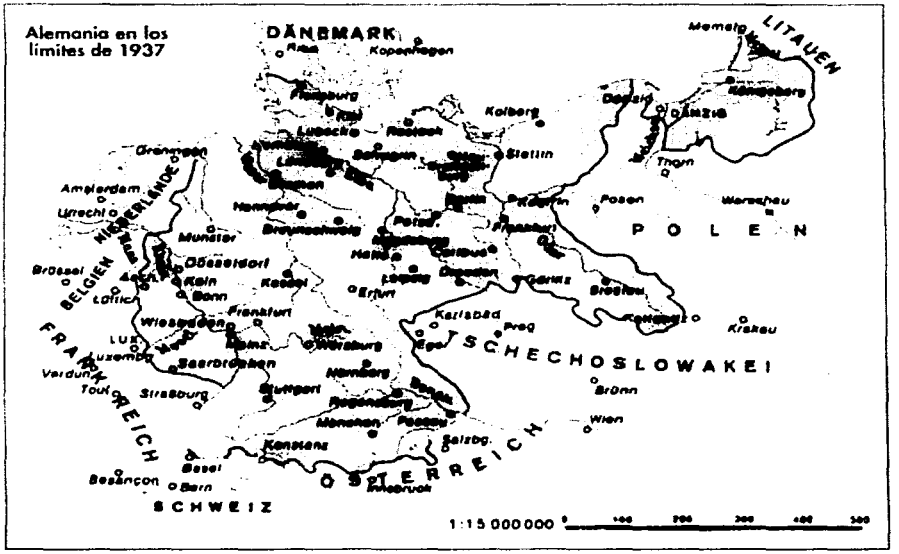
---

[18] *Op. cit.* p. 328.

de Paz de Versalles que Alemania se vio obligada a firmar en 1919, dieron origen a un profundo escepticismo con respecto a la República.

El Tercer Reich

Entre 1930 y 1932 cobra gran fuerza un movimiento nacionalsocialista encabezado por Adolfo Hitler, que vinculaba tendencias totalmente antidemocráticas y un antisemitismo furioso con una propaganda seudo revolucionaria, a tal grado que en 1933 Hitler fue designado Canciller del Reich.



Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn *La Actualidad de Alemania*, Francfort del Meno, 1998, p.97.

Con la llegada de Hitler al poder, comenzó el nazismo en Alemania como un sistema social basado en la suposición de que naciones, individuos y empresas económicas no estaban sometidas a otra ley más que la de la competencia.

El gobierno de Hitler, desde un principio se caracterizó por el autoritarismo, asegurándose atribuciones de gobierno prácticamente ilimitadas y prohibiendo todos los partidos políticos fuera del propio. Los sindicatos fueron destruidos, se derogaron los derechos fundamentales y se suprimió la libertad de prensa. Los órganos parlamentarios de todos los niveles fueron abolidos, e incluso, tomó el mando del ejército.

Sin embargo, en parte gracias a que la economía mundial se estaba recuperando de la crisis económica de la posguerra, Hitler logró revitalizar la economía y reducir la desocupación mediante sus programas de trabajo y armamentismo.

En política exterior tuvo su primer gran logro en 1935 con la recuperación del Sarre, que había estado bajo la administración de la Sociedad de Naciones Unidas, y en ese mismo año logró que Alemania recuperase la soberanía militar.

Así, en 1936 invade Renania, y en 1938 Austria es anexada al ahora Tercer Reich.

Pero Hitler pretendía más que eso, dado que desde el inicio de su gobierno realizó los preparativos para llevar a Alemania a una gran guerra con el fin de conquistar Europa.

Esto se hizo patente en marzo de 1939 cuando invade Checoslovaquia, y el primero de septiembre de 1939, cuando invade Polonia, se desata la Segunda Guerra Mundial. Esta guerra duró cinco años y medio, devastó al continente europeo y costó la vida de 55 millones de personas.

En el comienzo de la guerra, las tropas alemanas vencieron a Polonia, Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Yugoslavia y Grecia, en la Unión Soviética, avanzaron hasta cerca de Moscú, y en el norte de África amenazaron el Canal de Suez.

En los territorios conquistados por Hitler se instauró un régimen absolutista frente al cual se alzaban algunos movimientos de resistencia, pero poco podían hacer contra éste.

En 1942 Hitler lleva a su punto máximo la política antisemitista y empieza con un exterminio de judíos en los llamados campos de concentración, dónde asesinaron a millones de éstos.

Pero también a partir de ese año, Hitler empieza a experimentar la derrota en todos sus frentes, y eso, aunado al terror del régimen reforzaron la resistencia en todos los sectores de la población alemana. Sin embargo, tampoco tuvieron éxito esta vez, más de cuatro mil personas de todos los estratos sociales que habían participado en ella fueron asesinados, y así, la guerra y el movimiento nazi continuaron, hasta la entrada de los aliados en el territorio del Reich en abril de 1945.

Quizá ningún movimiento había aterrorizado tanto a la humanidad como el nazismo, y tanto sus orígenes, como sus características han sido motivo de un sin número de estudios, sin embargo, hay quienes sostienen que éste movimiento no era nada nuevo, sólo el hecho de que le rindiera un culto abierto al poder.

> El movimiento nazi no debía sorprendernos tanto. Sólo era nuevo en que abiertamente rendía culto al poder. Dejando a un lado toda apariencia de juego limpio expuso abiertamente la brutalidad que había gobernado la política europea durante más de cinco siglos. El nazismo mostró la criminalidad no sólo inherente al Estado alemán, sino también a todo el orden de la civilización occidental. El nacionalsocialismo no fue nada nuevo, simplemente fue lo viejo llevado al extremo.[19]

Y sin embargo, el pueblo alemán tuvo que pagar a un precio muy alto las consecuencias de la derrota de éste sistema.

---

[19] *Op. cit.*, p. 339.

III.3 De la Posguerra a Nuestros días

Alemania en el contexto de la posguerra

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la gran derrota dejó tras de sí una Alemania devastada política, económica, social y geográficamente.

> Las ciudades no eran más que un conglomerado de ruinas, de los 180 000 edificios de Francfort, apenas la cuarta parte había quedado intacta; en Nuremberg, menos del 10%; en Hamburgo más de la mitad de las construcciones habían sido destruidas. En cuanto a las víctimas 1,700,000 hombres habían muerto en el campo de batalla, figurando 1,500,000 como desaparecidos. En ese mes de mayo de 1945 el país entero estaba sumido en el caos.[20]

Por una parte, las destrucciones de la guerra, la llegada de las tropas de ocupación y los enormes desplazamientos de población, ocasionaron un caos material. Por otra parte, el caos político y moral se reflejaba en las familias dispersas, las autoridades administrativas nazis en fuga o carentes de todo poder. Y como consecuencia de esto, una gran atmósfera de incertidumbre sobre cuál sería el futuro de Alemania y quién definiría su destino.

La respuesta a estas interrogantes la dieron los aliados en la Conferencia de Postdam que tuvo lugar del 6 de julio al 2 de agosto de 1945 con la participación de José Stalin, Henry Truman y Clement Atlee (quien remplazó a Winston Churchill), donde se pusieron de acuerdo sobre las fronteras y la nueva organización económica, política y social para Alemania. Los americanos proponían que su área de ocupación estuviera combinada con otras para permitir una administración más eficiente. Los británicos querían fusionar su zona con la de los Estados Unidos para crear una "Bizona", pero los franceses inicialmente se

[20] *Op. cit.*, T.II p. 216.

resistían a cualquier grupo territorial. Entre tanto, los soviéticos interpretaban la propuesta de los Estados Unidos como un movimiento peligroso que permitiría una gran dominación americana y podía dar pauta a un renacimiento del nacionalismo alemán. La creación de Bizonia en 1947 era, en realidad, más que una conveniencia administrativa; representaba el primer paso hacia la división de Alemania.[21]

En 1947, la economía alemana se enfrentaba a serios problemas de desabasto, el hambre en las ciudades crecía día con día. Y este escenario reinaba en muchos otros países europeos. Debido a ello principalmente, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, el General Marshall, anunció la creación de un programa de recuperación europeo que dicho país financiaría.

[21] Altun JONES. *The New Germany* Willey. Chichester, 1994. p.5.

Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn *La Actualidad de Alemania*, Francfort del Meno, 1998, p.111.

Para los soviéticos el Plan Marshall era el comienzo de un imperialismo norteamericano en Europa, y fue por ello que se decidió que las zonas de ocupación soviética no quedarían incluidas en el programa. Esto fue resultado y causa de la inconvergencia de los aliados respecto al futuro de Europa y el futuro de Alemania.

Tiempo después, cuando Francia decidió unir su zona de ocupación a la de los Estados Unidos e Inglaterra, proceso que reflejó la gran influencia de las ideas de los Estados Unidos sobre franceses y británicos respecto al futuro político de Alemania Occidental. Por diferentes circunstancias, los aliados de occidente requerían mucho de la ayuda de los alemanes para los asuntos administrativos y legislativos de su zona de ocupación. Así que en 1948 un consejo parlamentario compuesto por 65 representantes de los nuevos estados de Alemania Occidental fueron llamados a crear una "constitución" para esa zona.

Debido a los grandes desacuerdos en Alemania entre los partidos de izquierda y derecha sobre el espectro político del federalismo y el deseo de mantener abierta la posibilidad de reunificar a las dos Alemanias, se creó una Ley Fundamental en vez de una constitución, la cual fue presentada al pueblo alemán el 8 de mayo de 1949 y cuyo principal objetivo era otorgar una organización temporal para un Estado temporal en vísperas de la reunificación. De hecho, la Ley Fundamental otorga la ciudadanía automática a todos aquellos ciudadanos de Alemania antes de su división, y como la nacionalidad alemana se rige por el derecho de sangre, también a sus descendientes.

Contenido de la Ley Fundamental

Capítulo	No. de Artículos	Tema
1	19	Derechos humanos
2	18	Relaciones entre el Gobierno federal y los regionales
3	12	El papel del Bundestag
4	4	El papel del Bundesrat
5	8	El papel de Presidente Federal
6	8	El papel del Canciller y los ministros
7-11	77	Legislación, Justicia y finanzas

Fuente: *Op. cit.*, p. 37.

Cabe resaltar la facultad que la Ley Fundamental otorgó a los *Länder* (estados federados) para interpretar el derecho federal de acuerdo a situaciones regionales. Ello permitió que compartieran los ingresos por impuestos, por ejemplo, los impuestos por ventas eran del Gobierno Federal (Bund), y los impuestos por productos como cerveza y derechos de propiedad eran para los *Länder.* Para disminuir las diferencias entre *Länder* relativamente pobres y relativamente ricos, había un acuerdo de compensación sobre el cual ninguno podía tener un ingreso sobre impuestos en un 5% menor o mayor del nivel Federal. De este modo la Ley Fundamental se comprometía firmemente a asegurar niveles iguales de vida para todos los *Länder* de Alemania Occidental.

Con Berlín bajo la ocupación de los cuatro aliados, hizo falta buscar una nueva capital para Alemania Occidental, así que la Ley Fundamental proclamó al pequeño pueblo de Bonn como su capital provisional, en tanto se lograra la reunificación. Mientras tanto, en Alemania Oriental, los soviéticos deseaban establecer un régimen antifascista en su zona y remover las precondiciones socioeconómicas del militarismo y el fascismo.

> Given the conditions of the GDR's birth, its rulers never felt secure. But the degree of their insecurity is quite extraordinary. Paranoia laid at the root of many of the measures taken buy the state. There was the justified fear, right after the collapse of the third Reich of the resurgence of former Nazis; this was soon overtaken by witch hunts and purgings of former Social Democrats, communists who had spent the war years in the west, and other who might deviate from the neo-Stalinist line taken by Ulbricht in the early 1959's.[22]

[22] Mary FULBROOK; *Anatomy of a Dictatorship*, Oxford University Press, New York, 1997, p.23.

El deterioro de las relaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, y el avivamiento de la guerra fría, alejaban cada vez más la esperanza de una reunificación alemana bajo otro sistema político que no fuera el capitalista o el comunista.

Por otra parte, con la creación de la Ley Fundamental se aceleró la división de Alemania, dado que en 1949 se decide crear una constitución para la zona de ocupación soviética, lo cual llevaría, el 7 de octubre de 1949, a proclamar la República Democrática Alemana (RDA), unos cinco meses después de haberse fundado la República Federal Alemana (RFA).

Aún cuando ambas Alemanias se constituyeron sobre un sistema económico, político e ideológico distinto, había algunas similitudes importantes como la multirrepresentación partidaria, la estructura de los estados, la existencia de parlamentos altos y bajos, y la más importante, la cuestión de la reunificación permanecía abierta en ambas legislaciones. Sin embargo, la reunificación aún estaba lejos. Y si comparamos el desarrollo de las dos Alemanias en los años posteriores, vemos que la RDA siempre presentó serias desventajas.

Alemania Dividida

La República Democrática Alemana (RDA) fue establecida sin el respaldo de factores naturales, históricos, políticos o culturales. El límite entre las dos Alemanias, que se consolidó en agosto de 1961 con la construcción del muro de Berlín, no tenía consideración de la situación económica, rompiendo líneas de comunicación y separando pueblos y ciudades. El territorio de la RDA comprendía 108, 910 kilómetros cuadrados.

Con la división, la RDA perdió las reservas de acero que había en Silesia, y los nexos con el puerto de Hamburgo, ambos fuertes recursos para el desarrollo de la región. Así que, comparada con la RFA, la RDA era mucho más pobre en

recursos naturales. Su único recurso significativo era el carbón negro, sobre el cual se basaron sus necesidades de energía industrial y doméstica. Su estructura agrícola estaba muy deteriorada. Además sufrió muchos daños dado que desmantelaron su industria para reparar a la Unión Soviética los daños causados a su propia industria durante la guerra. Tampoco recibió recursos del Plan Marshall y tenía un área geográfica muy pequeña en comparación con la RFA.

Pero a pesar de ello la RDA tuvo importantes logros, para 1980 tenía un status como país industrializado, y entre las economías socialistas era una de las más fuertes.

Peso relativo de la RDA, la RFA y los países socialistas de Europa Oriental

(PNB en dólares norteamericanos)

País	1975	1980	1985
Bulgaria	3,167	5,535	7,474
Checoslovaquia	4,048	6,588	8,153
Hungría	3,610	5,881	7,431
Polonia	3,233	5,241	6,441
Rumania	2,739	4,623	5,852
Yugoslavia	2,675	4,555	6,022
RDA	4,258	7,050	8,993
URSS	3,485	5,847	7,328
RFA	4,875	8,137	10, 411

Fuente: Altun Jones, *op. cit.* p.32.

Por su parte, la RFA entre 1949 y 1989 adquirió el status de líder económico mundial y sólo Japón pudo alcanzar una estructura económica tan espectacular como la de Alemania al término de este período. El desarrollo de una economía industrial modernizada con una moneda fuerte y serias ventajas materiales a nivel internacional le dieron ese status.

El milagro económico alemán de la posguerra puede interpretarse como un éxito de la política de la oferta que se basó en la producción de bienes manufacturados de alta calidad que debían ser colocados en un mercado cuya demanda era inelástica, y lo hicieron con éxito. Poco después, cuando Corea entra en guerra, esa condición permitió a Alemania cubrir un mayor mercado, precisamente la porción que antes de la guerra había abarcado Corea. De este modo, la guerra de Corea ayudó mucho a la recuperación de la economía alemana de exportación en el mercado mundial, haciendo desaparecer rápidamente el déficit de la balanza de pagos alemana.

> The economic miracle in West Germany was therefore based upon a range of factors which came together at a time when world demand for industrial goods was high. West Germany was extremely well positioned to take advantage from this situation and because of that, rise a grow around 8 per cent between 1950 and 1960.[23]

La primera recesión visible de la economía alemana en el período de la posguerra tuvo lugar en 1965, luego de que el Bundesbank adoptó una política restrictiva que provocó más de medio millón de desempleados. En 1967 se aplicó la ley de estabilización y crecimiento determinada por las ideas keynesianas del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD por sus siglas en alemán). Esta ley obligaba al Estado central y a los *Länder* a atenerse a los fines de una política fiscal anticíclica, aunque, en contra de la lógica keynesiana, dejaba intacta la autonomía del Bundesbank. Sólo por la vía de la "acción concertada" que era un foro de discusión, el Ministerio de Economía, el Bundesbank y las organizaciones centrales de los empresarios y de los sindicatos tenían la oportunidad de exponer su valoración de la situación económica global. Estas medidas tuvieron un gran éxito, tanto para la política como para la economía.

---

[23] Altun JONES, *op. cit.*, p.35.

Algunos cambios en el régimen político de 1969 trajeron nuevas prioridades. La distribución de los beneficios del crecimiento económico hacia todos los sectores sociales de la RFA se hizo una de ellas para los partidos políticos en el poder.

Sin embargo, la crisis del petróleo en 1973 sumergió a Alemania en una seria recesión, de la que de cualquier modo salió mejor librada que sus compañeros europeos. Pero eso no impidió que aumentaran los niveles de desempleo y decayera su competitividad.

Entre 1976 y 1980 tuvo otro período de crecimiento, pero apenas comenzó 1981 una nueva recesión se presentó, mientras en 1975 la tasa de desempleo se situaba en 4.7%, en 1982 era de 7.5% y para 1985 se incrementó hasta el 10.5%.

En 1989 la recuperación era evidente, y Alemania seguía siendo, junto a Japón y los Estados Unidos, un líder en la economía mundial. Sin embargo, a partir de 1989 diversos cambios políticos que afectaron a la Unión Soviética abrieron por fin la oportunidad de la reunificación de las dos Alemanias, lo cual, de cualquier modo afectaría la estructura económica, política, y social en ambas.

La Reunificación Alemana

En la década de los ochenta, el gobierno ruso encabezado por Gorbachov implementó una serie de reformas encaminadas ala modernización económica y tecnológica de la Unión Soviética. Sin embargo, al final de la década, Gorbachov declaró que la Unión Soviética no podía mantener por más tiempo el control sobre el destino de sus satélites en Europa Oriental, porque, además, su país no contaba con recursos suficientes para mantener la competencia militar con los Estados Unidos y al mismo tiempo encaminar su modernización.

Ante la persistencia de la crisis, se buscó en 1990 adoptar planes más radicales de reforma. El propio Gorbachov declaró en abril que era indispensable abandonar el sistema económico vigente: si no nos salimos de nuestro sistema, todo lo vivo en nuestra sociedad morirá, empezaremos a asfixiarnos.[24]

Con esa declaración, los países socialistas de Europa Oriental se sabían libres del dominio soviético, así que Polonia y Hungría serían los primeros en arrancar diversas reformas democráticas. En Hungría, el 10 de septiembre de 1989 se desmanteló la frontera con Austria, cortando un símbolo del aislamiento en que habían vivido los países de Europa oriental.

A partir de ese momento, los demás países, principalmente la RDA, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, y la misma Unión Soviética vivieron momentos de enorme tensión, aquello era la caída del socialismo como uno de los sistemas políticos mundiales predominantes.

Miles de Alemanes de la RDA buscaban refugio en las embajadas de la RFA en Bucarest, Praga, Varsovia, entre otras. Mientras tanto, estaban a punto de celebrar el 40 aniversario de la RDA el 7 de octubre de 1989, cuando miles de personas se manifestaron contra el gobierno y el sistema, y aunque hubo muchos arrestos, dos días más tarde, en Leipzig, cien mil personas tomaron la calle gritando "nosotros somos el pueblo" (*Wir sind das volk).*

Así, las manifestaciones fueron creciendo sin control, y el 1 de noviembre de ese año, en el Este de Berlín surgió la más grande de ellas en la historia de la RDA, con la participación de casi un millón de alemanes; mientras los enormes desplazamientos hacia Hungría y Checoslovaquia eran incontenibles.

---

[24] Carlos PRIETO, *De la URSS a Rusia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.234.

Ante estos acontecimientos, el gobierno de la RDA renunció el 7 de noviembre, así, el muro que dividía la ciudad de Berlín y que se había convertido en el símbolo de una Europa dividida ideológicamente, fue derrumbado el 9 de noviembre de 1989.

Luego de este acontecimiento, se abrieron más puntos fronterizos entre las dos Alemanias, y cientos de miles de alemanes orientales se fueron a occidente. Algunos sólo querían satisfacer su curiosidad sobre cómo sería la otra Alemania, pero muchos decidieron residir definitivamente en ella. Con ello aumentaron los problemas del mercado de trabajo en la RFA.

Poco a poco, los llamados a la unificación crecieron hasta que el 22 de noviembre, el canciller Helmut Kohl presentó un programa de diez puntos para concretar la unificación.

Entre las medidas más importantes de dicho programa estaban la cooperación económica, científica, tecnológica, etc; el establecimiento de redes de comunicación entre ambas Alemanias; la ayuda y cooperación estaban condicionadas a establecer una reforma democrática y al desmantelamiento de los planes económicos centrales de la RDA; la creación de instituciones comunes para la industria, el transporte, la ciencia, la salud, y asuntos culturales.

Se planteaba, además, el desarrollo de estructuras federativas; que el desarrollo de las relaciones intra-alemanas se debía dar en base al derecho internacional y a los derechos humanos; que las relaciones intra-alemanas debían realizarse en el contexto de la integración europea (debía firmarse un tratado de comercio y cooperación entre la RDA y la UE tan pronto como fuera posible); la reunificación sería además, en ese momento, la prioridad del Gobierno Federal. El año de 1990 sería muy agitado para la autoridad alemana, habría que comenzar en serio el trabajo de unificar a dos países bajo un mismo sistema económico, político y social.

Por lo que se refiere al aspecto monetario:

> The next step towards it was currency conversion. The official rate of exchange was four East German Marks for one Deutschmark the black market rate even lower. Otto Pöhl, the president of the Bundesbank, considered that the most generous rate, which could be afforded, was two to one. Anything higher would involve the creation of so much money as to provoke inflation.[25]

Pero de seguir la sugerencia del Sr. Pöhl el sueldo mensual de un obrero de Alemania oriental hubiera sido la mitad del de uno de la parte occidental, y el flujo migratorio traería problemas más graves que la inflación. Por ello la unificación monetaria se estableció bajo la base de cambio uno a uno entre el Deutschmark y el Ostmark, quedando como moneda única el Deutschmark.

En 1990 también se dieron acuerdos en materia política, el 3 de octubre se firmó un acuerdo mediante el cual eran reconstituidos cinco estados en Alemania Oriental, se estableció que la nueva capital sería Berlín, y se dejó para después la decisión sobre la sede del Parlamento y el Gobierno. En diciembre del mismo año se llevaron a cabo las elecciones de las cuales resultó triunfador Kohl al frente del partido de la Unión Cristiano Demócrata.

> In 1991 with the West German balance of trade surplus wiped out, taxes raised industrial output in the East down by over 50%, one million jobs lost, and a further two million East Germans working short time, the gap between election statements and harsh reality was all too obvious[26].

---

[25] Michael BALFOUR, *Germany. The Tides of Power*, Routledge, London, 1992, p.63.
[26] Alun JONES. *Op. cit.*, p. 79.

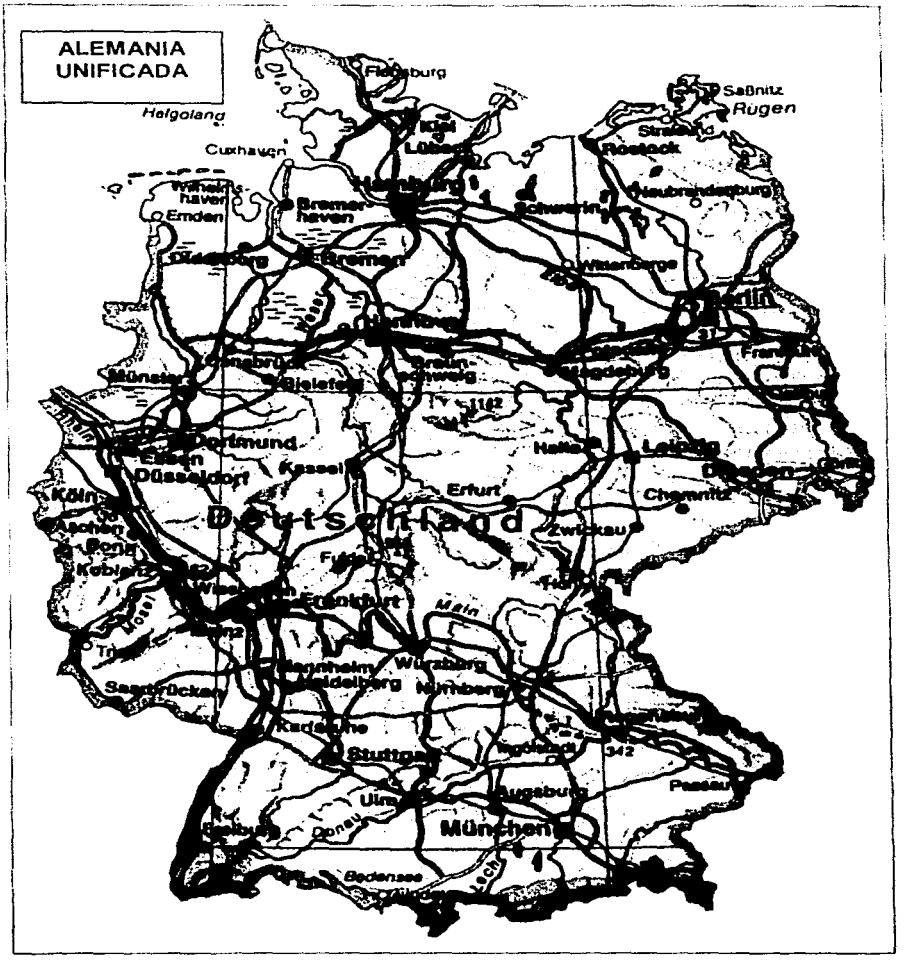
La reunificación alemana no era por nada un proceso fácil, lo cual llevaría más tiempo y esfuerzo al gobierno alemán alcanzar una estabilidad política y económica firme.

La tarea más grande era la reconversión de un sistema económico mínimamente rentable en una serie de estructuras empresariales competitivas. Ello requirió un esfuerzo conjunto del sector económico del Estado y de los ciudadanos de Alemania Oriental, de entre los cuales muchos tuvieron que aprender un nuevo oficio o cambiar, de residencia para encontrar trabajo, pues muchos se vieron confrontados con el desempleo.

Las empresas estatales se privatizaron y por medio de dotaciones asignadas por el Gobierno Federal y la Unión Europea se puso en marcha un proceso de fundación de empresas que absorbió en gran parte el desempleo.

Esto, aunado a una serie de proyectos enormes como la construcción de once mil kilómetros de carreteras federales, la instalación de 5.2 millones de conexiones telefónicas, la construcción de 3.8 millones de viviendas y la reestructuración de algunas empresas agrícolas, ha hecho que la parte oriental de Alemania lograra un considerable crecimiento económico. Aunque, no obstante lo anterior, la evolución del mercado laboral, no ha sido muy satisfactoria ni tampoco se han conseguido eliminar algunas carencias estructurales, como el factor de los costes salariales por unidad producida, que son demasiado elevadas en Alemania oriental, en comparación con la parte occidental.

Estos son los retos que se presentan para el Canciller Federal de Alemania Gerhard Scrhoeder (desde 1998), quien tiene un programa denominado "futuro Este" cuyos elementos esenciales son la estabilización de una política activa para el mercado laboral, el fortalecimiento de la clase industrial y la prosecución de proyectos de transporte.



Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, *La Actualidad de Alemania*, Francfort del Meno, 1998, p.18.

Así es como la Alemania actual está buscando su desarrollo, y en el aspecto económico, principalmente, ahora, como en muchos períodos de su historia es una potencia mundial, y aunque no se denomine así, es un imperio económico en Europa, como veremos en el próximo capítulo, en el que se hablará de la importancia que ha tenido este país en la consolidación del proceso de integración europeo, pero principalmente, en el financiamiento del mismo.

Capítulo IV. Alemania en las finanzas de la Unión Europea

La historia de Europa muestra como sus principales potencias tuvieron un gran número de confrontaciones y guerras, sólo hasta la última y quizá más cruel de ellas, la Segunda Guerra Mundial, comprendieron que nada ganaban en esas confrontaciones y decidieron comenzar una nueva etapa, al pasar de la confrontación a la cooperación.

Como mencionamos en el primer capítulo, el Plan Marshall, los Tratados de París, y más adelante, los Tratados de Roma, sentaron las bases para el desarrollo de dicha cooperación. Como se anotó, para que esto fuera posible, se necesitó siempre la voluntad de los Estados, la Unión Europea surgió de esa voluntad y cooperación.

Pero a fin de cuentas, la autonomía de las instituciones comunitarias siempre ha sido relativa, en tanto que dependen de los márgenes que los Estados miembros, y, principalmente los más fuertes en el aspecto económico, les quieran marcar. Por ejemplo, Alemania, que en las dos últimas décadas parece que definiera la historia y el destino de la Unión Europea. Primero, en la década de los ochenta, detuvo el crecimiento económico de la Comunidad, Alemania no podía crecer porque no tenía suficiente fuerza de trabajo, y con ello, debido a sus lazos económicos con los demás miembros de la Comunidad, y a su posición hegemónica dentro de ésta, tampoco los demás miembros pudieron crecer.

Sin embargo, luego de la reunificación sería Alemania el motor del crecimiento económico europeo, y dentro de este proceso impulsa el desarrollo de instrumentos políticos y financieros que representaron un gran avance para el proceso de integración. Hoy en día, quizá no podríamos afirmar la posibilidad de una Unión Monetaria Europea de no ser porque esta se sustenta en el Marco, una moneda fuerte respaldada por una potencia económica mundial: Alemania.

Por todo esto se puede decir que Alemania no sólo es importante en el avance del proceso de integración europeo, sino que es el principal protagonista de este proceso y por ende, es fundamental para el desarrollo de la Unión Europea.

Como protagonista del proceso, tiene una enorme responsabilidad hacia los países miembros, pues al tener una mayor influencia en las determinaciones que toma la Unión, puede ayudar o afectar a los demás Estados.

En este capítulo en primer lugar, se hace un análisis de lo que representa Alemania en la Unión, económica y políticamente, antes y después de la reunificación, pues ésta ha sido el acontecimiento más relevante en la definición actual de la relación Alemania-Unión Europea, y en un segundo apartado, analizamos la importancia de la postura política alemana frente al presupuesto.

IV.1 Alemania en la Unión Europea

La República Federal de Alemania (RFA) representó desde su fundación, en 1949, uno de los motores de la integración europea, y quizá el más importante. Como mencionamos en el capítulo anterior, Alemania fue el país con más pronta recuperación económica luego de la Segunda Guerra Mundial, bastaron seis años para que nuevamente fuera considerado uno de los países más prósperos del continente europeo. De este modo, cuando arranca el proceso de integración su condición es privilegiada sin duda alguna.

> La economía dominante ejerce una presión estructural sobre sus socios. En esta relación entre dominante y dominados, el juego es del tipo de los que suman cero: el mejoramiento permanente de la RFA tiene como corolario un deterioro del exterior, los excedentes comerciales alemanes son los déficit de los demás.[1]

En aquél entonces, la industria alemana se especializó en la producción de bienes de capital y de productos químicos de alta calidad, cuya demanda era inelástica pero alta, y Alemania supo adecuarse a las exigencias de los consumidores para satisfacerla, así que sus productos se vendían muy bien, lo que se demuestra en su crecimiento económico de aproximadamente 8% anual entre 1950 y 1960.

Así fue como Alemania representó desde el principio un papel hegemónico en el proceso de integración europeo, que hoy en día no sólo determina las condiciones comerciales entre los socios, por ser el principal socio comercial de la mayoría de los miembros de la Unión, además de eso, concentra las empresas más fuertes y aún ahora que la Unión cuenta con quince miembros sigue siendo la economía más fuerte entre éstos.

---

[1] Anne- Marie LE GLOANECC; *El sentido del poder alemán,* en: Zaki Laidi, *Pensar el mundo después de la guerra fría,* Presses de la Fundation des Scienses Politiques-Publicaciones Cruz O, Mexico, 1993, p.59.

Conforme ha ido avanzando el proceso de integración, Alemania se ha beneficiado de éste quizá más que los otros países, lo cual no significa que los demás no hayan tenido grandes ventajas o logros a través de la integración, lejos de eso, la mayoría de dichas economías son exitosas desde un parámetro mundial, por ello, no hablamos de una relación de dependencia al grado de la de los países latinoamericanos respecto a los Estados Unidos, sin embargo, sí existe un considerable grado de dominio alemán en la UE. En este sentido, no hay concordancia con la visión según la cual el éxito de la economía alemana es el fracaso de las otras.[2]

Porque aunque podemos afirmar que Francia o Italia son economías mucho menos prósperas que Alemania, no podemos hablar de que son economías fracasadas. A menos que lo viéramos desde una perspectiva histórica según la cual los países europeos han tenido como objetivo ser el dominante, en este sentido, económicamente Alemania es ahora el triunfador.

En cuanto a las razones de dicho triunfo podemos sostener varias causas, que pueden ir desde la supuesta supremacía de la raza aria hasta el simple hecho de tener las circunstancias históricas a su favor. Sin embargo, no sería correcto irse a tales extremos. Los alemanes han sabido adecuarse perfectamente a su contexto, y así fue desde la posguerra cuando supieron aprovechar al máximo sus pocos recursos económicos e impulsar su industrialización.

Por otra parte, la división del territorio alemán representaba en el contexto internacional, un mundo dividido por dos sistemas políticos diferentes, y con ello se alejaban las esperanzas de una reunificación y sólo a partir de ella podría comenzar un desarrollo político firme. Por eso, la Ley Fundamental de la RFA se crea como una ley provisional, en espera de la reunificación. Ante este panorama

[2] *Op. cit.*, p.59- 60.

la única lucha con expectativas claras y viables que se podía emprender era la económica.

Sin embargo, ninguna nación puede llegar a ser considerada potencia sin una estabilidad política, y curiosamente, Alemania también la consiguió, a pesar de todos los pronósticos.

> Entre aquellos que desde la guerra trabajaban para reconstruir una nueva Alemania, los economistas "ordo-liberales" jugaron un papel no despreciable. La economía liberar asegurada por contrapesos (Soziale Markwirschaft, economía social de mercado) debía, a sus ojos anclar la futura democracia.[3]

De hecho, así fue, dada la prosperidad en que se desarrolló Alemania, no hubo desacuerdos considerables con el sistema político y de este modo pudo establecerse una democracia sólida, sin cambios drásticos hasta la reunificación, cuando toda Alemania entra de lleno en una nueva etapa y arrastra a Europa con ella.

La reunificación tuvo lugar en un período en que la Comunidad Europea estaba preocupada por la consolidación del mercado único y la aproximación a la unión económica, política y monetaria. En julio de 1989, la Comisión había dicho que una próxima ampliación de la Comunidad no sería posible sino hasta la conclusión del mercado único (en 1993, por muy pronto), esta fue su respuesta a Austria ante su solicitud de ingresar en la Comunidad.

Sin embargo, la unificación alemana creaba la necesidad de redefinir la situación de este país en la comunidad. De este modo, la parte antigua de la RDA decidió considerarse como una ampliación del territorio de la RFA, tomando sus regiones, población, industria, etc., como a las de la propia RFA, con los mismos derechos y obligaciones.

---

[3] *Op. cit.*, p.62.

Aún cuando eso no atenuó las complejidades que determinaba un "peculiar" proceso de ampliación hacia una región con serias diferencias en su estructura económica, industrial, tecnológica, etc., simplificó los términos administrativos contractuales de la entrada de la antigua RDA en la Comunidad.

Sin embargo, este proceso no significaba sólo que Alemania obtuviera más poder en la Comunidad porque ahora sería el país con mayor población (lo que también significaba que el alemán fuese el idioma más hablado en la Comunidad), y que en ese entonces Alemania tendría que recibir la cuarta parte de las ayudas agrícolas e industriales, este proceso traería además diversos beneficios para la Comunidad.

Para la Comisión, y para muchos otros Estados de la Comunidad, la unificación alemana serviría como catalizador que aceleraría el proceso de integración europea, porque ahora, más que nunca Alemania necesitaba la ayuda de la Comunidad y apoyaría las medidas que se tomaran principalmente, con el objetivo de homogeneizar las condiciones económicas, de las regiones europeas a través de un mayor apoyo a las menos desarrolladas, entre ellas, los nuevos Estados federados alemanes. Es por ello que Kohl dio un fuerte apoyo a Delors para la creación de los Fondos Estructurales.

Para Alemania Occidental la reunificación no sólo significaba desplazamientos masivos de población, o la necesidad de cambios estructurales para su adaptación, significó además la oportunidad de lanzarse a un mayor crecimiento económico, lo que no había hecho antes por un temor a la inflación y porque en su población no contaba con suficiente fuerza de trabajo, lo cual le obligaría a importarla y acrecentar los problemas derivados por las migraciones a su territorio, la RFA suponía que en 1990 vería drásticamente reducida su fuerza de trabajo.

Pero los hechos de Alemania Oriental en 1989 modificaron drásticamente la demografía alemana. En lugar de contar con una fuerza de trabajo cada vez más reducida en la década de los noventa, Alemania contó con 9 millones de trabajadores nuevos (16.5 millones de nuevos habitantes) y es necesario llevarlos a los niveles de ingreso de Alemania Occidental a la mayor rapidez.

Si bien es cierto que Alemania enfrenta problemas de desempleo y aún no ha logrado homogeneizar los niveles de ingreso, también lo es que gracias a la reunificación ha podido aumentar su grado de productividad y que su economía sigue creciendo.

A su vez, esto ha significado mucho para Europa, por una parte, como ya se mencionó, se aceleró el proceso de integración de la Comunidad, por otra parte Alemania se convirtió en el puente entre Europa Occidental y Europa Oriental, lo que significó la apertura de nuevos mercados y la dinamización comercial.

> Con "avance a toda velocidad" convertido en el lema de la economía, el excedente alemán en cuenta corriente, el más grande en el mundo en 1989, se convirtió en un déficit anual en 1992. De 1989 a mediados de 1991, las exportaciones de Alemania con el resto de la Comunidad Europea disminuyeron en más de 70 millones de marcos alemanes. El resto de Europa pudo contar con notables oportunidades de crecimiento.[4]

Alemania no ha dejado de ser la cabeza del crecimiento económico europeo, y a pesar de las dificultades que trajo consigo la unificación, logró mantener su estabilidad económica, y a mediados de los noventa su posición comercial en Europa se consolidaba como lo muestran los siguientes cuadros.

---

[4] *Op. cit.*, p. 87.

Principales Exportadores de los Socios de la EFTA y de la UE

País:	Destino principal de sus exportaciones:
Austria	Alemania
Finlandia	Suecia
Islandia	Reino Unido
Noruega	Reino Unido
Suecia	Alemania
Suiza	Alemania
EFTA	U. E.
Bélgica	Alemania
Dinamarca	Alemania
Alemania	Francia
Grecia	Alemania
España	Francia
Francia	Alemania
Irlanda	Reino Unido
Italia	Alemania
Luxemburgo	Alemania
Países Bajos	Alemania
Portugal	Alemania
Reino Unido	Estados Unidos
UE	UE.

Fuente: Cristina Rosas, *México ante los procesos de regionalización económica en el Mundo* UNAM – Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1986. p. 77.

Principales importadores de los socios de la EFTA y la UE

País:	Origen principal de sus importaciones:
Austria	Alemania
Finlandia	Alemania
Islandia	Estados Unidos
Noruega	Alemania
Suecia	Alemania
Suiza	Alemania
EFTA	UE
Bélgica	Alemania
Dinamarca	Alemania
Alemania	Países Bajos
Grecia	Alemania
España	Alemania
Francia	Alemania
Irlanda	Reino Unido
Italia	Alemania
Luxemburgo	Bélgica
Países bajos	Alemania
Portugal	España
Reino Unido	Alemania
UE.	UE

Fuente: *Op. cit.*, p. 78.

IV. II Alemania y el presupuesto de la Unión Europea

Las contribuciones al presupuesto de la Unión han sido uno de los temas más explosivos y apasionados en los debates para definir la agenda financiera. Los parlamentos nacionales y los políticos tienden a ver las contribuciones al

presupuesto de la Unión como su dinero –una transferencia de sus contribuyentes fiscales a la Unión- lo cual minimiza la importancia del principio de autonomía de las finanzas comunitarias.[5]

Bajo este enfoque, los Estados argumentan la necesidad de lograr una mayor equidad presupuestaria y un justo retorno. Ambos términos, equidad y justo retorno, van siempre acompañados en sus argumentaciones. Sin embargo, es necesario distinguir su diferencia. Se habla de una función redistributiva de los ingresos presupuestarios cuando se vincula el objetivo macroeconómico de la distribución de la renta con el principio de solidaridad, pensando más en equidad como una política distributiva vía gastos que vía ingresos.

Hablar de un justo retorno es referirnos al saldo presupuestario de los Estados *vis a vis* de la Unión, se trata mejor dicho, de un problema contable, es decir, medir las contribuciones a la Unión y las entregas o pagos de ésta hacia los Estados. Según el resultado de éste saldo se clasifica a los países en beneficiarios netos o contribuyentes netos.

Este problema es independiente del asunto de la equidad, por ejemplo; Alemania es contribuyente neto, pero al mismo tiempo también, en base al principio de proporcionalidad, debe contribuir en mayor medida, en atención a su capacidad contributiva. Sin embargo, el problema en otros casos es doble, pues no se cumple la equidad en el sentido redistributivo (la proporcionalidad), ni tampoco se puede hablar de que se cumple la regla del justo retorno, por lo cual los países que contribuyen en mayor medida deberían recibir de la Unión más pagos a cambio.

El origen del debate sobre la falta de equidad del presupuesto, se halla en las antiguas discusiones por el crecimiento del recurso en IVA, que año con año

[5] Los franceses, por ejemplo, presionan mucho en el carácter automático de los recursos propios como elemento central para proteger el gasto agrícola.

veía aumentar su peso, y como las aportaciones de cada país a éste recurso se basaban en un mismo porcentaje de sus recaudaciones, no todos contribuían con la misma cantidad, sino que en los países más prósperos se recargaba la mayor parte de estas aportaciones presupuestarias.

> El recurso IVA, que ocupa una plaza de referencia en el sistema de recursos propios, pasa de ocupar un 31.8 por ciento en 1979, primer año en que se recauda este recurso, a un 40.3 por ciento en 1998, su punto máximo lo alcanzó en 1986 con un 66 por ciento, todo hacia prever un crecimiento sin término, hasta que en 1988 se puso un límite al IVA que estaba cobrando un marcado carácter regresivo, para abrir el camino a otro recurso propio basado en el PNB, el llamado cuarto recurso.[6]

En 1975, el problema con el Reino Unido en materia financiera, era que no creía que debía aportar al presupuesto más de lo que recibía, declaraba que debía haber una justa compensación, y la Comisión debería presentar una hoja de balance. Sin embargo, la Comisión afirmaba que el cálculo de las contribuciones nacionales tenía considerables dificultades metodológicas dado que el punto de recolección no es necesariamente el punto de consumación.

En la perspectiva de la Comisión, un sobre énfasis en las contribuciones netas acarrea el peligro de retroceso –que cada Estado miembro busque obtener más o menos del presupuesto de la Unión, de lo que paga, simplemente es hacer a un lado la autonomía financiera, de las instituciones comunitarias.

De cualquier modo, los pagos al presupuesto dependen de la estructura de la economía nacional, y lo que se recibe es determinado en función de las principales políticas de gasto, como la PAC. El sistema financiero de la Unión no fue diseñado como una respuesta a una serie de sonados principios

---

[6] Isabel VEGA Mocorroa, *La integración económica europea,* segunda edición, Lex-Nova, Valladolid, 1998, p. 327.

presupuestarios; éste evolucionó de las decisiones acerca del financiamiento común de un limitado número de políticas.

Por otra parte, desde 1973 ha existido un conflicto con el Reino Unido con relación al presupuesto. Desde su ingreso a la Comunidad Europea, el Reino Unido dejaba claro que dada su estructura y posición económica aportaría mucho más al presupuesto de lo que recibiría de éste y no estaba dispuesto a hacerlo, así que pedía que se estableciera un mecanismo especial para compensar sus aportaciones.

Durante el gobierno de Wilson en 1975 se aprobó un mecanismo extremadamente complejo, que no pudo mantenerse en práctica dado que requería diferentes precondiciones en el PNB, el crecimiento del PNB y el nivel de las contribuciones presupuestarias, que era muy difícil que cualquier Estado miembro pudiera alcanzarlas.

Bajo el gobierno de Margaret Thatcher, elegida en una atmósfera de austeridad (1979), la postura de Reino Unido fue aun más rígida, lanzando ataques al presupuesto comunitario, bajo el lema de *"we want our money back"*, y a partir de entonces y hasta 1984 el problema británico dominaría la agenda presupuestaria de la Unión.

Entonces se establecieron una serie de programas para ayudar a disminuir las aportaciones británicas o a retribuirlas, estos programas de gasto se destinaban a regiones particulares del Reino Unido y a un número de proyectos de energía, pero aún esto no dejó satisfecho al gobierno británico.

Sería hasta 1984, con el Acuerdo de Fontaineblau que el problema terminaría. El elemento central de este acuerdo fue la aceptación de que las contribuciones del Reino Unido serían reducidas en un tanto por ciento de sus contribuciones netas. Además, el Reino Unido aceptó un reembolso de un billón

de ecus para 1984 y luego 66 por ciento de la diferencia entre lo que recibía y sus contribuciones en IVA en 1985 y los años siguientes.

Con el acuerdo sobre programas de gasto en el Reino Unido, Alemania se encontró así misma como el máximo apoyo en el incremento de las finanzas, dado que, con las medidas que resultaron de este acuerdo, las contribuciones netas de Alemania aumentaron, si se toma en cuenta que si bien, tanto Alemania como Reino Unido eran principales aportadores, con los programas de gasto en Reino Unido, éste recibía una compensación, en tanto que Alemania no.

Así es que durante las continuas negociaciones en el problema presupuestario con el Reino Unido, los burócratas alemanes presionaban constantemente con el incremento de recursos financieros para su país.

Por ello, en Fontaineblau, las contribuciones alemanas al reembolso del Reino Unido se limitaron a dos tercios de su contribución en IVA. De este modo, otros Estados miembros debían aportar una proporción más alta del reembolso.

> Although always concerned by the financial burden of the EU budget, the predilection towards austerity in the German Economics Ministry did not prevent Chancellor Kohl from digging into German coffers to support the significant increase in net contribution rose sharply during the life of Delors I when net contributions rose from DM 20 million in 1987 to 36, million in 1992- an increase in net contributions from DM 10.5 million in 1987 to DM 22 million in 1992. Germany contributes more to the budget than Britain and France combined.[7]

Así fue como se controló el problema con el Reino Unido, pero, por otra parte, surgieron las dificultades con Alemania, dado que con el acuerdo sobre programas de gasto en éste, Alemania se encontró a sí misma como el máximo

[7] Laffan. *op. cit.*, p. 55.

apoyo en el incremento de las finanzas, dado que, como resultado de las medidas de Reino Unido, los burócratas alemanes presionaban constantemente con el incremento de recursos financieros para sí mismos. Por ello, en Fontaineblau, las contribuciones alemanas al reembolso del Reino Unido se limitaron a dos tercios de su contribución en IVA. De este modo, otros Estados miembros debían aportar una proporción más alta del reembolso.

Actualmente los problemas continúan, pues, aunque, según la Comisión, el que un Estado miembro busque obtener más o menos del presupuesto de la Unión, de lo que paga, simplemente se trata de hacer a un lado la autonomía financiera, los países denominados contribuyentes netos siguen reclamando una mayor equidad y un justo retorno.

> Analysis of the system of own resources shows that the largest contributor to the revenue pool of the Union is Germany (33.3 per cent in 1994) followed by France 19.1 per cent), Italy (12.1 per cent) and the UK (10.0 per cent). These four states contributed three quarters of the Community's own resources in 1994.[8]

Además, el balance entre las contribuciones y los pagos actuales muestran que Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Holanda son contribuyentes netos, en áreas donde Estados de un relativo peso económico como Dinamarca, Luxemburgo y Bélgica continúan beneficiándose de transferencias financieras del presupuesto de la Unión. De ahí la lucha por llegar a una mayor equidad presupuestaria.

> Con datos de 1992, Alemania tenía un saldo con la Comunidad que alcanzaba –9,697.6 millones de ecus, en Francia alcanzaba la cifra de –1.443.6 millones de ecus, en los países bajos ascendía a –829 millones, en el Reino Unido suponía –758 millones y para Italia la cifra correspondiente

[8] *Op. cit.*, p. 49.

era de 504.3. Los restantes Estados miembros mantenían saldos positivos en sus relaciones financieras con la Comunidad valorados en millones de ecus en las siguientes cifras: Grecia (3664), España (2,733.6); Irlanda (2,146.1); Portugal (2,139.9); Dinamarca (276.6); Luxemburgo (160) y Bélgica (62.5).[9]

Como podemos ver, el saldo negativo más alto es el de Alemania, presentando una seria diferencia incluso frente a Francia, que tiene el segundo déficit más alto, la diferencia de 8, 254 millones de ecus, es decir, Alemania puede argumentar que pierde cinco veces más que Francia, y si revisamos en el siguiente cuadro, también veremos que Alemania no sólo es quien pierde más sino el que más aporta en las principales partidas presupuestarias.

Ingresos presupuestarios por países, 1998

(Recursos propios, Unión Europea, millones de ecus, porcentaje total)

Estados	Derechos Agrícolas	Derechos de Aduana	IVA	Cuarto recurso	**Total**
Bélgica	6.7	7.8	2.9	3.0	**3.7**
Dinamarca	2.6	2.0	1.9	2.0	**2.0**
Alemania	23.8	26.6	29.0	26.2	**27.4**
Grecia	1.1	1.2	1.8	1.6	**1.6**
España	5.6	4.0	7.2	6.7	**6.5**
Francia	20.9	9.0	18.8	17.5	**17.0**
Irlanda	0.9	1.8	0.9	0.8	**1.0**
Italia	7.1	7.3	13.3	14.3	**12.8**
Luxemburgo	0.0	0.2	6.3	0.2	**0.7**
Holanda	9.9	12.0	5.1	4.6	**5.9**
Austria	2.3	1.9	2.7	2.5	**2.5**
Portugal	2.2	0.9	1.5	1.3	**1.3**
Finlandia	1.0	1.0	1.4	1.4	**1.4**
Suecia	2.3	2.7	2.8	2.8	**2.4**
Reino Unido	13.7	21.8	10.5	15.1	**14.1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia con datos de Isabel Vega, *op. cit.*, p. 333.

[9] José A. Nieto. op cit., p. 75

Alemania contribuye más al presupuesto que Francia o el Reino Unido. Dada esta situación, nada le impide a Alemania buscar una mayor equidad y un justo retorno, sobre todo si tomamos en cuenta que con los Acuerdos de Fontaineblau se violaron los principios comunitarios al dar un trato especial a un país, y someter a los demás a su interés sólo por una falta de acuerdo en materia financiera.

Alemania tenía argumentos de sobra para reducir sus aportaciones, y por ello, en 1999 el gobierno alemán logró hacerlo y si bien no obtuvo una compensación total, pues sería excesivo, si disminuyó considerablemente sus aportaciones.

En las reformas presupuestarias de 1999, comentadas en el siguiente capítulo, la posición adoptada por Alemania fue determinante. Como principal aportador al presupuesto, cualquier decisión que tome en esta materia, afecta en forma definitiva la situación financiera de la Unión.

Sin embargo, a pesar de ello, las consecuencias de dichas reformas no son únicamente responsabilidad de Alemania, si bien, sus condiciones económicas pueden considerarse más favorables que las del resto de los Estados miembros, ello no implica que esto no tenga influencia en las decisiones que se toman dentro de la Unión en cualquier materia, incluyendo el área financiera.

Por lo tanto, lo más criticable en la actitud de Alemania, Francia, Reino Unido y los demás aportadores netos, radica en que no toman en cuenta ya la importancia del presupuesto en el desarrollo de la Unión, y quizá por ello no se ha elaborado un mecanismo presupuestario que tome en cuenta que las aportaciones dependen del alcance de las estructuras de sus economías nacionales, en tanto que el consumo de dichas aportaciones depende de las necesidades de desarrollo de la Unión.

Capítulo V. La actualidad de la Unión Europea

En este breve capítulo se describen los temas de actualidad de la Unión Europea, relativos al presupuesto, a la UME y a la próxima ampliación al Este.

El objetivo de esta descripción, es aportar más información para el análisis perspectivo del desarrollo de la Unión, en estos tres temas que ocupan ahora los principales debates sobre el proceso de integración, y que serán de fundamental relevancia para su definición estructural y funcional.

V.1 Las más recientes disposiciones presupuestarias.

En el período 1996-1999, la agenda europea estaba dominada por cuatro grandes temas, que eran relativos a los procesos de negociación: una Conferencia Intergubernamental; la decisión de entrar a la UME; las primeras negociaciones con los países próximos a anexarse y, las negociaciones de una perspectiva financiera que diera seguimiento a Delors II.

Desde aquel entonces, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo tenían diversas demandas o puntos de vista sobre los lineamientos que debía seguir el proceso de integración.

The EP reiterated de demands and procedural prescriptions on budgetary matters that have dominated its thinking in the past. Seven prescriptions were made about budgetary procedures:

1. The unity of the budget should be established;
2. Multi-annual financing planning should be incorporated in the Treaty;
3. The budgetary authority should be responsible for revenue, with the Parliament having a right of assent on revenue matters;

4. The income of the ECB should be deemed a Community "own resource";
5. The system of revenue should be transparent and reflect the member states' financial capacity;
6. The distinction between compulsory and non compulsory expenditure should be abolished;
7. The budgetary procedure should be simplified. (European Parliament, 1995).[1]

Estos temas de los que habla el Parlamento en el listado anterior forman parte importante también del debate presupuestario, como la necesidad de una unidad presupuestaria, y que los ingresos del Banco Central Europeo formen parte de ella, y sobre todo, el que el proceso presupuestario sea simplificado. Sin embargo, lejos de hallar respuesta estas interrogantes, en 1999 las deficiencias del sistema presupuestario se vieron aún más profundizadas.

En primer lugar, el hecho de que haya una unidad presupuestaria y que los ingresos del BCE formen parte de ella aun se ve muy lejano. En 1999, como ya mencionamos, el BCE confirma el principio de independencia. En segundo lugar las reformas de 1999 no cambiaron en nada el proceso presupuestario, y en tercer lugar, el Parlamento atraviesa actualmente por una crisis de legitimidad que le mantendrá muy ocupado (sobre la que hablaremos más a fondo en el último capítulo), y por todo ello le será muy difícil, dentro de su margen de poder, impulsar cualquier cambio en el sistema presupuestario.

Por otra parte, la Comisión que es, en cierta forma, la principal responsable de impulsar propuestas de avance o desarrollo en materia presupuestaria, atraviesa por una crisis política sin precedentes, que en 1999 llevó a una dimisión en masa, de Santer y todos sus comisarios, y no se tomaron en cuenta las propuestas que habían presentado en el sentido de aumentar la talla del presupuesto y mucho menos la creación de un quinto recurso.

---

[1] Laffan, *Op. cit.*, p. 250.

Así, el 26 de marzo de 1999 se llevó a cabo la Cumbre de Berlín, de la cual surgieron unos acuerdos que definieron el presupuesto de la Unión Europea para el período 2000-2006. Debido a que dichos acuerdos suponen una reducción del gasto de la Unión en un 8%, su carácter es restrictivo.

Como se anotó en el capítulo II, el presupuesto de la Unión es fundamental para su evolución y desarrollo dado que es a partir de éste que se delimitan los márgenes de acción de las instituciones comunitarias.

Por lo tanto, una reducción al presupuesto como en este caso, implica mayores limitaciones para dichas instituciones, pues no se contará con ingresos suficientes para poner en marcha todos los proyectos que éstas deseen emprender, de ahí que se hable de un carácter restrictivo del último paquete presupuestario.

> El presupuesto revela las verdaderas opciones de los gobernantes, más allá de la retórica. Pues bien, el paquete presupuestario septenal aprobado por los Quince en Berlín exhibe un enfoque restrictivo –y no sólo estabilizador– al reducir en términos absolutos la financiación global para las políticas comunitarias.[2]

Además de su carácter restrictivo, este paquete presupuestario representa una regresión respecto a la línea iniciada en la Europa de los doce, cuando Jaques Delors fue Presidente de la Comisión, y propuso e hizo aprobar los acuerdos presupuestarios que llevan su nombre, de los que se habló en el segundo capítulo, y como se dijo, suponen quizá los más importantes avances en materia presupuestaria en la historia del proceso de integración de Europa, pues se duplicó la dotación financiera de los fondos estructurales y de cohesión, cuya

---

[2]Xavier VIDAL Folch "Los Quince adoptan unos presupuestos para hacer "menos Europa" en el siglo XXI, en El País, 28 de marzo de 1999, p.8.

importancia es básica para el que los países de la Unión con menores niveles de ingreso puedan alcanzar un mayor desarrollo.

En aquél tiempo, la reforma agrícola redujo su peso relativo desde un 70% del presupuesto comunitario a poco menos de la mitad, de modo inverso, la política estructural o de cohesión triplicó su peso, de tener el 10% aproximadamente del presupuesto, obtuvo el 42%. Todo esto, representaba un enfoque progresista dado que la política estructural, como ya se dijo busca homogeneizar el ingreso de los países de la Unión.

Pues bien, el nuevo paquete presupuestario reduce en un 7% el peso presupuestario de la política estructural, pasando del 42.2% de 1999 al 33% a partir del 2000, y aunado a ello aumenta el presupuesto de la PAC en más de cuatro puntos pasando del 41.7% hasta el 46%.

En el siguiente cuadro se puede apreciar como se distribuyó el presupuesto en los Acuerdos de Berlín:

Un paquete presupuestario restrictivo

En millones de euros

Créditos para Compromisarios	Presupuesto 1999	Acuerdo de Berlín (2000-2006)	Gasto promedio (2000-2006)
Política agrícola	40, 440 41.7%	297, 740 40.0%	42, 534
Ayudas estructurales	39, 025 40.2%	213, 010 33.0%	30, 430
Políticas internas	5, 862 6.0%	42, 350 6.5%	6, 050
Acciones exteriores	5, 908 6.0%	32, 060 4.9%	4, 580
Total Política Quince	**91, 235 94.1%**	**588, 160 91.0%**	**83,594**
Otros gastos	5, 694 5.9%	56, 250 9.0%	8,507
Total	**96, 929**	**644, 710**	**92, 101**

Fuente: Xavier Vidal Folch., Op. Cit.[3]

[3] Los créditos para compromisarios suponen al máximo autorizado del compromiso de gasto para

Quizá en una pequeña parte el recorte a los Fondos Estructurales se vea compensado con un gasto mayor destinado a financiar el proceso de preadhesión de los candidatos, pero eso no deja de lado la existencia de una reducción global, dado que, por ejemplo, en el 2000 el gasto fue de 91,995 millones de euros, en tanto que en 1999 fue de 96,929 millones y para el 2006 será de 90,260 millones, lo cual indica que el nivel de gasto irá en descenso durante todo ese período.

V.2 La Unión Monetaria Europea (UME)

De los últimos avances que ha presentado el proceso de integración europeo, el más relevante sin duda es el paso hacia la unión monetaria. El primero de enero de 1999 entró en vigor el euro en once países de la Unión, y con ello Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal, se enfrentan a un desafío sin precedentes, porque una moneda única significa mantener niveles estándar en los diferentes indicadores económicos de estos países.

Aún cuando el proceso impulsado por el Tratado de Unión Europea (TUE) refleja las características tradicionales de la negociación en la Unión, la naturaleza fundamental de las políticas monetarias no puede ser opacada por estas circunstancias. La política monetaria es indivisible, la responsabilidad no puede ser compartida, requiere de una sola estructura institucional. La UME se relaciona con la propia propuesta política de la Unión y el tipo de gobierno económico que se requiere para hacer una unión monetaria capaz y eficaz en la práctica. Es decir, que la UME se encuentra en el límite entre las cuestiones políticas y económicas porque representa el más alto y avanzado nivel de integración económica, y

---

el ejercicio actual y siguientes, de forma que el gasto final real es siempre inferior. La línea de otros gastos incluye gastos administrativos, reservas, compensaciones y gastos de preadhesión para los candidatos del Este. La columna expresada en porcentaje, se refiere al peso de cada rúbrica de gasto en el conjunto de créditos de compromiso. La columna gasto medio se refiere al gasto medio anual resultante de dividir por siete los montantes aprobados en Berlín para el septenio.

descansa sobre un profundo acuerdo político sobre la aceptación de su naturaleza irreversible.

> La unión monetaria es una comunidad de destinos, que aproximará aún más a las naciones e incrementará su dependencia mutua, puesto que los primeros once participantes deberán ejercer conjuntamente su responsabilidad por la política monetaria. Y también en otros campos políticos como por ejemplo, el presupuestario y el de la política hacia el mercado laboral, se hará más estrecha la colaboración en la UE.[4]

De este modo, el euro no representa solamente la unión de once monedas diferentes, sino que obliga a coordinar y aproximar las políticas nacionales aún más allá de la política monetaria, y así concede a la integración una nueva dimensión, en tanto que le da un carácter irreversible.

Pero el TUE creó un mayor distanciamiento entre la política económica y la monetaria dado que establece una línea más coherente y una estructura institucional con mayor consistencia para la política monetaria en comparación con la política económica.

> The president of the Bundesbank, Hans Tietmayer argued a rather starkly that:
>
> In the event of an asymmetric shock, the countries in the monetary union must, on a point of principle, be responsible themselves for achieving the necessary flexibility through internal measures.

---

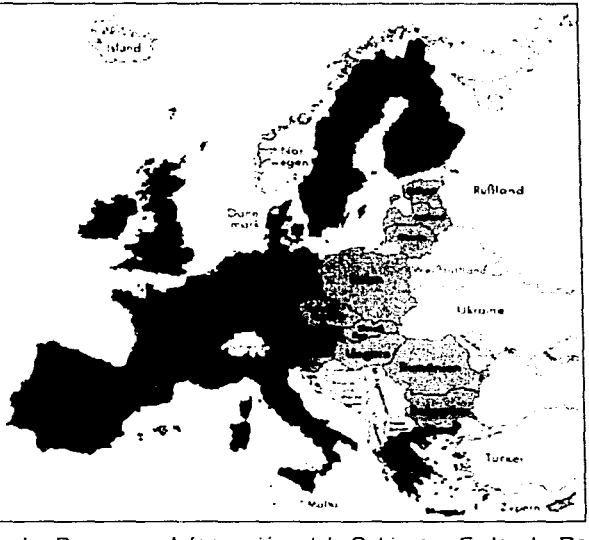
[4] Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn. "*Entrevista con el Presidente de la Comisión Europea; Jaques Delors*". En *Deutschland.* Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias. No.6/98 Diciembre / Enero pp. 28-30.

frente al servicio de la deuda. Entonces, la Unión Monetaria lleva a déficit presupuestarios excesivos de los Estados Miembros y es por ello que el Informe Delors propone establecer normas sobre la dimensión de los déficit presupuestarios en la futura Unión Económica y Monetaria Europea[7].

Y en este caso, un federalismo fiscal, es decir, una centralización de los presupuestos de los Estados de la Unión, es una de las propuestas más sonadas, para evitar estos desequilibrios, pero conlleva toda una serie de factores que van desde el debate entre soberanía y supranacionalidad, hasta cuestiones técnicas.

V.3 La ampliación

Unión de los pueblos de Europa: la ampliación de la Unión Europea a los Estados de Europa central y Oriental así como a Chipre.



Fuente: Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, *La Actualidad de Alemania*, Francfort del Meno, 1998, p.20.

[7] Ricardo CALLE, *Política fiscal y Unión Europea*, Editorial AC, Madrid, 1995, p. 49.

Un punto central de las discusiones sobre el futuro financiero de la Unión es la Ampliación y sus costos, dado que ésta afecta de una u otra forma tanto los costos como los beneficios presupuestarios para los países miembros. Es por ello que se dificulta mucho la decisión sobre qué países serán admitidos y cuándo.

En la lista de posibles ampliaciones figuran nueve países de Europa del Este: Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Lituania, Letonia y Estonia.

> Some states, notably Germany, want to give preferential treatment to the vise grad four –Poland, The Czech Republic, Hungary and Slovakia- while the Scandinavian states do not want the demands of the Baltic's sidelined. The Madrid European Council (dec/1995) concluded that applicants will be treated equally and on their own merits. Accession negotiations will open al the same time but may be longer for some states than others with varying transitional arrangements. [8]

Una ampliación continental de la Unión conlleva cambios políticos y presupuestarios diferentes a las pasadas ampliaciones porque los países de Europa Oriental son más pobres y agrícolas que los Estados de Europa occidental, además de que no han culminado el proceso de la transición política de un sistema comunista o socialista, al sistema capitalista.

El cuadro, en la próxima página, muestra los principales indicadores económicos que pueden servir para dar una idea de las diferencias socioeconómicas entre los países de Europa Oriental que están en la lista, y los quince miembros de la Unión Europea. Así, por ejemplo, encontramos que la agricultura representa el 35% de empleos en Rumania, que el PNB per-capita en

---

[8] *Op. cit.*, p. 255.

promedio de los diez países candidatos de Europa del Este es menor al 4% del de los 15 miembros de la UE, un peso económico realmente bajo.

Las principales reacciones de investigadores y estadistas europeos en cuanto a la próxima ampliación se refieren al desmantelamiento de la PAC, el fin de las transferencias de cohesión a los estados de Europa Occidental, y el decaimiento de la solidaridad como uno de los valores de la Unión.

Países de Europa Oriental (PEO): datos básicos

País	Población	Área		PIB per-capita	Agricultura	
	(millones de habitantes)	(millones de hectáreas)	(billones de ECU)	%UE	(PIB)	(Empleo)
Polonia	38.4	31.3	81.8	31.5	6.3	25.6
Hungría	10.3	9.3	35.2	35.8	6.4	10.1
Rep. Chec.	10.3	7.9	30.8	42.2	3.3	5.6
Eslovaquia	5.3	4.9	10.6	33.6	5.8	8.4
Eslovenia	2.0	2.0	11.3	50.5	4.9	10.7
Rumania	22.8	23.8	27.1	15.7	20.2	35.2
Bulgaria	8.5	11.1	8.6	33.0	10.0	21.2
Lituania	3.7	6.5	2.9	17.7	11.0	22.4
Letonia	2.6	6.5	2.9	28.7	10.6	18.4
Estonia	1.5	4.5	1.9	38.4	10.4	8.2
PEO –10	105.5	107.7	213.0	29.9	7.8	26.7
UE-15	369.9	323.4	6187.0	100.0	2.5	5.7

Fuente: Laffan. *op. cit.*, p. 255.

Y de hecho, aunque los cálculos de los costos de la ampliación son altamente especulativos porque existe un proceso de transformación económica y cambios internos en la línea política que los hacen imprevisibles, es claro que las reacciones son justificadas, sobre todo recientemente con las reformas al presupuesto en 1999, que implican un recorte de los gastos estructurales.

En primer lugar, con el aumento al presupuesto de la PAC los países de Europa del Este —dada su estructura económica con una importante base agrícola en la mayoría—, absorberían posiblemente un gran porcentaje del presupuesto destinado a esta partida, pero dado que se plantea que de estos fondos se benefician en mayor medida los productores ricos que los pobres,

posiblemente estemos hablando de un monopolio de los agricultores ricos sobre sus recursos ante el cual tendrían que luchar los productores de los países de Europa oriental.

Por otro lado, la propia naturaleza de las transferencias de cohesión exigirá que una gran parte de estos fondos se destine a proyectos para el desarrollo de estos países. Dado que son los que presentan más desventajas para alcanzar el nivel económico de las demás economías. Sin embargo, las nuevas reformas el presupuesto han recortado los Fondos Estructurales, y de este modo han limitado el margen de acción de la Comisión para ayudar a los países menos desarrollados con un impulso a diversos proyectos.

Tal vez no es el fin de las transferencias de cohesión, pero es evidente que hay un retroceso en este sentido, y ello no favorece a los países de Europa Oriental en caso de que logren anexarse a la Unión.

Aunque aún falte algún tiempo para la próxima ampliación de la Unión, es evidente que las perspectivas para estos países de Europa Oriental no son tan favorables como lo han sido, en su momento, para los 15 miembros actuales, en tanto de lo que más pueden esperar es de una política agrícola con serias deficiencias en el sistema de reparto de los beneficios, y de unos Fondos Estructurales cada vez más limitados.

Aunque, por otra parte, la Unión ya acordó algunas reformas institucionales, para poder adecuarse a esta próxima ampliación, que por el número de candidatos, hará más complejo el proceso de toma de decisiones, principalmente para el Parlamento.

El 11 de diciembre del 2000 se lleva a cabo la Cumbre de Niza en la cual se firman unos acuerdos que contienen las principales disposiciones para adaptar a la Unión Europea a su próxima ampliación. Por ello, estos acuerdos entrarán en

vigor en el 2005, año en el cual se prevé la próxima ampliación de la Unión Europea hacia Europa de Este.

Como primera medida se ha creado con estos acuerdos un nuevo reparto de poder para la Unión, en el cual, por primera vez en la historia de este proceso de integración, será roto el tradicional equilibrio franco-alemán en cuanto al poder político, puesto que aún cuando Francia y Alemania tendrán el mismo número de votos en el Consejo, como siempre ha sido, con la introducción de una nueva cláusula sobre población, Alemania será el único país capaz de bloquear cualquier decisión en el Consejo tan sólo con el apoyo de dos países grandes (Reino Unido, Francia o Italia). Y es que la introducción de esta nueva cláusula de población implica la existencia de una nueva vía de bloqueo que consiste en que un grupo de países que cubra el 38% de la población de la Unión, al llegar a un acuerdo, podrán bloquear cualquier decisión dentro del Consejo. Como se muestra en el siguiente cuadro, Alemania, dado que es el que cuenta con mayor población, tendrá más posibilidades que ningún otro país de bloquear decisiones en el Consejo.

Bloqueo de los países grandes por población

Países:	**% de la Población de la UE**
Alemania, Reino Unido y Francia	41.61
Alemania, Reino Unido e Italia	41.33
Alemania, Francia e Italia	41.27
Reino Unido, Francia e Italia	36.53

Fuente: Elaboración propia con datos de Walter Oppenheimer. *"La Unión Europea logra el tratado que permitirá la ampliación"*, en El País, 12 de diciembre del 2000.

Por otra parte, se ha creado un nuevo reparto de votos, por medio del cual la UE piensa adaptarse a la futura ampliación al este. En el nuevo reparto, los países grandes han multiplicado casi por tres los votos que tenían, al pasar de 10 a 29.8 votos, en tanto que los demás han multiplicado por un promedio de 2.3 sus votos, habiendo, de este modo, mayor equilibrio entre población y votos, según podemos apreciar en el cuadro de la siguiente página.

Además de la cláusula poblacional y la mayoría cualificada, que a partir de 2005 será de 91 votos sobre 345 como mínimo para el bloqueo, el criterio de unanimidad se mantendrá en algunos campos, aunque sólo será hasta el 2007.

De este modo, la cultura del veto no ha desaparecido en Niza, aproximadamente 29 temas que antes eran aprobados por unanimidad pasan al campo de la mayoría cualificada, aunque cerca de 20 siguen bajo el criterio de unanimidad. Así encontramos que la mayoría cualificada avanza en campos como la cohesión, el comercio exterior, justicia e interior, algunos aspectos sociales y en la elección del Ministro de Política Exterior y de Seguridad Común (Mister PESC).

Con los Acuerdos de Niza el Parlamento Europeo también sufrirá cambios; tendrá 732 escaños pese a que el Tratado de Ámsterdam fijó un límite de 700. Aunado a ello, Alemania tendrá 99 eurodiputados, es decir, no pierde ningún escaño, en tanto que Francia pierde 15 escaños conservando sólo 72, lo cual es otra señal del rompimiento del equilibrio franco-alemán en la Unión.

Todos estos cambios, tanto en la distribución de votos como en el reparto de escaños, y la introducción de la cláusula poblacional beneficiarán a Alemania de tal modo que ningún otro país dentro de la Unión podrá tener un peso político superior al de ésta.

> El gran triunfador de la cumbre ha sido Alemania, que podrá bloquear, gracias a su mayor peso demográfico, cualquier decisión, si se une a dos países grandes de la UE. Ninguna otra nación disfruta de un poder semejante, lo que rompe el tradicional equilibrio entre Francia y Alemania. Schroeder consiguió, además, mantener su cuota de diputados en el Parlamento Europeo pese a la futura entrada de representantes del este e imponer una agenda de reformas que debe culminar en el 2004.[9]

---

[9] Walter OPPENHEIMER, "Niza abre a los países del Este una Europa de varias velocidades", *El País*, 12 de diciembre del 2000, p. 1.

Propuesta de la presidencia para el reparto de poder en la Unión Europea

País	Escaños del Parlamento		Votos en el Consejo		Población
	Actual	Nuevo Reparto	Actual	Nuevo Reparto	% de la UE
Alemania	99	99	10	29	17.05
Reino Unido	87	72	10	29	12.31
Francia	87	72	10	29	12.25
Italia	87	72	10	29	11.97
España	64	50	8	27	8.18
Polonia	----------	50	----------	27	8.03
Rumania	----------	33	----------	14	4.67
Holanda	31	25	5	13	3.27
Grecia	25	22	5	12	2.18
Rep. Checa	----------	20	----------	12	2.13
Bélgica	25	22	5	12	2.12
Hungría	----------	20	----------	12	2.09
Portugal	25	22	5	12	2.07
Suecia	22	18	4	10	1.83
Bulgaria	----------	17	----------	10	1.71
Austria	21	17	4	10	1.67
Eslovaquia	----------	13	----------	7	1.12
Dinamarca	16	13	3	7	1.10
Finlandia	16	13	3	7	1.07
Irlanda	15	12	3	7	0.77
Lituania	----------	12	----------	7	0.76
Letonia	----------	8	----------	4	0.50
Eslovenia	----------	7	----------	4	0.41
Estonia	----------	6	----------	4	0.30
Chipre	----------	6	----------	4	0.15
Luxemburgo	6	6	2	4	0.08
Malta	----------	5	----------	3	0.07
TOTAL	626	732	87	345	100.00

Fuente: *Op. Cit.*

Dentro de estas reformas que habrán de resolverse en el 2004, se encuentra el reparto de las competencias entre los Estados y las instituciones, lo cual será un proceso muy interesante y lleno de complejidades porque en él saldrán seguramente a relucir viejos debates en torno a los límites de las soberanías nacionales y de la supranacionalidad de las instituciones europeas.

Volviendo a los Acuerdos de Niza, cabe resaltar que la Comisión también sufrirá algunos cambios, pues ahora los cinco países más grandes perderán a su segundo comisario para hacer lugar a los nuevos miembros. El ejecutivo no podrá superar la cifra de 27 comisarios.

Además, el presidente de la Comisión será elegido por el sistema de mayoría y no por unanimidad como ocurre hasta ahora.

A cambio de que se aceptara esta fórmula, los países grandes han impuesto que el Presidente de la Comisión refuerce sus poderes ampliamente sobre los comisarios; les asignará funciones, podrá cambiarles de cartera, tendrá el derecho de exigirles su dimisión, y también nombrará varios vicepresidentes.

Pero quizá el cambio más significativo que han traído dichos acuerdos, es el llamado "avance a velocidades distintas" que se materializa en un sistema de cooperaciones reforzadas a través del cual algunos países podrán avanzar con más rapidez que los demás en las áreas que elijan. De este modo, la complejidad que represente la UE con 27 Estados miembros supondrá menos frenos a su desarrollo.

Existe el sentimiento general de que en una Unión más amplia, con mayor grado de diferenciación económica y geográfica, unas cooperaciones

reforzadas dentro del marco institucional puedan ser más necesarias para que la Unión se desarrolle.[10]

La decisión de impulsar este sistema se derivó de la posibilidad de que una Unión ampliada pierda su ritmo de evolución cuando algún país o grupo de países bloqueen un avance porque éste no sea de su interés.

En general, las medidas tomadas por estos acuerdos de Niza, serán sin duda alguna relevantes para la nueva Unión Europea, quizá sólo sea necesario empezar a que la Unión esté ampliada para poderla ir ajustando mejor a esa nueva condición, el problema será tal vez que las diferencias económicas entre los actuales miembros y los candidatos serán muy difíciles de vencer, y con un presupuesto insuficiente para la Unión como el que se pactó en los Acuerdos de Berlín será aún mas complejo que estos países lleguen a los niveles deseables, al menos, por ejemplo, para ingresar a la zona "euro".

V.4 La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Carta de Derechos Fundamentales, que aún no entra en vigor oficialmente constituye uno de los más relevantes avances que pretende alcanzar la Unión, en materia política y social, para los últimos tiempos, pero más grande que su alcance parecen ser sus aspiraciones.

La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma. Esta realidad quedó ya reflejada en el Tratado de la Unión Europea (TUE), donde consta que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros, y además recuerda que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos

[10] E. YARNOZ, *Los quince consagran la Europa a varias velocidades para poder avanzar*

Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

Así pues, basándose en un marco jurídico ya establecido y vinculante, los Jefes de Estado o de Gobierno se pusieron de acuerdo en el Consejo Europeo de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999 sobre la idea de que, en el actual estado de evolución de la Unión, era necesario establecer una Carta de derechos fundamentales con el fin de poner de manifiesto la importancia sobresaliente y el alcance de los mismos ante los ciudadanos de la Unión.

Para poder elaborar este proyecto de Carta, el Consejo Europeo decidió reunir un órgano *ad hoc*, compuesto por representantes de distintos órganos. Tras haberse diseñado en Colonia la configuración de este órgano competente, el Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999 concretó la composición del mismo. El proyecto de Carta fue entregado en diciembre del año 2000.

A juicio del Consejo Europeo, esta Carta debiera incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal como se recogen en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario. La Carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Al redactar la Carta se tendrán en cuenta también derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (artículo 136 TCE), en cuanto no se limitan a fundamentar los objetivos de la actuación de la Unión.

Sin embargo, esta carta, una vez que entre en vigor, busca un objetivo quizá muy ambicioso, crear una mayor unidad política entre los miembros, a partir de una mayor identidad entre sus ciudadanos, y parece ser muy ambicioso dado

---

con 27 Estados, El País, 12 de diciembre del 2000, p.3.

que los ciudadanos europeos en más de una ocasión se han mostrado indiferentes ante los avances de la Unión Europea —como fue el caso de las últimas elecciones al Parlamento Europeo, donde se presentó un alto grado de abstencionismo—, y al parecer, tampoco hay mucho interés de su parte respecto a esta Carta.

Una vez que entre en vigor, y en la medida que afecte e interese a los ciudadanos de la Unión, no sólo se verá reflejado en ello el alcance del documento, sino además, se podrá ver qué tan implicados o interesados están los ciudadanos en que sus naciones profundicen el proceso de unificación.

Conclusiones

Los Acuerdos de Berlín representan sin lugar a dudas un retroceso para el proceso de integración, en tanto que fijan severos límites financieros para las instituciones de la Unión, al recortar el gasto global en un 8%. No sólo con esa medida se reduce su capacidad, es igualmente relevante el hecho de que, aunado a ello, se recorte el presupuesto de la política estructural, y en cambio se aumente el de la Política Agrícola Común. Como se dijo en el capítulo II, el sector agrícola presenta rendimientos decrecientes, dada su propia naturaleza supeditada a las condiciones climáticas que son en gran medida impredecibles y por ello la inversión de éste sector no siempre es remunerada. Esto aunado al hecho de que en la mayoría de los actuales miembros de la Unión, este sector no es precisamente el más importante para sus economías.

Por otra parte los Fondos Estructurales, cuyo objetivo ha sido fundamental para impulsar proyectos de desarrollo en los países menos prósperos, y de este modo lograr homogeneizar los niveles económicos de los miembros de la Unión Europea ven reducido su peso en el presupuesto, afectándose de éste modo el desarrollo del proceso de integración.

La razón de fondo detrás de todo pudiera ser que los miembros actuales de la Unión no están interesados en ahondar en el proceso de integración supranacional.

Es necesario recordar como en la firma de los paquetes Delors I y II las circunstancias favorecieron los avances presupuestarios, en tanto que Alemania acababa de reunificarse y necesitaba de los mecanismos de integración para lograr que la parte oriental alcanzara niveles económicos más altos.

Por otra parte, se entiende que si Alemania, el principal socio comercial de

casi todos los países de la Unión, no pudiera crecer, los demás tampoco lo harían. Como vimos en el tercer capítulo, la reunificación, impulsó a Alemania para crecer más económicamente, y de este modo, llevó a un mayor desarrollo de la Unión en su conjunto. Así, la RDA fue recibida en la Unión Europea como un nuevo país miembro bajo circunstancias especiales, dado que todos sabían que su crecimiento favorecería a toda la Unión, aceptaron brindar las ayudas necesarias para culminar el proceso de reunificación alemana.

Debido a esto no se da ahora la misma importancia a la futura ampliación, ni se muestra el mismo interés por lograr que estos países alcancen mejores niveles económicos, al menos no al grado de las potencias europeas; la RDA, a fin de cuentas iba a formar parte de la RFA, mientras que estos países formarán parte de la Unión Europea, pero su papel será distinto.

Porque si bien, no se puede decir que los países de Europa del Este tienen un nivel económico tan bajo como los de Latinoamérica o África, la diferencia entre aquéllos y las potencias, por mencionar un ejemplo, es muy considerable, lo cual se puede ver en el nivel de exportaciones al comparar las cifras de los tres países más fuertes económicamente de la Unión, con las de los tres candidatos a ampliarse más fuertes.

Exportaciones en 1999(billones de dólares)

País:	Cifra:
Alemania	541, 076
Francia	300, 162
Reino Unido	268, 211
Polonia	27, 397
República Checa	26, 397
Hungría	24, 950

Fuente: elaboración propia con datos de International Monetary Found, *International financial statistics Year Book 2000,* Vol. LIII editado por el FMI, Washington, 2000.

Por otra parte, todo lo expuesto no significa que la próxima ampliación tiene menos importancia para los países de la Unión que la adaptación de la RDA, pero las circunstancias son diferentes dado el contexto internacional actual, lo que se requiere de estos países es mano de obra y mercados hacia donde expandir sus productos, pero no que representen competitividad a nivel mundial (lo que se esperaba de Alemania con la reunificación) que los pueda respaldar a ellos, sino que ellos serán los que compitan entre sí dentro de estos mercados. De este modo, con la ampliación, se beneficiarán sobre todo las potencias europeas.

Por ello, no se requiere el mismo presupuesto ni la misma ayuda para estos países que para la RDA en su momento. No es lo mismo adaptar un pueblo a una potencia para formar parte de ella con los mismos derechos y el mismo nivel económico, que adaptar a nuevos Estados a un proceso de integración que les lleva gran ventaja y que será muy difícil que logren alcanzar los niveles de los miembros que ya existen en él.

Los Acuerdos de Niza, por otra parte, también son muestra de ésta línea de proceso de preadhesión de los candidatos del Este, aún cuando el nuevo reparto de votos guarda más correspondencia con la población, lo cual propiciará que la toma de decisiones sea más democrática, y de este modo dos de los países próximos a adherirse (Polonia y Rumania) tengan un considerable número de votos, esta decisión beneficia más que a ningún otro país a Alemania, quien a fin de cuentas con el apoyo de sólo dos países grandes podrá bloquear cualquier decisión, como se explicó anteriormente. De este modo, las potencias europeas seguirán moviendo los hilos y será muy difícil que los países del Este puedan tomar decisiones independientes.

Se podría argumentar que con el nuevo sistema de avance a velocidades distintas los países del Este tendrán la oportunidad de emprender diversas acciones independientemente de lo que decidan los grandes, pero de hecho no contarían con el presupuesto suficiente, en tanto que la tendencia del presupuesto

es a la baja, al menos en el período 2000-2006.

Seguramente en las próximas negociaciones sobre el presupuesto de la Unión se habrá de suscitar un acalorado debate si es que los países del Este desean más presupuesto una vez que formen parte de la Unión, y en este caso, la lucha por un mayor presupuesto sería justa para las potencias, en la medida en que a ellas también les beneficie.

Se podría pensar entonces que los grandes tampoco podrán avanzar por los límites al presupuesto, sin embargo, el sistema de avance a velocidades distintas les dará la posibilidad de las cooperaciones reforzadas, lo cual implica que puedan aportar de sus fondos nacionales para los proyectos que deseen emprender. La diferencia radica, no en que los países menos prósperos no puedan emprender diferentes proyectos, mejor dicho, en que no tendrán los fondos suficientes, no sólo por parte de la Unión, sino por su misma condición económica.

Todo esto nos indica que la próxima ampliación creará no sólo una Unión Europea compleja, desigual y más grande, sino que será una Unión con diferentes sistemas y niveles de desarrollo que aún no se ha definido por completo, pero en la que sin duda, Alemania jugará un papel fundamental, porque, como se indicó anteriormente, tiene el papel protagónico en el continente europeo, lo que se reafirmó con los Acuerdos de Niza.

> Much of the scolarship on the Franco-German relationship has emphasized that the division of Germany and Europe was a pre-condition of the 'special' relationship that developed during the post-World War Second period because it persevered a roughly equal balance of power between the two states, the one (Germany) stronger economically and financially and the other (France) stronger military, diplomatically and politically. According to the logic of this essentially realist analysis, the end of the Cold War and

German Unification would destroy this relationship because these radical changes in the political architecture of Europe would make Germany much more and France much less, powerful that they have been under the Yalta order.[1]

Quizá esto último sea una de las señales más claras de el extraordinario crecimiento del poderío alemán en los últimos años, pues cabe recordar que a lo largo de la historia del continente europeo, Francia y Alemania frecuentemente fueron enemigos que disputaban el poder político y económico de Europa, sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial logró mantenerse un equilibrio durante muchos años entre ambos, pues al menos en materia política parecían tener siempre el mismo peso dentro de la Unión, sin embargo, ahora es evidente que la balanza se inclinó hacia Alemania, y de este modo se ha roto el equilibrio entre ambos países, lo cual es la señal más clara de que Alemania es el país más poderoso del continente europeo.

Como se anotó en el cuarto capítulo, no se podría tener si quiera la posibilidad de una moneda única de no ser por el extraordinario crecimiento que ha alcanzado Alemania en los últimos años. Esto significa que si la Unión ha alcanzado esta nueva etapa económica, es en gran parte gracias a la fuerza del marco alemán. Y gracias a ello los demás países grandes se encuentran bajo una dependencia del desarrollo de la economía alemana cada vez mayor.

Pero si este grado de dependencia es importante, lo es aún más el de las instituciones comunitarias frente a Alemania, dado que es el principal aportador al presupuesto, esto representa un arma para ella, dado que con eso puede definir diversos cambios, avances, o incluso retrocesos en el desarrollo de la Unión en su conjunto.

---

[1] Douglas Webber, *The franco-german relationship in the European Union*, Routledge, Londres, 1999, p.175.

Dado que ahora las potencias europeas muestran cierto grado de indiferencia ante esta situación, porque están más interesados en lo relativo a la UME, a quienes debe preocupar esta situación es a los países con menor nivel de desarrollo, que son los que más se benefician de las instituciones de la Unión, que tienen como fin lograr que estos alcancen un mayor grado de prosperidad económica que les permita llegar a adaptarse a los principales avances del proceso junto con las potencias europeas, como es el caso de la UME.

Pero mientras persista la tendencia a la baja del presupuesto y la mala distribución del mismo, es decir, mientras que los principales aportadores insistan en bajar el nivel del monto presupuestario y además en destinar tanto a la PAC, habrá más obstáculos e impedimentos para que los países menos prósperos logren alcanzar los niveles deseados, y de este modo ellos no podrán formar parte íntegra del proceso lo que a su vez hará que las instituciones tradicionales de la Unión pierdan su sentido de existencia.

Pero no ocurriría lo mismo con las potencias europeas que ya están avanzando en otra fase del proceso, la Unión Monetaria, en la cual quizá, las instituciones de la Unión no han recibido la importancia que merecen, porque no las han adaptado a modo de apoyar plenamente esta fase.

Por ello, es importante que la Unión se redefina y reestructure, pues hasta ahora al parecer estamos hablando de dos procesos distintos, una Unión de las potencias donde la mayor atención se centra en la UME y en la cual juega un papel protagónico el Banco Centra Europeo, y por otra parte, una donde los países menos desarrollados están enfrentándose a las limitaciones de las potencias, con una Comisión Europea que debería jugar un papel protagónico en la lucha por obtener más recursos para estos, pero que a su vez se enfrenta a una crisis política que hace que su papel sea hasta cierto punto irrelevante.

Por su parte, el Parlamento Europeo, con todo y las nuevas reformas, y las

nuevas atribuciones en materia presupuestaria seguirá enfrentándose a la influencia de Alemania y las demás potencias europeas, que tienen un mayor número de escaños. Así que al parecer, se tiende a crear "dos Europas"; una donde las potencias van avanzando más en su proceso de integración económica y monetaria, y otra donde los menos prósperos tendrán que luchar por alcanzar un mayor nivel de desarrollo, pero a través de instituciones donde las potencias mueven los hilos a su conveniencia y donde hasta ahora no han mostrado interés por ayudarlos a avanzar.

El sistema de avance a velocidades distintas, podría ser importante para que los países del Este puedan avanzar juntos en las áreas que más les convengan, pero al enfrentarse a las limitaciones presupuestarias deberán luchar con todo para lograr el apoyo de las potencias europeas.

Ahora, las instituciones europeas están a punto de redefinir su papel en la Unión ampliada, pues se ha logrado imponer una agenda para el 2004, en la que se contempla la redefinición de las tareas específicas de las instituciones y de los Estados, lo cual representaría una refoma política para la Unión.

En este proceso seguramente se tratará de llevar a cabo esta redefinición en base a los intereses de las potencias, y los países próximos a ampliarse no tendrán la oportunidad de participar en él, pues esto se hará antes de la ampliación. De este modo se comienza a abonar el terreno para recibir a los próximos miembros, y al redefinir a las instituciones europeas ya existentes, también se redefinirá el nuevo papel de dichos Estados frente a éstas, y si bien, ahora las potencias no han mostrado la línea que habrán de seguir en esta redefinición, es muy poco probable, dado el poco interés mostrado hasta ahora, que las instituciones tengan más poder de decisión, y aún cuando se diera el caso de que se les otorgaran más facultades, eso no deja de lado las limitaciones presupuestarias ya previstas.

Quizá por último cabe preguntarnos cual es la esperanza ante esta situación. Edgar Morin dice que el enemigo principal de Europa está en el propio europeo, tanto en su optimismo ingenuo como en su desesperanza resignada.

> En efecto, el enemigo principal esta en nosotros: es nuestra futilidad, nuestro modo de vivir al día, nuestra catalepsia, nuestra descomposición, nuestro fatalismo. Está tanto en nuestro optimismo ingenuo como en nuestra desesperanza resignada. Está en nuestra incapacidad para pensar nuestro destino y asumir nuestra comunidad de destino[2].

Y este enemigo al que se refiere Edgar Morin, el que está dentro del propio europeo es un punto clave para entender la situación por la que está atravesando Europa, se encuentran ante un mundo globalizado y quieran o no han tenido que estrechar cada vez más lazos entre sí, naciones que a lo largo de la historia habían sido fuertes enemigos. Ahora no les es difícil reconocer que se necesitan entre sí, al menos económicamente, pero política y sobre todo socialmente es muy difícil romper con el pasado, con tantos años de defensa de una identidad nacional que consideraban superior a la de los demás.

Cabe preguntarnos cómo lograr que el "ciudadano europeo" se considere como tal, si está acostumbrado a ser alemán, francés, italiano, etc., y a sentir un orgullo nacional. Pero no es que esa identidad sea un factor negativo, al contrario, pero sería mejor que retomando todo lo bueno de esa identidad nacional se diese una apertura a la identidad europea.

Es por ello que no se debe tratar de crear dicha identidad europea con una carta de derechos fundamentales, un pasaporte europeo o una moneda única, se trata de rescatarla, de esclarecerla por medio de valores y principios comunes que los propios europeos han creado a través de la historia y luego de ello podrán asumir esa identidad.

---

[2] Edgar MORIN, *Pensar Europa,* Gedesa, Barcelona, 1988, p. 184.

El asumir esa identidad daría la esperanza de culminar un verdadero proyecto de integración con un ente europeo en el que quizá lograran homogeneizarse los niveles económicos.

Aunque todo eso parezca realmente utópico, Europa se ha caracterizado por materializar lo que en muchas ocasiones se ha llamado utopía, por cambiar de hecho, en esas ocasiones, la historia de la humanidad, y quizá esta vez pudiera hacerlo de nuevo.

BIBLIOGRAFIA

BADIA, Gilbert
Historia de Alemania Contemporánea
Futuro S.R.L.
Buenos Aires, 1961, T.I 318p.

BALFOUR, Michael
Germany, The Tides of Power
Routledge,
London, 1992, 374p.

BELL, Daniel
Las contradicciones culturales del capitalismo
Alianza Editorial,
Madrid, 1977, 264p.

BLADEN, Robert y SIMONS, Elizabeth
The economics of the European Union. Policy and analysis
Oxford University Press
Oxford, 1994, 396p.

CHANONA Burguete, Alejandro y DOMÍNGUEZ Rivera, Roberto.
Europa en transformación
UNAM, FCPYS, Universidad de Quintana Roo y Plaza Valdés Editores
México, 2000. 468 p.

CUADRA, Héctor
"La teoría de las Relaciones Internacionales"
en: BURTON, J.W.
Teoría general de las Relaciones Internacionales
UNAM- FCPYS, Serie de estudios 31
México, 1989, 184p.

CALLE, Ricardo
Política fiscal y Unión Europea
Editorial A.C.
Madrid, 1995, 368 p.

CLOSA, Carlos
Sistema Político de la Unión Europea
Editorial Complutense
Madrid, 1997, 205p.

Comisión de las Comunidades Europeas
La situación de la agricultura en la Comunidad
Bruselas- Luxemburgo, 1987

FULBROOK, Mary
Anatomy of a Dictatorship
Oxford University Press
New York, 1997 307p.

HELWIG, Holger
Hammer or Anvil?
D.C. Health and Company
Lexington, 1994, 498p.

JONES, Altun
The New Germany
Willey.
Chichester, 1994. 228p.

KAHLER, Rich
Los Alemanes
Fondo de Cultura Económica,
México, 1977, 341p.

KISSINGER, Henry
La Diplomacia
Fondo de Cultura Económica,
México, 1994, 640p.

LAFFAN, Brigit
The finances of the European Union,
St Martin Press,
New York, 1997, 308p.

LEON José Luis
"México y el mundo del futuro; cinco posibles escenario"
en: **La política exterior de México. Enfoques para su análisis**
Colegio de México- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos
México, 1997, 205p.

MC. ALLISTER, Richard
From EC to EU. An Historical & Political Survey
Routledge
New York, 1997, 254 p.

MERLE Marcel,
Sociología de las Relaciones Internacionales
Alianza Editorial
Madrid, 1978, 470p.

MORIN, Edgar
Pensar Europa
Gedesa
Barcelona, 1988, 184p.

NEME, Jaques
Organizaciones económicas internacionales
Editorial Ariel
Barcelona, 1974, 570 p.

NIETO Solís, José Antonio
Fundamentos y políticas de la Unión Europea
Siglo XXI Editores
Madrid, 1995, 257p.

RAMOS-OLIVEIRA Antonio,
Historia social y política de Alemania
Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Número 71
Fondo de Cultura Económica México, 1952, 287p.

R.L Cohen
Economía de la Agricultura
FCE
Tercera edición
México, 1979, 226p.

ROSAS, Cristina
México ante los procesos de regionalización económica en el mundo
UNAM- Instituto de investigaciones económicas
México, 1986, 218p.

TAMAMES, Ramón
La Unión Europea
Alianza Universidad Textos
Madrid, tercera edición, 1996, 389p.

TSOUKALIS, Loukas.
The New European Integration
Oxford University Press, Second Edition.
New York, 1993, 380p.

VÁZQUEZ Arroyo, Francisco
Presupuestos por programas para el sector público de México
UNAM, tercera edición,
México, 1979, 325p.

VEGA, Isabel
La integración económica europea
segunda edición,
Lex-Nova
Valladolid, 1998, p. 327.

WEBBER, Douglas
The Franco- German Relationships in the European Union
Routledge
London, 1999, 192 p.

TREUE Wilhelm
Historia de Alemania de 1807 a 1890
Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana
UTEHA
México, 1964, 211p.

HEMEROGRAFIA

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn.
"Entrevista con el Presidente de la Comisión Europea; Jaques Delors"
En: **Deutschland. Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias**
No.6/98 Diciembre / Enero pp. 28-30

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn
La Actualidad de Alemania
Francfort del Meno, 1998, 548p.

E. YARNOZ.
"Los quince consagran la Europa a varias velocidades para poder avanzar con 27 Estados".
El País
12 de diciembre del 2000, p.3

OPPENHEIMER, Walter
"Niza abre a los países del Este una Europa de varias velocidades"
El País
12 de diciembre del 2000, p. 1.

STELTZNER, Holger
"Der euro kommt"
En: **Deutshcland, Revista de Política, Cultura, Economía y Ciencias**
No 6/98 diciembre/enero pp.

VIDAL Folch Xavier,
"Schroeder vence en Alemania, "
El País
12 de enero de 1999, p. 14

VIDAL Folch Xavier
"Los Quince adoptan unos presupuestos para hacer menos Europa en el siglo XXI"
El País
28 de marzo de 1999 p.8

ANEXO: Sitios de Interés en Internet sobre Unión Europea.

LA UNIÓN EUROPEA EN LÍNEA. http//europa.eu.int/

LA DIVISION DE COMPETENCIAS EN LA UNION EUROPEA
www.europarl.eu.int/workingpapers/poli/w26/summary_es.htm

AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. PERSPECTIVA
www.europarl.eu.int/enlargement/intro_es.htm

HOY EN LA UNION EUROPEA www.aquieuropa.com/indices/hoy.htm

EXITO EXPORTADOR UNION EUROPEA
www.exitoexportador.com/europa.htm

CONSILIUM - ue.eu.int/es/summ.htm

BIBLIOGRAFIA DE LA UNION EUROPEA www.uv.es/cde/bibliografia/

DIRECTORIO DE LA UNIÓN EUROPEA www.map.es/internet/union.htm

EUROPEAN UNION unerpag-chemie-fu-berlin.de/adressen/eu-html

EUROPEAN CENTRAL BANK www.ecb.int/

COMMUNITY RESEARCH AND DEVELOPMENT INFORMATION SERVICE
www.cordis.lu/

WESTERN EUROPEAN UNION www.weu.int/

TEMAS EN EL PAÍS www.elpais.es/temas/ue/

HISTORICAL ARCHIVES FOR THE EUROPEAN COMMUNITIES
www.arc.iue.it/