



308409  
73 A

**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

---

**FACULTAD DE DERECHO  
INCORPORADA A LA UNAM**

**PROTOTIPO DEL NUEVO ESTADO  
FEDERADO DEL SIGLO XXI:  
LA UNIÓN EUROPEA**

**T E S I S**  
**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**CHRISTIAN EDUARDO VILLA Y GUERRERO**

**ASESOR: MTR. CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ**



**MÉXICO, D.F.**

**2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ

DIRECTORA TÉCNICA

LICENCIATURA EN DERECHO

P R E S E N T E:

México, D.F., a 11 de Diciembre de 2002.

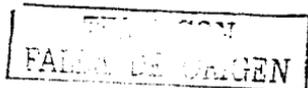
Por este medio deseo manifestar a Usted que en mi consideración, el trabajo del C. CHRISTIAN EDUARDO VILLA Y GUERRERO (número de cuenta 92615672-8) titulado "*Prototipo del nuevo Estado federado del siglo XXI: La UNIÓN EUROPEA*" y en el cual fungí como asesor de tesis, cumple satisfactoriamente con los requisitos metodológicos, de fondo y de forma suficientes para sustentar la réplica oral frente a sínodo.

Por lo antes expresado, solicito a Usted se sirva turnar el presente trabajo para su revisión final y continuar con los trámites correspondientes que fija el reglamento de Titulación de la Escuela de Derecho.

Atentamente



Lic. Carlos Humberto Reyes Díaz.





**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



*Coyoacán México, 08 de Octubre de 2003*

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN  
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS, UNAM  
P R E S E N T E:

El C. **VILLA Y GUERRERO CHRISTIAN EDUARDO** ha elaborado la tesis profesional titulada **"Prototipo del nuevo Estado Federado del siglo XXI: La Unión Europea"** bajo la dirección del Lic. **CARLOS HUMBERTO REYES DIAZ**, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE  
"LUX VIA SAPIENTIAS"

  
LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ  
DIRECTORA TÉCNICA DE LA  
LICENCIATURA EN DERECHO.  
CAMPUS SUR



D

*AGRADECIMIENTOS*

*A mis papás*

*Por haberme apoyado incondicionalmente en cada una de las decisiones que he tomado y brindado su amor en todo momento sin esperar nada a cambio.*

*A mis amigos*

*Por todos los grandes momentos que hemos compartido juntos y que han hecho a cada día, únicos e inmejorables.*

*A mis abuelitos*

*Por brindarnos la alegría de contar con ellos en todo momento.*



E

*A la Universidad Latina*

*Que me permitió concluir  
con mis estudios de licenciatura.*

*A la Lic. Sandra Luz Hernández Estévez  
por brindarme su confianza y  
apoyo en todo momento.*

*Al Mtro. Carlos Humberto Reyes Díaz*

*Por permitirme la oportunidad de conocerlo,  
por su paciencia y labor como asesor del  
presente trabajo de investigación.*



F

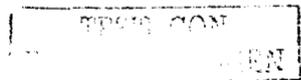
**PROTOTIPO DEL NUEVO ESTADO FEDERADO  
DEL SIGLO XXI:  
LA UNIÓN EUROPEA**



G

## CONTENIDO

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN .....	i
<b>1. MARCO TEÓRICO</b>	
1.1 Derecho Internacional Público y de la Integración Económica .....	1
1.2 Conceptos operacionales .....	9
1.2.1 El Estado y sus elementos .....	9
1.2.2 Concepto de Nación .....	10
1.2.3 Estado centralizado, Federación y Confederación o Estado confederado .....	11
1.2.4 Soberanía y la jurisdicción estatal .....	13
1.2.5 Tratados internacionales y Acuerdos regionales .....	14
1.2.6 Etapas de integración económica .....	16
<b>2. ANTECEDENTES</b>	
2.1 La Liga de Naciones y la Organización de Naciones Unidas .....	23
2.2 Organizaciones regionales europeas .....	25
2.2.1 Plan Marshall de 1947 .....	31
2.2.2 Pacto de Bruselas de 1948 .....	33
2.2.3 Plan Schuman de 1950 .....	35
2.2.4 Tratado de París 1951 .....	37
2.2.5 Tratado de Roma de 1957 .....	38
2.2.5.1 EURATOM .....	39
2.2.5.2 CEE .....	41
2.2.6 Acta Unica Europea de 1986 .....	46
2.2.7 Tratado de Maastricht de 1992 .....	51
2.2.8 Tratado de Amsterdam de 1997 .....	57
2.2.9 Tratado de Niza .....	61
2.3 Carta de la Organización de Estados Americanos .....	64
<b>3. LA UNIÓN EUROPEA Y LA INTEGRACIÓN MUNDIAL</b>	
3.1 Unión Europea .....	67
3.1.1 Integración .....	68
3.1.2 Finalidad .....	75
3.1.3 Principios rectores .....	76
3.1.4 Principales instituciones .....	78
3.1.4.1 La Comisión Europea .....	78
3.1.4.2 El Consejo .....	83
3.1.4.3 El Consejo Europeo .....	86
3.1.4.4 El Parlamento Europeo .....	88
3.1.4.5 El Tribunal de Justicia .....	92
3.1.4.6 El Defensor Ciudadano .....	95



3.1.5 Unión Económica y Monetaria (UEM) .....	98
3.1.5.1 Banco Central Europeo .....	108
3.1.6 Otras instituciones .....	110
3.1.6.1 Banco Europeo de Inversiones .....	111
3.1.6.2 Consejo Económico y Social .....	114
3.1.6.3 Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) .....	117
3.1.6.4 Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) .....	118
3.1.6.5 Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) .....	119
3.1.6.6 Fondo Social Europeo .....	122
3.1.6.7 Tribunal de Cuentas .....	125
3.1.6.8 Comité de las Regiones .....	128
3.2 Ampliación de la Unión Europea .....	130
3.3 Ordenamientos Jurídicos de UE y la legislación clásica del Estado Federal .....	133
3.4 Otras Agrupaciones Regionales del Mundo .....	140
<b>4. DEBILITAMIENTO DEL ESTADO-NACIÓN Y CONFLICTOS DE SOBERANÍA.</b>	
4.1 La globalización y el Estado-Nación .....	150
4.2 Fortalecimiento de la región .....	164
4.3 Controversias de jurisdicción .....	170
4.4 La ciudadanía europea .....	175
4.5 Teoría de la Inmunidad Soberana de los Estados .....	180
<b>5. PROTOTIPO DE ESTADO FEDERADO CONTEMPORÁNEO</b>	
5.1 La Unión Europea como Federación .....	193
5.2 Prototipo del nuevo Estado federado .....	202
5.3 Alternativas para la integración económica .....	212
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>225</b>
<b>OBRAS CONSULTADAS</b> .....	<b>233</b>



## INTRODUCCIÓN.

El problema a tratar en la presente investigación, se desarrolla en torno a la pregunta "Las etapas que a través de la historia han vivido los países europeos al formar la Unión Europea durante el siglo XX, ¿pueden ser consideradas como un modelo a seguir a los demás países que integran otras agrupaciones regionales?". Por tanto esta situación versa sobre los proyectos de integración económica que se han creado siguiendo estas etapas previamente establecidas y reconocidas por el derecho internacional, como pasos obligados para que se dé la integración de países y si las organizaciones regionales que encuentren otro camino diferente para su integración pueden conseguir la misma finalidad.

Tiene como propósito explicar si los países europeos a partir de su formación como un simple acuerdo y su transición a través del tiempo, hasta llegar a lo que ahora conocemos como Unión Europea, siguiendo con los principios que el derecho de la integración económica ha formado conforme a la experiencia vivida por ella, cumple con la finalidad de esa integración, o si más bien, las demás organizaciones que reúnen a distintos países de diversas formas, deben buscar otro camino para alcanzar la meta a un futuro económico global.

En el primer capítulo se explica el concepto de *Derecho Internacional*, en sus dos ramificaciones doctrinarias, la de público y privado, expuestas por reconocidos autores que han hecho del derecho internacional una rama de importancia tal que es necesario conocer.

Además en este capítulo fue necesario hacer una recapitulación de lo que se entiende en el ámbito internacional sobre *derecho de la integración económica*, ya que el presente trabajo buscará analizar cada una de las etapas por las que ha atravesado la organización regional más importante, que es la Unión Europea.

El método de interpretación empleado, es la lógica de lo humano o de lo razonable y se ha elegido este método porque contempla todos los campos necesarios para hacer un estudio de esta índole, que van desde lo social, histórico, lo jurídico y lo axiológico para emitir un juicio. Así con este método se nos permite tener una amplia visión de todos los aspectos que involucran en la formación una estructura de integración contemplando al derecho como

normas, valores y hechos sociales que serán indispensables en el entendimiento de esta investigación.

A lo largo del capítulo primero serán expuestos los conceptos operacionales: *el Estado y sus elementos, concepto de nación, Estado centralizado, federación y confederación o estado confederado, soberanía y la jurisdicción estatal, tratados internacionales y acuerdos regionales, etapas de integración económica*; desde la perspectiva etimológica, gramatical, jurídica y sociológica, para delimitar el terreno gramatical de nuestro estudio.

El segundo capítulo titulado simplemente *Antecedentes*, se hace un breve esbozo de la evolución histórica que ha permitido la actual alianza europea, la cual comienza a partir del término de las dos Guerras Mundiales, la última con la firma del Tratado de Versalles y la instauración de la Liga de Naciones y la posterior creación de la Organización de Naciones Unidas. Por consiguiente, en este capítulo fue necesario presentar todos las organizaciones regionales que se han instaurado en países europeos, regiones o en toda Europa, las cuales van desde la caída del imperio Romano de Occidente en el año 456 hasta la firma del Tratado de Niza firmado en febrero del 2001.

Finalmente en este capítulo se hace referencia a otra organización regional de gran trascendencia para nuestro país como fue la firma de la Carta de la Organización de Estados Americanos, con la cual se crea la OEA y que ha ofrecido a la constitución de la Unión Europea una consulta obligada ya que presenta instituciones y estructuras, en algunos casos, muy similares

El capítulo tercero trata específicamente sobre *la Unión Europea y la integración mundial*. Sobre la *Unión Europea*, básicamente se especifica su integración, su finalidad, los Principios rectores y las Principales instituciones de la Unión, tal como la conocemos actualmente, además de otras instituciones que a lo largo del tiempo han sido creadas para el mejor funcionamiento de las estructuras de la misma como lo son el *Banco Europeo de Inversiones, el Consejo Económico y Social, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), el Fondo Social Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Comité de las Regiones*.

También en este capítulo ha sido indispensable mencionar las negociaciones que se están llevando a cabo con otros países europeos para la posterior ampliación de la Unión Europea, la cual se encuentra en un momento decisivo para constituirse como la agrupación regional más importante e influyente del mundo, desplazando así a otras economías como la estadounidense o los asiáticos.

Así como se explican los *ordenamientos jurídicos de UE y la legislación clásica del Estado Federal*, para hacer su posterior diferenciación y establecer la jerarquía correspondiente de acuerdo a los principios que rigen esta organización.

Sin embargo, además de estudiar a la Unión Europea como el ejemplo principal de integración económica, debemos hacer notar que existen otras agrupaciones regionales del mundo, que serán analizadas en este trabajo.

En el cuarto capítulo denominado *las Consecuencias Jurídicas y Contradicciones a una Federación*, se abordan los temas sobre la globalización y el Estado-Nación, el cual ha sido un tema controvertido en los últimos años debido al crecimiento desbordado de las economías industriales en detrimento de los países en vías de desarrollo y de aquellos que aún hoy se encuentran el subdesarrollo. La globalización ha traído como consecuencia el debilitamiento de las estructuras de la concepción clásica de Estado y del concepto europeo de Estado-Nación, además de generar la ineficacia de las instituciones del Estado provocando graves crisis de diversas índoles en los países. Por lo que creemos que ha llegado el momento de hacer un alto y reconstruir aquellas estructuras tradicionales y adaptarlas al nuevo orden mundial.

En especial en este capítulo se presentan temas específicos de la zona como son el fortalecimiento de la región mediante la instauración de este tipo de agrupaciones frente a la hegemonía estadounidense y los embates de los tigres asiáticos; las controversias de jurisdicción que se han presentado al instaurar una Unión tanto económica y monetaria, que está actualmente abarcando aspectos de política interna común a todos los Estados Miembros; y la ciudadanía europea, el cual es un concepto que se ha precisado en los tratados constitutivos de la Unión, pero que ha generado múltiples controversias por las diferencias nacionales, étnicas, religiosas, territoriales, económicas, sociales, entre otras.

Conjuntamente se aborda el tema de la Teoría de la Inmunidad Soberana de los Estados, la cual ha sido ampliamente utilizada y defendida por los tratadistas internacionales y que en este momento se ha convertido en un obstáculo para la instauración de las estructuras regionales por el problema clásico de la cesión o traspaso de la soberanía nacional a un ente de categoría superior al que el Estado está sujeto, pero que no pierde en ningún momento fuerza interna, es decir, hablando de una soberanía compartida.

En el quinto y último capítulo llamado el *Prototipo de Estado Federado Contemporáneo*, tomando en cuenta todo lo expuesto en los anteriores cuatro capítulos, se define la postura de esta investigación haciendo en un primer momento una comparación entre la actual Unión Europea y una Federación, señalando precisamente sus similitudes, diferencias y todos aquellos conceptos que pueden parecerse pero que la Unión Europea en realidad no es.

A continuación se pretende estudiar un tema que había sido presentado con anterioridad pero que en este momento ha alcanzado tal relevancia y actualidad, que es difícil no hacer una investigación sobre el mismo. Me refiero a tema central de este trabajo el cual trata sobre un Prototipo del nuevo Estado federado, tomando como fundamento los múltiples señalamientos propuestos por diversos autores, de lo que llamaron en su momento la creación de los Estados Unidos de Europa.

Otra razón para estudiar este tema es que involucra una investigación sobre una institución tan compleja y novedosa como es la Unión Europea, representativa de los acontecimientos del mundo con motivo de la globalización, la caída del sistema socialista, el resurgimiento del liberalismo y la integración económica, en donde la reunión de varios Estados en un solo ente para darse la oportunidad de conservar una estabilidad económica, política y social, que les permite mantener un crecimiento y combatir las acometidas del nuevo orden mundial.

Además de que se señalan en este trabajo las alternativas para la integración económica que han practicado otros países o se han propuesto por algunos doctrinarios y que cierran el marco de referencia que hace a la integración como la vía del futuro para resistir y permanecer en el ámbito internacional

## CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO.

### 1.1 Derecho Internacional Público y de la Integración Económica.

Al ser la Unión Europea el centro de estudio de este trabajo de investigación, y que las ideas principales son el demostrar si esta agrupación internacional constituirá la nueva forma de organización política, económica y social en el siglo XXI; y si constituirá un prototipo de Estado-Federación, al cual los Estados que se encuentran en alguna etapa de integración, buscarán seguir para competir en igualdad de condiciones con ella.

Para ello se someterá a un estudio crítico la evolución de dicha organización internacional hasta llegar a nuestros días, al encontrarse al límite de la integración económica tradicional y a un paso de constituirse, como en algún tiempo se soñó a Europa, como los Estados Unidos de Europa

Es básico conocer el marco jurídico en el que se desenvuelven los Estados inmersos en una comunidad internacional y este marco es el derecho que en su carácter de internacional, suministra un ordenamiento que permite la interacción continua de los Estados.

#### a) El Derecho Internacional Público.

El término de derecho internacional puede ser imperfecto en su connotación pero nos muestra el ámbito de estudio de ésta disciplina. Se utilizó por primera vez en 1789, por Jeremías Bentham, al no encontrar un vocablo que la designara de una mejor forma. El derecho universal en Roma era el *ius gentium* o *derecho de gentes* que amalgama las costumbres practicadas por los numerosos pueblos que constituían el imperio. También es reconocida esta denominación en el derecho medieval, utilizado para designar a los pueblos organizados políticamente, esto a partir del significado otorgado a la palabra gentes, desde el siglo XVI. Finalmente se le considera el padre del derecho de las naciones al holandés Ugo Grocio cuyo *Derecho bélico y derecho de la paz* publicado en 1625 gozó de enorme reputación durante más de 200 años.

El derecho internacional es un orden jurídico que regula las relaciones existentes entre organizaciones e instituciones internacionales estableciendo derechos y obligaciones, pero también se encarga de regular las normas aplicables que rigen casos concretos en Estados diversos. De lo anterior se desprende que lo podemos clasificar, ya sea en público o en privado.

El maestro Arellano García señala que es de vital importancia la separación de estas dos ramas del derecho internacional, ya que permite conocer el punto esencial que los hace ser diferentes. El *Derecho Internacional Privado* es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que tienen por objeto determinar la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia simultánea de normas jurídicas de más de un Estado que pretenden regir una situación concreta.<sup>1</sup>

Este derecho se constituye por las normas que los tribunales internos aplican cuando surge un conflicto entre los diferentes sistemas jurídicos, que afectan directamente sobre los individuos y los Estados.

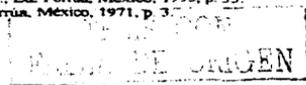
Pero el que nos interesa principalmente para este estudio es el *Derecho Internacional Público*, el cual puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, o más correctamente, el derecho de gentes rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional,<sup>2</sup> y que a partir de este punto nos referiremos a él simplemente como derecho internacional.

El derecho internacional tiene varias funciones, de entre las que podemos mencionar la de establecer los derechos y obligaciones de los Estados ante la comunidad internacional. También debe determinar las competencias de cada Estado respecto de los demás Estados. Finalmente se encarga de reglamentar las organizaciones que tienen un carácter internacional.

Puede señalarse igualmente, que existen varios grados del derecho internacional: por la extensión en su aplicación es universal cuando contiene normas que se aplican en su totalidad a todos los miembros de la comunidad internacional. En cambio es general, cuando se aplican ciertas reglas a un gran número de Estados, principalmente las grandes potencias. Y

<sup>1</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*, 11<sup>o</sup> ed., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 33.

<sup>2</sup> SEPULVEDA, César. *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, México, 1971, p. 3.



finalmente, es particular cuando las normas son de carácter contractual y se aplican entre dos o un grupo pequeño de Estados.

Debemos marcar una diferencia entre el derecho internacional y las relaciones políticas internacionales ya que muchos Estados se rigen particularmente en su actuación sin haberse incorporado al derecho de gentes, por lo tanto, sólo se trata de relaciones entre países pero que no tienen una base jurídica similar. Aún cuando la política es parte del derecho internacional porque tienen relaciones tan estrechas entre ambas disciplinas que sirven de sustento una a la otra.

Es necesario también distinguir al derecho internacional público del derecho interno de los Estados debido a que si entendemos que el derecho interno es el conjunto de normas que regulan las relaciones e interacciones de los individuos considerados como personas dentro de un régimen estatal y que no tienen una aplicación hacia el exterior, podemos resaltar que estas dos ramas son diferentes tanto en su estructura como en su técnica jurídica y su aplicación.<sup>3</sup>

Un punto básico que se debe comprender es la fundamentación del derecho internacional, es decir, lo que lo hace existir dentro de las Escuelas positivistas Modernas, la Teoría de la Norma Pacta Sunt Servanda,<sup>4</sup> es la que le da fundamentación a este derecho, el cual constituye la norma suprema fuera de la voluntad de los Estados. Esta regla es una norma consuetudinaria del derecho internacional general, es un precepto constitucional de rango superior que establece un procedimiento esencial para la creación de normas del derecho internacional, a saber, el procedimiento de los tratados.<sup>5</sup>

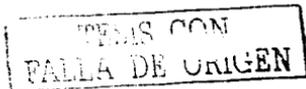
De esta forma comprendemos que el derecho internacional tiene su base en los acuerdos de la voluntad de los Estados y que manifiestan mediante la estipulación de ciertas normas que han de regir sus relaciones.

Así el derecho internacional público tradicional fue un derecho eminentemente para la conducción y el ajuste de las relaciones entre los Estados, surgió como un sistema en el cual los Estados actuaban separada o individualmente. No existían instituciones centrales dotadas de funciones, poderes y personalidad jurídica propia.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 4

<sup>4</sup> Regla de derecho que obliga al respeto de lo que se ha pactado.

<sup>5</sup> SEPÚLVEDA, op cit., p. 54



Pero al pasar de los años, este derecho se amplió en su objeto y por lo tanto sus fuentes también se extendieron, de ser los tratados su único origen, ahora sabemos que también surge de otras fuentes como son: la costumbre internacional y los principios generales del derecho. A pesar de ser los tratados la más conocida no podemos afirmar que ser la de mayor jerarquía, ya que en la redacción del apartado 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no se deduce jerarquía alguna entre estas fuentes, sin embargo la jerarquía será analizada, en su caso, por la Corte.<sup>6</sup> Además le son aplicables en forma auxiliar las decisiones judiciales y la doctrina, y su aplicación dependerá de la existencia de un tratado, costumbre o principio general que las apoye

Conforme a todo lo anterior, como el derecho internacional surge de los tratados internacionales, por lo tanto se aplica principalmente a los Estados soberanos. Verdoso lo ha definido como la comunidad humana y permanente que se gobierna plenamente a si misma, está vinculada a un ordenamiento jurídico, funcionando regularmente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el derecho intencional, cuyas normas en general respeta. De esta compilación de su obra, se desprende principalmente las características de los Estados para poder actuar en el derecho internacional

Entonces podemos ver que un Estado debe estar integrado por una comunidad humana perfecta por ser esta más que una asociación humana con fines particulares, es en realidad una civitas perfecta de sus miembros sobre la cual el Estado ejerce un señorío especial. Esa comunidad debe tener un carácter permanente por que un Estado debe sobrevivir a cambios políticos, sociales, económicos o ideológicos. Además debe tener un autogobierno que es la capacidad del Estado de elegir libremente su forma de gobierno sin intervención o ingerencia de terceros Estados en los asuntos internos. Deben de gozar de independencia, entendiéndose por ella la facultad de decidir su política exterior de forma autónoma sin estar sometidos a otra voluntad superior

En conjunto con lo anterior se requerirá de un ordenamiento jurídico efectivo, impuesto por el Estado, el cual ha de acatarse normalmente y conforme al principio de efectividad. Un Estado soberano debe poseer órganos de representación hacia el exterior, los

<sup>6</sup> PASTOR RIDRUEJO, José Antonio *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6ª edición. Ed Tecnos Madrid 1996, p. 89

cuales han de manejar las relaciones internacionales de los Estados al que representan conforme a los principios del derecho internacional público. Así, ese ordenamiento jurídico debe tener un ámbito de validez espacial y para ello se requiere de un núcleo territorial indiscutido aunque no se encuentre bien determinado en su totalidad.

De esta manera el derecho internacional público va a reconocer a todos los Estados como sujetos de su aplicación dependiendo de que cubran o no estas características, aunque existen ciertos casos en que su esfera de aplicación se extiende a otros sujetos denominados sujetos atípicos del derecho internacional.

De estas características se muestra que es necesario para que un Estado pueda actuar ante la comunidad internacional y ser sujeto del derecho internacional, que se le otorgue el reconocimiento de Estado soberano.

El reconocimiento de Estados es el acto por el cual las demás naciones miembros de la comunidad internacional se hacen sabedoras para ciertos efectos de que ha surgido a la vida internacional un nuevo Estado.<sup>7</sup> Este reconocimiento lo podemos encontrar en distintas doctrinas propuestas por diferentes personalidades como fueron Thomas Jefferson, Woodrow Wilson, Carlos Tobar y en la que principalmente utilizamos para este estudio la doctrina del ex canciller mexicano Estrada, entregada a la prensa el 27 de septiembre de 1930.<sup>8</sup>

Debemos diferenciar entre el reconocimiento de Estados y el reconocimiento de gobiernos: ya que el primero implica reconocer la personalidad jurídica internacional y su derecho a la existencia mientras que el segundo no discute su personalidad sino su forma de gobierno.

La Doctrina Estrada puede reducirse simplemente en un reconocimiento tácito de los gobiernos, ya que simplemente se mantienen o se retiran los agentes diplomáticos en ese Estado, conservándose las relaciones diplomáticas con el Estado más no con su gobierno.

Dicha fórmula ha sido utilizada y aplicada por múltiples Estados y también recoge los pensamientos de muchas otras doctrinas anteriores a ella, principalmente en el punto del reconocimiento a gobiernos emanados de un conflicto revolucionario.

<sup>7</sup> SEPÚLVEDA, op cit., p. 236

<sup>8</sup> Ibidem, p. 243.

La existencia del Estado nuevo con todos los efectos jurídicos que se atribuyen a esta existencia no queda afectada por la negativa de reconocimiento de uno o varios Estados.<sup>9</sup>

Podemos ver que cuando un Estado es reconocido como tal, forma parte de una comunidad a la cual debe respetar y cumplir con ciertos principios para mantener la cooperación entre los Estados y la libre determinación de los pueblos.

#### b) El Derecho de la Integración Económica.

En un principio vamos a estudiar a qué se refiere la palabra integración, la cual viene del latín, *integratio onis*, y que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él.<sup>10</sup>

El Dr. Bela Balassa opina que la integración como proceso abarca medidas destinadas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintos Estados nacionales y como un asunto de negocios "puede ser representada por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales"<sup>11</sup>

Balassa también nos expone que "la integración económica regional debe considerarse como una de las opciones de política al alcance de los países en desarrollo para la ejecución de su estrategia de desarrollo económico. Sus beneficios y costos potenciales deben compararse con los de otras opciones de política y, en particular, con los de una estrategia orientada hacia la exportación"<sup>12</sup>

A partir de este punto debemos distinguir entre la integración y la cooperación, ya que la cooperación incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, y la integración comprende medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación.

De tal forma que la integración es un medio y no un fin, ya que permite alcanzar el desarrollo económico sostenible y este, a su vez, satisface mayores necesidades de consumo

<sup>9</sup> PASTOR RIDRUEJO, op cit . p 317

<sup>10</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 20ª ed. Tomo II, Madrid, 1989, p. 779.

<sup>11</sup> BELA BALASSA, J. D. *The Theory of Economic Integration*. London. pp. 1-3. en GUILLELMO ARNAUD, Vicente. *MERCOSUR, Unión europea, NAFTA y los Procesos de Integración Regional*. Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 1996, p 24

<sup>12</sup> Idem

de los pueblos y por esa vía contribuye a un mayor bienestar general. Es un medio para el logro de mayores mercados, incremento del comercio, aumento del empleo, mejor calidad de vida, progreso social y mayor poder de negociación.

La integración desde el punto de vista exclusivamente económico, puede ser considerada como la formación de un único mercado grande en el cual se dejan permanentemente sin efecto las restricciones cuantitativas a los movimientos de mercaderías, barreras monetarias al flujo de pagos y eventualmente todas las tarifas. Además también tiende a eliminar las barreras cualitativas y a armonizar las regulaciones internas de cada país.

También se puede considerar como un proceso, ya que sigue una serie de pasos o etapas, como un estatus jurídico porque dependiendo del grado de integración se determinan los derechos y obligaciones de los países y le otorga a las partes una posición económica internacional. Finalmente como un fenómeno jurídico, económico, social, político, cultural y científico porque impacta las diversas esferas sociales, ya que permite a la sociedad de los Estados adecuarse a una nueva realidad cambiando patrones de conducta y evolucionando en todos los aspectos.

El holandés Jan Trinbergen, explica que la integración económica es el establecimiento de una estructura más deseable en la economía internacional mediante la supresión de obstáculos artificiales al financiamiento óptimo y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación o unificación.<sup>13</sup>

La integración económica se puede dar desde dos aspectos: Es vertical cuando existe una escala jerárquica entre los individuos que la integran en la cual la mayor absorbe a la menor. Es horizontal cuando existen dos partes en igualdad de condiciones, jerárquicamente hablando y su finalidad es generar una mayor eficiencia en sus actividades e integran una unidad. En este caso no se presenta la absorción sin que simplemente se da una unión entre ellas.

La integración puede presentar distintas composiciones las cuales van desde el bilateralismo, pasando por el multilateralismo y hasta llegar al regionalismo.

El *bilateralismo* se implementa cuando los países negocian entre ellos tratados bilaterales por medio de los cuales dan y reciben concesiones no extensibles a terceros países.

<sup>13</sup> TRINBERGEN, Jan. *International Economic Integration*, p. 95 en PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. *Derecho de la Integración Económica*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 34.

El *multilateralismo* está basado en normas e instituciones universales que promueven un comercio fluido entre las naciones, apoyado en ciertas reglas previamente establecidas.

El *regionalismo* surge sobre la base de la integración de los Estados en distintas formas y grados. Por medio de ella se elimina la discriminación comercial entre los Estados Parte de un sistema, por medio de acuerdos preferenciales que a su vez, son acuerdos discriminatorios hacia terceros, estimulando la fragmentación económico-política de bloques antagónicos para lo cual el regionalismo debe ser abierto.

Así la integración de Estados nos brinda la oportunidad de un mayor mercado y el desafío de una mayor competencia y confiabilidad. Además, uno de los presupuestos de la integración es la existencia de tipos de cambios fijos entre los países que forman la unión.

Debemos hacer mención, que antes de que se presentase la integración económica como tal, se establecían acuerdos de cooperación económica entre las naciones en los cuales se otorgaban mutuamente beneficios en la entrada y salida de mercancías de un Estado a otro, sin que este acuerdo implicara mayores responsabilidades.

Habiendo comprendido lo que la integración económica implica, debemos comprender el concepto del Derecho de la Integración económica y diremos que es el conjunto de disposiciones normativas jurídicas tendientes a regular todos los factores inherentes a aspectos como las áreas de libre comercio, los sistemas generales de preferencia, las uniones aduaneras, los mercados comunes, las uniones económicas y políticas en fin es el medio para llegar al derecho comunitario<sup>14</sup>

De lo anterior se desprende el término de derecho comunitario y entendemos por ello al conjunto de normas jurídicas supranacionales y acuerdos de carácter monetario, institucional, ecológicos, financieros y tecnológicos, que implican una unidad política y armonización de estructuras de los países, Estados, territorios aduaneros unificados, inclusive órganos de justicia comunitaria, seguridad comunitaria y turismo comunitario.

<sup>14</sup> PACHECO MARTINEZ, Fiberto. *Derecho de la Integración Económica*. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 12

## 1.2 Conceptos operacionales.

### 1.2.1 El Estado y sus elementos.

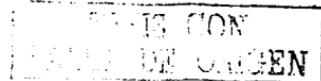
Existen múltiples conceptos de Estado, pero más que un concepto se debe identificar sus elementos para poder explicar este fenómeno jurídico y político. Así consideramos que los elementos del Estado son:

- a) Un territorio en donde se establece una población.
- b) Una comunidad humana habitante de un territorio y sujeta a un poder.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico fundamental aplicado por el poder estatal que estructura a la sociedad.
- e) Un pasado histórico común en el que se originan todos los elementos del Estado.
- f) La soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al mismo Estado como una entidad total.
- g) Un concepto de institución como persona moral y jurídica, ya que el Estado es un ser social que tiene derechos y obligaciones
- h) Un concepto de Estado como una persona moral de derecho público.

De lo anterior podemos definir al Estado con una superficie geográfica en la que se establece una comunidad humana, regida por una autoridad soberana que aplica un sistema jurídico fundamental para lograr un bien público temporal, que se origina en un pasado histórico común y constituye una institución de derecho público.<sup>15</sup>

El Estado es creado por un conglomerado de individuos de un territorio que se rigen bajo un mismo ordenamiento jurídico mediante un poder supremo para alcanzar una finalidad, que en este caso es el logro del bien común temporal, es decir, que concierne a todos los individuos y de todos los grupos, estableciendo los medios para el logro del fin.

<sup>15</sup> MORAL PADILLA, Luis. *Notas de derecho constitucional y administrativo*. Ed. Mc Graw Hill, México, 1998, p. 15



### 1.2.2 Concepto de Nación.

Clásicamente la nación se define como un conjunto de familias unidas por vínculos de raza, costumbre, idioma, religión y conciencia social. Pero es de hacer notar que estos caracteres que configuran una nación sufren de profundas modificaciones con el devenir histórico y la pureza quintaesenciada de la raza.<sup>16</sup>

El término nación, no tiene implicaciones jurídicas ya que se le considera como un término básicamente sociológico, en comparación en esta ciencia al de Estado, cumpliendo con los elementos propios del mismo. De esta forma, podemos especificar que contiene a un grupo de personas unidas por algún vínculo social que se entienden en un mismo territorio, con un origen común, sin embargo no implica que estén bajo el mismo ordenamiento jurídico.

Como ejemplo de nación, podemos señalar a la nación judía, la cual se encontraba dispersa por todo el mundo durante varios siglos, pero lo que los identificaba era su origen común y su religión además de las costumbres y caracteres físicos.

De todo lo anterior, el concepto nación puede resumirse como el conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.

Del término nación se desprende el concepto jurídico de nacionalidad, al cual podemos definir como el vínculo jurídico en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política que constituye un Estado.<sup>17</sup> Es una condición peculiar de los individuos de una nación.

Aunque este término es ampliamente utilizado en el derecho se basa en un concepto social, pero que hace referencia a la pertenencia de un individuo a un cierto Estado, identificándolo con el grupo nación al que pertenece y que se considera que forma parte de ese Estado.

<sup>16</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 20ª ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1989

<sup>17</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. T. XVIII. Ed. Driskill, Buenos Aires, 1978, p. 147

### 1.2.3 Estado centralizado, Federación y Confederación o Estado confederado.

Las formas de Estado son las maneras en las que se encuentra estructurado y organizado un Estado, atendiendo a todos sus elementos.

Existen dos clases de formas de Estado:

a) Unitario.

Es aquel que cuenta con una sola estructura de poder que actúa sobre todo el territorio y todos los habitantes del mismo y en relación con todas las personas que lo habitan.

Sus órganos supremos están localizados en un punto geográfico determinado que es generalmente la capital del Estado. Desde este punto se emiten generalmente todas las resoluciones, leyes, acuerdos y reglamentos para todos los habitantes del Estado.

Se presenta en su composición una triple unidad: jurídica, administrativa y política.

La centralización política es la expresión que hace referencia a la estructura política de un Estado en el cual el poder político es ejercido por una autoridad única la que puede declinar a su vez parte de su competencia a favor de órganos inferiores y subordinados.

b) Compuesto

Es aquel que contiene varias estructuras de poder autónomas en su funcionamiento pero unidas a un vínculo común que es el Estado total. En él no existe unidad jurídica, presenta un mayor grado de descentralización funcional.

Este tipo de formas de Estado puede revestir muy variadas formas de entre las que podemos mencionar:

1. Uniones de Estados.

A) *Personal*. Se presenta cuando por circunstancias diversas una persona se convierte a la vez en titular del poder de dos o más Estados, se presenta en forma fortuita y casual por la aplicación de leyes sucesorias, no tiene un fundamento político deliberado. Por ejemplo, Carlos I de España y Carlos V de Alemania, el cual por la aplicación de las leyes sucesorias estuvo al frente de ambos reinos, dos Estados independientes pero vinculados por las decisiones del mismo rey.

B) *Real*. Se constituye por un acto deliberado para vincularse con otros Estados, pero que gozaran de total independencia uno del otro e incluso de sus gobernantes para realizar fines comunes principalmente bélicos. Encontramos como ejemplo al Imperio Austro Húngaro, el cual se unió para fines bélicos.

## 2. Confederaciones.

Estado compuesto caracterizado por la asociación de dos o más Estados soberanos constituida en virtud de un tratado internacional para lograr objetivos comunes, predeterminados y específicos respecto de los cuales se otorgan órganos comunes de actuación con mandato representativo, conservando cada uno de los Estados miembros su personalidad y la posibilidad de actuar libremente en todo aquello en que no esté de por medio la confederación. Los objetivos son principalmente de tres clases: para la guerra, para la paz y económicos. En este tipo de organización las resoluciones de los órganos comunes son obligatorias para los Estados miembros pero no para los individuos que pertenezcan a cada Estado, es hasta que estos lo incorporan a su sistema interno deben de obedecerlos todos los individuos de ese Estado. Entre las principales confederaciones podemos mencionar a Suiza o Confederación Helvética, la cual se encuentra organizada mediante la unión de múltiples Estados muy pequeños, que para el régimen interior se denominan cantones, los cuales están sujetos a los órganos comunes pero las decisiones pueden o no ser obligatorias para ellos.

## 3. Federación

El Estado federal es una unión de Estados de derecho político interno investido de soberanía y que forma una unidad política. Los Estados particulares o provincias tienen autonomía participando en el gobierno nacional y a través de éste en la formación de la voluntad del poder del Estado.

Este tipo de Estado compuesto está caracterizado por la existencia de una pluralidad de entidades políticas autónomas que configuran Estados o provincias que coexisten y actúan en restringidos ámbitos al mismo tiempo que opera un sistema orgánico de poder para todo el Estado general, el cual detenta la soberanía y la representación internacional de la pluralidad de Estados. En ella se permite una mejor organización jurídico política que se adecue a una mayor extensión territorial. Es la mejor organización para una distribución del poder público.

Busca salvaguardar la existencia de naciones culturales de las comunidades que tienen lazos de vida en común. La federación tiene su origen en un pacto federal plasmado en una Constitución emitida por la voluntad soberana de los Estados. Los miembros no tienen personalidad propia para todos los asuntos sino que está restringido, ya que ésta la tiene el Estado Federal. Existen múltiples ejemplos de federaciones en el mundo, pero los originadores de este sistema son los Estados Unidos de América y Francia.

#### 1.2.4 Soberanía y la jurisdicción estatal.

La soberanía tiene diferentes sentidos aunque relacionados entre sí. Etimológicamente, soberanía es lo que está encima de todo (de *super*, sobre, se formó *soverania*, soberanía, palabra que según algunos deriva de *super omnia*, sobre todas las cosas).

18

En el contexto del derecho y la filosofía de la estructura interna del Estado, la soberanía denota el poder supremo dentro del Estado. Así hablamos de un poder legislativo soberano y a pesar de haber concluido los tiempos del absolutismo monárquico todavía por cortesía seguimos llamando soberanos a los monarcas.

La soberanía nació a finales de la Edad Media como resultado de las luchas entre el rey francés y el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o como afirma Herman Heller es "aquella unidad decisoria universal y eficaz".

En el siglo XVI Jean Bodin, en su obra *La República*, define a la soberanía como la posura absoluta y perpetua de una República, a la que los ciudadanos pueden apelar en última instancia y que recae en la persona del monarca.

El maestro Luis Moral Padilla define a la soberanía como "la facultad de autodeterminación y auto legislación que tiene un país o, como la facultad de un Estado para darse su propio gobierno y sus propias leyes".<sup>19</sup>

Cuando hablamos del término soberanía en el derecho internacional y en las

<sup>18</sup> MORAL PADILLA, Op cit., p. 13

<sup>19</sup> Idem.

relaciones internacionales estamos frente al reverso de la misma medalla, es decir, puesto que todos los Estados son iguales e igualmente Estados, la soberanía ya no implica la idea de supremacía; al contrario significa la independencia, al no apoyarse en otro Estado para gobernarse.

Se usa también este término en un sentido secundario, en las leyes internacionales denotando la autoridad que un Estado tiene sobre su territorio o conciudadanos, los que se hayan efectivamente bajo su soberanía territorial y personal. La soberanía es un concepto fundamentalmente jurídico y corresponde al *imperium* del derecho romano y comprende el poder supremo para legislar y hacer cumplir las leyes.

La soberanía se manifiesta en dos ámbitos: interno y externo. En el ámbito interno, el Estado (soberano) es la autoridad o poder superior que ejerce sus funciones de manera plena y absoluta, es la voluntad máxima dentro de un determinado territorio; sin embargo, la autoridad estatal está sujeta, limitada a un orden jurídico, de tal suerte que no puede ejercer su poder en forma arbitraria frente a los particulares.

La soberanía en el ámbito externo consiste en la independencia e igualdad del Estado frente a los demás Estados. Esto implica que un Estado goza de inmunidad respecto a los órganos jurisdiccionales de los demás Estados, evitando así, la supremacía de unos Estados respecto a otros.

### 1.2.5 Tratados internacionales y Acuerdos regionales.

Etimológicamente, la palabra *tratado* es un neologismo que proviene de la voz inglesa *treaty*, que designa el mismo vocablo.<sup>20</sup>

Desde el punto de vista gramatical, es el convenio escrito y concluido entre dos gobiernos, tal como un tratado de no-agresión. También designa la obra que trata sobre un tema específico, como un tratado de historia, de filosofía, etcétera.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> HERRERA Z. Tarsicio, y PIMENTEL A., Julio. *Etimología grecolatina del español*. 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 166

<sup>21</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. T. VI. 19ª ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970, p. 1410.

Esta definición es criticable ya que si los tratados fueran celebrados por los gobiernos los cuales son de carácter transitorio, al concluir el periodo gubernamental dejarían de tener vigencia; en cambio, si son celebrados por Estados que son figuras que trascienden en el tiempo, son permanentes, al menos teóricamente, perdurarán hasta que surjan circunstancias que hagan necesaria su terminación.

Por otro lado, desde la perspectiva jurídica La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, o entre Organizaciones Internacionales<sup>22</sup>, define este término en la primera parte de su artículo segundo:

"Artículo 2 Términos empleados:

1. Para los efectos de la presente Convención:
  - a) Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:
    - i. Entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o
    - ii. Entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."<sup>23</sup>

Se puede inferir de este artículo, que la Unión Europea, se constituyó mediante varios tratados internacionales y que da origen además a una organización con toda una estructura administrativa, política y económica. Dicho tratado tiene validez ante la comunidad internacional en virtud de ser un acuerdo internacional entre varios Estados.

Así como el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali,<sup>24</sup> afirmó que, conforme el siglo XXI se acerca se inicia una nueva dialéctica. El mundo se disputa entre dos fuerzas monumentales y opuestas: la globalización y la fragmentación. [...] La globalización está generando una serie de problemas,

<sup>22</sup> Firmada en Viena el 21 de Marzo de 1986 con el antecedente de la Convención sobre el Derecho de los Tratados del 23 de Mayo de 1969

<sup>23</sup> SZEKELY, Alberto *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*. Tomo IV, 2º ed., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 1989 y 1990.

<sup>24</sup> El sexto Secretario General de la ONU (periodo de mandato: 1992-1996).

como los flujos financieros de gran magnitud [...] de un punto a otro del planeta; los alarmantes problemas ambientales, que exponen diferentes tipos de vida a daños irreversibles y generan movimientos masivos de población; la creciente actividad criminal transnacional y hasta una revolución mundial de las comunicaciones que si bien tiene un efecto positivo, genera sobre las instituciones una presión difícil de enfrentar para la cual no estaban preparadas[...].

En lo que toca a las fuerzas de la fragmentación la creciente inseguridad y las demandas insatisfechas a escala nacional llevan a la gente a buscar refugio en grupos pequeños; ello puede promover un sano desarrollo de la sociedad civil, como lo pone en evidencia la proliferación de grupos de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan en causas públicas. No obstante la fragmentación también puede generar fanatismo, aislamiento, separatismo y la proliferación de conflictos civiles.<sup>25</sup>

Debido a estas fuerzas es por lo que se ha presentado el fenómeno de la globalización el cual es una consecuencia de la integración económica.

### 1.2.6 Etapas de integración económica.

La Teoría de la Integración Económica, como parte de la Teoría de la Economía Internacional, estudia los diversos procesos integradores los cuales implican las diversas etapas de la integración.

- **Zona preferencial y sistema general de preferencias**

Técnicamente, estas dos no son etapas de la integración económica, sino más bien constituyen el antecedente inmediato a la primera etapa de integración que es el área de libre comercio, pero su importancia es tal que ha de destacarse en este estudio.

Estas son las formas de asociación económica de menor alcance, las cuales se basan en los acuerdos de cooperación. En ella los miembros de la misma acuerdan concederse los unos a los otros un tratamiento tarifario, diferencial, más favorable que el que otorgan a

<sup>25</sup> RUIZ SÁNCHEZ, Alfredo. *México y La Unión Europea*. Comentarios acerca del número 49 de la *Revista Mexicana de Política Exterior* publicada en 1999.

terceros países. No significa que dejan sin efecto todas las tarifas y derechos aduaneros al comercio entre sí, pero sólo que las mutuas tarifas son más reducidas que las que imponen a las importaciones de otros países, son tarifas diferenciales, llamándose a esa diferencia el "margen de preferencia"<sup>26</sup>

Debemos por ello distinguirlos: la zona preferencial es aquella en la cual se otorgan los Estados miembros, reciprocamente preferencias entre sí, y en el sistema general de preferencias se conceden beneficios a los Estados menos favorecidos del acuerdo por aquellos Estados que se encuentran con un mayor grado de desarrollo económico con relación a determinados aspectos, eso para propiciar e incentivar el comercio internacional a través de las reducciones arancelarias.

El GATT de 1947 es un acuerdo intergubernamental o tratado multilateral de comercio que consigna derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios<sup>27</sup>, y que entró en vigor provisionalmente al no firmarse la Carta de la Habana, reguando las relaciones comerciales entre países hasta 1994, fecha en que se incorporó al Acuerdo de Marrakesh que dio lugar a la OMC

Este sistema general de preferencias lo encontramos en el GATT, cuyos objetivos eran a) Que sus relaciones comerciales y económicas deben atender al logro de niveles de vida más altos, b) La consecución del pleno empleo y un nivel elevado, cada vez mayor del ingreso real y de la demanda efectiva, c) la utilización completa de los recursos mundiales y d) El acrecentamiento de la producción y los intercambios de productos.<sup>28</sup>

Este sistema también es implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la cual determina una clasificación de los países en ricos y pobres y por lo tanto se otorgan beneficios a esos países menos afortunados.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>29</sup> promueve el desarrollo de los países con problemas económicos graves y de esta manera

<sup>26</sup> GUILLERMO ARNAUD, Vicente. *MERCOSUR, Unión europea, NAFTA y los Procesos de Integración Regional*. Ed Abeledo-Perrot, Argentina, 1996, p. 18

<sup>27</sup> MALPICA DE LAMADRID, Luis. *¿Qué es el GATT?*. Ed. Grijalbo, México, 1981, p. 15

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 16-18

<sup>29</sup> Dicha conferencia surgió con motivo de la necesidad de promover la extensión de las ventajas y preferencias a las materias primarias, la cual tuvo lugar de marzo a junio de 1964, y de ella nació un cuerpo permanente o Secretaría General, con el destacado economista argentino Raúl Prebisch, la cual seguiría muy de cerca los pasos del GATT

conseguir la integración de sus mercados. Así cada uno de los gobiernos miembros de la Conferencia acuerdan el desarrollo de estos países mediante el comercio exterior.

Las características principales de los sistemas generales de preferencias radican en el acuerdo de voluntades entre un Estado de mayor grado de desarrollo a otro de menor grado y que no es recíproco, el cual será únicamente de carácter temporal y específicamente sobre determinadas mercancías. Además de que implica una supervisión de parte de quien otorga este beneficio y a la vez es conferido por las unidades administrativas de cada Estado con apoyo en una ley específica, la que va a permitir la disminución de tarifas arancelarias más no implica la supresión de las mismas.

#### • Zona de Libre Comercio

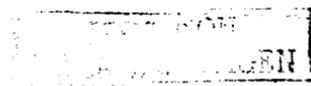
Es considerada como una forma de integración económica fundamental y básica, pues gracias a ella se han desarrollado formas superiores integracionistas. Ella implica un status jurídico que se traduce en un proceso.<sup>30</sup> Es un proceso económico comercial regional en el que se eliminan los derechos aduaneros y demás obstáculos que gravan los intercambios comerciales de sus productos entre los Estados constitutivos del grupo, pero en el cual cada miembro conserva su propia política comercial y arancel aduanero, generalmente distintos, respecto de las importaciones y relaciones comerciales con los países externos de dicha zona. Reducciones en las tarifas son graduales y concesiones a los países de menor desarrollo económico relativo en la zona

Se encuentra regulada en el Art XXIV el GATT señalando "Grupos de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen el derecho de aduana y las demás reglamentaciones comerciales respectivas, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los Estados constitutivos de dicha zona.

La desgravación de las mercancías se realiza en forma gradual en áreas prioritarias de la economía a corto, mediano y largo plazo, ya que no se pueden eliminar totalmente por que estarían entonces en otra etapa de integración.

Tiene como características que el establecimiento de una zona de éste tipo tiene un origen eminentemente convencional, es decir, lo instituyen en instrumento convencional. En el comienzo de aplicación de esta etapa, se prefirió que se celebrara con países vecinos ubicados

<sup>30</sup> PACHECO MARTÍNEZ, op cit. p. 56



geográficamente en una misma zona, por eso se celebró el TLCAN, MERCOSUR, PACTO ANDINO, CARICOM, UE, etc., sin embargo actualmente esta tendencia a sobrepasado las vecindades porque se han celebrado tratados intercontinentales de integración (TLCUEM, entre otros), pudiendo reducirse o ampliarse la zona de libre comercio en atención a la voluntad que tengan los demás Estados para incluirse o excluirse. La eliminación gradual de las tarifas arancelarias con el objetivo principal de la circulación de mercancías, mediante la conformación de listas nacionales y una lista común de desgravación y la aplicación de cláusulas de salvaguardia.

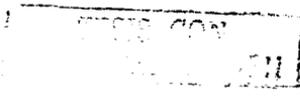
- **Unión Aduanera.**

El Dr. Jacob Viner, en su obra *The Customs Union Issue*, señala que la completa eliminación de tarifas entre los Estados miembros de la Unión Aduanera, el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión y la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros se establece conforme a una fórmula acordada previamente.<sup>31</sup>

El acuerdo del GATT, ahora OMC, en su artículo XXIV define al territorio aduanero como todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios y por Unión Aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, que facilita el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios. Existe una tarifa aduanera externa igual o arancel extemo común acordado por todos los integrantes de la zona. La cesión de la soberanía es sensiblemente mayor que una zona de libre comercio.

De estas definiciones podemos desglosar dos supuestos: a) Los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la Unión; b) cada uno de los miembros de la Unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que en sustancia sean idénticos.

<sup>31</sup> GUILLERMO ARNAUD. op cit , 1996.



Las características principales que surgen de un acuerdo de voluntades en el cual se desbravan las mercancías no sólo los productos originarios sino del universo de mercancías que circulan entre los Estados miembros. Se establece una tarifa Exterior Común y una coordinación en las políticas administrativas de los Estados. Además se implementa un trato diverso hacia países no miembros y permite la cesión de soberanía en cierto grado.

• **Mercado Común.**

Se traduce en representaciones superiores a lo que es un área de libre comercio y una unión aduanera.<sup>32</sup> Supone la eventual y gradual creación de un solo mercado interno de un área determinada, en la cual dejan de operar todas las barreras aduaneras y comerciales, al libre desplazamiento de los factores de la producción y a los productos resultantes de dicha cooperación, en el que los gobiernos de los distintos Estados conforme a su interés nacional acuerdan el establecimiento de esta situación renunciando a parte de su soberanía a las instituciones específicamente responsables de su ejercicio y/o mediante una armonización mutua de las políticas domésticas

Fue permitida por el GATT y sus pilares son las libertades fundamentales del mismo acuerdo, la libre circulación de mercancías, de personas y de capitales y la libre prestación de servicios. No existen aduanas ni barreras tarifarias entre sus Estados miembros, una política comercial común, ocurre el libre desplazamiento de los factores de la producción y se adopta un arancel aduanero unificado frente al exterior. Conduce una mayor eficiencia. Implica una redistribución de recursos y mejorar al máximo la combinación de los factores de la producción.

Lleva implícita la idea de la supernacionalidad ya que a través del proceso económico, con el tiempo se arriba a una unidad nacional y se afecta la entidad cultural de los Estados.

Dentro de las características principales encontramos que permite el libre movimiento de factores de todo tipo ya sean económicos o humanos, y establece ciertas normas de competencia comunitaria y la armonización de la legislación impositiva, la cual siempre es necesaria para la convivencia y mantenimiento de la unión. Además de que se crea

<sup>32</sup> PACHECO MARTINEZ, op cit., p. 67

LIBRARY CONT  
1964

un arancel común exterior y una sola política exterior para terceros países, los cuales evitan la duplicación de impuestos y controversias de recaudación, así como se mantiene una uniformidad de la actuación en materia arancelaria con otros Estados. Mantiene instituciones comunitarias y reglas de origen, además de mecanismos para la solución de controversias, con los cuales los Estados miembros ceden parte de su soberanía a órganos supranacionales en determinados aspectos de su competencia interna y se encuentran obligados a las decisiones que ellas tomen.

• **Unión económica.**

Además de las características de un mercado común, los países Partes del acuerdo coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismo que dictan normas al respecto.

Es una de las etapas superiores de la integración de los Estados en la cual el nivel de integración no es fijo, sino que puede ensancharse a medida que el consenso de la opinión apoya otros campos adicionales de la cooperación. El objetivo principal consiste en fomentar un mercado más amplio, mayor especialización y normas de vida generalmente elevadas, mediante el incremento de la competencia, que se obtiene cuando se retira el mundo del protagonismo económico.<sup>33</sup>

Bela Balassa explica que lo que diferencia a un mercado común es que combina la supresión de restricciones a los movimientos de mercancías y factores de la producción con algún grado de armonización de políticas económicas nacionales, con objeto de suprimir la discriminación debida a disparidades en estas políticas.<sup>34</sup>

Las características esenciales de esta etapa son la cesión en un mayor grado de la soberanía de los miembros. Dentro de esta etapa se establece una política de cambio común, política social y laboral acorde a todos los Estados, el gasto de la unión controlados por un Tribunal de Cuentas. También se acuerdan los aspectos fiscales eliminando la recaudación local. Además por primera vez, se establece una moneda común única para todo el territorio que comprende la unión, al igual que un orden jurídico común, es decir una legislación única aplicable a todos los Estados miembros de la Unión.

<sup>33</sup> PACHECO MARTINEZ, op cit., p. 74

<sup>34</sup> GUILLERMO ARNAUD, op cit., p. 30

• **Integración Económica – Política completa.**

Presupone la unificación total de las políticas económicas, monetarias, fiscales, sociales, anticíclicas y requiere el establecimiento de una sola autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros sin excepción, pero mediante un consenso previo de las entidades que la integran. En esta integración podía decir que se encuentran las federaciones en las que se presenta un solo Estado representante de todos sus miembros y que dirige todas las políticas de la unión, pero que radica en un pacto previo.

Por lo que nos corresponde a nuestro estudio, el compromiso del Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam han ido tan lejos como establecer una unión política y monetaria. En algunos países se consolidan importantes fuerzas políticas que se oponen a la UE. Pero en su mayoría, la opinión pública está de acuerdo en la firma del Tratado. Hoy, el fantasma de la derecha recorre Europa y amenaza con asentarse sobre el creciente desempleo y el deterioro de los niveles de vida de los sectores medios de la población.

Con la firma de dichos acuerdos y el establecimiento de la Unión económica y política, se ha dado un paso significativo hacia la federalización de Europa, o se modera el alcance de las metas propuestas por ser de difícil realización.

Europa ha avanzado en su integración desde que terminó la segunda guerra mundial; sin embargo, han pasado de generación en generación para que se borren las diferencias nacionales y culturales que aun hoy son tan marcadas. Europa sigue dividida por las historias, las lenguas y los arraigados sentimientos nacionales. La ola de expansión económica que permitió soñar durante muchos años con suavizar estas diferencias se ha transformado en una recesión económica moderada pero sostenida.

La integración europea se encuentra en un momento decisivo en el cual se decidirá tanto el futuro de Europa como el de los demás países que integran otras agrupaciones económicas internacionales, lo cual trataremos de poner en claro en esta investigación.

## CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES

### 2.1 La Liga de Naciones y la Organización de Naciones Unidas.

En el mundo contemporáneo, la necesidad de mantener la paz y seguridad internacionales, generó la inquietud de crear un órgano supranacional integrado por todas las naciones para encargarse de verificar el cumplimiento de dichos fines.

Este tipo de organizaciones ha sufrido muchas variaciones y han sido suficientes dos guerras mundiales para comprobar la incapacidad de dichas organizaciones para lograrlo, para ello estudiaremos dichos intentos y la actual Organización de Naciones Unidas.

Al terminar la Primera Guerra Mundial, las pérdidas humanas y los gastos de la guerra eran sin precedentes, cosa que provocó que Europa cediera su puesto hegemónico en el mundo a los Estados Unidos. Además la expansión rusa sobre Europa Oriental era una gran amenaza del comunismo.

En enero de 1919 se reúne en Versalles la Conferencia de Paz, que elabora un tratado de cuatrocientos cuarenta artículos que Alemania se ve obligada a firmar en el mes de junio<sup>35</sup>

En la primera parte se establece la Sociedad de Naciones, misma que había sido propuesta por el presidente Wilson, al definir los objetivos bélicos de los EU en sus catorce puntos, la cual llamó la Liga de las Naciones.

Inició sus operaciones en Ginebra en 1920, en ella se demostraba la preponderancia de las potencias vencedoras. Además de esta Sociedad de Naciones, se creó el Tribunal Internacional de la Haya y la Oficina Internacional del Trabajo.

La inoperancia de esta organización se haría presente en la invasión de Japón a Manchuria en 1931, y el ataque de Italia a Abisinia en 1935. Sin embargo, se demostró que los hechos colonizadores a la fuerza tienen a una oposición democrática mundial enfrentada. Esta

<sup>35</sup> PASTORIZA, José. GÓMEZ N., José L. *Historia del Mundo Contemporáneo*. 4ª ed.: Ed.-Alambra, México, 1994, p. 211.

ineficacia de la Sociedad de Naciones llega a su máximo punto cuando en 1939, al invadir Alemania a Polonia, comienza la Segunda Guerra Mundial.

Durante la Conferencia de Teherán, tanto Gran Bretaña como Estados Unidos se comprometieron a realizar el desembarco en Normandía en mayo de 1944 y en el desmembramiento de Alemania, sin embargo no llegan a un acuerdo sobre las cuestiones territoriales.<sup>36</sup>

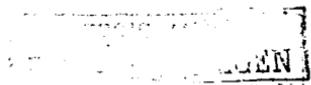
Tanto por lo previsto por la cumbre de Yalta y con anterioridad en la Conferencia de Dumbarton Oaks -distrito de Washington -, celebrada entre Agosto y Octubre de 1944, y a la que asistieron las cuatro potencias rectoras del nuevo orden mundial: EE UU., URSS, Gran Bretaña y China. Se creó el 26 de junio de 1945 la Organización de las Naciones Unidas por la Carta de San Francisco, que fue ratificada por los aliados y un total de 51 Estados.

La ONU, que desarrollaba la idea de la Carta del Atlántico, creadora de la OTAN, coincidía en el tiempo con la creación de grandes organismos internacionales.

El Sistema Monetario Internacional se creaba en la conferencia de Bretón Woods, New Hampshire, en julio de 1944, instituyéndose el Fondo Monetario Internacional (FMI) con sede en Washington, y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), y establecía reglas en materia comercial, que se incorporaron primero en la Carta de La Habana, que creó una Organización Internacional del Comercio, que al no ser ratificada principalmente por Estados Unidos, que entonces era el país que la podía poner en funcionamiento, quedó sin efecto y fue reemplazada por un acuerdo simplificado realizado el 30 de Octubre de 1947, denominado Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), un acuerdo provisional que cobró vida permanente.

En la Conferencia de Bretton Woods, el economista británico John Maynard Keynes, asesoraba a su gobierno sugiriendo establecer una moneda internacional, el "*banco*", que de haberse adoptado, se hubieran evitado muchos de los males monetarios posteriores, como la emisión fiduciaria. La cual ha sido un gran problema que aqueja a múltiples de los Estados europeos y aún de otras partes del mundo, ya que algunas monedas no tienen una fortaleza que les permita competir con las demás a la par.

<sup>36</sup> PASTORIZA, op cit., p. 333



Además de la creación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas del 28 de Marzo de 1947, se creó el primer órgano regional de la ONU, la Comisión Económica para Europa, establecida en Ginebra en Junio de 1947, pero sólo disfrutaría de la posibilidad de emitir informes técnicos.<sup>37</sup>

## 2.2 Organizaciones regionales europeas.

Después de la caída del imperio Romano de Occidente en el año 456, se puede considerar que termina la última gran unión de territorios de Europa, ya que comienzan las divisiones de éstos, lo que originaron su caída.

Pero varios siglos después, durante la época colonial fue indispensable crear nuevos sistemas de organización de las naciones para poder mantener las colonias bajo su dominio, y después de esta etapa, comienzan a darse cuenta de la necesidad de tener aliados o simplemente mejorar sus relaciones con otros territorios, tanto para evitar guerras como para difundir el comercio

Así, comienzan a presentarse en Europa nuevas asociaciones de los pueblos con fines muy limitados y específicos entre los cuales podemos mencionar:

### La división política de América hispana en 1800.

Alrededor del año 1800, España había formalizado una división política de sus provincias de ultramar en América, que incluía fundamentos económicos, fijando límites a los virreynatos del Río de la Plata, del Perú, de Nueva Granada y de Nueva España y a las capitanías generales de Chile y de Guatemala.

En todas estas jurisdicciones se aplicaba el monopolio comercial por parte de la metrópolis, España que asimismo desalentaba o prohibía la instalación de industrias en esos territorios. Ello hacía que otros países muy principalmente Inglaterra, alentarán la

<sup>37</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio. *Historia de la Unión europea*. Dykinson, España, 1997, pp. 55-60.

independencia de los pueblos de América con miras a la colocación de los productos de sus industrias.

### El *Zollverein* alemán.

A fines del siglo XVIII alrededor de trescientos Estados alemanes, sin control de ninguna autoridad central aplicaban individualmente distintos derechos aduaneros.

Al término de las guerras napoleónicas y como consecuencia del Congreso de Viena, en 1815 Alemania fue organizada como una Federación de treinta y ocho Estados, independientes y con libertad para adoptar sus propios sistemas de tarifas y derechos aduaneros.<sup>38</sup>

Bajo la inspiración del economista Friedrich List, se llevó a cabo en la Federación Germánica un movimiento y las negociaciones para unificar en los treinta y ocho Estados individuales las diferentes tarifas, monedas, pesas, medidas y la política económica.

A partir de 1819, alrededor de Prusia y absorbidos a su esfera económica, se fueron incorporando a ésta muchos Estados germanos, hasta que el 1° de enero de 1834 se estableció la Unión Aduanera del *Zollverein* alemán.

En 1834 incluía dieciocho Estados que sumaban una población de 23.500.000 habitantes. Los asuntos del *Zollverein* se acordaban en conferencias generales en donde regía la regla de unanimidad, o sea todos los Estados tenían derecho de veto, llevándose a cabo quince conferencias entre 1834 y 1863. Los ingresos por aduanas exteriores debían dividirse en proporción a la población. Prusia representaba al *Zollverein* en las negociaciones comerciales con otros países, así la Argentina celebró en 1857 un Tratado con Prusia, actuando ésta en nombre de todos los Estados miembros del *Zollverein*.<sup>39</sup> Los acuerdos del *Zollverein* tenían una duración de ocho años.<sup>40</sup>

En mayo de 1841 los acuerdos del *Zollverein* fueron renovados por los próximos doce años y en abril de 1853 por doce años más, época en que la mayoría de los Estados

<sup>38</sup> DELL, Sidney. *Trade Blocs & Common Markets*. Constable & Co. Ltd., London, 1963, pág. 21, citado por CAMPINS ERITJA, Mar. *Proceso de Integración en la Unión Europea*. José María Bosch editor. España, 1996.

<sup>39</sup> PINEDO, Federico. *La Argentina en la Vorágine*. Buenos Aires, 1943, p. 125.

<sup>40</sup> HENDERSON, W. O. *The Genesis of the Common Market*. London, 1962, pp. 92-113, citado por CAMPINS Eritja, Mar. *Proceso de Integración en la Unión Europea*. José María Bosch editor. España, 1996.

germanos estaban incorporados al *Zollverein*, a pesar de la renovada oposición de Austria. En 1865 nuevamente se renovaron los convenios del *Zollverein*.

La Unión Aduanera, alentada por el proteccionista Friedrich List, con sus argumentos expuestos en su libro *The National System of Political Economy* de 1841 y en su periódico *Zollvereinsblatt*, no apuntaba a una "apertura económica" en dirección al mundo sino a una suerte de "clausura económica" de la nación alemana detrás de defensas aduaneras, entre otras cosas, para detener el fuerte ingreso de los productos manufacturados británicos y favorecer la exportación de granos de Prusia.

Ocurrida en 1866 la Guerra de Siete Semanas entre Prusia y Austria, en donde el factor político entre los Estados germanos fue más poderoso que los intereses económicos, ocurrió la disolución oficial del *Zollverein*, pero en la práctica asombrosamente continuó funcionando mostrando el importante papel que había desempeñado en la vida económica de la Alemania de esa época.

En 1866 tiene su fin la Federación Germánica de 1815 y los Estados alemanes se unen en la Federación Alemana del Norte en 1867, que también era una Unión Aduanera y surge un nuevo *Zollverein* por el tratado del 8 de julio de 1867.

Finalmente con el desarrollo del *Zollverein*, unificación económica y federalismo, tuvo especial importancia en la historia de Alemania del siglo XIX. Económicamente contribuyó a la expansión de su industria y comercio. Políticamente, siguiendo a la unión económica, contribuyó a la unión política de Alemania que vino más tarde a través de dos guerras victoriosas conducidas por el conde príncipe Otto von Bismarck, ministro-presidente (primer ministro) de Prusia desde septiembre de 1862 hasta 1890, durante el reinado del kaiser Guillermo I, luego de ser embajador en Rusia y en Francia, contra Austria en 1866 y contra Francia en 1870, que ubicó a Alemania entre las grandes potencias.

Se ha dicho que el *Zollverein* alemán marcó la excepción a la regla histórica de que las uniones políticas normalmente precedían a las uniones comerciales.

#### **Estados Unidos de América.**

Podemos suponer que históricamente no hay razón para pensar que el libre cambio sea el principal objetivo de los mercados comunes. Si bien, por supuesto, en una Unión

Aduanera sus Estados Partes llevan a cabo un libre o relativamente libre intercambio entre ellos, simultáneamente ocurren severas limitaciones al comercio exterior al grupo. Esto fue cierto entre los siglos XVI al XVIII con los imperios coloniales, de grupos de monopolio comercial de las colonias con sus metrópolis y posteriormente de Estados Unidos de América y el *Zollverein* alemán reaccionando frente a la hegemonía y agresividad comercial británica.

Vemos a Estados Unidos como el ejemplo clásico de un mercado común exitoso, luego de la desaparición de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, sin contar a la actual Unión Europea.

El proteccionismo norteamericano aún existente, es materializado en 1791 por Alexander Hamilton, entonces ministro del Tesoro, quien propuso en su conocido "Informe sobre Manufacturas" la protección de las industrias nacientes, el proteccionismo al interés local contra todo lo que lo interfiriera, cubriendo tanto la protección industrial como la agrícola.<sup>41</sup>

Durante décadas los Estados del Sur de Estados Unidos se inclinaron por el comercio libre y estimaron como muy altas las tarifas aduaneras, mientras los Estados del Norte eran proteccionistas y consideraban las tarifas demasiado bajas para la defensa de sus intereses. Esta diferencia fue uno de los puntos fundamentales que se decidieron durante la Guerra Civil.

El fin de la Guerra Civil, en abril de 1865, con la victoria del Norte, permitió una mayor protección para la industria norteamericana.

El resultado de la Guerra Civil constituyó tanto la consolidación política como la económica de Estados Unidos. Dio un mayor desarrollo del mercado común doméstico proporcionado por un alto nivel de protección contra el resto del mundo.

Debemos tener bien claro que desde su primer momento el mercado común norteamericano protegió sus intereses internos (*inward looking*) más que atender el intercambio con el exterior (*outward looking*). Así el presidente McKinley al anunciar su dura Ley Tarifaria de 1890 señaló que era "proteccionista en todos sus párrafos y americana en cada línea y palabra" y en 1897 se aumentaron aun más los derechos de importación.<sup>42</sup>

En tanto no se llegue por ahora y por largo tiempo a un utópico Estado mundial único, todo sistema de bloques de comercio privilegiado, tanto como lo fueron los de los imperios coloniales o las

<sup>41</sup> PASTORIZA, op cit., p. 88

<sup>42</sup> GUILLELMO ARNAUD, op cit., p. 41.

formas actuales de mercados comunes, significa interferencia con la libre circulación del comercio a escala mundial.

Podemos considerar que las experiencias del mercado común norteamericano y del *Zollverein* hacen pensar que la unificación (integración) económica implica más proteccionismo que libre cambio con el exterior.

El *Zollverein* es considerado históricamente la más importante y exitosa Unión Aduanera y en muchos casos ha servido como modelo.

#### EL BENELUX.

Otro antecedente contemporáneo de unión económica es la Unión Económica (aduanera-ferroviaria-consular) que en Bruselas el 25 de julio de 1921, acordaron Bélgica y Luxemburgo, luego disuelta en razón de la guerra en 1940. Pero luego como primer paso para lograr en la posguerra una mayor integración en Europa Occidental, se llevó a cabo la formación del BENELUX, del cual el estadista belga Paul-Henry Spaak fue uno de los arquitectos

Esta unión fue Constituida por la Convención de Unión Aduanera, firmada en Londres el 5 de septiembre de 1944 y por el Protocolo aclaratorio e interpretativo firmado en La Haya el 14 de mayo de 1947, el BENELUX, integrado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, luego de su ratificación el 3 de julio de 1947, comenzó a funcionar el 1º de enero de 1948.

El objeto del Acuerdo era abolir los derechos aduaneros dentro de la Unión y aplicar una tarifa común a las importaciones de otros países, incluyendo la resolución de ir más allá de una unión aduanera y lograr una verdadera unión económica. En su momento se le calificó como "el único ejemplo de sentido común en el mundo".<sup>43</sup>

Todavía en la década de los 60's tenía una operatividad limitada, entre otras cosas debido a su poco tamaño y trascendencia en Europa y problemas en la balanza de pagos.

<sup>43</sup> STRAUSSZ HUPÉ, Robert, POSSONY, Stefan T., *International Relations*. New York, 1950, pp. 520 y 913-992.

### Otros intentos para la Unión Europea.

En 1923, el conde austriaco Coudenhove-Kalergi funda en Viena la "Unión Paneuropea", con el objeto de lograr la federación político-económica del continente, reivindicando la creación de los "Estados Unidos de Europa". Es de señalar que Coudenhove y sus seguidores supieron siempre que la reconciliación franco-germana era la clave de la construcción de Europa.

El estadista francés Edouard Herriot declaró en 1925, que no concebía una satisfacción mayor que "ver un día aparecer los Estados Unidos de Europa".

El 21 de julio de 1926 economistas alemanes y franceses dieron a conocer un "Manifiesto", orientado a derribar las murallas aduaneras en toda Europa. Esta propuesta respondía a los intereses de los tres grandes Estados industriales, Alemania, Francia y Gran Bretaña y hubiera matado a las industrias nacientes de las otras naciones europeas, con un predominio industrial al que hubiera seguido la hegemonía política, por lo cual no prosperó.<sup>44</sup>

El 17 de mayo de 1930 el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Aristide Briand, sometió a la Liga de las Naciones su propuesta de una Unión Europea, consistente en un lazo federal a establecerse entre los veintisiete Estados europeos miembros de la Sociedad de las Naciones. Reconocía que la unión federal "en ningún caso afectaría los derechos de soberanía" de los Estados miembros, indicando que su propósito era que las naciones que habiaban una determinada zona geográfica deberían de alguna manera obrar juntamente sin necesidad de integrar sus sistemas sociales y políticos.<sup>45</sup>

El principal objetivo de la organización del proyecto de Briand se basaba en la seguridad militar regional. Implícitamente buscaba un acercamiento entre Francia y Alemania y colocaba a la integración económica en segundo lugar. La Unión Soviética no era entonces miembro de la Liga de las Naciones y Gran Bretaña consideraba que tal organización disminuiría la dependencia de Francia de ella, como asimismo su influencia en Europa

<sup>44</sup> BUNGE, Alejandro E., *La Economía Argentina*. Vol. IV, Buenos Aires, 1930, p. 66

<sup>45</sup> STRAUSS HUPE - POSSONY, n T, op. cit., pp. 882-883.

Occidental. El proyecto fracasó y fue archivado en la Liga de las Naciones.

También Churchill, el 19 de septiembre de 1946, señalaba en Zurich que "...para reconstruir la familia europea... debemos crear una especie de Estados Unidos de Europa..."<sup>46</sup>

### 2.2.1 Plan Marshall de 1947.

A principios de 1947, el presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman y sus principales colaboradores, el Secretario de Estado Deán Acheson, William Clayton, el general Marshall, Georges Kennan, entre otros, decidieron hacer una intervención económica en favor de los países europeos, con la finalidad de preservar sus sistemas democráticos frente al expansionismo comunista y de favorecer a la llamada "*Doctrina Truman*", política de contención o detente.

John Foster Dulles, portavoz de política exterior, el 19 de Enero de 1947, estaba a favor de la unificación de Europa y el Senador Full-bright conseguiría que el Congreso adoptara, el 1 de Marzo de 1947, una resolución favorable a la creación de los Estados Unidos de Europa en el marco de las Naciones Unidas.

La intervención económica de los Estados Unidos comenzó en Marzo de 1947 mediante la ayuda en favor de Grecia y Turquía.

El centro principal de este proceso de ayuda fue el discurso pronunciado por el General Marshall, en Harvard, el 5 de Junio de 1947, que configuraba lo que después se denominaría el **Plan Marshall**.

Georges Catlett Marshall se había convertido en un héroe desde la Primera Guerra Mundial y tras una breve estancia en Asia, volvió a Fort Benning —Georgia—, donde formó a una generación de jefes militares. Tras el comienzo de la II Guerra Mundial, se convierte en el principal asesor de Roosevelt y preside el *Combined Chiefs of Staff*—aliados—, estableciendo una estrategia periférica y acompañando a los presidentes a las Conferencias Internacionales —Casablanca, Quebec, Teherán, Yalta y Postdam.

<sup>46</sup> GUILLERMO ARNAUD, op cit. p. 48.

El 21 de Enero de 1947 era nombrado Secretario de Estado y junto a su equipo de colaboradores preparó el Plan de Ayuda a Europa, que le valdría la obtención del Premio Nobel de la Paz en 1953. Aquel Plan no exteriorizaba sino las propias ideas expresadas por Deán Acheson en una intervención ante el delta Council de Cleveland (8 de Mayo de 1947).<sup>47</sup>

En 1949 se intentó extender la Unión Aduanera Franco-Italiana al BENELUX, al contrario Gran Bretaña, por su parte, planeará su Unión Económica con los Países Escandinavos —UNISCAN.

Estos intentos fracasaron pero la idea norteamericana de la unificación de Europa prosperó cuando dieciséis países europeos deciden participar en el Plan Marshall, instituyendo una organización conjunta y aplazando asimismo, la completa instauración de una Unión Aduanera. El proyecto se firmaba el 22 de Septiembre de 1947 y el déficit europeo se evaluaba en 22 millones de dólares.

Finalmente, el 16 de Abril de 1948 se creó la Organización Europea de Cooperación Económica —OECE—, signada por dieciséis Estados: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía, así como por los comandantes de las zonas de ocupación de Alemania hasta la incorporación de ésta como miembro en Octubre de 1949.<sup>48</sup>

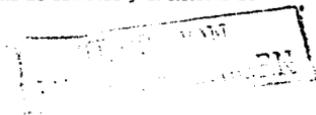
En su Preambulo, la Convención manifiesta que en su consideración "una economía fuerte y próspera es esencial para salvaguardar las libertades y acrecentar el bienestar general, lo cual contribuirá al mantenimiento de la paz", lo cual constituiría su primordial objetivo.

Su articulado estatuye como órganos un Consejo, compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores o sus representantes, que adoptará decisiones por unanimidad, al frente del cual figurará un Presidente, un Comité Ejecutivo, integrado por 7 miembros; numerosos Comités Técnicos, un Secretario General, y también una Conferencia Económica Permanente, preveía el envío continuo de informes y consultas, y la formación de pequeños grupos de expertos.

La OECE tendría en cuenta la relación entre el sistema de cambios y el sistema de

<sup>47</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op cit. p.66 y 67.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 70.



pagos. El 19 de Septiembre de 1950 comenzó a funcionar la Unión Europea de Pagos, que organizó una compensación multilateral de los saldos bilaterales. La OECE se propuso, ante todo, una política de liberalización de cambios, combatiendo las trabas a la libertad de comercio, restricciones, prácticas discriminatorias, barreras aduaneras y subvenciones a las exportaciones.

La OECE se instaló en París en el Château de la Muette, donde se mantendrá durante muchos años, transformándose en 1960 en la OCDE.

### 2.2.2 Pacto de Bruselas de 1948. La Unión Occidental.

El Tratado de Bruselas de 17 de Marzo de 1948, fue firmado por los "Cinco" que integran la Unión Occidental: Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido, estableciéndolo como un Tratado de asistencia mutua en caso de agresión y de colaboración entre los Estados signatarios en materia económica, social y cultural y con una validez de cincuenta años.

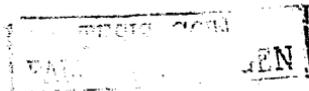
En dicho Tratado figura de modo expreso impedir a Alemania toda renovación de su política de agresión, perseguir el desarrollo económico de los países integrantes —Art. 1—, elevar el nivel de vida de los pueblos y multiplicar sus relaciones culturales.<sup>49</sup>

Se crean dos instituciones:

- Consejo consultivo compuesto por los cinco ministros de Asuntos Exteriores que adopta los acuerdos por unanimidad;
- Comité Permanente, creado en Londres e integrado por embajadores de los cuatro países y un funcionario británico; los litigios se enviarán al Tribunal Internacional de La Haya.

Los Cinco solicitaron una ayuda material en equipamiento y en dólares para contribuir al rearme europeo fundamentada sobre la ayuda del Plan Marshall, la *Military*

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 72.



*Assistance Program* fue votada en octubre por el Congreso.

La Unión Occidental se configura como la primera etapa de la cooperación internacional en todos los dominios y fundamentalmente en el plano diplomático y militar: un Comité Militar permanente en Londres elaborará planes de defensa. Desde el verano de 1948 el Estado Mayor común se instala en Fontainebleau al mando del General Montgomery: un Comité Financiero estudiará los problemas de producción de los equipamientos militares.

El 20 de julio de 1948, Georges Bidault propuso la iniciativa en la sesión del Congreso Consultivo del Tratado de Bruselas, y el 26 de Octubre de 1948 se toma la decisión de constituir un Comité para el estudio y el desarrollo de la Unidad Europea, compuesto por 18 personalidades de los cinco estados signatarios del Tratado de Bruselas, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y se reúnen para establecer los estatutos del consejo de Europa, invitando a Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Suecia. Los estatutos se firman en Londres el 5 de Mayo de 1949 y se establecen los órganos del Consejo.

Este Comité realizó la Convención Europea de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y que entra en vigor el 3 de septiembre de 1953.

En las Conferencias de Londres —25 de Septiembre al 3 de Octubre de 1954— y de Paris —20 a 22 de Octubre—, adoptó el 23 de Octubre los siguientes acuerdos:

- El restablecimiento de la soberanía de Alemania Federal, modificando los acuerdos de Bonn de 26 de Mayo de 1952.
- La reforma del Tratado de Bruselas mediante el ingreso de nuevos miembros y la creación de la Unión Europea Occidental —UEO.

En Paris se firmaron 4 protocolos anexos al Tratado de Bruselas que, además de finalizar con el régimen de ocupación militar de Alemania, definían una nueva organización —UEO— a través del procedimiento de la cooperación intergubernamental.

Sus competencias eran básicamente militares; muy pocas en materia económica, y en materia política su competencia era de orden general al "*promover una política de paz, la*

1954  
1954

*unidad y la integración progresiva de Europa...*<sup>50</sup> Las actividades sociales y culturales serían transferidas al Consejo de Europa en 1960.

Como órganos de la UEO fueron establecidos:

- El Consejo, institución principal que toma decisiones por unanimidad, y en materias diversas, según los protocolos II, III y IV por mayoría de dos tercios o mayoría simple.
- La Asamblea, órgano parlamentario que no existía en el Tratado de Bruselas, formado por representantes de los Estados miembros, cuya función era la de ejercer un cierto control sobre el Consejo, quien enviaría a la Asamblea un informe sobre la materia de control de armamentos. La Asamblea, además, realizaba recomendaciones, como sería la relativa a la adhesión del Reino Unido a la CEE, efectuada el 25 de Marzo de 1963.
- El Consejo Permanente, compuesto por los embajadores de los Estados miembros, la Agencia para el Control de Armamentos y el Comité Permanente de Armamentos.

Los Acuerdos de París, que instituyeron la UEO, fueron ratificados por Alemania y Francia —30 de Diciembre, 387 votos contra 260— y asimismo por Italia y el BENELUX.

Francia y Alemania suscribieron al margen una serie de acuerdos comerciales y culturales, y con respecto a la importante cuestión de El Sarro, tras haberse considerado para aquel territorio la posibilidad de erigirlo en un Estado Europeo independiente en el marco de la UEO, finalmente se reincorporo politicamente a Alemania el 1 de Enero de 1957.

Sin embargo, la actuación de la UEO sería esporádica, prefiriendo los Estados acudir a la OTAN para las negociaciones diplomáticas militares, y a la OECE para las cuestiones económicas.

### 2.2.3 Plan Schuman de 1950.

Los problemas de la reconstrucción de Europa y en particular de Alemania provocan desacuerdos entre los aliados occidentales que eclosionan en 1950 cuando los secretarios de Estado para Relaciones Exteriores de Estados Unidos y de Gran Bretaña solicitan a Robert

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 106.

Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, que para el 9 de mayo presente una propuesta para integrar a Alemania Federal en el concierto occidental. El ministro Schuman recurrió a un hombre de gran experiencia a lo largo de una carrera internacional sumamente rica y dilatada: Jean Monnet, comisario del Plan Francés de modernización. La pregunta era ¿Que hacer con Alemania? Para Monnet, la tensión existente en la alianza occidental quedaría atenuada fomentando la unidad europea.<sup>51</sup>

Se elaboró una propuesta para buscar una solución a la integración de Alemania Federal en la Europa occidental. Se anunció la Declaración del 9 de Mayo de 1950, que decía: "El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una alta autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa."<sup>52</sup>

En su discurso ante el Parlamento de Bonn, el 13 de junio de 1950 el Canciller Adenauer resaltó el acuerdo sobre el carbón y el acero como partida hacia la realización de una estructura federativa de Europa.<sup>53</sup>

El 20 de junio de 1950 había comenzado una Conferencia internacional en Paris para sentar las bases de un posterior Tratado. Durante 10 meses, los expertos redactaron un proyecto que el 19 de Marzo de 1951 estaba a disposición de los Ministros de los Seis para realizar el último examen. Se firmó el 18 de Abril de 1951 en Paris por los seis representantes de los Estados Adenauer -Alemania-, Van Zeeland y Meurice -Bélgica-, Sforza -Italia-, Bech -Luxemburgo- y Stiker y Van den Brink - Países Bajos-.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 74

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 93.



#### 2.2.4 Tratado de París de 1951.

La integración económica continuó y por el Tratado de París firmado el 18 de abril de 1951, nació la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la CECA, que convirtió en realidad el Plan Schuman de 1950. La Alta Autoridad común de la CECA pasó a estar presidida por Jean Monnet. A esta primera comunidad europea se unieron seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo ("Los Seis").

La comunidad controlaría el aprovisionamiento regular y la fijación de precios. La realización del Mercado Único sería progresiva: un período preparatorio y otro de transición permitirían la adaptación de las industrias a las nuevas condiciones. Asimismo, el Tratado asimilaría la organización Internacional del Trabajo (OIT).

Mediante este Tratado se creaban 4 grandes instituciones:

- La Alta Autoridad, independiente de los gobiernos, encargada de definir periódicamente los objetivos de producción y de modernización a medio plazo y de garantizar la supervivencia de las empresas siderúrgicas y carboníferas gracias a un fondo común. Compuesto por nueve miembros designados por seis años; ocho nombrados de común acuerdo, el último por cooptación de entre ellos. Jean Monnet sería el primer Presidente
- El Consejo de Ministros, que representaba a los seis países. Su misión era la de coordinar el trabajo de la Alta Autoridad con el de los gobiernos. El voto, por unanimidad para las cuestiones más importantes, y por mayoría para las demás.
- La Asamblea de la Comunidad, que agrupaba a 78 miembros. Francia, República Federal e Italia (18), Bélgica y los Países Bajos (10) y Luxemburgo (4). Su elección dependía de las modalidades propias de cada país. La Asamblea controlaba a la Alta Autoridad, que debía presentarle un informe anual
- La Corte de Justicia, encargada de velar por la aplicación y la interpretación del Tratado. Estaba formada por 7 jueces nombrados por 6 años.

La CECA ha representado una nueva forma de estructura interestatal, como el laboratorio en el seno del cual se ponen a prueba ciertos principios y mecanismos de la Unión.

El éxito como primera Comunidad Europea, sobre la experiencia de una integración parcial, favoreció el desarrollo de las relaciones entre los Seis y contribuyó a la elaboración de otros proyectos, y sobre todo a la ampliación del Mercado Común del carbón y del acero a otros sectores de la economía.

El 10 de febrero de 1953 el Mercado Común fue abierto para el carbón y el mineral del hierro, y el 1 de Mayo de 1953 para el acero

En Europa era evidente que la integración económica era el único camino claro hacia una unidad que debería llegar tras un largo periodo. El fracaso de la UEO había demostrado que la unidad política y militar era aún una utopía

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

### 2.2.5 Tratado de Roma de 1957.

Demostrado el interés que tenían los Estados miembros de la CECA de seguir desarrollando la idea de una Europa unida, los ministros de Relaciones Exteriores de los seis países celebraron la Conferencia de Messina en junio de 1955 y declararon que "el desarrollo de una Europa Unida debía continuar mediante el desarrollo de instituciones comunes, la progresiva fusión de las economías nacionales, la creación de un "mercado común y la progresiva armonización de sus políticas sociales".<sup>54</sup> Los seis ministros encomendaron a un comité la elaboración de un informe sobre las posibilidades de una integración progresiva, que se reunió bajo la presidencia de Paul-Henry Spaak, el arquitecto del BENELUX.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 85.

El 29 de mayo de 1956 el informe del "Comité Spaak" fue aprobado en Venecia por los seis ministros de Relaciones Exteriores. En octubre de 1956 Gran Bretaña señala su preferencia por una zona de libre-cambio.

En noviembre de 1956 Francia y Alemania Occidental solucionaron algunas de sus diferencias sobre el mercado común y acordaron sobre el futuro del Saar y la construcción del Canal Mosella, y sus jefes de gobierno tuvieron una última reunión en París en febrero de 1957.

El 25 de marzo de 1957, Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, firmaron en Roma los tratados constitutivos de la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (EURATOM) y de la *Comunidad Económica Europea* (CEE), los cuales entraron en vigor el 1º de enero de 1958. Los tres tratados, CECA, EURATOM y CEE, integraron lo que se conoce como la "Europa de los Seis".

#### 2.2.5.1 EURATOM.

El Tratado que instituye la Comunidad Atómica Europea —EURATOM— fue asimismo firmado el 17 de Abril de 1957, y su configuración fue análoga a la de la Comunidad Económica Europea, con la cual compartirá las dos grandes instituciones de la Asamblea y de la Corte de Justicia.

El Tratado del EURATOM está configurado por un preámbulo y tres partes con un total de 223 artículos. En el Preambulo se manifiesta que los Estados signatarios se declaran "*resueltos a crear las condiciones de desarrollo de una pujante industria nuclear*".

La primera parte precisa las misiones de la Comunidad y las funciones que le corresponden: "*La Comunidad tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias, a la creación y crecimiento rápidos de las industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros, y al desarrollo de los intercambios de los demás países*".<sup>55</sup>

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.92.

La segunda parte del Tratado se ocupa de las disposiciones favorecedoras del progreso en el dominio nuclear: desarrollo de la investigación, difusión de conocimientos — Art. 12 a 29—, protección sanitaria —Art. 30 a 39—, investigación, empresas comunes, aprovisionamiento, —Art. 52 a 76—, controles de seguridad —Art. 77 a 85—, régimen de propiedad, establecimiento de un mercado nuclear, que entrará en funcionamiento un año después de la entrada en vigor del Tratado, y relaciones internacionales.

La tercera parte desarrolla las instituciones análogas a las del Mercado Común: la Asamblea y la Corte de Justicia, que son comunes, y asimismo la mayoría del Consejo.

En el marco de sus competencias, el Tratado EURATOM ha podido realizar importantes misiones como:

- El desarrollo de investigaciones comunes y especialmente de centros de investigación —ISPRA, MOL, GEEL, PETTENS.
- El establecimiento de normas comunes de seguridad para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores del sector.
- La concesión de préstamos para instalaciones nucleares con fines civiles — préstamos EURATOM.
- El aprovechamiento regular de minerales y combustibles nucleares por parte de los usuarios de la Comunidad.
- La puesta en marcha de un servicio de control de seguridad a cargo de funcionarios europeos con sede en Luxemburgo, y con acceso a todas las instalaciones de la Comunidad.

A partir de 1967, la CECA sufrirá una gran crisis de estructura, de mercado, financiera y política que acabará traduciéndose en la imposibilidad de imponer un programa comunitario.



### 2.2.5.2 Comunidad Económica Europea (CEE).

El mercado común, completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros y el establecimiento de una tarifa uniforme o arancel externo común (AEC)<sup>56</sup> sobre las importaciones del exterior de la Unión, está definido y autorizado por el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se trata de un *acuerdo de trato preferencial*, en este caso entre países desarrollados entre sí, que afecta las reglas del libre comercio internacional.

Concepto que debe precisarse es que las organizaciones comunitarias europeas son esencialmente un *proyecto político*, no económico, aunque su consecuencia les brinde beneficios económicos.

La Comunidad Económica Europea tuvo por fin constituir una unión aduanera en 1967, un mercado común, entre sus Estados miembros. Fue como una rendición del poder nacional individual a la comunidad.

El Tratado de la CEE comienza, según se observa, con un Preámbulo en el que se declara que los Estados signatarios "*están determinados a establecer los fundamentos de una unión sin fisuras más estrecha entre los países europeos*"<sup>57</sup>.

Contiene un total de 248 artículos y se encuentra dividido en cinco partes, las cuales especifican diversos puntos del tratado

La primera parte define los principios generales que rigen a la Comunidad, los cuales son obligatorios para todos sus miembros

La segunda expone la modalidad de la libre circulación de mercancías, el calendario del desmantelamiento aduanero, la eliminación de las restricciones cuantitativas, los objetivos de la política agrícola común, las modalidades de la libre circulación de personas, servicios y capitales, y los objetivos de una política común de transportes

La tercera parte, llamada "*La Política de la Comunidad*", contiene las

<sup>56</sup> Se habla de un arancel común a las importaciones y general a cada uno de los Estados Miembros, independientemente del que por un tratado comercial anterior los Estados Miembros estén obligados a aplicar, por lo que para todos los demás casos en donde se actúe como UE, esta tarifa será aplicable.

<sup>57</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op cit., p 115.

UNEN

disposiciones en materia de concurrencia, fiscalidad, acercamiento de las legislaciones, balanza de pagos, comercio, y las disposiciones sociales, los fundamentos de un Fondo Social Europeo y la puesta en marcha de un Banco Europeo de Inversiones.

El cuarto segmento fija los lineamientos que van a seguir todos los miembros de la comunidad con los terceros países no miembros, territorios no europeos, que posean relaciones particulares con los Estados Miembros.

La quinta parte establece las Instituciones de la CEE, que son:

- **La Asamblea Europea** —Art. 137 a 144— formada por delegaciones designadas por los Parlamentos nacionales de los "Seis". Puede votar por mayoría de dos tercios una moción de censura que obligaría a los miembros de la Comisión Europea a dimitir. La Asamblea queda convertida en una entidad común para las tres Comunidades.
- **El Consejo** —Art. 144 a 154— instituido como órgano de decisión y de coordinación de las políticas de los Estados miembros. Integrado por representantes de los gobiernos, dispone de poder de decisión y sus acuerdos se toman por mayoría cualificada, salvo normas contrarias. Se establece un índice de ponderación entre los votos. Francia, Alemania e Italia disponen cada una de cuatro votos. Bélgica y Holanda de dos cada una, y Luxemburgo de un voto. La mayoría cualificada es de doce votos.
- **La Comisión** —Art. 155 a 163— formada por miembros independientes nombrados por el Consejo por unanimidad. Dispone de poder de decisión propia y participa en la formación de las actas del Consejo. Tiene la iniciativa de las políticas comunitarias y garantiza la ejecución. Dirige los servicios necesarios para hacer funcionar la Comunidad.
- **El Tribunal de Justicia** —Art. 164 a 168— garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Compuesto por jueces, controla la legalidad de las actas del Consejo y de la Comisión. Es también de las tres Comunidades.
- **El Consejo Económico y Social** —Art. 189 a 198— quedará configurado por representantes de los productores agrícolas, trabajadores, hombres de negocios y artesanos. Tiene carácter consultivo, y sus miembros no pueden recibir mandatos imperativos.
- **El Presupuesto** —Art. 199 a 209— deberá ser equilibrado. La adjudicación del presupuesto se distribuye: Francia, Alemania e Italia 28 por 100 cada una, Bélgica y



Países Bajos 7,9 por 100, y Luxemburgo 0,2 por 100.<sup>38</sup>

Aquellas instituciones eran similares a las de la Comunidad del Carbón y del Acero, pero la Comisión ostenta menos poderes que la Alta Autoridad, y no posee tan marcado carácter supranacional. En cambio, la exclusividad del derecho de iniciativa en sus manos permanece como un instrumento de gran eficacia.

La CEE prevé un período de doce años, en principio, para la puesta en marcha de la Unión Aduanera, que finalizará en 1970. Después de 1970, la integración sectorial definirá los períodos transitorios especiales, presupuesto, política monetaria y política fiscal, sin contar con el período transitorio general, que se abriría en 1973 para los nuevos países adheridos.

La unificación institucional entre las tres Comunidades — CECA, CEE y CEEA (EURATOM)— se realizaría en dos etapas. Desde 1957 se establecen órganos comunes de control: la Asamblea, el Tribunal de Justicia y un órgano consultivo común a la CEE y a la CECA, el Consejo Económico y Social. Unos años después, en virtud del Tratado de 8 de Abril de 1965, se procedió a la fusión de los ejecutivos, un Consejo único y una Comisión única, así como la organización común de los cuadros administrativos y funcionariales.

Por su parte, Gran Bretaña tenía su concepción en favor de la creación de una Unidad Económica Europea. Como consecuencia de la falta de acuerdo entre Gran Bretaña y los países miembros de la Comunidad Económica Europea sobre el sistema de integración a adoptar: unión aduanera o zona de libre comercio, se constituyó la *Asociación Europea de Libre Comercio* (EFTA o AELC), por el Tratado de Estocolmo del 20 de noviembre de 1959, integrada por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, Finlandia fue miembro asociado y luego se incorporó Islandia.<sup>39</sup>

El Tratado de Estocolmo fue consecuencia del éxito del Tratado de Roma. A estos siete países los unió el ser neutrales, el temor a la política agrícola de la CEE y, para como conjunto de Estados, poder negociar mejor con la CEE que como países aislados, a más de que le permitía a Gran Bretaña tener tarifa especial con su *Commonwealth*, de cincuenta Estados.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 115-116.

<sup>39</sup> CAMPINS ERITJA, *Mar. Proceso de Integración en la Unión Europea*. José María Bosch editor, España, 1996, p. 142.

Pero Gran Bretaña temía que si se mantenía alejada de la Comunidad corría el riesgo de quedarse aislada políticamente, a más de perder oportunidades para su comercio.

El tema de mayor controversia en Gran Bretaña, para el caso de incorporarse a la CEE, fue el de la soberanía. El solicitar el Reino Unido su admisión a la CEE, en agosto de 1961, dio lugar a un extenso debate en el Parlamento británico.

En 1961, el Consejo de Europa adoptó en Turín la carta Social Europea, entrando en vigor en 1965, con los derechos económicos y sociales como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la asistencia médica, a la organización sindical y a las negociaciones colectivas. Esta Carta sería completada por un Protocolo de 1988 y el sistema de garantías en 1991.

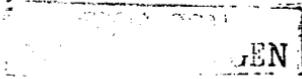
#### *Ampliación de la Comunidad Económica Europea*

Gran Bretaña realizó negociaciones durante dieciséis años para su admisión a la CEE, chocando con la actitud del general De Gaulle de Francia.

Como consecuencia de la aceptación de sus pedidos de admisión, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se incorporaron el 1º de enero de 1973. Grecia lo hace el 1º de enero de 1981. España y Portugal el 1º de enero de 1986, constituyendo la Comunidad Económica de doce países. Groenlandia, perteneciente a Dinamarca, se retira de la CEE en febrero de 1984.

Durante estas negociaciones, se llegó a un compromiso con la firma, en julio de 1972, de un Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados miembros de la CEE y de la AELC (seis + siete) Acuerdo que entró en vigor el 1º de enero de 1973, siendo los países de la AELC: Suecia, Austria, Suiza, Portugal, Islandia, Noruega y Finlandia.

En 1975, se ejercen fuertes presiones para obligar al gobierno inglés para retirarse de la Comunidad Europea debido a la crítica sobre la pérdida de soberanía por la participación en la CEE Respondiendo a esa preocupación, el primer ministro británico, Edward Heath, en la Cámara de los Comunes, en la sesión del 10 de abril de 1975, dijo:



"Para mí la soberanía no es algo para ser atesorado, estéril e infecunda, protegida cuidadosamente... No, es algo que nosotros como sus custodios debemos usarla conforme los intereses de nuestro país. (Permanecer en la CEE) ese sacrificio de soberanía, si queremos ponerlo en ese extremo, o ese compartir, transferir u ofrecer soberanía, ha sido perfectamente justificado. El salir fuera de la CEE y quedarse sola, significa para Gran Bretaña la pérdida de influencia política, comercio, empleo y una pérdida masiva de inversión extranjera. El asunto principal fue político. La única forma de que Gran Bretaña ejerciera su influencia, la única manera de mantener la unidad y la defensa de Occidente ha sido permaneciendo Gran Bretaña en la CEE".<sup>60</sup>

#### **La transformación de la OECE en la OCDE.**

Buscando el desarrollo de la cooperación económica entre Estados Unidos y los Estados europeos, se organizó en 1959 un Congreso de representantes de países de la OTAN mediante la cual pretendían transformar la OECE, al tiempo que el propio Jean Monnet planeaba a Douglas Dillon, Subsecretario de Estado norteamericano, la idea de reorganizar la OECE con la presencia de Estados Unidos y Canadá.

En Enero de 1970 se reunieron en París los miembros de la OECE junto con Estados Unidos y Canadá. Los británicos aceptaron dicha transformación y, finalmente, el 14 de Diciembre de 1960, se produjo la entrada de Estados Unidos y de Canadá en la OECE, que pasó a transformarse en la OCDE, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, reconstituyéndose de este modo su estructura y sus funciones.

Con la entrada de los dos grandes países americanos, el organismo había dejado de ser europeo, y su expansión alcanzará en 1964 a Japón, en 1970 a Finlandia, en 1971 a Australia y en 1973 a Nueva Zelanda, todos ellos países industrializados de economía de mercado.<sup>61</sup>

La estructura orgánica de la OCDE es similar a la del organismo de la que procede, siendo la máxima autoridad el Consejo, que aprueba las decisiones y sus funciones principales

<sup>60</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op cit., pp. 120

<sup>61</sup> Ibidem, p. 123.



son el desarrollo de la liberalización de cambios, los movimientos de capitales y el desarrollo de las políticas económicas y de los mecanismos monetarios, instaurándose a través del Acuerdo Monetario Europeo firmado el 15 de Agosto de 1955, la libre convertibilidad de la monedas.

### **2.2.6 Acuerdo de Schengen y el Acta Única europea de 1986.**

#### **Acuerdo de Schengen**

En junio de 1984 el Consejo Europeo adoptó el principio de la supresión de los trámites de aduana y de policía para las personas que circulan dentro de la Comunidad, para lo cual Francia y Alemania firmaron el Acuerdo de Sarrebruck en julio de 1984.

Así, el 14 de junio de 1985 en Schengen, Luxemburgo, se firma un Acuerdo entre Francia, Alemania Occidental, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes.

También el 19 de junio de 1990 se firma en Schengen un Convenio Complementario de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1985, relativo también a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Lo acuerdan Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y la República Federal de Alemania. Italia se adhirió por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990 y España lo hizo por el Acuerdo firmado en Bonn el 25 de junio de 1991. Portugal y Grecia también se han incorporado al Acuerdo de Schengen. Austria adhirió al acuerdo el 24 de marzo de 1995.

El Acuerdo de Schengen consta de ciento cuarenta y dos artículos, Acta Final, Acta y Declaración Común y se refiere a la circulación de personas, visado, circulación de extranjeros, armas, transporte y circulación de mercaderías, sistema de información.

Fue firmado por diez de los quince miembros de la CEE, de los cuales sólo siete: Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, lo han ratificado. Conforme al artículo 139 del Convenio el mismo está sujeto a la ratificación de sus Estados Partes y entra en vigor el primer día del segundo mes siguiente a la presentación del último instrumento de ratificación.

El 26 de marzo de 1995, se suprimieron los controles de circulación de personas entre los siete países, lo que otorga a 210 millones de ciudadanos europeos de los mismos el derecho a desplazarse, por esa ahora llamada "área Schengen", con total libertad y sin necesidad de ser sometidos a control policial. Con respecto a los extranjeros, pasajeros no comunitarios, los mismos deben exhibir su documento de identidad para su verificación por la policía aduanera del país por el cual ingresan, que cuenta con un sistema informatizado, instalado en las afueras de Estrasburgo, que conecta a las siete policías nacionales: el Sistema de Información Schengen (SIS).

Más adelante se suprimirán los controles con Grecia, Italia y Austria y sólo se mantendrán los controles en cinco países de la CEE no signatarios del Acuerdo de Schengen: Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda y Suecia.

Es de preguntarse, ante los actuales problemas de recesión, desocupación, inmigración, asilo e imponderables políticos en Europa, cuando podrá aplicarse la total libre circulación de personas en los países de la UE, como lo establece el Acuerdo de Schengen, ya que aunque es hoy una realidad, los conflictos continúan y la UE sigue en ampliación, por lo que los países tendrán que enfrentar el nuevo reto de implementar nuevas medidas para evitar un agravamiento de dichos problemas.

### **El Acta Única Europea.**

Fue firmada el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo por nueve Estados Miembros -- Alemania, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.<sup>62</sup>

El 28 de febrero firmaban, en La Haya los países restantes de la CEE, Dinamarca, Italia y Grecia.

El Acta Única modifica, complementa y actualiza el Tratado de Roma de 1957. Su propósito fue construir para antes del 1º de enero de 1993 un *gran mercado interior*, en el que no hubiera fronteras físicas, técnicas ni fiscales que continuaran obstaculizando la circulación de las personas, los capitales, los bienes y los servicios.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 195.



Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, resumió de la siguiente manera los principales objetivos del Acta Única:

*"El Acta Única es, en una frase, la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente"*<sup>63</sup>

El término "Unión Europea", apareció por primera vez en la Declaración Solemne del Consejo Europeo Stuttgart del 19 de junio 1983, la cual buscaba continuar con la labor emprendida sobre la base de los Tratados de París y de Roma, amplia los logros obtenidos en los campos de la integración económica y la cooperación política así como la necesidad de nuevos desarrollos<sup>64</sup>

En el preámbulo del Acta Única los Estados Miembros declaran su voluntad de transformar el conjunto de relaciones entre sus Estados de una Unión europea. Y plantean el objetivo de una realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria

En el artículo 1 del Acta Europea "las comunidades europeas y la cooperación política europea tienen por objetivo contribuir conjuntamente y hacer progresar concretamente la Unión Europea".

En la parte tercera del preámbulo se precisa el respeto y el mantenimiento de la democracia representativa y de los derechos del hombre en cada uno de los Estados Miembros constituyen elementos esenciales de la pertenencia a las Comunidades Europeas.

Estas son las principales novedades que introdujo el Acta Única:

- En el terreno institucional, consagra la existencia del Consejo Europeo, es decir, la reunión periódica de Jefes de Estado y de Gobierno, como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los Estados Miembros y se toman las grandes decisiones estratégicas. El Parlamento Europeo vio también ligeramente reforzados sus poderes.
- La principal medida quedaba recogida en el siguiente artículo: "la comunidad adoptará medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un periodo que concluyó el 31 de Diciembre de 1992

<sup>63</sup> ESPAÑA. *La Unión Europea*. (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, [http://www.iespana.es/jocana59/europa/glosario\\_2.htm](http://www.iespana.es/jocana59/europa/glosario_2.htm))

<sup>64</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op cit., pp 180 - 181

- Se arbitraron medidas para coordinar la política monetaria de los Estados Miembros, preparándose el camino hacia el objetivo de la Unión Económica y Monetaria.
- Se aprobaron diversas iniciativas para promover una integración en el terreno de los derechos sociales (salud y seguridad de los trabajadores), la investigación y tecnología, y el medio ambiente.
- Se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados FEOGA, FSE y FEDER, ya creado en el Tratado de Roma.
- En el artículo 20 introduce un capítulo referido al objetivo de la realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria, Art. 102a, del Tratado de la Unión Europea<sup>65</sup>, el cual está dividido en dos párrafos, que incluye referencias a la necesidad de la convergencia, a la práctica del Sistema Monetario Europeo y al desarrollo de moneda única.
- Por último, el Art. 21 fija para los Estados miembros el objetivo común de armonizar en el progreso las condiciones existentes en el medio laboral para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores.

El Acta Única Europea impulsó el proceso de integración, impulsado por el presidente de la Comisión Jacques Delors. Promovió la Unión Económica y Monetaria y propuso la aprobación de una Carta Social que garantizara unos niveles mínimos sociales a todos los trabajadores europeos.

Toda la política de Delors resultaba totalmente contraria a las posturas de la "premier" británica Margaret Thatcher. La líder conservadora británica había protagonizado, junto al Presidente norteamericano Ronald Reagan, lo que se ha denominado la "revolución neoliberal". Menor intervención del Estado en la economía y en la protección social, desregulación de los sectores económicos, disminución del poder de los sindicatos, reducción de impuestos. Además, ya desde la primera mitad de los ochenta, la "Dama de Hierro" había destacado por su política contraria a los avances en la integración europea y a la creación de

<sup>65</sup> Entiendase por Tratado de la Unión Europea, al firmado en 1992 con el nombre de Tratado de Maastricht, el cual creará lo que conocemos actualmente como la Unión Europea.

un poder europeo, batallando por conseguir reducir la aportación británica al presupuesto comunitario.<sup>66</sup>

Acontecimientos políticos importantes en el mundo como el derrumbamiento de los sistemas comunistas y la ruptura de Yugoslavia trajeron al Viejo Continente una nueva organización y la guerra, tras un periodo de paz que se había prolongado desde 1945.

La primera consecuencia que trajo para Europa fue la reunificación de Alemania en octubre de 1990. La República Federal Alemana, con 80 millones de habitantes y el 30% del PNB de la CEE, se convertía en una potencia que superaba ya claramente a Francia y a Gran Bretaña en poderío económico.

El presidente francés, François Mitterand en 1990, temiendo una política hegemónica de Alemania en Europa, decidió apoyar un nuevo impulso al proceso de integración europeo como medio para frenar a Alemania en Europa.

Con la caída del comunismo y el derrumbamiento de la URSS, las nuevas democracias surgidas se precipitaron a iniciar negociaciones para la adhesión a la Comunidad.

Un último elemento que debemos tener en cuenta es la inestabilidad financiera y monetaria que caracterizó el periodo. El "crash" bursátil de 1987 que afectó a las principales bolsas mundiales y los problemas del Sistema Monetario Europeo que terminaron por estallar en 1992 (la libra esterlina y la lira italiana tuvieron que salir del Sistema Monetario Europeo (SME), y la peseta y el escudo portugués se vieron forzados a la devaluación) fueron también factores que intervinieron para impulsar a los líderes políticos europeos a dar un paso decisivo en la marcha hacia la unidad europea.

Todos estos factores confluyeron para dar el gran paso adelante que supuso el Tratado de la Unión Europea.

<sup>66</sup> IESPANA, *La Unión Europea*, (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, [http://www.icspana.es/jocana59/europa/glosario\\_2.htm](http://www.icspana.es/jocana59/europa/glosario_2.htm))

### 2.2.7 Tratado de Maastricht de 1992.

En 1989, a instancias de Delors, se convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG), para tratar la adopción definitiva de la Unión Económica y Monetaria. En 1990, se convocó otra CIG para estudiar constitución de una Unión política.

El papel del denominado eje franco-alemán fue de nuevo clave. En un mensaje conjunto, Helmut Kohl y François Mitterand, afirmaron lo siguiente en 1990:

*"... juzgamos necesario acelerar la construcción política de la Europa de los Doce. Pensamos que es el momento de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea y dotarla de los medios de acción necesarios".<sup>67</sup>*

Tras casi tres años de debates, el Consejo Europeo celebrado en Maastricht el 9-10 de diciembre de 1991, aprobaba el Tratado de la Unión Europea, el cual entró en vigor el 7 de febrero de 1992.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como "Tratado de Maastricht" por haber sido firmado en esa localidad holandesa, constituye un amplio cuerpo normativo de más de 300 artículos que modifica y completa al Tratado de París de 1951 que creó la CECA, a los Tratados de Roma de 1957 que instituyeron la CEE y el EURATOM, y al Acta Única Europea de 1986, por primera vez se sobrepasaba el objetivo económico inicial de la Comunidad (construir un mercado común) y se le daba una vocación de unidad política, es decir, *un solo Estado, con unidad monetaria y económica y política exterior común*.<sup>68</sup>

El Tratado de Maastricht consagra oficialmente el nombre de "Unión Europea" que en adelante sustituirá al de Comunidad Europea.

El primer ministro inglés John Major al referirse a su concepción de la Unión Europea señaló "se mantendrá una unión de Estados nacionales soberanos. Es lo que los

<sup>67</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op. cit., p. 202.

<sup>68</sup> CAMPINS ERITJA, op. cit., p. 143



pueblos desean: adoptar decisiones a través de sus propios parlamentos. Ello protege el modo de vida, las diferencias culturales, las tradiciones nacionales".<sup>69</sup>

El término Unión se usa desde el inicio del Tratado para significar el avance en un proyecto histórico. Así, el artículo A 2e del Tratado de la Unión Europea dice lo siguiente:

*"El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas lo más próximo posible a los ciudadanos"*

En el texto previo al Tratado, de 18 de Junio de 1991, precisaba "Unión con vocación federal", pero este último término fue rechazado por Gran Bretaña.

La Unión tiene su fundamento en las comunidades Europeas con las políticas y formas de cooperaciones establecidas por el presente Tratado, manifestando por tanto el carácter unitario de la construcción europea.<sup>70</sup>

Este tratado se divide en 7 títulos, y contiene además 17 protocolos incorporados como anexos, bien al Tratado de la CEE, protocolos 1 a 16, bien a los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, protocolo 16.<sup>71</sup>

El Tratado va a tener una estructura basada en "tres pilares", según la corriente jurídica de los que lo idearon y redactaron, esto es conforme a la metáfora de un "templo griego", que se sustentaría en tres pilares

- El central, es el que se ha denominado el "pilar comunitario", es decir, el recogido en los Tratados comunitarios, sus instituciones con competencias supranacionales.
- Los nuevos pilares, los laterales, estarían basados no en unos poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos:
  - Política Exterior y Seguridad Común (PESC)
  - Justicia y Asuntos de Interior (JAI)

<sup>69</sup> Idem

<sup>70</sup> Art. A, párrafo 1 del Tratado de Maastricht del 9 a 10 de Diciembre de 1991.

<sup>71</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op cit., p. 230.

Básicamente las decisiones se toman con las competencias de las instituciones comunitarias. En los pilares de cooperación entre gobiernos las decisiones han de tomarse por consenso y las competencias de la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia son escasas. En el pilar comunitario, las decisiones se toman cada vez más por mayoría y el papel de las instituciones comunitarias es esencial.

Con respecto al primer pilar, el comunitario, el TUE introduce importantes novedades:

- El reconocimiento de una Ciudadanía europea.
- El gran paso adelante la Unión Económica y Monetaria (UEM). Se adoptó la decisión de crear una moneda única, que Alemania propuso el nombre de EURO, al igual que durante el Imperio Romano y en tiempos de Carlomagno luego del Consejo de Frankfurt del año 794.<sup>72</sup> Carlomagno logró la realidad de la Europa unida, construyendo un imperio resultado de cuarenta y siete años de guerras, que duró hasta su partición por el Tratado de Verdún del año 843. Se acordó un plan estructura en tres fases.
- El Tratado de la Unión consagra la búsqueda de la cohesión económico-social de las diversas regiones y países comunitarios como uno de los objetivos de la Unión. Para conseguirlo, se regula el denominado Fondo de Cohesión que proporcionaría una ayuda financiera "en los sectores del medio ambiente y de las redes europeas en materia de infraestructuras del transporte". Este fondo iba destinado a los Estados miembros de la Unión que tuvieran un PNB per capita inferior al 90% de la media europea y que llevaran a cabo "políticas de convergencia", es decir, de control de la inflación, tipos de interés, déficit y deuda pública. Estos países: España -el más beneficiado en términos absolutos-, Grecia, Portugal e Irlanda (que ha dejado de recibirlos tras superar su PNB per capita el límite marcado), pasaron a ser conocidos como "países de la cohesión". En 1994, nacieron oficialmente los Fondos de Cohesión como una transferencia de recursos financieros entre los países prósperos y los menos prósperos.
- El TUE mostró un avance en las competencias comunitarias en terrenos como la política económica y monetaria, la política industrial, las redes transeuropeas y la

<sup>72</sup> CAMPINS ERITJA, op. cit., p. 151.

INSTITUCIÓN  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

política de transportes, las políticas educativas, la protección a los consumidores, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación y el medio ambiente.

- El TUE aborda el tema de la educación general y de la formación profesional. Los Estados Miembros tienen responsabilidad exclusiva en los planes de estudios en la organización del sistema educativo.
- En lo referente a las instituciones, el TUE introduce importantes novedades: el Parlamento aumenta sus poderes, el Consejo de Ministros pasa a denominarse Consejo de la Unión Europea, la Comisión recibe el nombre oficial de "Comisión de las Comunidades Europeas", el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Comité Económico y Social refuerzan sus competencias, se crea el Comité de las Regiones, de carácter consultivo, y se prevé la creación del Banco Central Europeo, al iniciarse la tercera fase de la unión económica y monetaria.

La ratificación del Tratado de Maastricht por los diversos parlamentos nacionales estuvo plagada de dificultades. El simbólico año de 1992, se vio ensombrecido por tres crisis que frenaron el impulso europeísta que había traído la firma en Maastricht del TUE el 7 de febrero de 1992:

- En primer lugar, Europa sufrió una grave y profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo. Los gobiernos y la opinión pública centraron su interés en estas cuestiones, dejando a un lado la construcción europea.
- En segundo lugar, hubo graves tensiones monetarias que pusieron en cuestión el Sistema Monetario Europeo y el objetivo de la UEM.
- En tercer lugar, la UE se mostró incapaz de implementar una política exterior y seguridad común en la crisis yugoslava, que había traído de nuevo la guerra al continente tras muchos años de paz.

En este ambiente tuvo lugar el primer proceso de ratificación en Dinamarca. Tras un referéndum, el NO al Tratado de Maastricht triunfó por una escasa diferencia de 50.000 votos. Una ola de "euro escepticismo" se extendió a los demás países. Sin embargo, las ratificaciones del Tratado fueron poco a poco produciéndose en los demás países. Francia, con

un 51.4% de los votos a favor del "Sí" fue la que ratificó en un referéndum de una forma más ajustada el TUE.<sup>73</sup>

Se inició una negociación con Dinamarca, a la que se concedió un protocolo especial de lo que se denomina en la jerga comunitaria "opting out" (cláusula de exclusión), es decir, la posibilidad de no seguir a los demás miembros en lo referente a la tercera fase de la UEM (algo similar había conseguido Gran Bretaña al firmarse el TUE) y en todo lo relacionado con asuntos de Defensa. El 20 de mayo de 1993, el pueblo danés aprobó este acuerdo con 53.8% de votos favorables en un referéndum.

El Tratado de Maastricht entró en vigor el 2 de Noviembre de 1993. En el Tratado se preveía su propia revisión, especialmente en todo lo referido a la reforma de las instituciones a la vista de las sucesivas ampliaciones de la Unión.

#### **Zona Económica Europea.**

El 22 de octubre de 1991 se firmó en Luxemburgo un Acuerdo entre los países de la CEE y los de la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia, Suiza), estableciendo una zona de libre comercio o Zona Económica Europea de diecinueve países (doce + siete), es decir, una zona preferencial ampliada entre países desarrollados, que constituyen la Magnitud Europea Comercial, con 380 millones de consumidores. En vigencia desde el 1º de enero de 1993.<sup>74</sup>

Este Espacio Económico Europeo (EEE) ha sido afectado por el retiro de Suiza, que si bien en mayo de 1992 había depositado su pedido de admisión a la CEE, el mismo estaba supeditado al resultado de una consulta popular, la que efectuada el 6 de diciembre de 1992 resultó negativa.

Uno de los asuntos que demoró este acuerdo de libre comercio fue el establecimiento de un "fondo de cohesión" por parte de los países ricos destinados a los países más pobres de la Comunidad: España, Grecia, Irlanda y Portugal, por un período de cinco años, especie de años de gracia para darles la oportunidad de disminuir las asimétricas entre ellos y la existencia de una Europa a "dos velocidades".

<sup>73</sup> DEUTSCHLAND-MAGAZINE, *El futuro de Europa*, N° 6/2001 diciembre / enero.

<sup>74</sup> CAMPINS ERITJA, op. cit., 118.

***El desarrollo de la Unión Europea (1993-1996) y la nueva ampliación a la "Europa de los Quince" (1995)***

En diciembre de 1994, concluyó el mandato de Jacques Delors como presidente de la Comisión. Su sustituto fue el ex-primer ministro luxemburgués, Jacques Santer. Pese a las dificultades por las que pasaba la Unión y la vertiginosa transformación del mundo en aquellos años, las candidaturas al ingreso en la Comunidad continuaron presentándose en Bruselas: Austria en 1989, Malta y Chipre en 1991, Finlandia, Noruega y Suiza en 1992, aunque esta última retiró su candidatura meses después tras un referéndum en el país helvético.

Las negociaciones con Austria, Suecia, Finlandia y Noruega se iniciaron en 1993, y fueron sencillas gracias al alto nivel de desarrollo económico de estos países. La ratificación de los Tratados se fue realizando en los cuatro países en 1994 y los ciudadanos de cada país fueron votando afirmativamente a la adhesión con la excepción de Noruega. Aquí, el NO a la Unión Europea triunfó con el 52.2% de los votos. Por segunda vez, el pueblo noruego se negaba a ingresar en la Comunidad.

El 1 de enero de 1995 se producía la cuarta ampliación de la Comunidad con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia. Nacía la "Europa de los Quince". Tras seis meses de estudios de un "comité de sabios", dirigidos por el representante español Carlos Westendorp, en el Consejo de Turín, a inicios de 1996, se inició una Conferencia Intergubernamental (CIG) cuya principal finalidad fue la elaboración de un nuevo tratado, que reformara el Tratado de Maastricht. Los objetivos se centraban en desarrollar la Europa de los ciudadanos, fomentar el papel de la Unión Europea en la política internacional, reformar las instituciones y abordar la perspectiva de una nueva ampliación a los países aspirantes de Europa central y oriental. Tras una larga y compleja negociación, se llegó finalmente a un consenso en la reunión del Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997. Nacía así el Tratado de Ámsterdam.



### 2.2.8 Tratado de Ámsterdam de 1997.

Habían quedado, en el Tratado de la Unión Europea, pendientes de resolver al menos cuatro cuestiones esenciales, 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, la comunitarización de la Justicia e Interior como exigencias últimas del ideal del espacio común europeo, y una verdadera y eficaz política exterior de seguridad y defensa.

El Tratado de Ámsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros, según sus propias normas constitucionales.<sup>75</sup>

Como documento jurídico, el Tratado de Ámsterdam tiene como objetivo modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las

<sup>75</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op cit. 296.

Comunidades Europeas (Paris y Roma) y de algunos actos relacionados con los mismos. No sustituye a los tratados anteriores, sino que se les añade.

Pese a todas esas insuficiencias, el Tratado de Ámsterdam ha supuesto un avance en el camino hacia la unidad europea. Vamos a dividir los avances recogidos en el Tratado en cuatro grandes secciones.

El documento de trabajo denominado Dublín II señala que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Estos principios son comunes a todos los estados miembros y deben ser respetados por todos los Estados. En este sentido, posteriormente en 1998, el Consejo Europeo reunido en Colonia, acordó que la UE redacte y apruebe una Carta de Derechos Fundamentales. Esta Carta vendrá a "comunitarizar" los principios generales expresados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), aprobado en 1950 en el marco del Consejo de Europa.

Los objetivos de este tratado son:<sup>76</sup>

- c Reafirmar los principios de la Unión.
- c Implantar un procedimiento para determinar la existencia de violaciones graves.
- c Definición el control judicial de cumplimiento de los derechos fundamentales.
- c Ampliar los motivos por los que se puede ejercer acción para prohibir la discriminación.
- c Garantizar el respeto del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

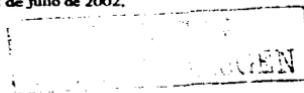
El artículo 6.2. del Tratado afirma lo siguiente:

*"La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario"*<sup>77</sup>

En lo referente a los derechos sociales, la gran novedad la constituye que el Reino Unido, tras la llegada al poder del laborista Tony Blair, se ha adherido al Acuerdo Social que

<sup>76</sup> Ibidem, p. 297

<sup>77</sup> LA UNIÓN EUROPEA, *El Tratado de Ámsterdam*, (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://www.icuropa.com>)



iba anexo al Tratado de Maastricht. Este Protocolo ha sido incluido en el Tratado de Ámsterdam y, por él, los Estados Miembros se comprometen a respetar los derechos sociales recogidos en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales, aprobada en 1989, conocida normalmente como Carta Social. La Unión Europea puede en adelante actuar en los ámbitos de salud y seguridad de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la integración de las personas excluidas en el mercado laboral o en la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Se prevé la posibilidad de que un Estado Miembro viole los derechos fundamentales y se regulan los pasos y medidas que puede adoptar la Unión contra este Estado. La política de sanciones adoptada por la UE contra Austria en febrero del 2000 por la posibilidad del acceso al gobierno austriaco de miembros del partido ultraderechista de Jörg Haider, y en el 2002 en Francia, con J.M. Le Penn, muestra esta actitud general de defensa de los derechos fundamentales y de prevención contra posturas atentatorias contra estos derechos.

Se establece el principio de no-discriminación y de igualdad de oportunidades como una de las directrices básicas de la política de la UE. El Consejo se compromete a adoptar todo tipo de medidas contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. También se refuerza el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.

Como la libre circulación de personas hace necesario crear sistemas de información a escala europea, se refuerzan las garantías de protección de datos personales.

La Unión se compromete a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común.

Todo lo referido a la libre circulación de las personas, control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil pasa a formar parte del "pilar comunitario" en un proceso gradual de varios años.

En este sentido, los Acuerdos y el Convenio de Schengen quedan incluidos en el Tratado. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca quedan fuera voluntariamente y, por tanto, se reservan el derecho de ejercer controles sobre las personas en sus fronteras.

Un importante avance ha sido el que cuatro grandes países europeos, España, Italia, Alemania y Francia, acordaron el 28 de julio del 2000 la eliminación de la obligación de obtener un permiso de residencia a los ciudadanos de la UE. La medida se aplicará a todos los nacionales comunitarios aunque no haya reciprocidad.

La cooperación policial y judicial en materia penal (racismo y xenofobia, terrorismo, tráfico de drogas y armas, trata de seres humanos y delitos contra los niños, corrupción y fraude) siguen incluidos en el "tercer pilar" de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), y por tanto son materia de cooperación intergubernamental. Se fijan diversos objetivos como facilitar la colaboración entre las autoridades judiciales, facilitar la extradición entre Estados miembros, y fomentar la colaboración policial. Así, se establece un programa gradual de fomento de las actividades de la Europol u Oficina Europea de Policía.

Este tratado contiene un protocolo sobre el principio de subsidiariedad, conteniendo las conclusiones del consejo europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, a las que de este modo se les otorga valor jurídico.<sup>78</sup>

El Tratado de Ámsterdam ha sido recibido con abundantes críticas que se pueden resumir esencialmente en las siguientes<sup>79</sup>:

- No ha dado una solución a uno de los grandes problemas pendientes de la Unión: la adaptación de las instituciones a una Comunidad cada vez más amplia. Unas instituciones pensadas para un número inferior de Estados Miembros no son válidas para la "Europa de los Quince" y, mucho menos, para la Unión que surgirá con la futura adhesión de países de la Europa central y oriental
- No se ha logrado establecer procedimientos de colaboración reforzados que permitan eludir el veto de uno u otro Estado Miembro
- Para la opinión más europeísta, no se ha dado un paso lo suficientemente valiente hacia la unidad política, reforzando el poder de las instituciones comunitarias, ni en temas como la PESC o los asuntos de Justicia e Interior (JAI).
- No se han reforzado los poderes ejecutivos de la Comisión.
- El objetivo de la simplificación de poderes no se ha alcanzado.
- No ha solucionado lo que se ha venido a denominar el "déficit democrático" de la Unión. Las negociaciones para la consecución de este Tratado han continuado basándose en las tiras y aflojas entre los gobiernos y los Estados, sin que hubiera ni participación popular, ni información suficiente y transparente. El papel del

<sup>78</sup> PEREZ BUSTAMANTE, op cit., p. 302.  
<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 313.

Parlamento Europeo, único órgano comunitario elegido por el pueblo, no ha sido suficientemente potenciado. El texto del Tratado sigue siendo bastante complejo - consta de tres partes, un anexo y trece protocolos-, y no es fácilmente inteligible ni para los ciudadanos, ni, incluso, para los agentes jurídicos, económicos y políticos que deben intervenir siguiendo sus normas.

Como resultado de la firma de este tratado se suscitó un fenómeno social, en diversos países como Dinamarca, respecto de la aceptación de la Unión, el cual fue registrado por la revista "Europinión", en su número 12, registró un retroceso de los europeos que deseaban consultas nacionales sobre el nuevo Tratado de la Unión Europea, descendiendo de 63% al 53%.

Además, el concepto de ciudadanía se ha convertido en uno de los términos clave del debate político a partir de la década de 1990. Esta relevancia se debe en gran medida a que es un concepto que se halla en plena evolución debido a los grandes cambios económicos, sociales y políticos de fin de siglo.

### 2.2.9 Tratado de Niza.

Se realizó entre los representantes de los países miembros la Cumbre de Niza, en la cual privó el interés nacional y faltó una visión realmente europea que superara las ambiciones concretas de cada nación. No obstante, se mantuvo la tradición de la Unión y finalmente se llegó un acuerdo.

Los principales acuerdos recogidos en el Tratado de Niza<sup>80</sup>, por el que el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunas otras normas de la Unión han sido reformadas

- La polémica entre países "grandes" y "pequeños", concretada en el contexto ibérico en la pugna entre España y Portugal, por el reparto de votos en el Consejo fue el elemento

<sup>80</sup> El 16 de febrero del 2001, los líderes europeos, reunidos en la capital de la Costa Azul, procedieron a la firma del Tratado de Niza.

que originó más tensiones en la Cumbre. Finalmente, se acordó una nueva distribución de los votos para los países actualmente miembros y para los futuros socios. Esta nueva distribución entrará en vigor a partir del 1 de enero del 2005, en el caso de los miembros actuales y para los nuevos países cuando ingresen en la Unión. El nuevo sistema otorga 29 votos a los "cuatro grandes", Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Se mantiene la paridad entre Francia y Alemania pese al desequilibrio demográfico entre ambos países. España obtuvo 27 votos, igual que Polonia cuando ingrese. Los demás países obtienen votos progresivamente menores hasta alcanzar los 3 votos que obtiene Malta

- Se establece un sistema complicado de mayorías y minorías que permiten tres vías distintas para bloquear cualquier decisión del Consejo:
  - Cuando la Unión tenga 27 miembros el total de votos en el Consejo será de 345. Se fija el umbral de la mayoría cualificada en 255 y se establece una minoría de bloqueo en 88 votos. Estos significan que tres países "grandes" y uno "pequeño" podrán siempre bloquear cualquier decisión.
  - Nunca se podrá aprobar una propuesta por mayoría cualificada cuando haya una mayoría simple de Estados que se oponga.
  - Por último, se establece lo que se ha denominado "cláusula de verificación demográfica" para conseguir una mayoría se necesita que los estados que apoyen la propuesta reúnan, al menos, el 62% del total de la población de la Unión. Esta es la compleja fórmula hallada para dar mayor peso a Alemania, el país más poblado de la Unión con 82 millones de habitantes. El gobierno de Berlín, con el apoyo de otros dos países "grandes", podrá bloquear cualquier decisión. Los demás "grandes" necesitan el concurso de los cuatro países "grandes" para ejercer el bloqueo
- El Parlamento Europeo se compondrá de 732 escaños, en lugar de los 626 actuales. Alemania contara con 99 diputados, 72 los otros "grandes", y España y Polonia tendrán 50. Los escaños en el Parlamento han servido para compensar las disparidades en el reparto de votos en el Consejo
- En el 2005, los países que actualmente tienen dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) pasarán a tener uno. Cuando la Unión tenga 27

miembros, se tendrá que decidir "por unanimidad" el número definitivo de comisarios que deberá ser inferior a 27. Se diseñará un sistema de rotación "igualitaria", de manera que la composición de la Comisión refleja de forma satisfactoria el peso demográfico de los miembros y las diversas zonas geográficas europeas. En este tema, uno de los grandes terrenos de batalla entre "grandes" y "pequeños", no se ha podido alcanzar una solución definitiva aunque se han diseñado las grandes líneas del futuro acuerdo.

- Se refuerzan los poderes del Presidente de la Comisión, que, en adelante, será designado por mayoría cualificada, no por unanimidad como ahora, y cuyo nombramiento deberá ser sometido a la aprobación del Parlamento Europeo.
- Aumenta el número de temas, unos cuarenta, esencialmente de carácter técnico, en los que las decisiones se toman por mayoría cualificada. Sin embargo, en aspectos "sensibles" para diversos países se mantiene el derecho de veto. Es el caso de los asuntos sociales y de cohesión para España, los asuntos de fiscalidad para el Reino Unido, el tema de asilo e inmigración en el caso alemán, o las cuestiones de libertad comercial en el terreno cultural y audiovisual para Francia.
- Se abre la posibilidad de que algunos países decidan ir más deprisa en asuntos relacionados con la integración. Es lo que se ha venido a denominar la "Europa de dos velocidades". Sin embargo, se ponen límites a esta capacidad:
  - o Al menos deben ser 8 países miembros los que opten por iniciar una "cooperación reforzada"
  - o Quedan excluidas de este mecanismo las políticas comunitarias, las cuestiones relacionadas con el Tratado de Schengen, lo que afecte negativamente al mercado interior y los asuntos de defensa y fabricación de armamento.

Estos son, entre otros, los principales acuerdos de la Cumbre de Niza. A instancias de Alemania, los quince países miembros han acordado convocar una nueva conferencia para el año 2004 en la que se trataría de ir más allá de lo conseguido en Niza. Aspectos como delimitar de forma precisa las competencias de la Unión y de los estados miembros, abordar el estatuto legal de la Carta de Derechos Fundamentales proclamada por los Quince al inicio de la Cumbre de Niza, el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea o la



simplificación y clarificación de la compleja maraña legislativa en que se han convertido los Tratados son los principales objetivos de esa nueva cumbre.

En 26 de febrero del 2001, los líderes europeos, reunidos de nuevo en la capital de la Costa Azul, procedieron a la firma del Tratado de Niza.

El presidente francés, Jacques Chirac, y presidente en ejercicio de la Unión Europea durante ese semestre, el primer ministro sueco Goran Persson, hicieron declaraciones en las que insistieron en negar la afirmación de que "el espíritu europeo no sopló en Niza". Para ambos, el tratado es suficiente y realista y abre el paso a la incorporación de nuevos países a partir del 2002.

El ministro de asuntos exteriores alemán Joscka Fischer ha puesto de nuevo en el tapete el asunto de fondo: la necesidad de elaborar una Constitución Europea que sistematice, clarifique e impulse el proceso de integración.

### 2.3 Carta de la Organización de Estados Americanos.<sup>81</sup>

La Carta de la OEA fue suscrita en Bogotá en 1948 y se estableció como una agrupación regional, modelo en su género, y que tiene tres bases fundamentales: la Carta de Bogotá, el Tratado de Asistencia Recíproca<sup>82</sup> y el Pacto de Bogotá. Estos instrumentos están coordinados con la ONU, y constituyen el ejemplo más claro de los que se entiende por "acuerdo regional"<sup>83</sup>

Esta Carta ha sido reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires"<sup>84</sup>, suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Cartagena de Indias"<sup>85</sup>, aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la

<sup>81</sup> SZEKELY, Alberto *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*. Tomo I, 2ª ed., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 78.

<sup>82</sup> *Ibid.* Vol. II p. 502, 515

<sup>83</sup> SEPÚLVEDA, op cit., p. 324

<sup>84</sup> SZEKELY, Op. Cit. Vol. I, p. 102

<sup>85</sup> SZEKELY, Op. Cit. Vol. IV, p. 1939

Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

El propósito principal de esta organización es crear una agrupación regional americana para lograr un orden de paz y de justicia entre sus miembros, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.<sup>86</sup>

En su artículo 53, del capítulo VIII, la Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de diversos órganos:

- a) La Asamblea General;
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) Los Consejos,
- d) El Comité Jurídico Interamericano;
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- f) La Secretaría General;
- g) Las Conferencias Especializadas, y
- h) Los Organismos Especializados.

Además se han establecido, de acuerdo con sus disposiciones, los órganos subsidiarios, organismos y las otras entidades que se estimaron necesarios.

Lo que nos interesa de esta agrupación, es que es considerada como un organismo regional conforme a la Carta de Naciones Unidas. Además que entre sus propósitos esenciales establecidos en su artículo 2, inciso f), busca promover, por medio de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural de sus miembros.

Uno de los puntos principales y más novedosos de los que trata esta Carta es lo que se refiere al desarrollo integral, el cual debe ser continuo y encauzarse preferentemente a través de organismos multilaterales, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados miembros. Los Estados miembros contribuirán a la cooperación

<sup>86</sup> Primera parte, Capítulo 1, artículo 1 de la Carta de la OEA.

interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes.<sup>87</sup>

Esto es que en esta Carta se permite la celebración de acuerdos entre Estados y agrupaciones regionales, lo cual no se había establecido en ningún otro tratado. Este punto lo encontramos en artículos que nos hablan acerca de la cooperación económica y el establecimiento de todas las medidas que sean necesarias para alcanzar el desarrollo integral, pero sin que estos acuerdos perjudiquen las condiciones convenidas con anterioridad por anteriores acuerdos

Además de que reglamenta tanto a las empresas transnacionales y la inversión privada extranjera ya que estas estarán sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países receptores y a los tratados y convenios internacionales en los cuales éstos sean Parte y, además, deben ajustarse a la política de desarrollo de los países receptores.<sup>88</sup>

En esta Carta, se menciona la integración de los países, esto se refiere a la búsqueda de establecer una igualdad entre los Estados Miembros en sus lazos económicos y políticos, aunque se preveía un proceso de integración, con miras al logro, en el más corto plazo, de un mercado común latinoamericano.<sup>89</sup> Este mercado común no se ha conseguido, y actualmente no se ha logrado ni siquiera establecer una zona de libre comercio en toda la región.

Para este organismo, la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente.<sup>90</sup> Esencialmente este principio refleja que se trata de una acuerdo de cooperación económica, y que no finca ninguna base de integración regional entre los Estados Miembros, por lo que no podemos considerarla como un sujeto del derecho de la integración económica, sino que simplemente forma parte del derecho internacional y los principios que lo rigen

<sup>87</sup> Primera Parte. Capítulo VII. artículo 32 de la Carta de la OEA.

<sup>88</sup> Primera Parte. Capítulo VII. artículo 36 de la Carta de la OEA.

<sup>89</sup> Primera Parte. Capítulo VII. artículo 42 y 43 de la Carta de la OEA.

<sup>90</sup> Primera Parte. Capítulo II. artículo 3 de la Carta de la OEA.



## CAPÍTULO 3 LA UNIÓN EUROPEA Y LA INTEGRACIÓN MUNDIAL

### 3.1 La Unión Europea.

Como hemos estudiado en los antecedentes de la integración, la Comunidad Europea nació el 9 de mayo de 1950 cuando el Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman da los primeros pasos en la declaración que lleva su nombre para integrar las industrias del carbón y del acero de Europa Occidental.

El 18 de abril de 1951 se firma en París el tratado por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El tratado fue firmado por los representantes de los seis países siguientes: **Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.**<sup>91</sup>

El 25 de marzo de 1957, lo "seis" firmaron los **Tratados de Roma**, por los que se funda la Comunidad Económica Europea (CEE) que integra globalmente las economías de los países miembros y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), para el fomento del desarrollo pacífico de la energía nuclear.

En 1967, las tres Comunidades existentes (CEE, CECA y EURATOM) se funden en una sola **COMUNIDAD EUROPEA**

El 1 de enero de 1973 se produce la primera ampliación de la Comunidad Europea con la entrada en vigor de la adhesión del **Reino Unido, la República de Irlanda y el Reino de Dinamarca**

El 1 de enero de 1981, se produce la segunda ampliación de la Comunidad Europea, con la adhesión de **Grecia**

El 1 de enero de 1986, **España y Portugal** ingresan en la Comunidad Europea.

En 1994 principio de acuerdo para la incorporación de **Suecia, Finlandia y Austria.**

Actualmente la UE está negociando con 13 Estados su adhesión (Bulgaria, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia y Turquía)

---

<sup>91</sup> Historia de la Unión Europea p 88

La Unión Europea Occidental (UEO), fue creada en 1994 para los diez países de Europa Central y Oriental que habían concluido un acuerdo europeo con la Unión. Dado que en 1999 Hungría, Polonia y la República Checa se incorporaron a la UEO como "miembros asociados", actualmente los "países asociados" no son más que siete: Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y los tres Estados bálticos.

### 3.1.1 Integración.

El fenómeno internacional de la integración contemporánea es el resultado de diversas situaciones particulares en los que los objetivos de los Estados exceden la capacidad efectiva del mismo, ya que tiene imposibilidad de realizar sus funciones adecuadamente sin la ayuda de otros Estados en las mismas condiciones.

Se deben reconocer tres estructuras <sup>92</sup> para que se presente la integración:

1. Por la simple reunión de Estados
2. El reconocimiento de intereses comunes.
3. Existencia de una organización diferenciada.

Esta última supone, según Reuter, la creación de organizaciones internacionales, que sin significar una ruptura con el sistema interestatal, traducen una característica propia del sistema internacional contemporáneo

Además se añaden otros factores como la convergencia de dos elementos del momento histórico que vivía Europa, la existencia de la crisis generalizada después de las Guerras Mundiales, las tensiones políticas y militares existentes, problemas económicos y sociales.

De esto se desprende entonces que el objetivo primordial de los tratados que constituyeron las Comunidades europeas se basa en la creación de un proceso político de

<sup>92</sup> REUTER, P. *Principes de Droit International Public*, RCADI. Vol. 103. 1961, pp. 429/656, y 437/458.

integración europea, que se debía iniciar con la integración económica nacional, terminando en un mercado común que acarrearía en la expansión hacia la verdadera Unión.

Finalmente se buscó la integración económica que desembocara en el establecimiento de un mercado interior y de una unión económica y monetaria e hiciera progresar de manera concreta la Unión Europea.

### *El Método de integración.*

Para la consecución de un objetivo tan ambicioso y que en un momento pudo considerarse irreal, ya que se depende de una multitud de elementos que conforman el aspecto económico y social, no puede ser que se utilice una sola técnica de integración.

Tampoco se puede señalar un método pre-establecido o determinado, ya que este se ha ido desarrollando a través de un continuo proceso a lo largo del tiempo y como las condiciones por las que atraviesan los Estados cambian constantemente, se requiere de un mayor o menor grado de intensidad, en función de la estructura propia de cada sistema y de la voluntad política de sus gobernantes.

La doctrina funcionalista promovida en la declaración de Robert Schuman de 1950, nos muestra la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades fuera de un marco nacional. Se requiere que se establezcan funciones en común, las cuales se deben cubrir con instituciones especializadas. En estas instituciones es donde se produce la integración y para que se alcance debe existir plena identificación, en cada etapa, de la actuación estatal en la que exista una convergencia de los intereses políticos de los Estados y una disposición para su realización conjunta. La integración económica supone la reglamentación y la ordenación del desarrollo del proceso económico dentro del conjunto económico que forman los Estados Miembros.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> GONDORA ROMERO, J.M. "Integración económica e Integración Jurídica en el marco de la Comunidad Económica Europea". En García de Enterría, E. González Campos, "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". Civitas Madrid. 1986. t. I pp 275/312, p 277.

En cambio, la vía federalista fue rechazada por los realizadores de los Tratados, por ser muy novedosa y que generó el declive de dicha teoría, que sin embargo, ha sido retomada desde mediados de los años ochenta con la adopción del Acta Única Europea.

En este sentido, el método federalista concibe el proceso de unidad europea como una construcción de conjunto, que se realiza de forma progresiva y escalonada, de acuerdo con una voluntad de unificación política que esta presente y se afirma desde el principio del proceso como su objetivo final.<sup>94</sup>

Finalmente la idea principal que rige la integración de Europa se estructura en la realización de diversas etapas, que siguen los tipos clásicos de cualquier proceso regional de integración económica. Esto es, la lógica económica va impulsando el paso de una etapa de integración económica a otra más avanzada, lo que se traduce en una transición de una organización internacional con objetivos restringidos a otra con objetivos más amplios y conllevan a la integración política.

La razón que explica estos saltos de una etapa a otra se encuentra en el denominado efecto "spill over", o efecto de desbordamiento progresivo, implícito en todo el proceso y que genera, sobre la base de fenómenos diversos de interdependencia y de interpenetración entre los Estados, a la colaboración interestatal en unos sectores o su intensificación en otros.<sup>95</sup>

#### *Los objetivos generales de la Unión Europea.*<sup>96</sup>

El hecho principal de la constitución de ésta Unión se debe a ciertos objetivos que forman la base por la cual se decide establecerla, de entre los cuales podemos señalar que la Unión Europea busca promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica que implica una unión monetaria.

<sup>94</sup> CAMPINS ERITIA, Mar. *Ibid* p. 19

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>96</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *La Unión Europea. CECA-CEE-CEEA. Alemania*. 1992, p. 9

Además pretende afirmar la identidad europea en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluye, la definición de una política de defensa común.

También se ha reforzado la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de sus Estados Miembros mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.

Se ha desarrollado una estrecha cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior.

Asimismo se ha buscado mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas establecidas en el tratado debieran ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Dentro de los objetivos de la Unión Europea era la instauración de una política exterior y de seguridad común<sup>97</sup>, la cual se ha logrado mediante la salvaguardia de los valores comunes, los intereses básicos y la independencia de la Unión Europea, de la paz mundial y fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas así como de los fundamentos y objetivos de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa recogidos en el Acta de Helsinki de 1975 y en la Carta de París de 1990, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados Miembros en todas sus formas, el fomento de la cooperación internacional y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como salvaguardia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

#### *Los objetivos de la política de educación*

Los objetivos en la política de educación común de los Estados Miembros de la Unión, son muy importantes, porque uniforman de tal manera los pensamientos de los estudiantes europeos que en un futuro tratarán de influenciar al mundo con esa mentalidad, así como ha pasado en otras ocasiones como en el periodo histórico de la Ilustración, en donde al momento de aparecer las nuevas ideas ilustradas fueron recibidas con tal beneplácito, tanto por

<sup>97</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS op. cit., p. 30.

intelectuales, doctrinarios y científicos, como del público en general, que vieron a esas teorías como parte de la solución a sus graves conflictos, y que dieron origen a las grandes revoluciones sociales que fundamentaron a los Estados actuales.

En ellos se encuentra el desarrollo de la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados Miembros.

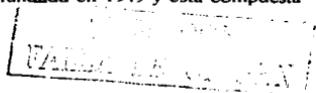
Se favorece la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los periodos de estudios.

Se promueve la cooperación entre los centros docentes e incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros, así como favorece el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomenta el desarrollo de la educación a distancia.

Dentro de los objetivos de la formación profesional se encuentran en facilidad a la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales, mejora la formación profesional inicial y permanente, facilitando la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral, permitiendo el acceso a la formación profesional y favoreciendo la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes, incrementando el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros y por último estimula la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas.

#### *La política Exterior y de Seguridad Común.*

La política exterior y de seguridad común del nuevo TUE, da mayor peso político internacional a la Unión, pero éstas se realizarán de manera progresiva. En estos temas es donde los Estados Miembros velan de forma excepcional por mantener sus derechos soberanos (soberanía nacional). Por tanto, resulta muy difícil definir los intereses comunes, ya que solamente dos Estados Miembros, Francia y el Reino Unido, tienen armas nucleares. Otro problema lo constituye el hecho de que no todos los Estados Miembros pertenecen a la OTAN y a la Unión Europea Occidental (UEO). La OTAN, fue fundada en 1949 y está compuesta



por Estados Unidos, Canadá, todos los Estados Miembros de la UE, menos Irlanda, Turquía, Noruega e Islandia, países no comunitarios y a la UEO todos los Estados Miembros de la UE a excepción de Dinamarca, Grecia e Irlanda.

La mayor parte de las decisiones sobre política exterior exigen recurrir a instrumentos comunitarios como la cooperación económica, la ayuda financiera y las sanciones.

De conformidad con el Tratado, las líneas fundamentales de la política exterior y de seguridad común serán establecidas por el Consejo Europeo. En principio, todas las decisiones se adoptarán por unanimidad, pero el Consejo Europeo podrá decidir que una cuestión sea objeto de una acción común, especialmente cuando se trate de intereses comunes de gran trascendencia, por ejemplo en materia de exportación de armamento. Cuando adopte una acción común, el Consejo determinará las materias en las que se decidirá por mayoría calificada.<sup>98</sup>

Para facilitar el proceso de adopción de las posiciones comunes, los Estados Miembros han declarado que, en la medida de lo posible, renunciarán al veto, aun cuando se trate de decisiones que exijan unanimidad, una vez alcanzada la mayoría calificada. Las posiciones de la Comunidad fijadas con arreglo a las acciones comunes serán vinculantes para los Gobiernos de los Estados Miembros en sus relaciones internacionales. Pero, incluso en aquellos ámbitos en los que no se haya adoptado una acción común, los Estados Miembros deberán trabajar en estrecha coordinación y tomando en consideración la política exterior y de seguridad común de la Comunidad.

Como primeros ámbitos para la adopción de acciones comunes se han previsto los siguientes:

El proceso de la CSCE, la política de desarme y control de armamento en Europa, la no proliferación de armas nucleares, los aspectos económicos de la seguridad, especialmente el control de la transferencia de tecnología en materia de armamento a terceros países y el control de la exportación de armas.

Estos ámbitos de aplicación deberán ser ampliados; en primer lugar, a las relaciones con los países vecinos (Polonia, Checoslovaquia, Hungría y los nuevos Estados de la antigua Unión Soviética). Además, la Unión deberá desempeñar un papel más importante en los foros

<sup>98</sup> Ibidem, p. 28

internacionales, especialmente en las Naciones Unidas Asimismo, deberá reforzarse la cooperación de la Unión con terceros países, por ejemplo, mediante la elaboración de informes conjuntos de las representaciones diplomáticas de la Comunidad y de los Estados Miembros.

Las cuestiones de defensa son las más delicadas y difíciles de la política exterior y de seguridad común. Por consiguiente, las decisiones seguirán adoptándose fundamentalmente por unanimidad

El Tratado concede un lugar especial en el desarrollo progresivo de la política exterior y de seguridad común a la cooperación con la Unión Europea Occidental (UEO). Considera que la UEO contribuye plenamente al desarrollo de la Unión Europea. Esta organización deberá elaborar y poner en marcha aquellas decisiones y acciones que tengan consecuencias para la política de defensa. En una declaración relativa a la UEO y a sus relaciones con la Unión Europea y con la OTAN, los nueve Estados Miembros que forman parte de la UEO han acordado un programa para la futura cooperación, según el cual esta última deberá convertirse en el brazo defensivo de la Unión Europea y fortalecer el pilar europeo de la OTAN. Con este fin, los Estados Miembros de la UEO han proyectado una serie de medidas prácticas para facilitar la cooperación. El Consejo y la Secretaría General de la UEO deberán ser trasladados de Londres a Bruselas, sede de la Comunidad. Se sincronizarán las fechas y los lugares, la sucesión y la duración de las respectivas presidencias, y se armonizarán los métodos de trabajo para permitir una estrecha relación entre el Consejo y la Secretaría General de la UEO, por un lado, y los órganos de la Unión Europea, por otro. Se fomentará asimismo la colaboración entre la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental y el Parlamento Europeo

La UEO tendrá una función militar creando una célula de planeamiento y reforzando la cooperación militar complementaria de la OTAN, en particular en el ámbito de la logística, de transportes, instrucción y control estratégico. Se celebrarán reuniones de los jefes del Estado Mayor de Defensa de la organización y se crearán unidades militares. La cooperación en materia de armamento se intensificará, y el Instituto de la UEO se transformará en una Academia Europea de Seguridad y Defensa.

COPIA CON  
VALOR DE ORIGEN

### 3.1.2 Finalidad.<sup>99</sup>

El propósito esencial de esta UE, fue conseguir una integración política más amplia. Para iniciar esta integración sus fundadores acordaron crear una economía o mercado común único y de gran extensión con objeto de sustituir a las economías individuales de los Estados Miembros.

Las características de este mercado son la libertad de comercio, libre circulación de personas, políticas comunes y otros sectores de intervención.

#### *Libertad de comercio.*

Todos los productos circulan libremente, sin pagar derechos arancelarios al cruzar las fronteras entre los Estados Miembros. Esto ha permitido que la creación de un mayor mercado interno, artículos más baratos, mayor variedad de productos y un mejor nivel de vida para los ciudadanos de la Comunidad.

#### *Libre circulación de personas.*

Todos los ciudadanos de la Comunidad gozan paulatinamente del derecho a vivir y trabajar en cualquiera de los países miembros en las mismas condiciones que los ciudadanos nativos de ese país. No hacen falta permisos de trabajo y no hay pérdida de los derechos de la Seguridad Social

#### *Políticas comunes.*

Se han instaurado políticas comunes en varios sectores, especialmente en:

- Política agrícola común o PAC, que ha estabilizado los mercados agrícolas y permitido la modernización de la agricultura europea.
- Política social para unificar las condiciones de trabajo, los derechos sociales y hacer frente al aumento del paro
- Política regional para asegurar un crecimiento armonioso de las regiones y sostener aquellas en dificultad.

<sup>99</sup> APOLO LLC, *La finalidad de la CEE*, (Consulta en Internet, 13 de agosto de 2002, <http://apolo.loc.uma.es/tes/cap1/cec.html>)



- Política de transportes para facilitar el movimiento de personas y los intercambios de mercancías.
- Política de competencia, para garantizar la igualdad de trato entre las empresas comunitarias. Las ayudas de los estados no deben falsear el juego libre de la competencia.
- Política común de pesca, "Europa Azul", nacida en enero de 1983, que permite una mejor gestión de los recursos comunitarios.
- Política comercial, suscribiendo numerosos acuerdos con terceros países industrializados o en vías de desarrollo.

#### ***Otros sectores de intervención.***

Se implementará la unión en sectores como protección del medio ambiente, lucha contra el paro, siderurgia, textiles, astilleros, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

#### **3.1.3 Principios rectores.**

Existen ciertos principios jurídicos que son básicos para que se logre la integración tanto de las economías como de las políticas, los cuales son recogidos por la mayoría de los tratados que constituyen las organizaciones regionales.

Pescatore, P., en su obra *Los objetivos de la Comunidad Europea como principios de interpretación en la jurisprudencia de la Corte de Justicia*,<sup>100</sup> nos habla de que se pueden sintetizar estos principios en el lema de la revolución francesa: "Libertad, Igualdad y Fraternidad", agregando el principio de *unidad* como idea motriz en la que se sustentan los demás. Este principio justifica el constituir un proceso jurídicamente unitario que se aplica a todos los ámbitos de la integración europea y que dispone de unos mecanismos particulares para llevarlos a cabo.

El principio de la Unidad del marco institucional viene señalado expresamente en el Art. C1 "...la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la

<sup>100</sup> MISCELLANEA W.G. GANSHOF VAN DER MEERSCH. T. II, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris, 1978, pp. 325/363, p. 329 y ss.

GEN

continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y desarrollo del acervo comunitario".<sup>101</sup>

Del primer principio se desprende la igualdad de trato al nacional y la no discriminación por razón de nacionalidad en el ejercicio de cualquier forma de actividad económica, en su aspecto positivo y negativo respectivamente.

Además se habla de la *libertad de mercado* que se traduce en la instauración de las cuatro libertades comunitarias, relativas a mercancías, personas, servicios y capitales.

Un principio fundamental es el de *solidaridad* el cual se basa en la salvaguarda del interés comunitario ante los terceros Estados y que puede simbolizar la lealtad entre los miembros. Ésta debe ser puesta con relación a la *Lealtad Comunitaria*, que según el Art. 5 del TCEE<sup>102</sup>, los Estados deben actuar para asegurar la ejecución de las obligaciones del tratado.

Principio fundamental del Tratado es el de Subsidiariedad, debatido en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, y recogido en el Art. 3b del TEU: En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá, conforme al principio de Subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, en el ámbito comunitario.<sup>103</sup>

La Subsidiariedad tiene tres elementos: competencia nacional es la regla y la competencia comunitaria es la excepción, los medios empleados por la Comunidad deben ser proporcionados al objetivo propuesto.

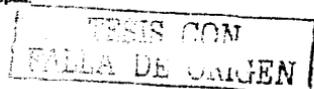
Al comienzo de la integración, se estableció que la Europa Unida no se convertiría en un Estado centralizado con estructuras rígidas. Se mantendría la diversidad de los distintos países, regiones y culturas. Este objetivo queda explícitamente establecido en el Tratado de la Unión Europea<sup>104</sup>. Así, el principio de subsidiariedad desempeña una función esencial. La

<sup>101</sup> PERAZ BUSTAMANTE, op. cit., p. 233-234.

<sup>102</sup> Tratado de Roma de 1957, creador de la Comunidad Económica Europea.

<sup>103</sup> PEREZ BUSTAMANTE, op. cit., p. 236.

<sup>104</sup> Tratado de Maastricht de 1992.



Comunidad sólo ejercerá aquellas actividades que pueda desarrollar de forma más eficaz que los Estados Miembros y sus respectivas administraciones.

El principio de subsidiariedad no sólo está contenido en muchas disposiciones del Tratado, por ejemplo, en las relativas a la Unión Económica y Monetaria, figura también de forma explícita como norma superior que rige el comportamiento de la Comunidad a la hora de cumplir los objetivos de la Unión Europea. El Tratado establece que "Los objetivos de la Unión se alcancen conforme a las disposiciones del presente Tratado [ ] en el respeto del principio de subsidiariedad [...]". y, más adelante "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, en el ámbito comunitario."<sup>105</sup>

### 3.1.4 Principales instituciones.

#### 3.1.4.1 La Comisión Europea.<sup>106</sup>

La Comisión Europea encarna el interés general de la Unión Europea y desempeña el papel de motor en el proceso de integración.

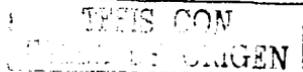
Los orígenes de la Comisión Europea se remontan a la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que fue la precursora de la Comisión que conocemos en la actualidad. Desde la entrada en vigor del Tratado de fusión de los ejecutivos, en 1967, existe una única Comisión para las tres Comunidades Europeas (CECA, EURATOM y CEE).<sup>107</sup>

Su nombre oficial es Comisión de las Comunidades Europeas y tiene su sede, según el Consejo Europeo de Edimburgo, en la ciudad de Bruselas, Bélgica. Sus miembros son

<sup>105</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, op. cit., p. 11.

<sup>106</sup> EUROMKOMMISSION *La Comisión Europea*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, [www.eu-kommission.de](http://www.eu-kommission.de)

<sup>107</sup> EUROPA. *Comisión europea* (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/comm/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/index_es.htm))



nombrados por un periodo de cinco años (Art. 158.<sup>1108</sup>), y la propia Comisión puede designar uno o dos vicepresidentes (Art. 161)

El Consejo Europeo de Bruselas del 11 y 12 de Enero de 1993<sup>109</sup>, estableció que está formada por un órgano colegiado de veinte miembros. El Presidente, los dos Vicepresidentes y los diecisiete miembros restantes de la Comisión son elegidos por su competencia general y reúnen todas las garantías de independencia. Se trata de personalidades que, con anterioridad a su nombramiento, han ejercido funciones políticas en sus países de origen, a menudo a nivel ministerial

Se repartió a sus 20 miembros de la manera siguiente: Dos para Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido, y uno para los demás restantes, esto podría considerarse una injusticia para los países a los cuales solo les corresponde un comisario frente aquellos a los que tienen dos, sin embargo la razón de este reparto es una cuestión de representación, ya que no solo representan a su país sino que al total de la población de dicho Estado, por lo tanto aquellos países que poseen la mayor cantidad de habitantes, se les ha otorgado un representante más, conforme a los censos que ha realizado los organismos de la Unión.

Los comisarios están obligados a servir a los intereses de la Comunidad y no a los de su país de origen, y pueden ser cesados en su mandato únicamente por un voto de censura del Parlamento Europeo. La renovación de la Comisión se produce cada cinco años, dentro del periodo de seis meses siguientes a las elecciones del Parlamento Europeo. Este intervalo permite al nuevo Parlamento otorgar su confianza al Presidente de la Comisión designado por los Estados Miembros, antes de que el Presidente designado constituya, en concertación con los Gobiernos de los Estados Miembros, su futuro equipo. Más tarde, el Parlamento se pronuncia sobre el órgano colegiado en su conjunto en una votación de aprobación. Tras haber obtenido la confianza del Parlamento, la nueva Comisión puede asumir oficialmente sus funciones en el mes de enero siguiente<sup>110</sup>

Durante la instauración de la nueva Comisión Europea (2000-2005), los miembros de la Comisión se comprometieron, por primera vez, a dimitir si el Presidente se lo pedía. Este

<sup>1108</sup> Los artículos enuncados en este capítulo, se entenderán como la última versión del Tratado de la Unión Europea, reformado por última vez en la Cumbre de Niza del 2002 y por las resoluciones del Consejo Europeo.

<sup>1109</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op. cit., p. 238.

<sup>1110</sup> EUROPA, *Las instituciones europeas*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/institutions/comun/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/comun/index_es.htm))

compromiso podría ser integrado en los Tratados por la Conferencia intergubernamental del año 2000.<sup>111</sup>

Por otra parte, los poderes del Presidente de la Comisión se reforzarían si la Conferencia se decidiera en favor de una Comisión compuesta por un nacional de cada Estado miembro. En este caso, sería posible conceder un papel principal al Presidente en la distribución de las carteras entre los miembros de la Comisión, así como asignarle un voto de calidad en el órgano colegiado de los Comisarios, con el fin de mantener la eficacia de esta institución.

Esta Comisión puede concluir un acuerdo y se le habilitó para presentar recomendaciones en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria y propuestas en materia de Política Social.

La Comisión es el guardián de los Tratados que formaron la Comunidad Europea y es responsable de su desarrollo. Por tanto, la Comisión propone la política comunitaria y es responsable de su ejecución en el marco del Tratado de Roma.

Cada Comisario se encarga de un departamento con responsabilidades especiales en un área de la política comunitaria. Entre los departamentos de cada Comisario y las partes interesadas se mantienen discusiones regulares.

La Comisión<sup>112</sup> es el motor del sistema institucional comunitario, ya que es:

*Iniciadora de las políticas comunitarias.*

Las propuestas de la Comisión se refieren a los ámbitos definidos en los Tratados, entre los que figuran, en particular los transportes, la industria, la política social, la agricultura, el medio ambiente, la energía, el desarrollo regional, las relaciones comerciales y la cooperación al desarrollo.

En virtud del "principio de subsidiariedad", las iniciativas de la Comisión sólo se refieren a los ámbitos en que una iniciativa a nivel de la Unión Europea resulta más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local. Por otra parte, estas propuestas tienen por objeto defender los intereses de la Unión y sus ciudadanos, y no los de países o sectores particulares.

<sup>111</sup> EUROPA. *La Comisión Europea* (Consulta en Internet, 16 de agosto de 2002, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/c1g/g4000j.htm>)

<sup>112</sup> Idem.

Una vez que se ha presentado una propuesta de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, las tres instituciones trabajan conjuntamente con el fin de conseguir un resultado satisfactorio. El Consejo decide, generalmente por mayoría cualificada, sobre las propuestas de la Comisión (o por unanimidad si el Consejo decide apartarse de una propuesta), y la Comisión examina atentamente las enmiendas del Parlamento Europeo antes de presentar, en su caso, propuestas modificadas.

#### *Órgano de ejecución.*

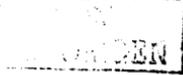
La Comisión es el órgano ejecutivo de la Unión Europea. Esta función abarca todos los ámbitos en que interviene la Unión, pero el papel de la Comisión es especialmente importante en varios sectores concretos como la competencia (control de los acuerdos y fusiones, eliminación o control de las ayudas públicas discriminatorias), la agricultura (elaboración de la normativa agrícola) o la investigación y el desarrollo tecnológico (promoción y coordinación a través del programa marco comunitario)

La gestión del presupuesto comunitario depende de la Comisión bajo el control del Tribunal de Cuentas. El objetivo común perseguido por ambas instituciones es garantizar la buena gestión financiera. Basándose en el informe anual del Tribunal de Cuentas, el Parlamento Europeo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto.

#### *Guardiana de los Tratados*

La Comisión vela por que la legislación europea se aplique a fin de garantizar el mantenimiento de un clima de confianza mutua entre los Estados, los agentes económicos y los particulares. Así como la adopción de medidas en caso de que se infrinjan las obligaciones comunitarias. Si la situación no se regulariza durante el procedimiento de infracción, la Comisión ha de someter el asunto ante el Tribunal de Justicia, que garantiza en última instancia el respeto del Derecho a la hora de interpretar y aplicar los Tratados. La sentencia del Tribunal es de obligado cumplimiento tanto para los Estados Miembros como para las instituciones europeas.

La Comisión vela también por el respeto de las normas de competencia por las empresas, bajo el control del Tribunal de Justicia.



*Portavoz en la escena internacional.*

La Comisión Europea es un portavoz de primer orden de la Unión Europea en la escena internacional. En particular, negocia los acuerdos internacionales relativos al capítulo exterior de las políticas de la Unión Europea.

El Convenio de Lomé, que vincula a la UE con los países en desarrollo de África, Caribe y el Pacífico (ACP) constituye un ejemplo de ello.

*Organización de los trabajos.*

La "Comisión" como órgano político está asistido por una administración compuesta de servicios generales (Secretaría General, Servicio Jurídico, oficina estadística, etc.) y de Direcciones Generales (DG) encabezadas cada una de ellas por un Director General que da cuenta de su acción al miembro de la Comisión competente.

La Comisión se reúne habitualmente una vez por semana, los miércoles, en Bruselas. Durante los períodos parciales de sesiones del Parlamento, se reúne en Estrasburgo.

Durante estas reuniones, se trata la orden del día a cargo del miembro responsable del ámbito en cuestión. En caso necesario, las decisiones son objeto de votación por mayoría simple de los veinte. Si se adopta una decisión, se convierte en parte de la política de la Comisión y tiene el apoyo de los miembros de la Comisión sin reservas.

También la Comisión realiza consultas para recabar opiniones específicas de distintos sectores. Además, la Comisión consulta de manera sistemática a expertos que se reúnen en los comités o grupos de trabajo que ella misma organiza. Para aprobar las numerosas medidas de ejecución, esta asistida por comités compuestos por representantes de los Estados Miembros.

Finalmente, la Comisión coopera estrechamente con dos órganos consultivos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, que son objeto de consulta acerca de un gran número de propuestas de actos legislativos. Participa en todas las sesiones del Parlamento Europeo, en las que debe aclarar y justificar sus políticas. Asimismo, debe responder regularmente a las preguntas escritas y orales planteadas por los miembros del Parlamento.

### 3.1.4.2 El Consejo.<sup>113</sup>

Desde la entrada en vigor del Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965, existe un único Consejo para las tres Comunidades Europeas (CECA, EURATOM y CEE). En 1993, la institución pasó a denominarse "Consejo de la Unión Europea" a fin de reflejar el hecho de que decide tanto en el ámbito comunitario como en el marco intergubernamental del segundo y del tercer pilar instaurados por el Tratado de la Unión Europea.

Esta institución, también llamada *Consejo de Ministros*<sup>114</sup> o sencillamente Consejo, es la instancia principal de decisión de la Unión Europea, que reúne a los Estados Miembros al nivel de ministros o, menos frecuentemente, de jefes de Gobierno; y considera las principales decisiones sobre política comunitaria. Los representantes de los Gobiernos reunidos en el Consejo son políticamente responsables ante su Parlamento nacional así como ante los ciudadanos a los que representan.

Este Consejo tiene su sede en Bruselas, donde tienen lugar las sesiones ministeriales, excepto en los meses de abril, junio y octubre, en que dichas sesiones se celebran en Luxemburgo.

El Consejo está formado por un representante de rango ministerial de cada Estado miembro, facultado para contraer compromisos en nombre de su Gobierno. Aunque, formalmente, no existe más que un único Consejo, éste se reúne, no obstante, en Consejos sectoriales diferentes según los asuntos que figuran en el orden del día. Las formaciones más habituales son las siguientes: asuntos generales, agricultura, asuntos económicos y financieros, medio ambiente, transporte y telecomunicaciones, empleo y política social, pesca, industria y energía, justicia, asuntos interiores y protección civil, mercado interior, consumidores y turismo, investigación, presupuestos, cultura, desarrollo, educación y juventud y sanidad. La Presidencia del Consejo la ejerce cada uno de los Estados Miembros, por turno, durante seis meses.

<sup>113</sup> EUROPA. *La Unión Europea*. (Consulta en Internet, 16 de agosto de 2002, <http://ue.eu.int/es/summ.htm>)

<sup>114</sup> DEUTSCHLAND-MAGAZINE. Europa Interna ¿Quién asume cuáles tareas en la Unión Europea? Una relación de las instituciones, de la historia y del potencial económico de la comunidad europea. N° 6 2001 diciembre / enero DM 5.

El Consejo<sup>115</sup> realiza diversas funciones esenciales entre las que podemos mencionar::

- Es el órgano legislativo de la Unión; en co-decisión con el Parlamento Europeo.
- La coordinación de las políticas económicas generales de los miembros.
- Celebra los acuerdos internacionales entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales.
- Comparte el poder presupuestario con el Parlamento.
- Toma las decisiones para la elaboración y la aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común, sobre las bases del Consejo Europeo.
- Coordina la acción de los Estados Miembros y adopta las medidas necesarias en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

#### *El poder de decisión*

El Consejo lo ejerce para realizar los objetivos fijados por los Tratados y en las condiciones previstas por éstos. Por regla general, el Consejo sólo actúa a propuesta de la Comisión y, en la mayoría de los casos, con la participación del Parlamento Europeo, tanto en el marco del procedimiento de co-decisión, como en el de consulta y de dictamen conforme.

Teniendo en cuenta que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI) son componentes esenciales de las soberanías nacionales, el Consejo desempeña un papel preponderante a este respecto y en estos ámbitos los respectivos papeles del Parlamento y la Comisión están más limitados.

En cuanto a la aplicación, la norma general es que las competencias de ejecución de la legislación comunitaria las desempeña la Comisión. No obstante, en casos específicos, el Consejo puede reservarse el derecho al ejercicio de las funciones ejecutivas.

#### *La coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros.*

El Tratado prevé la instauración de una política económica basada en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros. A tal efecto, el Consejo adopta cada año un proyecto de grandes orientaciones de las políticas económicas de los Estados Miembros, que es objeto de una conclusión del Consejo Europeo. Más tarde, el

<sup>115</sup> EUROPA. *Instituciones de la Unión Europea*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, <http://www.europa.eu.int/inst-es.htm#2>)

proyecto culmina en una recomendación del Consejo y va acompañado de un mecanismo de supervisión multilateral.

Por otra parte, la coordinación prevista por el Tratado se realiza plenamente en el marco de la unión económica y monetaria, donde el Consejo «ECOFIN» (Asuntos Económicos y Financieros) desempeña un papel de primera importancia.

#### *La autoridad presupuestaria.*

El Parlamento prepara un anteproyecto de presupuesto que somete, cada año, a la aprobación del Consejo. Dos lecturas sucesivas permiten al Parlamento negociar con el Consejo con vistas a modificar determinados gastos y asignar adecuadamente los recursos presupuestarios.

En última instancia, el Consejo decide acerca de los gastos denominados *obligatorios*, es decir, fundamentalmente los gastos agrícolas, y los derivados de acuerdos internacionales con terceros países. En cambio, los gastos denominados *no obligatorios*, así como la adopción final del presupuesto en su conjunto son competencia del Parlamento Europeo.<sup>116</sup>

#### *Organización de los trabajos.*

Los Estados Miembros disponen en Bruselas de representaciones permanentes ante la Unión Europea, los cuales se reúnen cada semana en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Dicho Comité se encarga de preparar los trabajos del Consejo, a excepción de los asuntos agrícolas, que dependen del Comité Especial de Agricultura (CEA). En su trabajo, el Consejo está asistido por grupos de trabajo compuestos por funcionarios de las administraciones nacionales.

El procedimiento de votación más frecuentemente previsto en el Tratado es el de mayoría cualificada. El límite máximo de la mayoría cualificada está establecido en 62 votos de 87 (el 71% de los votos). El voto de los Estados Miembros se pondera en función de su población y está corregido en favor de los países menos poblados, de la siguiente manera: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 10 votos; España: 8 votos; Bélgica, Grecia, Países

<sup>116</sup> EUROPA. *El Consejo de Europa*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/institutions/council/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/council/index_es.htm))

Bajos y Portugal: 5 votos; Austria y Suecia: 4 votos; Dinamarca, Irlanda y Finlandia: 3 votos, y Luxemburgo: 2 votos.

La Presidencia está asistida por un Secretario General, el cual está asistido por un Secretario General adjunto encargado de la gestión de la Secretaría General.

### 3.1.4.3 El Consejo Europeo.

El Consejo Europeo tiene una función de alero de la UE. Este órgano lo forman los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, así como el presidente de la Comisión Europea.

Los jefes de Gobierno se reúnen por lo menos dos veces al año en el marco de estas cumbres, asistidos por sus ministros de Asuntos exteriores. De conformidad con el Art. 4 del Tratado de la UE, el Consejo Europeo le proporciona a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo, y marca los objetivos políticos generales de esa evolución. Este gremio resuelve, entre otros asuntos, las reformas fundamentales de la Unión Europea.<sup>117</sup>

#### *La presidencia de la Unión Europea<sup>118</sup>.*

La Presidencia de la Unión está organizada a partir de un sistema de rotación semestral conforme al cual cada Estado Miembro la ejerce por un periodo de seis meses. El ejercicio de la presidencia es un deber y una aportación de cada Estado Miembro al buen funcionamiento de las instituciones comunitarias. Con el ritmo actual, un Estado Miembro ejerce la presidencia cada siete años y medio.

Los países comunitarios se turnan la presidencia semestral de la UE, el Consejo Europeo. El país encargado, hasta finales del 2001 fue Bélgica, y en el 2002 serán España y Dinamarca, y en el 2003, Grecia e Italia, asumirán la presidencia.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> DEUTSCHLAND-MAGAZINE. Europa Interna ¿Quién asume cuáles tareas en la Unión Europea? Una relación de las instituciones, de la historia y del potencial económico de la comunidad europea. N° 6 2001 diciembre / enero DM 5.

<sup>118</sup> Idem.

<sup>119</sup> <http://www.eu2001.be>

La presidencia es responsable de los negocios cotidianos y pone acentos determinados para la futura política.

También debe organizar todos los encuentros del Consejo. Asimismo, representa la UE hacia el exterior, y es el interlocutor ante terceros países. Al comienzo de la presidencia, el respectivo país presenta su programa, el cual se discute en el Parlamento Europeo.

El programa comprende los proyectos no concluidos de la presidencia anterior y las nuevas tareas derivadas de resoluciones y acuerdos del Consejo Europeo.

Al término de la presidencia se debe presentar un informe final, estableciendo cuales fueron los acuerdos, resoluciones, políticas adoptadas y relata todas las actuaciones de la Unión.

Se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo, entendiéndose que si bien su origen es el fruto de una larga evolución de enseñanzas y prácticas anteriores, una vez institucionalizado, el Consejo no corresponde ya con el esquema de las Cumbres, sino que obedece a unas reglas, y entre ellas a un funcionamiento periódico. Su misión sería doble, como las dos caras del Dios Jano: concertar la cooperación política y coordinar los asuntos comunitarios.

Aun cuando nitidamente se diferencia el Consejo de la Comunidad o Consejo de Ministros, el Consejo Europeo supone, en sí, la configuración de una institución jerárquicamente superior y capaz de superar el inmovilismo del Consejo de Ministros sin atender a la autonomía de funcionamiento del Consejo de las Comunidades.

Asimismo, aunque el Consejo Europeo detendrá como misión principal la del impulso y relanzamiento de la construcción europea, dicha misión no vulnera la competencia de iniciativa de la Comisión Europea y su importante dimensión institucional, cuya autonomía queda afirmada y legitimada por la tarea política práctica, y por la participación de dos de sus miembros en las sesiones del Consejo.



### 3.1.4.4 El Parlamento Europeo.<sup>120</sup>

Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan a los años cincuenta, si bien los ciudadanos de los Estados Miembros no lo eligen por primera vez por sufragio universal hasta 1979. De ese modo, se convierte en la emanación democrática directa de los pueblos de la Unión Europea y en su principal representante en las instituciones comunitarias.

La historia del Parlamento se caracteriza por las reformas adoptadas en 1970 (disposiciones presupuestarias), 1975 (disposiciones financieras), 1986 (Acta Única Europea), 1992 (Tratado de Maastricht) que representa la apertura de una decisiva etapa en el camino del reforzamiento progresivo del Parlamento y 1997 (Tratado de Ámsterdam), que no solamente lo han convertido en una auténtica cámara legislativa sino que también han reforzado su papel de control democrático dentro de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo es la representación democrática directamente electa de los ciudadanos de la UE. En muchos campos, tiene un rol determinante en la legislación de la UE.<sup>121</sup>

Los lugares de trabajo del Parlamento están repartidos entre Francia, Bélgica y Luxemburgo. Las sesiones plenarias, en las que se reúnen todos los diputados, se celebran en Estrasburgo, que constituye la sede del Parlamento, donde se celebran los doce periodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria. Los periodos parciales de sesiones plenarias adicionales se celebrarán en Bruselas, donde también establecerán su sede las comisiones del Parlamento. Las comisiones parlamentarias se reúnen en Bruselas, donde se celebran también las sesiones plenarias adicionales, mientras que la Secretaría General está instalada en Luxemburgo.

El Parlamento se elige cada cinco años por sufragio universal y directo, cuenta con 626 diputados, entre ellos 190 mujeres.<sup>122</sup> es la emanación democrática de los 374 millones de ciudadanos europeos, que forman grupos políticos transnacionales representativos de las

<sup>120</sup> EUROPARL. *El Parlamento Europeo*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, <http://www.europarl.eu.int/>)

<sup>121</sup> DEUTSCHLAND-MAGAZINE. Europa Interna. ¿Quién asume cuáles tareas en la Unión Europea? Una relación de las instituciones, de la historia y del potencial económico de la comunidad europea. Nº 6 2001 diciembre / enero DM 5, p. 43.

<sup>122</sup> Dato del Parlamento Europeo al 2001.

grandes tendencias políticas existentes en los Estados Miembros de la Unión. En él están representadas las grandes tendencias políticas existentes en los países miembros, reunidas en formaciones políticas paneuropeas.

El mayor grupo parlamentario, con 232 escaños, es el Partido Popular Europeo, seguido por el Partido Socialdemócrata de Europa con 181 escaños.

En los periodos parciales de sesiones, los ponentes presentan sus informes, y los diputados designados por sus respectivos grupos políticos intervienen acerca de los asuntos que figuran en el orden del día.

Se trata, por lo general, de propuestas legislativas, de comunicaciones del Consejo o la Comisión y de asuntos relacionados con la actualidad de la Unión Europea o la política internacional. La asamblea vota sobre las enmiendas a las propuestas legislativas, antes de pronunciarse sobre el texto completo.

El Parlamento realiza tres funciones esenciales que podemos señalar:<sup>123</sup>

- Comparte con el Consejo la función legislativa, es decir, la aprobación de las leyes europeas (Directivas, Reglamentos, Decisiones). Su participación contribuye a garantizar la legitimidad democrática de los textos adoptados
- Comparte con el Consejo la función presupuestaria, pudiendo, pues, modificar los gastos comunitarios. En último termino, adopta el presupuesto en su totalidad.
- Efectúa un control democrático sobre la Comisión. Aprueba la designación de sus miembros y dispone de la facultad de censurarla. También efectúa un control político sobre el conjunto de las instituciones.

#### *El poder legislativo.*

El procedimiento legislativo más habitual es el de *co-decisión*.<sup>124</sup> La co-decisión permite que el Parlamento Europeo y el Consejo estén en igualdad de condiciones y conduce a la adopción de actos conjuntos del Consejo y el Parlamento. En caso de desacuerdo entre ambas instituciones, se convoca un Comité de Conciliación a fin de alcanzar un compromiso.

<sup>123</sup> EUROPA. *Instituciones de la Unión Europea*. (Consulta en Internet. 16 de agosto de 2002. <http://www.europa.eu.int/inst-es.htm#1>)

<sup>124</sup> *Idem*.

Mediante este procedimiento se le permite emitir conjuntamente con el Consejo, Reglamentos, Decisiones, Directivas o Recomendaciones en algunas materias como: libre circulación de trabajadores (Art. 49), libertad de establecimiento (Art. 54-56-57), servicios, mercado interior (Art. 100), educación, formación profesional y juventud (Art. 126 y 127), cultura (Art. 128), sanidad pública (Art. 129), protección de los consumidores (Art. 129), redes transeuropeas (Art. 129 D), investigación y desarrollo tecnológico (Art. 130 I), medio ambiente (Art. 130 S)<sup>125</sup>

También pueden realizar el *procedimiento de cooperación* (Art. 189) que gira en torno a la idea del veto condicional del Parlamento ejercido en el marco de dos lecturas que, de oponerse a una posición del Consejo susceptible de ser adoptada por mayoría cualificada, obliga a la obtención de la unanimidad para su adopción.

El Art. 138d confirma el derecho de petición en las dos formas previstas, solicitud de peticiones-queja y peticiones-solicitud

Por otra parte, el dictamen conforme del Parlamento es indispensable para determinados asuntos importantes de carácter político o institucional, como la adhesión de nuevos Estados Miembros, los acuerdos de asociación con terceros países, la celebración de acuerdos internacionales, el procedimiento de celebración de elecciones al Parlamento Europeo, el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y la misión y los poderes del Banco Central Europeo.

Si bien la Comisión sigue siendo la principal fuente de iniciativa legislativa, el Parlamento desempeña un papel de impulso político no desdeñable, sobre todo por medio del examen del programa anual de trabajo de la Comisión así como por la posibilidad de solicitar a la Comisión que presente una propuesta adecuada.

#### *La autoridad presupuestaria*

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento supervisa permanentemente la ejecución del presupuesto y, por su parte, el Parlamento somete a votación, cada año, la

<sup>125</sup> Artículos del Tratado de la Unión Europea que rige actualmente al Parlamento Europeo.

aprobación de la gestión por parte de la Comisión del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior.

#### *El control parlamentario*

El Parlamento debe aprobar la designación del Presidente y los miembros de la Comisión. Por otra parte, la Comisión es responsable políticamente ante el Parlamento, que puede someterla a una "*moción de censura*" que provoque su dimisión.

De manera general, el control parlamentario se ejerce a través del examen regular de informes que la Comisión presenta al Parlamento (informe general, informes sobre la ejecución del presupuesto, informe sobre la aplicación del Derecho comunitario, etc.). Además, los diputados formulan regularmente a la Comisión preguntas escritas u orales.

Entre el Parlamento y el Consejo, se desarrolla una estrecha colaboración en determinados ámbitos como la política exterior y de seguridad común y la cooperación judicial, y en algunas cuestiones de interés común como la política de asilo, la inmigración, la lucha contra la toxicomania, el fraude y la criminalidad internacional, asuntos sobre los que la Presidencia del Consejo de la Unión mantiene al Parlamento informado con regularidad.

Por último, al inicio de cada reunión del Consejo Europeo, se invita al Presidente del Parlamento a exponer la opinión y las preocupaciones del Parlamento sobre los problemas de actualidad y los asuntos que conforman el orden del día del Consejo Europeo.

Otros medios de control parlamentario son el examen de las peticiones de los ciudadanos y las comisiones temporales de investigación.

#### *Organización de los trabajos.*

Los trabajos del Parlamento se dividen en dos grandes etapas:

- La preparación del periodo parcial de sesiones por los diputados reunidos en comisiones parlamentarias especializadas en los distintos ámbitos de intervención de la Unión Europea,
- El periodo parcial de sesiones propiamente dicho, en el que se reúnen todos los diputados para examinar de forma concertada la propuesta. Estos periodos parciales de sesiones se celebran habitualmente en Estrasburgo (una semana al mes) y a veces en Bruselas (dos días).

### 3.1.4.5 El Tribunal de Justicia.<sup>126</sup>

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y la aplicación de los Tratados, evita que cada miembro interprete y aplique el Derecho comunitario a su manera. Por tanto, permite que el Derecho siga siendo idéntico para todos y en todas circunstancias.

Desde su creación en 1952, se han promovido ante el Tribunal varios miles de asuntos. Para hacer frente a esta afluencia y mejorar la protección judicial de los ciudadanos, en 1989 se le agregó un Tribunal de Primera Instancia. Este se encarga de juzgar en primera instancia determinadas categorías de asuntos, entre las que figuran, en particular, los contenciosos en materia de Derecho de competencia y los recursos interpuestos por los particulares.

La sede del Tribunal de Justicia está en Luxemburgo y el Tratado no establece ninguna distribución por nacionalidad pero, en la práctica, el Tribunal está formado por un juez por cada Estado Miembro, para que estén representados los distintos sistemas jurídicos nacionales. El Tribunal está asistido por ocho abogados generales, cuyo papel es presentar públicamente y con toda imparcialidad las conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el Tribunal.

Los jueces y los abogados generales son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros por un mandato de seis años renovable; cada tres años se produce una renovación parcial. Se trata de juristas de alto rango o jurisconsultos de reconocida competencia que ofrecen absolutas garantías de independencia.

El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia eligen cada uno a un Presidente por un periodo de tiempo de tres años.

El Tribunal cuenta con amplias competencias jurisdiccionales, que ejerce en el marco de las distintas categorías de recursos a los que debe responder. Se trata, principalmente, de los recursos siguientes.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> CURIA EUROPA *Las Instituciones de Europa*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, <http://curia.eu.int/es/index.htm>)

<sup>127</sup> Idem.

*La cuestión prejudicial*

Para garantizar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria y evitar las divergencias de interpretación entre los tribunales nacionales, los Tratados establecieron el procedimiento de la cuestión prejudicial, que, sin crear vínculos jerárquicos, ha institucionalizado la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales.

Así pues, en los asuntos que pertenecen a la esfera del Derecho comunitario, los jueces nacionales, en caso de que alberguen dudas sobre la interpretación o la validez de este Derecho, pueden, y a veces deben, dirigirse al Tribunal para formularle ese tipo de cuestiones.

La cuestión prejudicial pone de relieve de manera precisa que los órganos jurisdiccionales nacionales son también garantes del Derecho comunitario. Por esta razón, el sistema jurisdiccional comunitario se basa en una cooperación fructífera entre el juez comunitario y el juez nacional

*El recurso por incumplimiento.*

Permite al Tribunal controlar cómo respetan los Estados Miembros las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. Este procedimiento puede iniciarlo bien la Comisión -es el caso más frecuente- bien un Estado miembro. Si se comprueba que se ha producido un incumplimiento, el Estado está obligado a ponerle fin sin demora.

*El recurso de anulación.*

Permite a los Estados Miembros, al Consejo, a la Comisión y, en determinadas condiciones, al Parlamento, solicitar la anulación de una disposición comunitaria y, a los particulares, solicitar la anulación de actos jurídicos que les afectan directa e individualmente. De ese modo, el Tribunal tiene la oportunidad de controlar la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias. Si se considera que el recurso es fundado, el acto en cuestión puede ser declarado nulo y sin valor ni efecto alguno.

### El recurso por omisión

Designa el caso en que el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrían infringir el Tratado al abstenerse de actuar. En tal contexto, los Estados Miembros, las demás instituciones de la Comunidad y, en determinadas condiciones, las personas físicas o jurídicas pueden recurrir al Tribunal a fin de hacer constar dicha infracción.

### *Organización de los trabajos.*

Los asuntos se registran en la Secretaría y se distribuyen entre los jueces. Un juez y un abogado general determinados siguen cada expediente.

Cuando se designa a un juez como Juez Ponente, debe redactar un informe para la vista en el que se resume el marco jurídico del asunto y las observaciones de las partes presentadas en la primera fase del procedimiento, que es escrita. A la luz de las conclusiones del Abogado General designado en el asunto, el Juez Ponente redacta también un proyecto de sentencia que se presenta al examen de los demás miembros del Tribunal.

El procedimiento ante el Tribunal sigue, por tanto, una fase escrita y una fase oral. El procedimiento escrito consiste en un intercambio de escritos entre las partes y en la elaboración del informe por el Juez Ponente. En el marco de la vista pública, se invita a los abogados de las partes a presentar sus alegaciones ante los jueces y el abogado general, que pueden formularles preguntas. A continuación, el Abogado General presenta sus conclusiones antes de que los jueces deliberen y pronuncien la sentencia.

En principio, el Tribunal se reúne en sesión plenaria, pero puede crear en él mismo salas compuestas cada una de tres o cinco jueces, en función de la importancia o la complejidad de los asuntos. Las sentencias del Tribunal se adoptan por mayoría y se pronuncian en audiencia pública. Como no se expresan votos particulares, las sentencias van firmadas por todos los jueces que participan en las deliberaciones.

En el plano administrativo, los jueces reclutan directamente a sus colaboradores para formar sus gabinetes. Estos últimos están formados por tres letrados en el Tribunal y dos letrados en el Tribunal de Primera Instancia. Estos se encargan de asistir a los jueces en la redacción de los informes y proyectos de sentencias.

El Secretario dirige los servicios administrativos del Tribunal y se encarga también del seguimiento procesal de los asuntos.

### 3.1.4.6 El defensor Ciudadano.<sup>128</sup>

La función de Defensor del Pueblo Europeo fue instituida por el Tratado de la Unión Europea. El Sr. Jacob Söderman, la primera persona que ocupó este cargo, fue designado en julio de 1995 por el Parlamento Europeo. El Sr. Soderman fue reelegido para un segundo mandato en 1999.

El estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo fueron establecidas, de acuerdo con los Tratados<sup>129</sup>, por medio de una decisión del Parlamento Europeo, el 9 de marzo de 1994, previo dictamen de la Comisión y aprobación del Consejo.<sup>130</sup>

Su sede es la del Parlamento Europeo<sup>131</sup>, en Estrasburgo y después de cada elección del Parlamento Europeo, se nombra al Defensor por un mandato renovable de cinco años, correspondientes a la duración de la legislatura. El Defensor del Pueblo está asistido por una Secretaria a cuyo principal responsable nombra.

En el Art. 6 del estatuto, se establece que:

*"Como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo."*<sup>132</sup>

<sup>128</sup> EURO-OMBUDSMAN *La Comisión Europea de Derechos Humanos*. (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/es/default.htm>)

<sup>129</sup> El Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo quedan fijados por la presente decisión de conformidad con el apartado 4 del artículo 195 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el apartado 4 del artículo 20 D del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el apartado 4 del artículo 107 D del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

<sup>130</sup> *Ibidem* EURO-OMBUDSMAN

<sup>131</sup> Art. 13 del Estatuto del Defensor del Pueblo hecho en Estrasburgo, el 9 de marzo de 1994 y publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas

<sup>132</sup> EUROPARL. *Las Bases de la Comisión de Derechos Humanos*. (Consulta en Internet, 15 de agosto de 2002, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/tbasis/cs>)

El Defensor del Pueblo ejerce sus funciones con total independencia e imparcialidad, es decir, "Considerando que el Defensor del Pueblo deberá ejercer sus funciones con total independencia, a lo que se comprometerá solemnemente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el momento de su toma de posesión; que conviene determinar las incompatibilidades con el cargo de Defensor del Pueblo, así como el trato que habrá que dispensarle y los privilegios e inmunidades que se le concederán"<sup>133</sup>

No solicita ni acepta instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Además, mientras desempeña sus funciones, no puede ejercer otra actividad profesional, remunerada o no.

Las funciones del Defensor del Pueblo finalizan cuando vence su mandato o bien por dimisión voluntaria o de oficio. En caso de cese anticipado de las funciones del Defensor del Pueblo, se nombra a su sucesor en un plazo de tres meses a partir del momento de la vacante y para el periodo restante hasta el término de la legislatura.

Si deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si comete una falta grave, el Defensor del Pueblo puede ser destituido por el Tribunal de Justicia a petición del Parlamento Europeo.

El Defensor del Pueblo está habilitado para recibir las denuncias procedentes de todo ciudadano de la Unión o de toda persona física o jurídica que reside o tiene su domicilio social en un Estado miembro.<sup>134</sup>

Contribuye a comprobar los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

El Defensor del Pueblo desempeña una labor de conciliación entre el ciudadano y la Administración comunitaria. Tiene derecho a remitir recomendaciones a las instituciones comunitarias y a recurrir ante el Parlamento Europeo para que este extraiga, si procede, las consecuencias políticas de un caso de mala administración.

<sup>133</sup> Considerandos del Estatuto del Defensor del Pueblo.

<sup>134</sup> Art. 2 - 2. Estatuto del Defensor del Pueblo.

*Organización de los trabajos.*

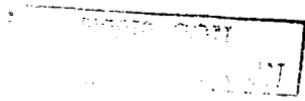
Una denuncia dirigida al Defensor del Pueblo europeo debe presentarse en el plazo de dos años a partir de la fecha en la cual el demandante conozca los hechos que la justifican. Además, debe haber ido precedida de las gestiones administrativas adecuadas ante las instituciones y órganos en cuestión. La denuncia no es admisible si los hechos alegados son o han sido objeto de un procedimiento judicial.

Además, en cualquier denuncia dirigida al Defensor del Pueblo europeo debe indicarse claramente su objeto así como la identidad de la persona que la presenta. Esta puede, sin embargo, solicitar que la denuncia siga siendo confidencial. En caso necesario, el Defensor del Pueblo puede sugerir al demandante que se dirija a otra autoridad.

El Defensor del Pueblo procede, por propia iniciativa o tras una denuncia, a efectuar todas las investigaciones que considere justificadas para aclarar cualquier caso de mala administración e informa de ello a la institución o al órgano en cuestión, que puede hacerle llegar sus observaciones. Por otra parte, las instituciones y órganos comunitarios están obligados a proporcionar al Defensor del Pueblo las informaciones que solicite y a facilitarle el acceso a los expedientes en cuestión. Sólo pueden negarse por motivos de secreto debidamente justificados.

Si el Defensor del Pueblo comprueba la existencia de un caso de mala administración, plantea el asunto a la institución interesada presentándole proyectos de recomendación. La institución afectada dispone, a partir de ese momento, de un plazo de tres meses para hacerle llegar un dictamen detallado. El Defensor del Pueblo presenta a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución en cuestión. Asimismo, se informa a la persona de la que procede la denuncia del resultado de estas investigaciones.

Cada año, el Defensor del Pueblo presenta al Parlamento Europeo un informe sobre los resultados de sus investigaciones.



### 3.1.5 Unión Económica y Monetaria.

Debemos recordar que desde la Edad Media hasta nuestros días, la Unión Económica Monetaria ha sido uno de los objetivos primordiales de las sociedades europeas. La primera muestra de unificación se llevó a cabo en 1865 cuando Francia, Bélgica, Suiza, Italia y Grecia intentaron realizar la "Unión Monetaria Latina" que fracasó por problemas políticos; y en 1872 se ejecutó la Unión Monetaria Escandinava con Suecia, Noruega y Dinamarca que funcionó hasta la Primera Guerra Mundial.

Con el Tratado de Roma, en 1957, se creó la CEE, que preveía la unificación económica y que fue definitivamente reconocida en términos institucionales con la reforma del TCEE que se llevó a cabo en Maastricht.

En 1989 se publicó el informe en el que Jacques Delors<sup>135</sup> esbozó un plan de tres etapas para la UEM. En la 54 sesión del Consejo Europeo realizada el 15 y 16 de diciembre de 1995, en Madrid, se formularon los límites y parámetros para realizar la tercera y última fase de la UEM, de esta manera se cristalizaban los pasos del "informe Delors".

Finalmente, a finales de 1997 en la Cumbre de Dublín se aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es la culminación del proyecto de integración europeo desde la perspectiva monetaria. Esta vieja aspiración europea que tiene sus raíces en el final de los años sesenta. El principal objetivo de la UEM es la implantación de una moneda única en todo los Estados Miembros que formen parte de este proyecto de integración.

Para comprender el ámbito espacial de aplicación de la UEM debemos comentar lo que se entiende por Mercado Común de la Unión Europea.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Jacques Delors, ex presidente de la Comisión Europea, que llevó a cabo su gestión durante el periodo más importante de configuración de la Unión Europea, de 1985 a 1995.

<sup>136</sup> DEUTSCHLAND-MAGAZINE. *Europa Interna ¿Quién asume cuáles tareas en la Unión Europea? Una relación de las instituciones, de la historia y del potencial económico de la comunidad europea.* Nº 6 2001 diciembre / enero DM 5, p. 42.

Es el territorio compartido por todos los ciudadanos de la Unión. Constituido en 1993 por los quince miembros más la adhesión de Islandia, Noruega y Liechtenstein, los que junto con la UE forman el Espacio Económico Europeo.

Dentro de él rige cuatro libertades fundamentales, la libre circulación de personas, de productos, de servicios y de capital.

Dentro de lo que implica la UEM se pueden diferenciar dos partes distintas:

La Unión Económica, que consiste en la coordinación de políticas económicas de los Estados Miembros, en la culminación del mercado interior y en la definición de objetivos comunes de política económica.

La Unión Monetaria, se asienta en la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los países participantes para lograr la implantación de una moneda única, así como en la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio comunes, cuyo objetivo fundamental sea mantener la estabilidad de precios.

La moneda es un elemento fundamental de la soberanía y esta característica permite comprender el alcance revolucionario, tanto a nivel absoluto como a nivel del método de integración europeo, de las decisiones y procedimientos contenidos en el Tratado de Maastricht.<sup>137</sup>

El proyecto de la moneda única se decidió en la primavera de 1998 cuando se dieron a conocer el cumplimiento de una serie de criterios económicos, los conocidos como criterios de convergencia o de Maastricht (déficit, deuda pública, inflación, tipos de interés y estabilidad del tipo de cambio). El cumplimiento de los mismos garantizan que exista convergencia económica entre los países que compartan la misma moneda, con lo que el manejo de la política monetaria y del tipo de cambio por una entidad central (el Banco Central Europeo) se verá facilitada y será compatible con el resto de políticas económicas de los Estados Miembros en las que todavía son autónomos.

<sup>137</sup> CECCHINI Paolo, GARRIGUES WALKER Antonio, Illescas Ortiz Rafael. "La Unión Europea. Eficacia y democracia". McGraw-Hill España. 1994, p. 42.

El camino hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM) entre los quince Estados Miembros de la Unión Europea y la adopción del Euro<sup>138</sup> como moneda única a partir del 1 de enero de 1999 quedó establecido en el compromiso adquirido por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en la Cumbre de Ámsterdam.

En dicha Cumbre se confirmó el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico*<sup>139</sup>, que fija ciertas condiciones presupuestarias para los países que adopten el *Euro*, un compromiso comunitario de lucha en favor del empleo y los derechos sociales de los ciudadanos de la UE.

El Pacto de Estabilidad garantizaba que a partir del 1 de enero de 1999 el *Euro* sería la moneda de Europa y aquellos países que no puedan participar desde su inicio -países llamados "pre-ins"- tendrán estímulos para desarrollar políticas económicas sanas y de estabilidad monetaria gracias a un mecanismo de cambio modificado contemplado en el Pacto.

#### *Fases de la unión económica y monetaria.*<sup>140</sup>

Los requisitos sobre las tres fases sucesivas de construcción de la Unión Europea se fijaron en el articulado del Tratado de la Unión Europea, concretamente en el Título VI, del artículo 102.A al 109.M, así como en una serie de protocolos sobre:

- a. Estatutos del Sistema de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE)
- b. Estatutos del Instituto Monetario Europeo (IME)
- c. Procedimiento aplicable en caso de déficit externo.
- c. Criterios de convergencia del artículo 109.1.
- e. Condiciones para la transición a la tercera fase de la Unión Monetaria.

#### *Primera fase.*<sup>141</sup>

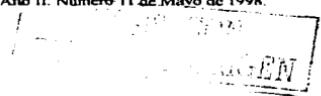
Esta etapa se inició el 1 de julio de 1990 y culminó el 31 de diciembre de 1993, aparece definida en el Informe Delors. Sus objetivos fundamentales fueron:

<sup>138</sup> Cabe hacer notar que el término EURO sustituyó al de ECU, que se estableció en un principio en el TCEE como término genérico para nombrar a la moneda europea.

<sup>139</sup> Noticias y Boletines LA UE TENDRÁ LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EN 1999 Como un objetivo planteado desde décadas atrás, los países europeos tendrán su moneda única antes de terminar el siglo y el papel moneda EURO a principios del año 2002. (Bogotá, junio 18 de 1997).

<sup>140</sup> IESPANA, *La Unión Europea*, (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, [http://www.icspansa.es/jocana59/europa/glosario\\_2.htm](http://www.icspansa.es/jocana59/europa/glosario_2.htm))

<sup>141</sup> ELRONOTICIAS (EURO 2000), *La Cumbre Extraordinaria del Euro*, Año II, Número 11 de Mayo de 1998.



- a. Alcanzar el mayor grado posible de convergencia económica, comprometiéndose cada Estado Miembro a adoptar un programa plurianual, destinado a garantizar la necesaria convergencia hacia la Unión Económica Monetaria.
- b. Acabar el proceso de construcción del Mercado Interior, eliminando las barreras físicas, técnicas y fiscales que impiden su pleno desarrollo.
- c. Eliminar cualquier clave de restricciones en lo referente a la libre circulación de capitales y servicios financieros.

Consecuentemente, el Consejo de Ministros de la Unión Europea, basándose en los informes previos de la Comisión, evaluó los progresos realizados en materia de convergencia, tanto respecto de cada uno de los Estados Miembros como a escala general; en particular, en lo concerniente a la estabilidad de precios y al saneamiento de las finanzas públicas.

Esto originó en España el surgimiento de los programas de convergencia del gobierno de 1992 y 1994.

#### *Segunda fase*<sup>142</sup>

Esta etapa comenzó el 1 de enero de 1994, siendo uno de sus aspectos clave, desde el punto de vista de la Unión Monetaria, la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), antecedente del actual Banco Central Europeo, que tiene como principal función organizar el paso a la tercera fase.

El IME tiene personalidad jurídica propia; y se administra y gestiona por un Consejo, que integran su Presidente y los Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados Miembros de la Unión Europea. Los miembros del Consejo del IME actúan con absoluta independencia, pero el presidente del Consejo y un miembro de la Comisión participan, sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo del IME o, cuando, se invita al Presidente del IME a las reuniones en que el Consejo de Ministros de la Unión Europea haya de debatir asuntos relacionados con los objetivos y funciones del IME.

El Consejo del IME se reúne al menos diez veces por año, y en general decide por mayoría simple de sus miembros. Sin embargo, los dictámenes, recomendaciones, decisiones y directrices, necesitan de mayoría cualificada de dos tercios de los representantes.

<sup>142</sup> PAPELES Y MEMORIAS DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS, España y la Unión Monetaria Europea, Número 1 / Febrero de 1998.

El IME tiene una serie de atribuciones, que se detallan minuciosamente en el Tratado de Maastricht, y en los Estatutos del propio Instituto, que figuran en un protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, de forma resumida cabe destacar las siguientes funciones sustantivas e inmediatas del IME:

- a. Reforzar la cooperación entre los Bancos Centrales de los Países Miembros.
- b. Mejorar la coordinación de las políticas monetarias de los Estados Miembros, a fin de asegurar la estabilidad de precios.
- c. Supervisar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo, junto con la Comisión Monetaria.
- d. Celebrar consultas sobre asuntos competencia de los Bancos Centrales, cuando afecten a los Mercados Financieros.
- e. Facilitar la utilización del ECU en toda clase de operaciones y supervisar su desarrollo; incluyendo la buena marcha del sistema de compensación entre Bancos Centrales.
- f. Fomentar la armonización de las estadísticas en el ámbito monetario y financiera.
- g. Promover la eficacia de los pagos transfronterizos, eliminando las costosas barreras que subsisten.
- h. Preparar la Unión Monetaria.

Además, en esta segunda etapa, en lo referente a política monetaria, cada Estado debe garantizar la independencia de su Banco Central, pasando éste a gozar de completa autonomía, especialmente en lo referente a la fijación del tipo de interés básico.

Asimismo, se definieron una serie de objetivos a cumplir, destacándose:

- a. Mayor control del déficit público.
- b. Prohibición de la financiación privilegiada al sector público.
- c. Cumplimiento de los criterios preparatorios de la convergencia, con base en los cuales se decidirán los países que accedan a la tercera fase.

Así, concluyendo, destacar que desde el 1 de enero de 1994, entraron en vigor una serie de disposiciones necesarias para la consecución de los elementos esenciales de esta segunda fase; a saber:

- Se prohibió la concesión de cualquier crédito o la autorización de descubiertos, por parte de los Bancos Centrales, a favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos, autoridades regionales o locales, u otros poderes públicos u organismos de

Derecho Público o empresas de los Estados Miembros; al igual que con la adquisición directa de deuda emitida por todas esas Entidades. Asimismo, se impide el acceso privilegiado del sector público a cualquier clase de Entidades Financieras distintas de los Bancos Centrales y la propia UE se comprometió a no responder mediante aval de las obligaciones contraídas por los sectores públicos en los Estados Miembros.

- Se establecieron como condiciones para presupuestos dos criterios básicos plenamente exigibles en la tercera fase de la Unión Monetaria:
  - a. La proporción entre el déficit público y el PIB no debe ser superior al 3%, a menos que el exceso descienda de modo sustancial y continuado hasta llegar a un nivel que se aproxime al valor de referencia.
  - b. Y, la proporción entre la deuda pública acumulada y el PIB, no rebasará un el 60%, salvo que el exceso evolucione a un ritmo satisfactorio para su ajuste.
- Se requiere el cumplimiento de las condiciones de convergencia,<sup>143</sup> tales condiciones son:<sup>144</sup>
  - a. Contar con una tasa de inflación como máximo del 1.5% por encima de la media (aritmética) de los tres Estado Miembros con la inflación más baja.
  - b. Situar los tipos de interés dentro de un margen de dos puntos por encima de la media (aritmética) de los tres Estados Miembros con los tipos más bajos.
  - c. No tener un déficit fiscal superior al 3% del PIB.
  - d. No llegar al 60% en ratio deuda pública/ PIB
  - e. Presentar una razonable estabilidad de cambios en el Sistema Monetario Europeo.

Es decir, estabilidad de precios, sostenibilidad de unas finanzas públicas saneadas, mantenimiento de los tipos de cambio en los márgenes de fluctuación normales que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo y, por último, convergencia de los tipos de interés a largo plazo.

<sup>143</sup> También llamados criterios de Maastricht.

<sup>144</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, op cit., p. 18.

*Tercera fase*<sup>145</sup>

El 1 de enero de 1999 es la fecha fijada en el Consejo de Madrid de diciembre de 1995 para su inicio. En esta fecha, el Consejo de la Unión Europea adoptó el tipo de cambio fijo e irrevocable al cual el EURO sustituirá a las monedas nacionales y el Banco Central Europeo (BCE), en sustitución del IME, y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) iniciarán plenamente el ejercicio de sus funciones.

Dentro de la tercera fase cabe distinguir tres etapas para la introducción de la moneda única:

- a. Del 1-1-1999 al 31-12-2001 el Euro no se encontrará disponible en forma de billetes y monedas, siendo utilizadas para los cobros y pagos físicos las monedas nacionales. Sin embargo, podrá ser usado para operaciones financieras y mercantiles. El inicio de esta fase supondrá la adopción de una política monetaria común para todos los países que accedan a la misma.
- b. Del 1-1-2002 al 30-6-2002, como fecha límite comienza la circulación de billetes y monedas en Euros, que coexistirán con las monedas y billetes nacionales. Durante este periodo se prevé la sustitución paulatina de las monedas nacionales por la moneda única.
- c. A partir del 1-7-2002, a más tardar. Los billetes y monedas en Euros se convierten en los únicos de curso legal para los países que hayan accedido a la tercera fase de la Unión Económica Monetaria. (Cabe mencionar que la sustitución total terminó al 31 de marzo)

Durante esta fase se constituirá formalmente el BCE a modo de órgano ejecutivo del SEBC. El SEBC se compondrá del conjunto del BCE y de los Bancos Centrales de los Estados Miembros, siendo su objetivo esencial mantener la estabilidad de precios en una "Economía de Mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos". Este será el órgano monetario federal actuando como poder regulador, coordinando la emisión de los billetes y la acuñación en Euros, de curso legal en los países integrados en la Unión Monetaria.

De esta forma toda la Unión tendrá "un todopoderoso Banco Central Europeo, gestor de la soberanía monetaria en el marco del sistema europeo de bancos centrales."<sup>146</sup>

<sup>145</sup> EL MUNDO UNIDAD EDITORIAL, S. A., *La Revista del Euro*, Edición de 3 de Mayo de 1998.



Este BCE es una institución independiente que gestiona la provisión de EUROS y es gran parte responsable la política financiera, la estabilidad monetaria. El BCE es totalmente independiente y ningún estado puede ejercer presión ni aceptar instrucciones.<sup>147</sup>

*Los impactos de la UEM en el sector financiero y en las empresas.*

En el SECTOR FINANCIERO las entidades financieras adaptaron sus sistemas contables, informáticos, etc., y se enfrentaron a multitud de problemas prácticos, ya que hasta el 1 de julio de 2002, tanto el Euro como las monedas nacionales podían ser utilizadas como medio de pago en efectivo, y en toda la información que revista una expresión monetaria hubo que recurrir a la doble indicación.

Se encargarán de dar información a las empresas y particulares acerca del modo en que se efectúe el canje, y las implicaciones que dicho cambio puede tener sobre las operaciones bancarias.

En general, el Euro provocará un aumento de la competencia, al aportar una mayor transparencia en la formación de precios, ya que las comparaciones en el seno de la Unión Monetaria Europea no se verán distorsionadas por el efecto del tipo de cambio o importantes diferenciales de inflación

Para las empresas financieras, el nuevo entorno traerá consigo, además, la disminución de parte de su negocio tradicional (transacciones en divisas y cambio de moneda) y una mayor presencia extranjera

Para las empresas no financieras, la situación no diferirá demasiado a lo expuesto. Además de facilitar las comparaciones de precios, el Euro traerá consigo una disminución de los costes transaccionales de operar con los países integrados en la Unión Monetaria Europea y la eliminación de la incertidumbre de los tipos de cambio, y, por tanto, de los costes de cobertura derivados de la existencia previa de diversas monedas que serán sustituidas por el Euro, favoreciendo la afluencia de productos del exterior, y poniendo de relieve las deficiencias en las estructuras productivas menos competitivas

La introducción del Euro no cambiará ni el tipo de interés ni el valor original de los saldos de los depósitos, cuentas de ahorro o imposiciones, sino que sólo se hará la conversión correspondiente

<sup>146</sup> CECCHINI - GARRIGUES WALKER, op. cit., p. 48

<sup>147</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, op. cit., p. 25.

En el **SECTOR EMPRESARIAL** supondrá un nuevo marco para la fijación de los tipos de interés y de los tipos de cambio en los países participantes de la misma, lo cual debe influir muy directamente sobre las decisiones financieras que adopten las empresas.

La desaparición del riesgo de cambio entre los países que accedan a la Unión Monetaria Europea no sólo suprime la necesidad de cubrirlo y, por tanto, la posibilidad de que emerjan diferencias de valoración de moneda extranjera que pueden elevar el coste financiero efectivo de una empresa que se ha endeudado en divisas, sino que puede dar a las empresas un mayor acceso a los mercados de capitales de otros países participantes.

En general, el área comercial de las empresas se ve sometida, con la introducción de la moneda única, a nuevas posibilidades, pero también a mayores retos.

Sin embargo, no debe olvidarse que la moneda única por sí misma no supone la desaparición de otro tipo de barreras, que en la práctica, contribuirán a la segmentación de los mercados en mayor o menor medida, como el idioma, las diferencias culturales, la existencia de distintos canales de distribución, la posible influencia de normativas que no estén totalmente armonizadas a nivel comunitario, como pueden ser algunos aspectos de las leyes fiscales, etc.

De todo lo antedicho se deduce que la inmensa mayoría de los cambios que pueda ocasionar la conversión al Euro a las empresas son perfectamente previsibles siendo importante la adaptación rápida de los administradores a través de la llamada estrategia de anticipación

#### *Ventajas y desventajas de la UEM en los Estados Miembros de la UE.*

Las ventajas que la Unión Económica y Monetaria implicarán para los países participantes se pueden resumir en las siguientes:

Desde un punto de vista microeconómico, la sustitución de las monedas nacionales por el euro elimina los costes de transacción y la necesidad de realizar cambios de divisas en el comercio y en el turismo. Asimismo, permite una mayor transparencia puesto que será posible comparar directamente los precios de los productos en los distintos países, lo que supone un incentivo para la competencia. En tercer lugar, la eliminación de la segmentación de los mercados financieros creada por las monedas nacionales puede permitir su plena

integración con las positivas consecuencias que ello implica sobre los precios de los activos financieros.

Desde una perspectiva macroeconómica, las condiciones de convergencia exigidas para la implantación del euro y para posteriormente convivir con el euro garantizan un clima de estabilidad macroeconómica, con la consiguiente disminución de la incertidumbre en la toma de decisiones económicas que implicará una reducción de los tipos de interés y un estímulo a la inversión, al empleo y al crecimiento económico en general. Asimismo, el euro se convertirá en una de las principales monedas a nivel internacional, lo que tendrá ventajas al reducir la vulnerabilidad de la zona UEM a las fluctuaciones del tipo de cambio y fortalecerá el poder de negociación de la Unión Europea en los foros internacionales.

La principal de las desventajas es la pérdida en la independencia de las políticas monetarias, ya que estas quedarán a cargo de una Alta Autoridad Supranacional, la cual establecerá las medidas adecuadas a las situaciones de todos los países miembros en su conjunto, en cambio en un Estado autónomo en la política monetaria, las tasas de interés son frecuentemente utilizadas para controlar la inflación y disminuir los efectos de una alta y prolongada tasa de desempleo, cosa que en caso de que se presentara una situación de este tipo en alguno de los Estados Miembros de la Unión, no podrían hacer y el caso deberá ser turnado a la autoridad supranacional competente para evitar daños a su economía y a las demás de la Unión.

Además otras desventajas derivadas de la anterior son la pérdida de soberanía y la pérdida de la autonomía presupuestaria de la que cada Estado gozaba antes de constituirse la UEM.

La unión monetaria no sólo afectará a los países integrantes de la Unión sino que también a todos los demás países de Europa, un ejemplo claro de ello es Suiza, quien en un Estudio del Caso de Dilemas de la política Causados por Inflación Baja y el Suelo de Proporción de Interés Nominal por Douglas Laxton y Eswar Prasad,<sup>148</sup> encontraron que un posible resultado es que las incertidumbres relacionaron al EMEU podría llevar a una

<sup>148</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Noticias y Publicaciones, Información Rural, Tasas, Normas y Códigos

UNION CON  
ORIGEN

depreciación del Franco suizo, con efectos adversos consecuentes en doméstico el rendimiento y empleo en Suiza.

### 3.1.5.1 Banco Central Europeo.<sup>149</sup>

El Banco Central Europeo (BCE) fue creado el 1 de junio de 1998 y sucedió al Instituto Monetario Europeo (IME), el cual había desempeñado anteriormente un papel crucial en la preparación del lanzamiento del euro, que tuvo lugar el 1 de enero de 1999.

El BCE y los bancos centrales de los países que han adoptado el euro han constituido una nueva entidad llamada "Eurosistema". Mientras existan Estados Miembros de la Unión Europea que no hayan adoptado el euro, será necesario hacer la distinción entre el Eurosistema, que agrupa a doce países, y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que incluye a quince.

La sede del Banco Central Europeo está en Frankfurt del Meno (Alemania) donde trabaja personal procedente de todos los Estados Miembros de la Unión Europea.

El BCE goza de total independencia para la realización de sus misiones. En efecto, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales del Eurosistema, ni ningún miembro de sus órganos de decisión pueden solicitar o aceptar instrucciones procedentes de cualquier otro órgano. Las instituciones europeas y los Gobiernos de los Estados Miembros deben respetar este principio y no pretender influir en el BCE o en los bancos centrales nacionales.

El BCE trabaja en estrecha colaboración con los bancos centrales nacionales, para preparar y aplicar las decisiones adoptadas por sus órganos rectores, que son: el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General.

El Presidente del BCE, así como los otros cinco miembros del Comité Ejecutivo, son nombrados por los Estados Miembros para un mandato no renovable de ocho años. El BCE garantiza que las tareas que tiene confiadas se realizan por medio de sus propias actividades o bien a través de los bancos centrales nacionales participantes.

<sup>149</sup> ECB. *El Banco Central Europeo*. (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, <http://www.ecb.int>)

Con el objetivo fundamental que consiste en garantizar la estabilidad de los precios, sus misiones principales son:<sup>150</sup>

- Definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro, y mantener la estabilidad de precios,
- Realizar operaciones de cambio de divisas y poseer y gestionar las reservas oficiales en moneda extranjera de los países de la zona del euro,
- Emitir billetes de banco en la zona del euro,
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos,
- Recabar la información estadística necesaria de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos (por ejemplo, entidades financieras), y
- Examinar la evolución de los sectores financiero y bancario además de facilitar el intercambio de información entre el SEBC y las autoridades supervisoras.

El BCE se compondrá de 3 órganos los cuales son:

*El Consejo de Gobierno.*

El Consejo de Gobierno es el máximo órgano decisorio del Banco Central Europeo. Está compuesto por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los doce bancos centrales de la zona del euro. Está presidido por el Presidente del BCE. Y su principal función consiste en formular la política monetaria de la zona del euro.

*El Comité Ejecutivo.*

El Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo está compuesto por el Presidente del BCE, el Vicepresidente y otros cuatro miembros. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los países que constituyen la zona del euro los nombran de común acuerdo.

El Comité Ejecutivo pone en práctica la política monetaria formulada por el Consejo de Gobierno y, en este marco, imparte las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. Además, prepara las reuniones del Consejo de Gobierno y es responsable de la gestión ordinaria del BCE.

<sup>150</sup> EUROPA. *Instituciones de la Unión Europea*. (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/institutions/ecb/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/ecb/index_es.htm))

### *El Consejo General.*

El Consejo General es el tercer órgano rector del Banco Central Europeo. Está compuesto por el Presidente y el Vicepresidente del BCE así como por los gobernadores de los quince bancos centrales nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea. El Consejo General participa en las funciones consultivas y de coordinación del BCE así como en los preparativos de la posible ampliación de la zona del euro.

Forma parte del SEBC y en éste, las disposiciones relativas a sus funciones y estructura constituyen una pieza central del tratado de la Unión. Además se tiene añadido mediante un protocolo, un estatuto por el que se regirán las futuras autoridades monetarias de la Comunidad y que fue elaborado por los propios gobernadores de los bancos centrales nacionales. La misión del SEBC es garantizar la estabilidad de los precios. También se encargará de apoyar la política económica general de la Comunidad.<sup>151</sup>

En definitiva, el SEBC tiene vastísimos poderes en el marco del mandato de política monetaria que se le ha atribuido, lo que para muchos de los Estados Miembros es algo bastante nuevo desde el punto de vista formal.<sup>152</sup>

El Banco central Europeo está considerado como la institución europea con mayor grado de integración.<sup>153</sup> Esto es debido a que su composición es plurinacional y además sus decisiones y políticas son totalmente obligatorias para todos los Miembros que hayan aceptado la Unión Monetaria.

### **3.1.6 Otras instituciones.**

Dentro de la Unión Europea se han creado diversas instituciones que ya se encuentran en funcionamiento desde diversas etapas de la integración y otras que han sido creadas conforme se va avanzando después de la UEM.

<sup>151</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, op. cit., p. 26.

<sup>152</sup> CECCHINI - GARRIGUES WALKER, op. cit., p. 45

<sup>153</sup> DEUTSCHLAND-MAGAZINE *Europa Interna ¿Quién asume cuáles tareas en la Unión Europea? Una relación de las instituciones, de la historia y del potencial económico de la comunidad europea.* Nº 6 2001 diciembre / enero DM 5, p. 43

Como resultado de la integración se han unificado todas las oficinas de policía de todos los miembros conformando la oficina europea de policía Europol es la organización europea de fuerzas y cuerpos de seguridad cuyo objetivo consiste en mejorar la eficacia de los servicios competentes de los Estados Miembros y la cooperación entre los mismos en materia de prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia organizada internacional.<sup>154</sup>

### 3.1.6.1 Banco Europeo de Inversiones.<sup>155</sup>

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución financiera de la Unión Europea. Como "banco" y "órgano" de la Unión Europea al mismo tiempo, contribuyen a la realización de los objetivos de la Unión por medio de la financiación de proyectos destinados a promover la integración europea, el desarrollo equilibrado, la cohesión económica y social así como el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

Creado en 1958 por el Tratado de Roma, el BEI se financia por el empréstito en los mercados de capitales. No dispone, a diferencia de los bancos clásicos, de recursos comerciales procedentes de depósitos de ahorro o cuentas corrientes.

En la actualidad, está a la cabeza de los prestatarios no soberanos, el BEI disfruta en los mercados de capitales de la mejor reputación crediticia: la AAA. Esta calificación le permite movilizar, en condiciones muy competitivas, los importantes volúmenes financieros necesarios para apoyar las inversiones.

La sede del Banco Europeo de Inversiones está en Luxemburgo, y se conforma por personal cualificado y multicultural procedente de todos los Estados Miembros de la Unión Europea.

Los accionistas del BEI son los Estados Miembros de la Unión Europea. Éstos suscriben conjuntamente el capital del Banco con arreglo a una clave de distribución que refleja sus respectivos pesos económicos dentro de la Unión.

El BEI está regido por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración, un Comité de Dirección y un Comité de Comprobación.

<sup>154</sup> EUROPA. *La Europol*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g44000>)

<sup>155</sup> EIB. *El Banco Europeo de Inversiones*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://www.eib.eu.int>)

El Banco Europeo de Inversiones opera sin ánimo de lucro y no supone una carga para los recursos presupuestarios de la Unión Europea. Su misión consiste en financiar inversiones públicas o privadas que concretan los objetivos de la construcción europea.

Las intervenciones del Banco se basan, en particular, en los criterios siguientes:

- Han de servir para atraer otras fuentes de financiación,
- Se enmarcan en ámbitos como el refuerzo de la competitividad de las industrias europeas y el sector de las pequeñas y medianas empresas (PYME), la realización de las redes transeuropeas, la protección del medio ambiente natural y urbano, así como la inversión en los sectores de la sanidad, la educación y las tecnologías de la información,
- Van principalmente dirigidas a las regiones menos favorecidas.

Si bien el BEI consagra cerca de un 90 % de sus actividades a la Unión Europea, una parte significativa de su financiación se orienta hacia los países candidatos a la adhesión, para los cuales se han establecido algunos mecanismos de financiación específicos

Las financiaciones del BEI favorecen también las condiciones de desarrollo sostenible en los países del Mediterráneo, África, Caribe y el Pacífico, así como de los proyectos de interés común en América Latina y Asia.

Por último, hay que tener en cuenta que el Banco es el accionista mayoritario del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que a su vez preside el Consejo de supervisión. Creado en 1994, el FEI tiene su sede en Luxemburgo y tiene principalmente por objetivo apoyar la inversión en fondos propios de las PYME

#### *Organización de los trabajos.<sup>156</sup>*

El Banco Europeo de Inversiones realiza sus actividades de empréstito y préstamo en el marco de las políticas económicas definidas por la Unión. Cada año, presenta un Informe anual que constituye un balance completo de sus actividades. En dicho informe enumera las operaciones y especifica con detalle las cuentas de la institución. También contiene la lista de los proyectos financiados así como sus características.

<sup>156</sup> EUROPA. *Instituciones de la Unión Europea*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/institutions/eib/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/eib/index_es.htm))

Por otra parte, el Banco coopera con las demás instituciones europeas en el marco de las políticas comunitarias relacionadas con sus actividades. El Presidente del BEI puede, de ese modo, participar en las reuniones del Consejo, en las que aporta la experiencia del Banco sobre los asuntos que se debaten.

Con arreglo a sus estatutos, el BEI disfruta de autonomía de decisión dentro del sistema institucional comunitario. Sus órganos de dirección y control permiten adoptar las decisiones relativas a los préstamos y el empréstito en función de las características de los proyectos únicamente y de las mejores oportunidades ofrecidas en los mercados financieros.

Se encuentra integrado por cuatro órganos principales:

*El Consejo de Gobernadores*

Reúne a los Ministros designados por cada uno de los Estados Miembros, por lo general los encargados de Economía. Define las directrices generales de la política de crédito, aprueba el balance y el informe anual, contrae compromisos en nombre del Banco para la financiación exterior a la Unión y decide acerca del aumento de capital. Designa a los miembros del Consejo de Administración, del Comité de Dirección y del Comité de Comprobación.

*El Consejo de Administración*

El Consejo de Administración, presidido por el Presidente del Banco, está formado por veinticuatro miembros designados por los Estados Miembros y por la Comisión Europea. Es responsable de la conformidad de la gestión del BEI con los objetivos que tiene asignados. Aprueba las operaciones de préstamo y empréstito.

*El Comité de Dirección*

El Comité de Dirección es el órgano ejecutivo permanente del Banco. Compuesto por un Presidente y siete Vicepresidentes, tiene su sede en Luxemburgo. Se encarga colegiadamente de la gestión corriente del BEI y prepara las decisiones del Consejo de Administración y vela por su ejecución, en particular por lo que se refiere a la emisión de empréstitos y la concesión de préstamos.

### *El Comité de Comprobación*

El BEI dispone de un órgano de control interno y externo que abarca el conjunto de sus operaciones y que aplica la metodología vigente en el sector financiero y bancario. El órgano supremo de esta estructura es el Comité de comprobación, que comprueba la regularidad de las operaciones y libros del Banco sobre la base de los trabajos de los órganos de control y auditoría internos así como de los revisores externos. También coopera con el Tribunal de Cuentas europeo en el control externo de las operaciones efectuadas por el BEI sobre fondos presupuestarios de la Unión o sus Estados Miembros.

### **3.1.6.2 Consejo Económico y Social<sup>157</sup>**

El Comité Económico y Social europeo (CES) es un órgano consultivo de representación de los distintos agentes de la vida económica y social (empresarios, sindicatos, agricultores, consumidores, etc.) en el marco institucional de la Unión Europea.

El CES, que fue creado en 1957 por el Tratado de Roma, constituye al mismo tiempo un foro de diálogo y la plataforma institucional que permite a los protagonistas de la vida económica y social ser parte integrante del proceso comunitario de toma de decisiones. Por medio de sus dictámenes, el CES participa en la configuración y la aplicación de las políticas de la Unión Europea.

El CES realiza, así pues, una labor específica dentro del entramado institucional comunitario: constituye el lugar privilegiado de representación, debate y expresión de la sociedad civil organizada de la Unión Europea, de la que son un componente esencial las organizaciones socioprofesionales. A este respecto, constituye un puente entre Europa y los ciudadanos.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht<sup>158</sup> concedió al CES un trato comparable al de las demás instituciones, en particular por lo que se refiere a su reglamento interno, el presupuesto, el refuerzo de su derecho de iniciativa y la gestión del personal de su

<sup>157</sup> CSE. *El Consejo Económico y Social*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://www.ces.eu.int>)

<sup>158</sup> Entró en vigor en 1993.

Secretaría General. En 1997, el Tratado de Ámsterdam amplió considerablemente el campo de acción del CES, sobre todo en el ámbito social.

La sede del CES está en Bruselas, donde se celebran la mayor parte de las reuniones y los plenos. También se organizan algunas reuniones fuera de la sede.

Los miembros del Comité son propuestos por los Gobiernos de los Estados Miembros y nombrados por el Consejo de la Unión Europea para un mandato de cuatro años renovable. Los 222 miembros ejercen sus funciones con total independencia, y su número por país depende del número de habitantes de cada Estado Miembro (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido tienen 24 miembros, España, 21; Austria, Bélgica, Grecia, los Países Bajos, Portugal y Suecia, 12; Dinamarca, Finlandia e Irlanda, 9, y Luxemburgo, 6).

El Comité comprende un Pleno, una Mesa, tres Grupos, seis Secciones y una Secretaría General. El Comité elige, de entre sus miembros, a un Presidente y a dos Vicepresidentes por un mandato de dos años. El Presidente tiene a su cargo la representación exterior del Comité.

El Comité Económico y Social desempeña tres misiones fundamentales:

- Garantizar una función consultiva ante las tres grandes instituciones (Consejo, Comisión y, a partir del Tratado de Ámsterdam, Parlamento Europeo).
- Permitir una mayor participación de los representantes de la sociedad civil organizada en el proyecto europeo. Además de que apoya la creación de entidades consultivas, dentro del respeto de las realidades económicas, sociales y culturales de dichos países.

#### *Organización de los trabajos.*<sup>159</sup>

Para llevar a cabo sus misiones, el CES tiene, principalmente, la posibilidad de emitir tres tipos de dictámenes:

- Dictámenes emitidos previa consulta de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo,
- Dictámenes de iniciativa para expresarse cuando lo juzgue conveniente;

<sup>159</sup> EUROPA. *Las Instituciones de la UE*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/instituciones/esc/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/instituciones/esc/index_es.htm))

- Dictámenes exploratorios, donde reflexiona y formula sugerencias sobre un tema determinado para una futura normatividad.

Dentro del CES están constituidos tres grupos: el que representa a los empresarios, el de los trabajadores y el de actividades diversas, que agrupa a las demás categorías económicas y sociales.

*El Grupo de los Empresarios (Grupo I)*

Está formado por miembros procedentes de los sectores privado y público de la industria y las pequeñas y medianas empresas, las cámaras de comercio, el comercio al por mayor y minorista, la banca y los seguros, el transporte y la agricultura.

*El Grupo de los Trabajadores (Grupo II)*

Una amplia mayoría procede de organizaciones sindicales nacionales adheridas a la Confederación Europea de Sindicatos; algunos pertenecen a sindicatos afiliados a la Confederación Europea de Cuadros

*El Grupo de actividades diversas (Grupo III)*

Está constituido agricultores, artesanía, profesiones liberales, cooperativas, mutualidades, asociaciones de defensa de los consumidores, asociaciones de protección del medio ambiente, asociaciones de familias, mujeres, personas con discapacidad, miembros de la comunidad científica y docente, organizaciones no gubernamentales, etc. Estos distintos componentes están unidos por medio de las organizaciones socio-profesionales de las que forman parte, responsabilidad que siempre les ha llevado a pedir una participación efectiva en la adopción de las decisiones comunitarias.

El Comité cuenta con seis Secciones, que tratan los principales ámbitos cubiertos por los Tratados: Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, Mercado Único, Producción y Consumo, Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente y Relaciones Exteriores.

Para la preparación de sus dictámenes, las Secciones generalmente constituyen dentro de ellas grupos de estudio formados, principalmente, por un ponente asistido de expertos. Cada Sección está dotada de una Mesa, encargada de coordinar los trabajos con el Presidente de Sección.

### 3.1.6.3 Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Este Fondo fue creado en 1975 y desde entonces ha sido el principal instrumento financiero de la política regional. La financiación se efectúa mediante subvenciones a proyectos que vayan a llevarse a cabo en regiones con problemas y cuyo PIB. (Producto Interior Bruto) por habitante sea inferior a la media de la CEE. Hasta la fecha FEDER ha financiado dos tipos de acciones:

- Apoyo a las medidas de política regional adoptadas por los países miembros (se denomina "bajo cuota" y que asciende al 95% del total)
- Subvenciones para proyectos específicos de desarrollo regional al margen de los programas (denominado "fuera de cuota" y que representa el 5% restante).

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado<sup>160</sup>,

*(1) Considerando que el artículo 160 del Tratado establece que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) está destinado a contribuir a la rectificación de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad; que, de este modo, el FEDER contribuye a reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales;*

Se establece que las funciones del FEDER serán: participar en la financiación, a fin de promover la cohesión económica y social a través de la corrección de los principales desequilibrios regionales y de la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Tratado de Roma de 1957, que crea la CEE y de la cual este Fondo formaba parte, ahora de la Unión Europea.

<sup>161</sup> Artículo 1 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 1999 (Consulta en Internet, 3 julio de 2002).

En este contexto, el FEDER contribuirá también al fomento de un desarrollo sostenible y a la creación de puestos de trabajo sostenibles.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, la principal función del FEDER es el apoyo a los objetivos de contribuir a la financiación de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como a la regeneración económica y social de las ciudades y de los suburbios en crisis en virtud de las iniciativas comunitarias.

El FEDER debe desempeñar una función especial en favor del desarrollo económico local, en un contexto de mejora del modo de vida y de desarrollo territorial, especialmente a través de la promoción de los pactos territoriales para el empleo y de los nuevos yacimientos de empleo.

### 3.1.6.4 Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)<sup>162</sup>

Al firmar el Tratado que instituye la CECA, comunidad de 160 millones de habitantes europeos, las partes contratantes manifiestan su resolución de crear la primera institución supranacional y de poner de este modo los fundamentos reales de una Europa organizada

A través de este tratado se crea el Mercado Común que implicaba la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los productos, y la interdicción de medidas discriminatorias y de subvenciones o ayudas concedidas por los Estados, dominando el mercado libre concurrencia en el futuro, como ya lo hemos explicado

Creada mediante el Tratado de París<sup>163</sup>, y la ratificación de los seis países fundadores, ésta institución fue la que dio paso a la integración que hoy conocemos con Unión Europea.

<sup>162</sup> EUROPA. *Comunidad Económica del Carbón y el Acero*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31999R1783&model=guichet1](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31999R1783&model=guichet1))

La CECA se extendió por todos los países integrantes del mercado común europeo, esto es los integrantes de la CEE y EEE. Sus órganos funcionan como se prevé en el Tratado de París, explicado con anterioridad.

La Alta Autoridad de este organismo está instalada en Luxemburgo, y la característica de los órganos comunitarios es su independencia en:

- a) el nombramiento de los miembros, hoy comisarios, se efectúa de común acuerdo entre los gobiernos. No se trata de delegados nacionales, sino de personalidades que ejercen sus competencias colegiadamente y no reciben instrucciones de los Estados Miembros;
- b) la independencia financiera, materializada mediante la recaudación e recursos propios y no, como en los organismos intergubernamentales, mediante el pago de contribuciones nacionales.

Actualmente esta institución se encarga de otorgar préstamos y subvenciones a las regiones en proceso de reconversión minera o siderúrgica principalmente.

### 3.1.6.5 Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).<sup>164</sup>

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, creado mediante el Reglamento N° 25 de 1962<sup>162</sup>, relativo a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), la cual representa una parte importante del presupuesto general de la Unión Europea.

La sección de Garantía del Fondo financia el gasto de la Comunidad en la política de precios y mercados, incluidos los pagos compensatorios de la reforma de la PAC y las medidas de acompañamiento, en particular los gastos de la organización común de mercados agrícolas, las medidas de desarrollo rural que acompañan al apoyo a los mercados y los gastos

<sup>163</sup> El 18 de abril de 1951 se firmó en París el *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA), con un periodo de vigencia de cincuenta años.

<sup>164</sup> EUROPA FEOGA (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/vbv/160003.htm>)

<sup>165</sup> Cuya última modificación la constituye el Reglamento CEE N° 728/70) y el actual Reglamento sustituyó al Reglamento (CEE) n°729/70 a partir del 1 de enero de 2000.

relativos a determinadas medidas del sector veterinario, así como campañas informativas sobre la política agrícola común.<sup>166</sup>

La sección de Orientación financiará otros gastos en el ámbito del desarrollo rural (concretamente los que no son financiados por la sección de Garantía del FEOGA). Esta sección recibe los recursos comunitarios asignados a la política estructural, como, por ejemplo, las ayudas a la modernización de las explotaciones, a la instalación de jóvenes agricultores, a la transformación y comercialización o a la diversificación. Junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) Estas medidas se planifican y se ejecutan de forma bastante descentralizada: se impone la cooperación con los Estados Miembros y regiones y se aplica el principio de co-financiación.<sup>167</sup>

Los recursos del FEOGA son aportados conjuntamente por los Estados Miembros, independientemente de quienes vayan a beneficiarse más de los gastos en agricultura. Además, forma parte integrante del presupuesto comunitario general, cuya financiación viene determinada esencialmente por la situación económica de cada Estado Miembro.

Esta solidaridad financiera entre Estados Miembros ricos y menos ricos es uno de los principios fundamentales de la Comunidad y condición indispensable para el logro de un mayor grado de equilibrio económico y social dentro de la Unión, objetivo que está desempeñando un papel cada vez más importante en la política agrícola.

El Comité del FEOGA se encuentra integrado por los representantes de los Estados Miembros y de la Comisión, y se encargará de la gestión del Fondo en el marco de la cooperación entre la Comisión y los Estados Miembros

Los Estados Miembros designarán a los servicios y organismos habilitados para proceder al pago de los gastos. Los organismos pagadores habrán de ser servicios u organismos autorizados por los Estados Miembros, que ofrezcan suficientes garantías de que:

- Antes de emitir la orden de pago, controlan que las solicitudes cumplen los requisitos necesarios y se ajustan a las disposiciones comunitarias;
- Los pagos efectuados se contabilizan de forma exacta y exhaustiva;

<sup>166</sup> CFNAVARRA. *Agricultura en Europa* (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://www.cfnavarra.es/agricultura/opfg30/istd/902.htm>)

<sup>167</sup> EUMED. *FEOGA* (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://www.cuned.net/coursecon/17/pac/feoqa.htm>)

- Los documentos exigidos se presentan dentro de los plazos establecidos y de la forma prevista en las normas comunitarias.

Los organismos pagadores deberán disponer de los documentos justificativos de los pagos efectuados y de los documentos relativos a la ejecución de los controles administrativos y físicos obligatorios.

Cada Estado Miembro deberá notificar a la Comisión:

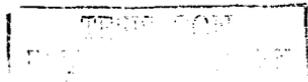
- Los servicios u organismos autorizados para proceder al pago de los gastos;
- En caso de haya varios organismos pagadores autorizados, el servicio u organismo encargado de centralizar la información que debe ponerse a disposición de la Comisión y de fomentar la aplicación armonizada de las normas comunitarias;
- La denominación, el estatuto y el acto de autorización de los organismos pagadores;
- Las condiciones administrativas, contables y de control interno en las que se efectúen los pagos correspondientes a la ejecución de las disposiciones comunitarias en el marco de la política agrícola común.

Los organismos pagadores abonarán los pagos a los beneficiarios sobre la base de la normativa comunitaria. Únicamente podrán ser objeto de financiación comunitaria, los gastos efectuados por los organismos pagadores autorizados.

Los Estados Miembros remitirán cada mes a la Comisión las declaraciones de gastos

La Comisión pondrá a disposición de los Estados Miembros los recursos financieros necesarios para hacer frente a los gastos del FEOGA mediante anticipos de los gastos pagados. Se trata en efecto del reembolso de los gastos efectuados (y prefinanciados) por los Estados Miembros. Además, podrá ponerse a disposición de los Estados Miembros un fondo de operaciones para la aplicación de los programas en el marco de las medidas de desarrollo rural

Al final del ejercicio, los Estados Miembros remitirán a la Comisión la declaración anual de gastos así como un certificado relativo a la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas remitidas.



Antes del mes de mayo, la Comisión procederá a la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores. La Decisión se centrará en la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas remitidas.

Antes del mes de julio de cada año, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe financiero sobre la gestión del Fondo.

En caso de que se imponga la adopción de medidas, el representante de la Comisión someterá al Comité un proyecto, quien emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate. El dictamen se emitirá por mayoría.<sup>168</sup>

Si el dictamen es favorable, la Comisión adoptará las medidas, pero si no es favorable, la Comisión comunicará las medidas al Consejo. En tal caso, la Comisión podrá retrasar un mes como máximo, la aplicación de las medidas aprobadas por ella. El Consejo podrá adoptar por mayoría cualificada una decisión distinta en el plazo de un mes.

El Comité será consultado también a efectos de la evaluación de las previsiones de créditos y sobre los proyectos de informe relativos al Fondo que vayan a remitirse al Consejo.

El FEOGA ha representado desde su creación la principal partida del presupuesto comunitario y ha sido así centro constante de los debates cuando el Consejo y el Parlamento Europeo han tomado decisiones en torno al presupuesto de la Unión. En 1995 el FEOGA absorbió alrededor del 48% del presupuesto total de ésta. Del cual el 90% va a la sección de garantía y 10% restante a la de orientación.<sup>169</sup>

### 3.1.6.6 Fondo Social Europeo.

El Fondo Social Europeo (FSE), es el principal instrumento de la Unión Europea, para el desarrollo de los recursos humanos y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión. A la vista de la demanda y la oferta del mercado de trabajo, la ayuda del FSE se concede de conformidad con las necesidades de formación y de empleo de los

<sup>168</sup> Apartado 2 del artículo 205 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>169</sup> EUMED. FECHA (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://www.eumed.net/cursoecon/17/pic/feoga.htm>)

ciudadanos de la Unión y de acuerdo con las necesidades de los recursos humanos de ciertas regiones. <sup>170</sup> Es decir, está destinado a mejorar las oportunidades de empleo en aquellas regiones que tienen un prolongado desempleo estructural.

El FSE es uno de los Fondos Estructurales de la Unión <sup>171</sup>, por lo que sus recursos se asignan en el contexto más amplio de los seis objetivos de la acción de los fondos estructurales. Un 68% de los recursos de este Fondo se destina al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1).

En virtud de los objetivos 3 y 4, el FSE presta su ayuda en toda la Unión, pero también aporta una notable contribución a los objetivos "regionales" (1, 2, 5b, 6) de la acción estructural. En las regiones objetivo 1, la intervención del FSE supone una parte significativa del conjunto de los esfuerzos sociales y económicos de desarrollo.

Como parte integrante de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea, las acciones del FSE se dirigen a una serie de finalidades políticas claramente definidas. También tiene a su disposición considerables recursos financieros para conseguir sus objetivos.

Revisado en 1993, el FSE es ahora un instrumento más flexible, con una orientación política. Uno de los principios rectores de la reforma del FSE fue que el Fondo está ahora mejor dotado para responder a las diversas necesidades y situaciones en cada Estado Miembro.

Los objetivos de la acción de los Fondos estructurales:

- Objetivo 1.** Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2.** Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
- Objetivo 3.** Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas amenazadas de exclusión del mercado de trabajo. Promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.
- Objetivo 4.** Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

<sup>170</sup> EUROPA. *Fondo Social Europeo*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/es/en/public/brochure/brochsp.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/es/en/public/brochure/brochsp.htm))

<sup>171</sup> Los otros fondos estructurales comunitarios son: el **FEDER**, el **FEOGA**, Sección Orientación y el **IFOP** (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca) que ayuda a la reestructuración del sector pesquero.

**Objetivo 5:** Fomentar el desarrollo rural: acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma política agraria común y facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.

**Objetivo 6:** Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de regiones con una densidad de población extremadamente baja.

Algunas de las finalidades políticas del FSE son las de ayudar a encontrar un trabajo a las personas en desempleo expuestas al paro de larga duración; facilitar la inserción profesional de los jóvenes que buscan un empleo, promover la integración de las personas amenazadas de la exclusión del mercado laboral promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo; facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción; favorecer la estabilidad y el crecimiento del empleo, reforzar el potencial humano en materia de investigación, ciencia y tecnología, reforzar y mejorar los sistemas de enseñanza y de formación y contribuir al desarrollo mediante la formación de funcionarios en relación con la aplicación de políticas de desarrollo y ajuste estructural.

#### *Canales de financiación.*

La Unión asigna los fondos del FSE a sus Estados Miembros de acuerdo con sus necesidades específicas.

La programación, o el modo de planificación de los recursos del Fondo y de su asignación a los Estados Miembros a través del periodo de programación, consta de tres componentes básicos: El Plan, el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) y los programas operativos. Estos pueden ser presentados de forma diversificada, o, para acelerar los procesos, su contenido puede presentarse simultáneamente en un Documento Único de Programación (DOCUP).

El **plan** es presentado por el Estado Miembro, representa el análisis de la situación a nivel nacional para cada Objetivo de la acción de los Fondos Estructurales y describe una estrategia adecuada para alcanzar los objetivos específicos previstos.

El marco comunitario de apoyo o DOCUP se establece conjuntamente por el Estado Miembro y la Comisión, e incluye las líneas de actuación prioritarias, el importe de las intervenciones requerido y las formas de intervención.

Los programas operativos son solicitudes de ayuda comunitaria que presenta el Estado Miembro y aprueba la Comisión. Establecen una serie de medidas para poner en práctica las prioridades fijadas en los MCA o en el DOCUP.

Otro canal importante de financiación lo constituyen los programas de iniciativa comunitaria que suponen el 9% de los recursos globales de los Fondos Estructurales.

Lo que tienen en común todos estos modos de financiación es que las medidas que contienen se ponen en práctica a través de proyectos.

### 3.1.6.7 Tribunal de Cuentas.<sup>172</sup>

El Tribunal de Cuentas (TDC) fue creado por el Tratado de 22 de Julio de 1975, y en vigor desde el 1 de Julio de 1977, con motivo de la revisión de las disposiciones presupuestarias de los Tratados, y se convirtió en una institución de pleno derecho tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en 1993.

En 1999, a raíz del Tratado de Ámsterdam, sus poderes de control e investigación se ampliaron a fin de luchar más eficazmente contra el fraude al presupuesto comunitario.

La sede del Tribunal de Cuentas está en Luxemburgo y se encuentra formado por quince miembros nombrados por el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, para un mandato renovable de seis años

Sus miembros son elegidos entre personalidades que pertenecen en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que están especialmente cualificadas para desempeñar esta función. Cada miembro del órgano colegiado debe reunir los criterios de competencia e independencia y ejercer sus funciones con dedicación exclusiva. Los miembros eligen de entre ellos a un Presidente por un periodo de tres años.

<sup>172</sup> ECA. *El Tribunal de Cuentas* (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002, <http://www.ecc.eu.int/T/S/menu.htm>)



El papel fundamental del Tribunal de Cuentas es controlar la correcta ejecución del presupuesto de la Unión, es decir, la legalidad y la regularidad de los ingresos y los gastos comunitarios. Asimismo, vela por la buena gestión financiera. De ese modo, contribuye a la eficacia y a la transparencia del sistema comunitario. También concede préstamos a países del Tercer Mundo y de Europa Central y Oriental.

Además de conservar la independencia indispensable para el ejercicio de su función de control, el TDC mantiene un estrecho diálogo y colabora con las demás instituciones europeas. Una de sus funciones clave en el sistema institucional es prestar apoyo a la autoridad presupuestaria (Parlamento y Consejo) haciendo observaciones en el informe anual sobre el ejercicio concluido. Las observaciones tienen una gran importancia para que el Parlamento la aprobación de la gestión del presupuesto.

Por otra parte, transmite al Consejo y al Parlamento una declaración de fiabilidad que constituye una garantía global sobre la correcta utilización del dinero del contribuyente europeo.

En sus informes,<sup>173</sup> el Tribunal de Cuentas señala a la atención de la Comisión y los Estados Miembros los problemas que deben solucionarse, con base en sus investigaciones sobre documentos y, si es preciso, *in situ* ante todo organismo que administre ingresos o gastos en nombre de la Comunidad.

Por último, el Tribunal de Cuentas debe emitir dictámenes con motivo de la aprobación de reglamentos financieros. También puede, en cualquier momento, presentar observaciones sobre cuestiones específicas o emitir dictámenes a petición de una de las instituciones europeas.

#### *Organización de los trabajos*<sup>174</sup>

El Tribunal de Cuentas realiza controles y emite informes y dictámenes de manera autónoma, decidiendo libremente acerca de la organización de sus trabajos y, en particular, acerca de la programación de las actividades de control, el momento y la manera de presentar las observaciones y la publicidad que debe darse a los informes y dictámenes publicados.

<sup>173</sup> Art. 188 C 4 2 ° del Tratado de Ámsterdam.

<sup>174</sup> EUROPA. *Instituciones de la UE*. (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/institutions/oca/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/oca/index_es.htm))

Dispone de un personal de cerca de 550 agentes altamente cualificados, de los que aproximadamente 250 son auditores. Estos se distribuyen en "grupos de auditoría", ejercen las funciones de control y preparan los proyectos de informes que serán objeto de las decisiones del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas debe efectuar numerosas misiones de control en las sedes de las demás instituciones, en los Estados Miembros de la Unión y en todos aquellos terceros países que reciben ayuda comunitaria. En efecto, es necesario tener en cuenta que si bien el control del Tribunal está dirigido en primer lugar a la Comisión, es decir, los ingresos y gastos de los que esta es responsable, la Unión delega cerca del 90 % de la gestión de las políticas comunitarias en las administraciones nacionales en lo que respecta a los ingresos y gastos comunitarios.

Los auditores del Tribunal controlan los justificantes de las operaciones financieras. En general, las misiones de control en los Estados Miembros duran entre una y dos semanas y se efectúan en colaboración con las instituciones nacionales de control o con los servicios nacionales competentes.

El Tribunal de Cuentas carece de poder jurisdiccional propio. Cuando los auditores descubren fraudes o irregularidades, las informaciones recogidas se transmiten lo más rápidamente posible a los órganos comunitarios competentes para que se les dé el curso adecuado.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas informa a los ciudadanos, los Estados Miembros y las instituciones europeas de los resultados de su trabajo de manera objetiva y transparente, en particular, a través de sus informes. Concretamente, el Tribunal de Cuentas publica:

- El Informe Anual relativo a la ejecución del presupuesto;
- La "*declaración de fiabilidad*" relativa a la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones.
- Los informes anuales específicos relativos a algunos organismos comunitarios especializados en distintos ámbitos,
- los informes especiales sobre asuntos de interés específico

### 3.1.6.8 Comité de las Regiones<sup>175</sup>

Es una creación del Tratado de la Unión Europea establecida en los Arts. 4.2 y 198.A y C, que le atribuyen funciones consultivas de apoyo a las decisiones adoptadas por el Consejo y la Comisión.

El Comité de las Regiones (CDR) es un órgano consultivo en el que están representados los poderes locales y regionales de la UE y fue creado en 1994 y desempeña un papel complementario en el proceso de toma de decisiones entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Asimismo, permite a los representantes de las entidades locales y regionales emitir dictámenes sobre las políticas de la Unión Europea.

El CDR puede emitir dictámenes y disponer de iniciativa propia. Su composición responde a los representantes de los entes regionales y locales, a propuesta de los Estados Miembros, según el número atribuido a cada uno de los Estados: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido 24; España 21; Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal, Austria y Suecia 12; Finlandia, Dinamarca e Irlanda 9; Luxemburgo 6

También ostenta un carácter consultivo, y son sus principales ámbitos: Educación; Formación Profesional, Cultura, Sanidad Pública, Lucha contra la Droga; Redes Transeuropeas, Cohesión Económica y Social, Fondos Estructurales.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999, el CDR dispone de una estructura organizativa autónoma y establece su propio reglamento interno.<sup>176</sup> Además, el campo de acción del Comité se ha extendido considerablemente, en particular, en los ámbitos: social, del medio ambiente y los transportes.

La sede del Comité de las Regiones está en Bruselas y se encuentra integrado por 222 miembros, así como un número igual de suplentes, que son nombrados, a propuesta de los

<sup>175</sup> COR. *El Comité de las Regiones*. (Consulta en Internet, 23 de agosto de 2002. <http://www.cor.eu.int>)

<sup>176</sup> Sin la aprobación previa del Consejo, como ocurría anteriormente.

Estados Miembros respectivos, por el Consejo de la Unión Europea para un mandato de cuatro años renovable.

Los miembros ejercen sus funciones con total independencia y su número por país depende del número de habitantes de cada Estado miembro (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido tienen 24; España, 21; Austria, Bélgica, Grecia, los Países Bajos, Portugal y Suecia, 12; Dinamarca, Finlandia e Irlanda, 9, y Luxemburgo, 6).

Al tener categoría de cargos electos municipales o regionales, los miembros del Comité representan a una gama completa de las actividades en materia de política local y regional en la Unión Europea. Además designa de entre sus miembros a su Presidente, por un período de tiempo de dos años. El Presidente dirige las sesiones plenarias y representa al Comité en el exterior.

El papel del Comité de las Regiones consiste en poner de relieve el punto de vista local y regional en la legislación comunitaria. La elaboración de dictámenes relativos a las propuestas de la Comisión constituye la piedra angular de esta actividad.

Al mismo tiempo, el Comité de las Regiones contribuye al buen funcionamiento de la Unión Europea como garante del "principio de subsidiariedad". Según este principio, la Unión sólo debe actuar cuando una acción a escala comunitaria resulta más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local. Al supervisar la correcta aplicación de este principio, el Comité permite que se ejecuten de forma eficaz las acciones comunitarias sin dejar de defender las prerrogativas de las regiones en los ámbitos que les conciernen.

La Comisión y el Consejo consultan obligatoriamente al Comité de las Regiones en los ámbitos que afectan directamente a las responsabilidades de las entidades locales y regionales, es decir

- cohesión económica y social (política regional y Fondos Estructurales);
- redes transeuropeas (transporte, las telecomunicaciones y la energía);
- educación, juventud y cultura;
- salud pública, política de empleo, formación profesional y política social;
- medio ambiente.

De forma más general, el Consejo, la Comisión o el Parlamento pueden consultar al Comité si lo juzgan oportuno. Por su parte, el Comité puede aprobar por propia iniciativa dictámenes sobre algunos temas, como la agricultura, la protección del medio ambiente o la política urbana. A continuación, se transmiten a la Comisión, al Consejo y al Parlamento.

*Organización de los trabajos.*<sup>177</sup>

Los miembros del Comité de las Regiones se distribuyen en comisiones especializadas encargadas de preparar cinco sesiones plenarias anuales en las que se define la política general del Comité y se aprueban los dictámenes. Se trata de las seis comisiones siguientes:

- Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER)
- Comisión de Política Económica y Social (ECOS)
- Comisión de Desarrollo Sostenible (DEVE)
- Comisión de Cultura y Educación (EDUC)
- Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea (CONST)
- Comisión de Relaciones Exteriores (RELEX)

La Mesa organiza los trabajos del Comité y de sus comisiones. La Mesa está formada por el Presidente, treinta y cinco miembros y los dirigentes de los grupos políticos representados en el Comité. El Secretario General vela por el buen funcionamiento administrativo.

### **3.2 Ampliación de la Unión Europea.**<sup>178</sup>

En su origen, el concepto de ampliación designó las cuatro olas sucesivas de nuevas adhesiones que conoció la Comunidad Europea y por las cuales nueve países hasta ahora se añadieron a los seis países fundadores que son Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Estas ampliaciones sucesivas fueron las siguientes:

<sup>177</sup> EUROPA *Instituciones de la UE.* (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, [http://www.europa.eu.int/institutions/cor/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/cor/index_es.htm))

<sup>178</sup> Idem.



- 1973: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido;
- 1981: Grecia;
- 1986: España y Portugal;
- 1995: Austria, Finlandia y Suecia.

Ante el gran número de países candidatos a la adhesión (13, de los cuales 12 ya han abierto negociaciones de adhesión con la Unión Europea), el concepto de ampliación reviste hoy un sentido totalmente particular que se deriva de la convicción que el sistema establecido en el Tratado de Roma ya no podrá funcionar eficazmente en una Unión de 25 a 30 miembros.

Cualquier ampliación realizada en el marco del sistema actual podría impedir el buen funcionamiento de las instituciones, así como el desarrollo de las políticas comunitarias. Con el fin de evitar que el proceso de ampliación frene la profundización de la integración europea, la adhesión debería acompañarse de una reforma de las instituciones y de algunas políticas de la Unión.

Con el fin de solucionar los problemas institucionales vinculados a la ampliación, un protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, ha previsto la convocatoria, al menos un año antes de que la Unión cuente con más de veinte miembros, de una nueva conferencia intergubernamental.

No obstante, se decidió empezar los trabajos de una nueva conferencia intergubernamental a partir del 15 de febrero de 2000, con el fin de introducir en los Tratados las modificaciones institucionales necesarias para evitar que una Europa ampliada se debilite.

Por lo que se refiere a la adaptación de las políticas europeas a las necesidades de una Europa que casi tiene el doble de los Estados Miembros actuales, el documento Agenda 2000 de 1997 y el paquete legislativo que se derivó en 1999 permitieron reorientar las políticas agrícolas y estructurales, así como las ayudas de preadhesión y las perspectivas financieras de la Unión, de modo que tengan en cuenta el reto de la ampliación.

#### ***Países candidatos a la adhesión.***

La estabilidad económica y política de Europa constituye un polo de atracción para numerosos países europeos que pueden de pleno derecho solicitar su adhesión a la Unión Europea (artículo 49, ex artículo O del Tratado de la Unión Europea).

Los países que han presentado su solicitud son:

- Turquía: solicitud de adhesión presentada el 14 de abril de 1987.
- Chipre: el 3 de julio de 1990.
- Malta: el 16 de julio de 1990.
- Hungría: el 31 de marzo de 1994.
- Polonia: el 5 de abril de 1994.
- Rumania: el 22 de junio de 1995.
- Eslovaquia: el 27 de junio de 1995.
- Letonia: el 13 de octubre de 1995.
- Estonia: el 24 de noviembre de 1995.
- Lituania: el 8 de diciembre de 1995.
- Bulgaria: el 14 de diciembre de 1995.
- República Checa: el 17 de enero de 1996.
- Eslovenia: el 10 de junio de 1996.

En diciembre de 1997 el Consejo Europeo de Luxemburgo decidió abrir en 1998 las negociaciones con seis países: Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia. Estos seis países forman parte de la «primera oleada» de países candidatos. Una «segunda oleada» incluirá a Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia. La apertura de las negociaciones con estos candidatos dependerá de su desarrollo político y económico.

Tras suspender su candidatura durante dos años, entre 1996 y 1998, Malta ha manifestado su intención de reincorporarse a la mesa de negociaciones. Se está a la espera de un informe especial de la Comisión sobre los progresos realizados por dicho país. El informe permitirá decidir si Malta figurará entre los países de la «primera oleada» de la ampliación o entre los de la segunda.

Por lo que se refiere a Turquía, el Consejo Europeo de Luxemburgo concluyó que todavía no se reunían las condiciones políticas y económicas necesarias para abrir las negociaciones de adhesión y que era necesario proseguir la estrategia europea destinada a preparar a Turquía para la adhesión. Así Turquía se convirtió en el primer país europeo que ha sido rechazado en el proceso de adhesión a la Unión Europea, debido al incumplimiento, en específico, de la Clausula Democrática

Una Conferencia Europea reúne cada año a los países candidatos de la primera y la segunda oleadas.

También Suiza, Liechtenstein y Noruega presentaron en el pasado una candidatura de adhesión a la Unión Europea. No obstante, Noruega ya ha rechazado dos veces su adhesión, en 1972 y en 1994, mediante referéndum, y las candidaturas de Suiza y de Liechtenstein quedaron en suspenso a raíz del referéndum de 1992 en el que Suiza decidió no participar en el Espacio Económico Europeo.

### **3.3 Ordenamientos Jurídicos de UE y la legislación clásica del Estado Federal.**

En nuestra concepción del Estado Federal clásico encontramos que los ordenamientos jurídicos que se encargan de regular las conductas de los gobernados, marcan el papel de las instituciones que gobiernan y mantienen el estado de derecho en una nación son creados principalmente mediante el proceso legislativo o mediante facultades expresamente concedidas a otros órganos federales para tal efecto

Sin embargo, algunos de ellos pueden ser emitidos por otros órganos, en este caso ya sea el ejecutivo o por el judicial. A esta particularidad, la doctrina la ha llamado los temperamentos del Poder Público del Estado, dependiendo de que la facultad de emitir la norma le corresponda formalmente a un Poder del Estado y materialmente la realice otro.

Las normas jurídicas son aquellas que se encargan de la regulación de las conductas humanas. Las normas tienen diferentes atributos como son general, abstracta, impersonal y permanente. Pero además de acuerdo a los criterios de distinción de las normas, éstas serán heterónomas, externas, coercibles y bilaterales

#### ***La jerarquía de las normas en el Estado Federal Clásico.***

La jerarquía del derecho es la diversidad de normas jurídicas que de acuerdo con su importancia, pertenecen al mismo o a diverso rango y entre ellas encontramos:

- ***La Constitución*** Podemos señalar que formalmente una constitución es un conjunto de normas jurídico políticas legisladas por un órgano especial que se refiere principalmente a la

organización, funcionamiento y ejercicio del Poder del Estado y las libertades fundamentales del hombre.

Herman Heller ha señalado que una constitución es una realidad social, en donde una organización se decreta una constitución normada jurídicamente en acciones sociales previstas en normas jurídicas y las que, aún no estando escritas, provienen de comportamientos políticos del pueblo en un lapso determinado y en forma reiterada con el carácter de obligatorio.

Finalmente, contemplando todos los requerimientos mínimos que para una constitución establece Karl Löwenstein, podemos decir que es un documento jurídico político, formal y solemne, originado por la voluntad soberana del pueblo, que contiene la protección de los derechos fundamentales del hombre y la organización del Poder del Estado, para el perfeccionamiento de la democracia.

- *Tratado Internacional y la Ley Federal.* El tratado como se había explicado con anterioridad, es un acuerdo celebrado entre dos o más Estados para regular las relaciones entre los mismos.

La Ley Federal es aquella norma que es creada por el Órgano Legislativo facultado para ello (Congreso o Parlamento), emitidas mediante un procedimiento específico o recopilada de acuerdo al sistema jurídico implementado por el Estado, para que se apliquen en todo el territorio nacional

En algunos Estados los Tratados Internacionales se encuentran en una jerarquía similar a la de una norma suprema, con un ámbito de aplicación general a todo el Estado, sin embargo, en otros países ambas se encuentran ubicadas en un rango de igualdad, y tienen el mismo ámbito de aplicación. Dentro de la Unión Europea, un tratado firmado por la Unión será obligatorio para todos los Estados Miembros, a excepción del caso en el que alguno de los Estados contrate por sí solo con otro, ese tratado no será extensible a todos los demás Miembros. Las leyes emitidas por el Parlamento Europeo serán obligatorias desde el momento en que sean aprobadas según el procedimiento específico que se haya señalado para tal aspecto.

• *Ley Ordinaria.* Es aquella regla jurídica que no reglamenta o deriva de ningún artículo de la Constitución General, tienen que seguir el espíritu de la misma en todas y cada una de las disposiciones.

• *Decreto.* Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración. Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes. Resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite.

• *Reglamento.* Disposición de carácter legislativo expedida por el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo y que permite emitir una disposición de carácter general y obligatoria se aplica a todas las personas cuya situación recae bajo su campo de acción, para facilitar el mejor cumplimiento de la ley. En caso de la Unión Europea, el reglamento es el ordenamiento de mayor jerarquía y considerado como el ordenamiento más acabado por su forma de emisión

• *Normas jurídicas individualizadas.* Se refieren a situaciones jurídicas concretas o individuales como Contrato, sentencia, testamento y resolución administrativa.

El ordenamiento clásico es la ley. La ley es un término anfibológico, es decir que tiene un doble valor semántico, ya que admite infinidad de significados dependiendo de su contexto, las cuales se presentan mediante la iniciativa y termina con la probación y publicación de las mismas por el poder ejecutivo del país en cuestión. La ley es considerada como ley orgánica cuando hablamos de una constitución o ley suprema, y de ley general, de rango inferior a la constitución del Estado y aplicable a todo el Estado.

#### *Jerarquía de los actos comunitarios (jerarquía de las normas).*

Una declaración anexa al Tratado de la Unión Europea dispone que "sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una jerarquía adecuada entre las distintas categorías de normas".<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Idem.

El objetivo principal de tal jerarquía consiste en permitir que el legislador se concentrara en los aspectos políticos de los problemas, antes que en las cuestiones de detalle. Condiciona el proceso de toma de decisiones comunitarias asegurando que los actos de rango constitucional se someten a procedimientos más complejos (p. Ej. La unanimidad, mayoría cualificada reforzada, dictamen favorable, etc.) que los actos legislativos, sujetos también a procedimientos más complejos (p. Ej. El procedimiento de co-decisión) que los actos de aplicación (p. Ej. La delegación institucionalizada de poderes a la Comisión).

El asunto fue debatido por primera vez en 1990, cuando se trató la posibilidad de introducir el procedimiento de co-decisión en el Tratado. La idea subyacente era impedir que un procedimiento demasiado complejo se aplicara a algunos actos de importancia secundaria, con el fin de evitar la asfixia legislativa. En 1991 la Comisión había propuesto la introducción de una jerarquía y una nueva tipología normativas en el ámbito comunitario (Tratado, ley, actos secundarios o de aplicación) durante las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht, pero chocó con las diferentes tradiciones jurídicas nacionales. Esta materia no fue objeto de negociación en la Conferencia Intergubernamental de 1996-97.

#### ***Marco institucional único.***

El marco institucional único es la expresión concreta del principio de la unidad institucional. Supone que los Estados Miembros deseen de intensificar la integración y la cooperación entre ellos aceptan actuar a través de instituciones comunes. Requiere también que los otros Estados Miembros, no participantes, acepten que algunas instituciones comunes puedan ser utilizadas para operaciones de integración diferenciada, así como de instrumento jurídicos comunitarios.

#### ***Instrumentos jurídicos comunitarios.***

Los instrumentos jurídicos comunitarios son los instrumentos a disposición de las instituciones comunitarias para la realización de su misión, en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y respetando el principio de subsidiariedad.

Institucionalizado el Consejo Europeo por la Cumbre de París, unos meses después, durante los días 10 y 11 de marzo de 1975, se celebraría en Dublín el Primer Consejo Europeo, y en él se abordarían diversas cuestiones de cooperación política y de contenido

comunitario.

La toma de decisiones<sup>180</sup> en la Unión Europea es el resultado de la interacción entre varios protagonistas, principalmente el "triángulo institucional" formado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Por ejemplo, el Consejo actúa en co-decisión con el Parlamento Europeo para emitir los reglamentos, las directivas y las decisiones. Sin embargo, la Comisión Europea es la que propone los textos de dichos ordenamientos.

Las otras instituciones u órganos de la Unión Europea también intervienen también en numerosos ámbitos específicos, cuando así se encuentra especificado en los tratados o bien, se le solicite su intervención.

Las normas de este proceso de toma de decisiones están consagradas en los Tratados y abarcan todos los ámbitos en los que tiene que actuar la Unión Europea. A continuación, veremos solamente el procedimiento legislativo, dejando de lado dos procedimientos distintos que se refieren, respectivamente, a la adopción del presupuesto y a la celebración de acuerdos internacionales.

Sin embargo tres procedimientos principales de toma de decisiones que, según los casos, regulan la toma de decisión a nivel legislativo. Se trata de: la co-decisión, el dictamen conforme y la consulta.

De esta forma, los órganos que participan en la elaboración de cada uno de los ordenamientos jurídicos son responsables de su contenido e conformación.

Los actos del Consejo Europeo quedarían desglosados en diversas categorías<sup>181</sup> dependiendo de su orden jerárquico.

Podemos encontrar a los **Reglamentos**, los cuales son obligatorios en todos sus elementos, son directamente aplicables en todos los Estados Miembros, es decir son de carácter general, que tiene las mismas características de la ley, por lo que se les considera como el ordenamiento más acabado.

En segundo lugar están las **Directivas** que son de carácter generalmente obligatorio y vinculante para el Estado Miembro en cuanto a los resultados que deben obtenerse, exige una transposición al marco jurídico nacional y deja una cierta libertad en cuanto a la forma y a

<sup>180</sup> *Toma de Decisiones en la Unión Europea* (Consulta en Internet, 22 de septiembre de 2002, [http://www.iafacu.com/apuntes/sociologia/unio\\_curo/default.htm](http://www.iafacu.com/apuntes/sociologia/unio_curo/default.htm))

<sup>181</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, op. cit., p. 225

los medios de su aplicación. Para que surta efectos en un Estado Miembro, debe seguir un procedimiento de adopción conforme a los mecanismos internos. Entre ellas encontramos las Directivas sobre la política agrícola, energía, Mercado Único, políticas nuevas.

Después de ellas, encontramos a las **Decisiones**, las cuales son obligatorias en todos sus elementos, vincula a los destinatarios a quienes designa expresamente precisas sobre cuestiones planteadas con anterioridad. Son más particulares y pueden emitirse por la Corte Europea y los destinatarios de ella pueden ser un Estado o un individuo. Un ejemplo de ellas sería la adoptada en el primer Consejo de Dublin de 1975, acerca del mecanismo corrector en materia presupuestaria "*los Jefes de Gobierno reunidos en Consejo dan su acuerdo al mecanismo corrector...*".

Dentro de las anteriores encontramos a las **Decisiones de Procedimiento**, que corresponden a un reenvío a las instituciones comunitarias, y en particular al Consejo, y de la que es ejemplo la decisión del segundo Consejo Europeo —Bruselas, 17 de julio de 1975— sobre el reenvío a los Ministros de Asuntos Exteriores de la decisión sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria Europea por sufragio universal directo.

Finalmente, podemos mencionar a las **Orientaciones** que determinan y orientan la acción de la Comunidad estableciendo las prioridades. Así como las **Recomendaciones** u **Opiniones**, las cuales no tienen una obligatoriedad si no que más bien sirven de guías para la adopción de decisiones comunitarias que serán obligatorias y que conformarán las políticas de la Unión, es decir tienen el carácter de una declaración.

Sin embargo, existen otros ordenamientos como las **Declaraciones**, que constituyen formalmente un documento ordenado y cerrado, y que manifiestan las posiciones comunes de los Estados Miembros, ya sobre la política internacional, ya sobre cuestiones comunitarias.

#### ***Decisión y Decisión Marco (Título VI del TUE).***

Es necesario explicar por separado a estos nuevos instrumentos del título VI del Tratado de la Unión Europea (Cooperación policial y judicial en materia penal), ya que sustituyen a la Acción Común desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Al ser más vinculantes y preceptivos, tendrían que resultar más eficaces dentro de un tercer pilar reorganizado.

La Decisión Marco se utiliza para aproximar las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados Miembros. Propuesta a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, debe ser adoptada por unanimidad. Vincula a los Estados Miembros en cuanto a los resultados que deben alcanzarse y deja a las instancias nacionales la decisión sobre la forma y los instrumentos necesarios para alcanzarlos.

La Decisión se utiliza para cualquier objetivo distinto de la aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados Miembros. Es vinculante y las medidas necesarias para aplicarla en el ámbito de la Unión Europea se adoptan en el seno del Consejo por mayoría cualificada.

#### *Declaración (PESC).*

La declaración es un instrumento que no está previsto en el título V del TUE sino que era característico de la Cooperación Política Europea (CPE). No es vinculante y el recurso a la CPE sigue prevaleciendo sobre la cooperación en el marco de la PESC.

#### *La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario.*

Con la creación de las Comunidades, los Estados Miembros han limitado su soberanía legislativa y establecido un ordenamiento jurídico autónomo que es vinculante para sus ciudadanos y para ellos mismos y que sus tribunales están obligados a aplicar.

Estas afirmaciones ya las formuló el TJCE en el famoso asunto "Costa / ENEL" de 1964, mencionado anteriormente, en el que el señor Costa impugnó la nacionalización de la producción y suministro de electricidad en Italia y la transferencia de las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa ENEL.

La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario reviste una importancia fundamental para la existencia de la CE, ya que sin ella no se podría evitar que los derechos nacionales socavaran el Derecho comunitario ni garantizar la validez uniforme del mismo en todos los Estados Miembros. Gracias a la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, los conceptos del Derecho comunitario se definen en función de las necesidades de éste y de los objetivos de la Comunidad. Esta definición conceptual específica de la Comunidad es indispensable, puesto que los derechos garantizados por el ordenamiento comunitario correrían peligro si cada Estado Miembro pudiera determinar en última instancia el ámbito de

aplicación de las libertades garantizadas por el Derecho Comunitario a través de su propia definición del contenido de dichos conceptos. A título de ejemplo, podemos citar el concepto de «trabajador», que determina el alcance del derecho a la libre circulación. Por su contenido comunitario específico, el término «trabajador» puede muy bien desviarse de los utilizados y conocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. Asimismo, el Derecho comunitario es la única norma aplicable a los actos jurídicos comunitarios, y no el Derecho Constitucional o la legislación nacional ordinaria. Aunque cabe mencionar que la legislación nacional de cada país tiene aplicación para casos que no son de relevancia de toda la unión, prevaleciendo así la facultad nacional para resolver asuntos estrictamente domésticos.

Ahora bien, en vista de esta autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, ¿cómo puede describirse la relación entre el Derecho comunitario y el nacional?

Aun cuando el Derecho comunitario representa un ordenamiento jurídico autónomo con respecto a los ordenamientos de los Estados Miembros, no debe pensarse que el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos de los Estados Miembros se superponen como los estratos de la corteza terrestre. Dos argumentos desmienten una demarcación tan rígida de estos ordenamientos jurídicos. Por una parte, el hecho de que afectan a las mismas personas, que se convierten así en ciudadanos del Estado y de la Unión en una sola persona; por otra, dicho punto de vista no tendría en cuenta que el Derecho comunitario sólo puede tener vida si se integra en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. En realidad, el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales se encuentran engranados entre sí y dependen uno del otro.

De todo lo anterior podemos destacar que los nuevos ordenamientos que rigen a una comunidad no son los mismos que los que rigen a un Estado, sin embargo mantienen los atributos de las normas jurídicas, y los efectos de las mismas.

### **3.4 Otras Agrupaciones Regionales del Mundo.**

Es necesario además de conocer en sus partes a la Unión Europea, mencionar que existen muchas otras agrupaciones regionales en el mundo y que son productos del proceso

globalizador que vive el mundo en los últimos años, por tal motivo, hemos de referirnos a ellos simplemente para demostrar que la UE no es la única que ha seguido el proceso de integración, pero que si ha servido de base y modelo fundamental para todas estas organizaciones.

Para comprender mejor su organización las hemos separado las regiones por continentes, conteniendo los países que forman parte de ellos, para después señalar los bloques comerciales que se han establecido, y por último señalaremos los tratados comerciales a los que pertenece México, para hacer notar la importancia del efecto de integración para los próximos años.

#### **PAÍSES DE CADA CONTINENTE:**

##### **AMERICA**

Se conforma por 26 países e integran las zonas:

**NORTEAMERICA** - México, Canadá y E. U.

**CENTROAMÉRICA** - Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá

**SUDAMÉRICA** - Brasil (lengua portuguesa), Guayana (inglesa), Guayana Francesa (lengua francesa), Surinam (Lengua holandesa), Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay

##### **EUROPA**

**EUROPA OCCIDENTAL** - Islandia, Portugal, España, Andorra, Francia, Irlanda y Reino Unido.

**EUROPA CENTRAL** - Alemania, Austria, Suiza, BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), República Checa e Italia.

**EUROPA ORIENTAL** - Polonia, Hungría, República Eslovaca, Rumania, Bulgaria, Ucrania, Bielorrusia, Repúblicas Bálticas, Alemania, Inglaterra, Irlanda, Polonia y Rusia.

**EUROPA DEL NORTE** - Países Escandinavos (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca), Repúblicas Bálticas, Alemania, Inglaterra, Irlanda, Polonia y Rusia.

**EUROPA MEDITERRÁNEA** - España, Francia, Italia, Estóvenia, Croacia, Yugoslavia, Albania y Grecia

EUROPA BÁLTICA.- Finlandia, Suecia, Lituania, Estonia y Letonia.

EUROPA DE LOS BALCANES.- Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Yugoslavia (Servia y Monte Negro), Bulgaria y Rumania»

#### ASIA

NORTE ASIÁTICO.- Siberia - Rusia región poco explorada.

PAÍSES DEL MEDIO ESTE.- Turquía, Chipre, Líbano, Israel (Palestina), Siria, Jordania, Ex integrantes de la URSS (Georgia, Armenia y Azerbaiján), Irak, Arabia Saudita, Yemen, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, Kuwait e Irán.

PAÍSES DEL CENTRO ASIÁTICO.- Ex Integrantes de la URSS (Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tadjikistán), Afganistán, Pakistán, Nepal, Bután, India, Sri Lanka, Bangladesh y Burma

PAÍSES DEL SUDESTE ASIÁTICO.- China, Groenlandia, Singapur, Camboya, Malasia, Indonesia, Brunei, Vietnam, Laos, Macao, Taiwán, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón y Filipinas

NIC'S - Tigres de Oriente en virtud del futuro bloque comercial que se pretende iniciar con el acuerdo entre Japón y Corea del Sur, que pretende extenderse a otras naciones del subcontinente son Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong ( que a partir de 1997 se integro la China Continental (popular) bajo el esquema de un país y dos sistemas. Son los países que más alto índice de crecimiento económico han registrado en las últimas décadas

#### AFRICA

Representan el mayor grado de subdesarrollo y pobreza.

ÁFRICA DEL NORTE- Egipto, Libia, Túnez, Argelia, Marruecos, Islas Candas, Sahara y Mauritania

ÁFRICA DEL CENTRO- Níger, Chad, Sudán, Nigeria, Camerún, República Centro Africana, Gabón, Congo, Zaire, Uganda, Kenya, Tanzania, Rwanda, Burundi, Angola, Zambia y Mozambique.

**ÁFRICA OCCIDENTAL.-** Senegal, Mali, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Burkina Faso, Ghana, Togo, Benin, Guinea Ecuador, Nigeria, Sao Tome y Príncipe.

**ÁFRICA ORIENTAL.-** Eritrea, Botswana, Zimbabwe, Sudáfrica, Swazilandia y Lesotho.

**AUSTRALIA Y OCEANÍA.-** Oceanía está integrada por el continente "Australiano" el conjunto de islas que lo circundan se clasifican en:

*PAÍSES INDEPENDIENTES.-* Papua-Nueva Guinea, Nueva Zelanda, Australia y Tonga

*COLONIAS O PROTECTORADOS DEL REINO UNIDO.-* Francia y Estados Unidos.

*ESTADO O PROVIDENCIAS DE ULTRAMAR.-* Hawai.

### ***BLOQUES COMERCIALES<sup>182</sup>***

#### **AMÉRICA**

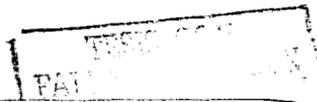
**TLCAN- NAFTA.-** México Canadá y Estados Unidos, de acuerdo con este no deben existir aranceles para el año 2009 Población de alrededor de 400 millones de personas. **FALLAS DE ORIGEN:**

- a. No se tomó en cuenta la asimetría de los tres países.
- b. Migración y Narcotráfico.
- c. No se desarrollaron sectores internos de México antes de abrir las fronteras.
- d. Beneficios sólo a grandes empresas.

#### **BENEFICIOS.**

- a) Solo enfrentando la competencia, se hace más eficiente nuestra planta productiva.
- b) Si México no entra a la regionalización, corre el riesgo de retrasarse con un costo futuro mayor
- c) Las exportaciones generan empleos y mejor nivel de vida.
- d) Los consumidores cuentan con más, baratas y mejores opciones de sus satisfactores.

<sup>182</sup> PACHECO MARTÍNEZ, op cit., p 175.



**MERCOSUR.-** Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Fundado en 1991. Principales características:

- a) Comprende aproximadamente 2/3 partes de la economía latinoamericana.
- b) Es la región más instruida y desarrollada del continente.
- c) Posible acuerdo con el TLCAN hacia el 2005.
- d) Su población es aproximadamente la mitad de América Latina.
- e) Es el cuarto bloque económico más grande del mundo.
- f) Chile y Bolivia posiblemente ingresen en breve, ya que actualmente son países asociados.

**MCCA.-** Mercado Común Centroamericano.- Lo integran: Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se crea mediante el tratado de Managua de 1960, firmado en 1962. Tuvo logros importantes en sus primeros años, pero sus crisis de los 70's que hicieron que se congelara el tratado por las políticas proteccionistas.

**CARICOM -** Comunidad y Mercado Común del Caribe. Se integra por:

Países insulares caribeños, ex-colonias del Reino Unido: Antigua, Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guayana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nieves (San Cristóbal y Nieves), Santo Lucía, San Vicente, Las Granadillas, Trinidad y Tobago. Las Bahamas pertenecen a la comunidad caribeña pero no al Mercado Común, mientras que la isla de Anguila, República Dominicana, Haití, México, Puerto Rico, Surinam y Venezuela están en calidad de observadores. El CARICOM se fundó en 1973 por el tratado de Chaguaramas, Venezuela sustituyó a la Asociación Caribeña de Libre Comercio (constituida en 1965). Y tiene por objetivos: Establecimiento de un arancel común para países no firmantes, la creación de un mercado único y el establecimiento de una unión monetaria.

**GRUPO ANDINO -** Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. También llamado Acuerdo de Cartagena, porque se firmó en Colombia en 1969 por los llamados países bolivarianos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Venezuela se adhirió en 1973, para 1976 Chile se retiró, debido a las políticas instauradas de Augusto Pinochet. Desde 1996 se cambió el nombre de Pacto, por el de Grupo Andino. Sus objetivos no se han logrado debido a

problemas y tensiones entre sus miembros: Perú, Venezuela vs. Colombia, Perú vs. Venezuela, etc. Además, sus economías no son complementarias, es decir, aún con el acuerdo, hay productos y servicios que tienen que importarse por que no se producen en la región.

**ALALC.-** La formación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) surgió de una labor previa de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y de los estudios efectuados al afecto por la Comisión Económica para América Latina. Se crea por el Tratado de Montevideo suscrito en un inicio por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Se añadieron posteriormente Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Entró en vigor el 10 de junio de 1973 y estableció una zona de libre comercio cuya meta final era la creación del Mercado Común Latinoamericano, pero no logró su cometido y desapareció en 1980 para dar paso a la ALADI.

**ALADI.-** El 12 de agosto de 1980 se firma un nuevo Tratado de Montevideo que constituye la Asociación Latinoamericana de Integración, sustituyendo a la ALALC. Los Estados Miembros pueden concertar acuerdos de integración bilaterales en forma paralela a los compromisos multilaterales que van adquiriendo internamente. Institucionaliza un esquema pragmático que reconoce la heterogeneidad de la región, dando un marco flexible a las iniciativas integracionistas y sin fijar compromisos cuantitativos preestablecidos.

## **EUROPA**

**EFTA.-** Asociación Europea de Libre Comercio. La forman: Suiza, Noruega, Islandia, y Liechtenstein en 1991

Las metas de la EFTA de eliminar aranceles entre sus miembros se vararon antes de 1973, año en que el Reino Unido y Dinamarca se separan para integrarse a b CEE. También lo hizo Portugal, Austria y Suiza

En 1993, se firma un acuerdo entre EFTA Y CEE para formar un solo mercado común. Sólo falta que se adhieran los 3 países restantes.

**ALCEC.-** Asociación de Libre Comercio de Europa Central. Integrada por: República Checa, República Eslovaca, Polonia y Hungría creada en los 90's.

**CEI.-** Comunidad de Estados Independientes. Formada el 8 de diciembre de 1991, por las antiguas repúblicas soviéticas. Inicialmente la firmaron 3: Bielorrusia, Ucrania y Rusia, aunque el mismo mes se integraron Armenia, Azerbaiján, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, Georgia se unió hasta 1994. Las repúblicas bálticas rechazaron integrarse porque prefieren unirse a la UE y a la OTAN, por el temor de expansionismo ruso. Las ex repúblicas soviéticas, han sido reconocidas internacionalmente como países independientes y se han integrado todas ellas a la ONU en 1992. En Europa están: las demás. Sus conflictos internos, sobre todo entre Rusia y Ucrania auguran poco éxito.

#### ASÍA

**CCG.-** Consejo de Cooperación para los Países Árabes del Golfo. Formado por Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Enjutos Árabes Unidos. El 25 de Mayo de 1981 se integró el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), una organización creada bajo la inspiración de Estados Unidos para organizar el control militar y político de la región, frenar la influencia de la revolución islámica de Irán y vigilar los movimientos opositores dentro de los estados miembros

**ASEAN.-** Tratado de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Formado por: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, (Birmania) Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Fundada en Agosto de 1967 (durante la guerra de Vietnam) en Bangkok (Tailandia), por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, Brunei se une en 1984 al obtener su independencia. Características. 1980, firma un acuerdo con la C. Europea. Desde finales de los 80's jugo un papel importante como mediadora en la guerra civil de Camboya. En 1992, establecen sus miembros un área de libre Comercio a 15 años desde 1993. En 1995, Vietnam firmó su adhesión como miembro de pleno derecho. 1997, se adhieron Birmania, Laos y Camboya. Su futuro corre peligro si no se adhieren Japón, Taiwán y China Continental. Corren el mismo peligro que la EFTA

**CCA.-Consejo de Cooperación Árabe.** Egipto, Irak, Jordania y Yemen.

**APEC.- Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico.** Australia, Brunei, Canadá, Chile, Hong-Kong, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua-Nueva Guinea, Filipinas, Perú, Singapur, Taiwán, Tailandia y Estados Unidos. Fundado en 1989, entró en operación en 1992 y tiene su sede en Singapur. Hasta ahora, ha funcionado más como un foro de consulta que como un bloque, debido a las divergencias entre sus miembros.

**NIC'S.- Naciones Recientemente Industrializadas.** Son los llamados "Tigres de Oriente". Formado por Japón, Corea, Singapur, Taiwán y Malasia. Aunque formalmente no constituye un bloque comercial, se entiende como tal por la forma en que se desenvuelven y por sus estrategias. Si se juntan con China, como pretenden, se formaría un bloque tripolar:

- a) EE UU. y sus socios de América;
- b) Europa y sus países socios, además de los que pretenden unirse.
- c) Los NIC's y su área de influencia en Asia

Sólo faltaría por definir los países del Golfo Persico, hacia donde se inclinarían.

#### AFRICA

**CEEAC - Comunidad Económica de los Países de África Central,** Formada por: Burundi, Camerun, República Centro Africana, Zaire, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ruanda y Santo lomas y Principe. Angola tiene estatus de observador. Constituida en 1983, con sede en Gabón, entró en operación en 1985. Pretendió eliminar los aranceles a 12 años y mejorar sus economías, unificar la banca y crear un fondo para el desarrollo.

Factores en contra

- a) Debilidad económica de sus miembros.
- b) Economías no complementarias en cuanto al nivel de desarrollo, recursos, productos y servicios.

**ECOWAS - Comunidad Económica de los Países del Oeste Africano** Formada por: (16 miembros) Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

Se fundó en 1975 por el Tratado de Lagos y comenzó a operar en 1977, con el objeto de fomentar el desarrollo económico, cultural y social de la región. Sus miembros tienen un compromiso de no agresión mutua. Ha intervenido como mediador en varios conflictos (guerras civiles) de sus miembros, durante la década de los noventas.

**UMA.-** Unión del Maghreb Árabe. Creada por el tratado de Marrakech el 17 de Febrero de 1989 y responde a una voluntad histórica de los pueblos del Norte de África. Se encuentra formado por los países mediterráneos del Norte de África que forman el Gran Maghreb: Marruecos, Argelia, Mauritania, Tunes y Libia. Sus países tienen ciertas coincidencias:

1. Son islámicos
2. Grupos étnicos árabe-beréber y negro
3. Su ingreso per cápita es reducido, pero es mayor que el de los demás africanos.
4. Se constituyó en 1989 Proyectos.
  - Creación de una zona de libre comercio.
  - Mejoras en el transporte de la región.
  - Establecimiento del Banco del Maghreb, para el comercio exterior e inversiones

***Tratados de México celebrados con:***

- Bolivia (1 de enero de 1995)
- Israel (1 de julio de 2000)
- TLCAN "Canadá - Estados Unidos - México" (1 de enero de 1994)
- TLCUEM "Unión Europea - México" (1 de julio de 2000)
- Chile (1 de Octubre de 1998)
- Grupo de los tres "Venezuela - Colombia - México" (1 de enero de 1995)
- Costa Rica (1 de enero de 1995)
- Nicaragua (1 de julio de 1998)
- TLC-México-EFTA (1 de julio de 2001)
- TLC México-Triángulo del Norte "Guatemala, Honduras y El Salvador" (15 de marzo de 2001)



En negociaciones:

- Singapur
- Corea del Sur
- MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)
- Japón
- Panamá

TECNOLOGIA

## CAPITULO 4 DEBILITAMIENTO DEL ESTADO-NACIÓN Y CONFLICTOS DE SOBERANÍA.

### 4.1 La globalización y el Estado-Nación.

Durante el siglo XX fuimos testigos de múltiples y grandes acontecimientos en el mundo, los cuales van desde revoluciones en diversos Estados, como México, Rusia y Cuba; dos guerras mundiales hasta la caída del sistema comunista en la Unión Soviética.

Todos estos sucesos han ocasionado que la organización mundial cambie continuamente, así como la situación muy particular de cada uno de los países integrantes de la comunidad internacional. Esto ha llevado a cierto grupo de países a unir fuerzas para luchar en contra de los diversos problemas que los aquejan, ya sean económicos, políticos, de seguridad, o simplemente de cooperación y que hayan optado por la opción de la integración como una solución a estos

De esta forma, la carrera por la hegemonía en el mundo de los sistemas políticos comenzó a partir de la instauración en Rusia del sistema socialista y la conformación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Lo que derivó inmediatamente la respuesta de los países capitalistas al conformar los primeros acuerdos de cooperación y de preferencias para hacerle frente a la amenaza comunista.

Todo este proceso lo conocemos como la Guerra Fría, en la cual se implementó, además del avance económico, el desarrollo tecnológico y armamentista principalmente. Lo que ocasionó un clima de terror en el mundo por el posible estallamiento de una tercera guerra mundial, que sería de consecuencias fatales.

El mundo vivió esta tensión hasta la caída del muro de Berlín en 1991, con lo que comenzó la decadencia del comunismo, comenzando en Europa, reuniéndose la República Federal de Alemania y llegando a la disolución de la unión de los países soviéticos, de Checoslovaquia y de Yugoslavia.



Durante toda esta etapa en la que las naciones han tomado la firme decisión de establecer mayores y más flexibles relaciones comerciales, así como en otros ámbitos, es a lo que en teoría se llama *globalización*.

De esta manera, la globalización ha servido de base a la nueva conformación de las tendencias tanto en ámbitos económicos como jurídicos, que se han implementado en el mundo.

Para comprender como se ha llegado al proceso de globalización del mundo, debemos recordar el avance que han tenido las doctrinas económicas a lo largo de los últimos siglos.

A partir de los grandes descubrimientos territoriales y el surgimiento del sistema colonial, aparece una corriente llamada *mercantilismo* y la podemos definir como la teoría del enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos.<sup>183</sup>

Este pensamiento es tanto una teoría económica como una política económica desarrollada en los países europeos como España, Inglaterra, Holanda, Francia e Italia, en los siglos XVI, XVII, y XVIII. Se desarrolló en forma diversa en cada siglo y en cada uno de los países, pero tendrá como característica común la intervención del Estado para regular y dirigir los esfuerzos nacionales para conquistar los metales preciosos, mediante ordenanzas y edictos reales, conceden primas a la exportación, imponen altos aranceles a la importación y regulan el movimiento de metales preciosos.

Un antecedente importante a este movimiento económico es el *colonialismo*, el cual se presenta con los grandes descubrimientos y que generaron el crecimiento de ciertas naciones hasta convertirse en verdaderas potencias, como lo eran España, Gran Bretaña y Francia. El colonialismo se basó en la dominación de diferentes países por una minoría extranjera, de religión cristiana, técnicamente avanzada y con una potente economía industrial, sobre la mayoría de la población nativa, no cristiana, que carecían de técnica y que vivían en economías agrarias de subsistencia. Basándose en una falsa superioridad racial y cultural, destruyendo las culturas tradicionales y las formas de organización de las sociedades que someten.

<sup>183</sup> GÓMEZ GRANILLO, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. 21ª ed., Ed. Estinge, México, 1996. P. 26.

Pero un tipo de colonialismo diferente al europeo fue el impuesto por los Estados Unidos sobre América Latina, que hoy en día conocemos como *neocolonialismo*<sup>184</sup>, el cual se explota a un grupo de países, en teoría independientes políticamente, a través de grandes compañías, presiones diplomáticas y recurriendo a intervenciones armadas si fuera necesario.

A principios del siglo XIX se presentaron revoluciones en toda Europa, en países como Francia, Polonia, Bélgica, Alemania, Imperio Austriaco e Italia. Lo que generó una multiplicidad de Estados que buscaban ocupar un lugar importante en el mundo.

Como consecuencia del mercantilismo surgió, al iniciar este siglo, una nueva doctrina económica que propugna la restricción de las importaciones, mediante los derechos aduaneros, para proteger la industria y la agricultura frente a la competencia exterior, a ella se le denominó *proteccionismo*.<sup>185</sup>

Así el proteccionismo consiste en ciertas medidas que aplican los gobiernos para sortear la crisis o ciertos fenómenos naturales para proteger su industria nacional. Busca contrarrestar las depreciaciones generales del comercio, evitar la desocupación consecuencia de las importaciones, elevar el nivel de vida de los gobernados y estimular la inversión extranjera.

Dado que el pensamiento proteccionista restringe todas las libertades que luego serán propuestas por el librecambismo, pretende mediante un argumento económico, proteger a las industrias nacientes, gravando de las importaciones, para generar una base sólida, pero se le critica, ya que no se señala cuando una industria es madura para poder enfrentar a la competencia. Este argumento es señalado por Stuart Mill en su obra *Principios de la política económica* en 1848.

En cuanto a la atracción del capital, esta consideración nace de que el establecimiento de derechos de aduana a los productos terminados ha impulsado a empresas extranjeras a invertir en empresas existentes o a instalar sucursales y filiales en los países protegidos.

Finalmente como medidas no económicas encontramos a la seguridad nacional o la protección de los recursos naturales susceptibles de agotamiento y la defensa de un nivel de

<sup>184</sup> PASTORIZA - GÓMEZ, op. cit., p. 171

<sup>185</sup> ENCICLOPEDIA SALVAT DICCIONARIO ILUSTRADO, Salvat Editores, Tomo 10, España, 1977, p. 2768.

vida elevado contra la competencia de países con nivel de vida más bajo, así como la defensa de actividades o clases sociales como la artesanía o las tradiciones.

Posteriormente a este periodo, se presentó una crisis generalizada en Europa pero se retoma una teoría política de la burguesía que tiene como antecedentes teóricos al filósofo inglés John Locke, nombrado por los doctrinarios como *liberalismo*, y que se opone al absolutismo imperante en el siglo XVIII y defiende las formas de gobierno basadas en la voluntad de la mayoría, la igualdad ante la ley y un derecho natural racionalista que defienda las libertades individuales.

Otras ideologías personales que influirán en este nuevo movimiento es el pensamiento de Montesquieu y de Rousseau, con los que se difunde la idea del federalismo y la sociedad democrática.

El liberalismo se afirma en el mundo con los triunfos de la independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa, y su influencia va a ser casi comparable con la acontecida por la Revolución soviética en el siglo XX.

De esta teoría se desprenden ciertos principios que han imperado en todas las naciones del mundo como son el respeto de las libertades personales, la división de poderes, el derecho de los ciudadanos de participar en la actividad política y principalmente la libertad económica.

El tema liberal por excelencia se recoge en el principio "*Laissez faire, laissez passer*",<sup>186</sup> el cual refleja la idea de la iniciativa privada, la libertad de comercio, de asociación, de empresa, y considera que mediante esa libertad es la única forma de conseguir la prosperidad económica y el progreso social.

En primer lugar el liberalismo triunfará en Gran Bretaña y a partir de mediados del siglo XIX en todo el continente europeo, coincidiendo con la expansión de la industrialización y del capitalismo.

Después, ya como liberalismo económico, el primer teórico fue Adam Smith que con su obra *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, y con ella se inició la economía política clásica, atacando la concepción mercantilista y las teorías fisiocratas.

<sup>186</sup> "Dejar hacer, dejar pasar".

Pero a lo largo del siglo XIX, el liberalismo dará lugar a una ideología más progresiva, que lleva hasta sus últimas consecuencias los principios igualitarios y de soberanía popular, llamado *movimiento democrático*.<sup>187</sup>

En este nuevo movimiento se anteponen los derechos de la mayoría de la población a las libertades individuales, y conciben al Estado como un defensor de los derechos de la mayoría, del sufragio universal y de la democratización progresiva e igualitaria de la sociedad mediante la difusión de la cultura.

El proceso de transformación económica continuará hasta los últimos treinta años del siglo XIX en los cuales se produce la explotación política y económica de Asia y África por parte de las potencias europeas. Estos países además de explotar los recursos naturales y de hacer trabajar a las poblaciones nativas, comienzan a utilizar los territorios colonizados como áreas de emigración para la población europea, que se impongan estructuras administrativas para la dominación política y cultural, que inviertan capitales, etc.

Los términos colonialismo e *imperialismo* se usan indistintamente sobre todo a partir de la publicación del libro de Lenin, *El imperialismo fase superior del capitalismo*. En dicha obra caracteriza al imperialismo con la creación de monopolios que dominan la economía, y por la importancia cada vez mayor del capital financiero frente al capitalismo industrial, y que como consecuencia hubo una repartición de mundo entre esos monopolios financieros.

Aparece así el imperialismo como sistema económico debido al gran desarrollo de los países europeos que les impulsa a buscar nuevos mercados para sus productos, además de buscar materias primas baratas y condiciones económicas aceptables para la inversión de los capitales.

Muchos de los países europeos justificaban su política de explotación económica mediante la llamada misión civilizadora de Europa, que se encargaba de ayudar a los países más atrasados a que se desarrollaran.

<sup>187</sup> PASTORIZA - GÓMEZ. Op. cit., p 101.

Pero no sólo los europeos aplicaron este nuevo sistema, también otros países como Rusia sobre el mediterráneo y del norte de Asia y Japón sobre Corea y China. Pero ambos tendrán intereses encontrados y se desatará una guerra ruso-japonesa.

En América, los Estados Unidos controlarán los recursos económicos de América Latina, y en algunos de los casos también utilizaron la fuerza para asegurar su hegemonía sobre el continente. Estados Unidos no llega controlar vastos territorios fuera de sus fronteras, pero sus inversiones capitalistas alcanzan cada vez mayor número de países, convirtiéndose a partir de 1915 en la primera potencia económica del mundo

También durante el siglo XIX aparecieron otras corrientes económicas como la fisiocracia de Robert J. Turgot, el *criticismo* y el *precolectivismo* de Henri Saint Simon, el *socialismo utópico* de Robert Owen y el científico de Carlos Marx, el *nacionalismo económico* de Friedrich List y el *cooperativismo* de Friedrich G. Hermann.<sup>188</sup>

A principios del siglo XX nace una nueva doctrina económica inspirada por John Maynard Keynes, economista inglés, que en un inicio se inclinaba por el libre cambio y la política económica liberal. sin embargo cambia de opinión y en el fin del *laissez-faire* se pronuncia a favor de una política proteccionista, en lugar de la postura clásica, que prohíbe al Estado toda intervención en la economía, además, aboga por la necesidad de moderar y guiar la libertad económica, de controlar los factores del desarrollo económico y de orientar la integración de la iniciativa privada. A ella se le llamará *neoliberalismo*.

En su obra *Reforma Monetaria*, afirma que un cambio en la cantidad de dinero en circulación no ejerce sobre los precios, salvo algunos casos de inflación, efectos completos y proporcionales. En el *Tratado sobre el dinero*, sostiene la idea de igualar el ahorro a las inversiones, para conseguir la estabilidad económica. Finalmente en la *Teoría general de la ocupación*, el interés y el dinero, presenta un panorama del sistema capitalista, buscando principalmente la ocupación plena de los trabajadores.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> GÓMEZ GRANILLO, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. 21ª ed., Ed. Esfinge, México, 1996, p. 24 y 25.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 265.

Además del neoliberalismo de Keynes, aparecieron otras doctrinas en el siglo XX como el *dinamismo* de Joan Robinson, la *planeación económica* de Jan Tinbergen y el *desarrollo económico* de Arthur Lewis.<sup>190</sup>

Debemos hacer mención que estas corrientes económicas no han dejado de ser implementadas en muchos de los países, por ejemplo en neoliberalismo, ya que se le considera como una base del sistema capitalista actual

De esta forma llegamos a la segunda mitad del siglo XX en el cual los acontecimientos económicos dan origen a la globalización y la integración económica como la forma imperante del actuar económico mundial.

Las grandes sociedades capitalistas, sistema hegemónico mundial, se han aprovechado del escaso desarrollo y de la pobreza de la población de ciertas naciones, las cuales han quedado sumidas en el subdesarrollo, y gracias a la globalización, sus incipientes industrias están sufriendo los estragos que este proceso implica.

La globalización se trata de un proceso económico con apoyo político, militar y cultural. Se trata de una nueva etapa de acumulación del capital en su fase neoliberal, que empezó a la mitad de los años 1970, lo que se llama el Consensus de Washington.<sup>191</sup>

Hasta hace pocos años el término globalización era desconocido. El diccionario Webster's lo registra por primera vez al comienzo de los años sesenta, pero todavía sin particulares connotaciones espaciales, mas como sinónimo de mundialización.<sup>192</sup>

Es el fenómeno específico de la progresiva y tendencial unificación a escala mundial de los mercados de mercancías, en relación ya sea con la reducción de las barreras proteccionistas levantadas por varios Estados en defensa de sus propios mercados nacionales, bien el proceso de homologación cultural que ha generalizado a escala mundial estilos de vida y modelos de consumo.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> GOMEZ GRANILLO, op. cit., p. 25

<sup>191</sup> FORUMSOCIALMUNDIAL. *El estado actual de la globalización y temas para el Foro Social de 2002. Este texto reproduce la ponencia presentada por el autor en la reunión del Consejo Internacional del FSM el 11 de junio de 2001.* (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, <http://www.forumsocialmundial.org.br/text/houtartpor2.asp>)

<sup>192</sup> CARBONELL, Miguel y VAZQUEZ, Rodolfo. *Estado Constitucional y Globalización*. Ed. Porrúa, México, 2001, p. 139

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 140 y 141.

La razón fundamental de la puesta en marcha de este proceso económico fue la rentabilidad decreciente del capital, causada por una disminución de la productividad.

En este naciente fenómeno, el Estado no es más un monstruo poderoso que describió Hobbes en el Leviatán ni tampoco el ogro filantrópico del que hablaba Octavio Paz. Sabemos lo que ya no es ni puede volver a ser el Estado, pero tal vez no estemos seguros de poder decir lo que sí es y lo que podrá ser en el futuro inmediato. Pero lo único que podemos señalar es lo que está aconteciendo y presumir lo que podría ocurrir con estos sucesos.

El ex Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali, afirmó que, "conforme el siglo XXI se acerca, se inicia una nueva dialéctica. El mundo se disputa entre dos fuerzas monumentales y opuestas: la globalización y la fragmentación. [...] La globalización está generando una serie de problemas, como los flujos financieros de gran magnitud [...] de un punto a otro del planeta, los alarmantes problemas ambientales, que exponen diferentes tipos de vida a daños irreversibles y generan movimientos masivos de población, la creciente actividad criminal transnacional y hasta una revolución mundial de las comunicaciones que, si bien tiene un efecto positivo, genera sobre las instituciones una presión difícil de enfrentar para la cual no estaban preparadas [...] En lo que toca a las fuerzas de la fragmentación, la creciente inseguridad y las demandas insatisfechas a escala nacional llevan a la gente a buscar refugio en grupos pequeños; ello puede promover un sano desarrollo de la sociedad civil, como lo pone en evidencia la proliferación de grupo ciudadanos y organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan en causas públicas. No obstante, la fragmentación también puede generar fanatismo, aislamiento, separatismo y la proliferación de conflictos civiles."<sup>194</sup>

Como podemos observar de lo dicho por el Secretario de la ONU, se preveía un gran cambio en el mundo, del cual se podían derivar dos cuestiones totalmente excluyentes, siendo el inicio de la unión por bloques de las naciones o la separación de ellas en Estados más pequeños por la falta de acuerdos

<sup>194</sup> ONU. GLOBALIZACIÓN CONTRA FRAGMENTACIÓN, discurso pronunciado por el Secretario General ante la Asamblea General de la ONU en su 49ª reunión. (Consulta en Internet, 7 de julio de 2001, <http://www.onu.com>)

La globalización sería la última fase, la culminación, del proceso de mundialización comenzado hace varios siglos, en la época de los grandes descubrimientos geográficos y el inicio del colonialismo europeo, intensificado con la consolidación del modo de producción capitalista y del modelo de Estado-Nación, y culminando con la revolución de las tecnologías.

193

Dentro del Estado, la globalización es la vía de transmisión del constitucionalismo, como generador de consensos y legitimidad hacia el segundo.

El constitucionalismo viene a ser la forma jurídica en que de forma más completa se logra juridificar todos aquellos contenidos normativos y, como consecuencia de ellos, cambiar las prácticas sociales que son necesarias para que la globalización pueda continuar con su proceso expansivo.

Manuel Castells, en su obra *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, señala que el Estado-Nación cada vez más está sometido a la competencia más sutil y preocupante de fuentes de poder que no están definidas y que a veces, son indefinibles. Son redes de capital, producción, comunicación, crimen, instituciones internacionales, aparatos militares supranacionales, OIG, religiones transnacionales y movimientos de opinión pública. Y por debajo del Estado están las comunidades, las tribus, las localidades, los cultos y las bandas.<sup>196</sup>

En suma lo que se requiere es un Estado eficiente que pueda realizar en los hechos una democracia sustentable. La globalización no es la única razón para percibir que "la autoridad estatal se ha escurrido arriba, abajo y para los lados", y en algunos asuntos "se ha evaporado", pero sí es un motivo principal<sup>197</sup>

Un fenómeno que se presenta con la globalización es la eclosión de los nacionalismos. Se refleja en el creciente protagonismo de los pueblos o entonaciones situados en territorios subestatales o divididos por fronteras entre Estados; en el auge de los etnonacionalismos o nacionalismos periféricos denominados así por basarse en identidades culturales e históricas de los pueblos y para distinguirlos de los nacionalismos de Estados, que

<sup>193</sup> CARBONELL - VÁZQUEZ, op. cit., p. 70

<sup>196</sup> Revista *MÉXICO SIGLO XXI*, Vol. II, México, 1999, p. 334.

<sup>197</sup> CARBONELL - VÁZQUEZ, op. cit., p. 6.

son etatismos disfrazados de nacionalismo. Esta eclosión está relacionada con la forma en que la mundialización misma se está produciendo<sup>198</sup>.

La conciencia de identidad cultural y política de dichos pueblos, hace que éstos reivindiquen su derecho a hacerse oír con voz propia y a tomar el protagonismo en las decisiones que les afectan en un contexto en el cual la presencia creciente de las instancias supranacionales están debilitando a los supuestos Estados-Nación que hasta ahora les negaban su existencia o derechos.

La doble acción de los organismos e instituciones supraestatales y de los movimientos etnonacionalistas, están vaciando y haciendo obsoleto el modelo de Estado que se impuso en Europa a finales del siglo XVIII como componente fundamental de la modernidad y que Europa impuso al mundo por encima de las realidades culturales y políticas de los pueblos, el modelo de Estado-Nación.

Todos los Estados-Nación, reales o supuestos, están perdiendo competencias y protagonismo (soberanía) hacia las instancias supraestatales, hacia los pueblos naciones que las integran.

En el siguiente cuadro se muestra una comparación entre lo que era el Estado tradicional y lo que es el nuevo Estado con un enfoque globalizado que imperará en el mundo durante este siglo.

**Cuadro que representa una comparación entre el enfoque tradicional y el enfoque globalizador.**

Enfoque "tradicional"	Enfoque "globalizador"
El Estado es considerado como el actor principal del sistema internacional.	Dependiendo del asunto, nuevas entidades (e. g. empresas transnacionales, grupos financieros, organizaciones intergubernamentales, mafias internacionales) son actores tan importantes, o más, que los Estados.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 78.

El Estado es considerado como un actor unitario y racional	El Estado no actúa de manera unitaria, y por ello su racionalidad es cuestionable. En realidad, la acción del Estado estaría determinada por el balance de los intereses contradictorios que existen tanto en su interior como en su exterior.
El aspecto determinante de la problemática de las relaciones internacionales y la política internacional es la guerra y la paz, o, de otro modo, las cuestiones relacionados con la seguridad internacional.	La seguridad internacional no es el único aspecto de las relaciones internacionales. A ésta se han sumado otros aspectos, como la protección del medio ambiente, los derechos humanos o los flujos de inversión, los cuales determinan la agenda internacional. En estas materias los Estados no son los actores únicos

En lo que se refiere a las nuevas circunstancias internacionales, basta recordar que el fin de la Guerra Fria y el inicio de nuevas formas de interrelación económica y política entre países, gobiernos y otros actores internacionales, empezó a cobrar cuerpo a partir de la década de los noventa. Entonces, se inició una recomposición económica y política del mundo que pone como principios rectores el multilateralismo, el regionalismo y la interdependencia; ahora, la economía ha adquirido una relevancia importante en el ámbito de las relaciones internacionales; la incidencia de la actividad comercial es cada vez más determinante en la definición del equilibrio del poder. En el actual orden internacional, incluso, el problema de la seguridad tiende a transitar del nivel estrictamente geopolítico al geo-económico.

Así podemos afirmar que el modelo de Estado Nación impuesto por Europa, que hemos estado usando durante más de tres siglos, ha entrado en una decadencia que le llevará a su posible extinción y el surgimiento de un nuevo tipo de Estado organizado económica, política y socialmente por pluralidades heterogéneas que requiere de mayor interrelación entre

sus componentes y que permita una mayor flexibilidad en la soberanía nacional y en las políticas estatales.

*Consecuencias sociales y culturales y resistencias.*

El proceso de globalización tiene como consecuencia una serie de destrucciones del actuar colectivo de la humanidad.

1- Destrucción de la economía: si la economía es la acción humana destinada a establecer las bases materiales de la vida física y cultural de todos los seres humanos en el mundo entero, el capitalismo es el sistema lo más ineficaz de la historia humana. Nunca hubo tantos pobres, nunca hubo tantas distancias sociales. Eso constituye la primera base de las revueltas y de las resistencias.

2- Destrucción de la naturaleza: la explotación con la idea del provecho a corto plazo significa desastres ecológicos, tanto en el clima como en el agotamiento de recursos naturales, lo que ha provocado, en los últimos años, el desarrollo de muchos movimientos ecologistas.

3- Destrucción social que es doble

1) Extensión de las relaciones directas capital / trabajo, es decir el asalariado, que ahora se extiende en el mundo entero, aún sino de manera mayoritaria y en todos los sectores de la actividad colectiva. Movimientos sindicales y campesinos han aparecido en nuevas áreas geográficas y en nuevos sectores de la actividad económica.

2) Extensión de la relación indirecta capital / trabajo, que afecta a siempre más grupos sociales en el mundo. Se trata de los mecanismos indirectos de la lógica de la organización capitalista de la economía, como la fijación de los precios de las materias primas, la deuda externa, la reexportación de capital, los paraísos fiscales, etc., todos obstáculos al verdadero desarrollo de las economías locales y de los cuales las consecuencias afectan a centenares de millones de personas. Así asistimos a un número siempre más grande de resistencias y de movimientos sociales.

Se trata por ejemplo de las mujeres, particularmente afectadas por la feminización de la pobreza y el aumento de la violencia o simplemente porque la lógica del sistema de explotación capitalista utiliza las relaciones de genero en función de sus propios intereses (por ejemplo salarios mas bajos, contabilidad nacional que no toman en cuenta el trabajo de

reconstitución de las fuerzas productivas realizada por las mujeres, para hablar en términos económicos, etc.). Se trata también de las resistencias de los pueblos indígenas, que son las primeras víctimas de las nuevas políticas económicas y que en sus resistencias redefinen su sentido de identidad. Se trata también de los movimientos de castas, en la India, donde la lucha de los Dalits (los sin castas) se multiplicaron desde el momento de la adopción de una orientación neoliberal. Se trata también de movimientos de jóvenes. Se trata también de los conflictos étnicos, muy ligados con mecanismos macroeconómicos, como la caída de ciertos precios agrícolas, etc

Evidentemente no es el capitalismo que inventó o inició el machismo o el patriarcado, la opresión de pueblos indígenas, las contradicciones de castas, los conflictos étnicos o la marginalización de los jóvenes. Sin embargo el capitalismo - y eso se puede comprobar - agudizó los conflictos y muchas veces los utilizó para construir su organización del trabajo y sus estrategias de absorción del sobre-producto.

4) Destrucción cultural. Asistimos a una verdadera desviación del sentido de la educación, de los medios de comunicación, de la filosofía y aún de las religiones, en función de los valores del capitalismo, con la definición propia que él tiene de la modernidad, y por la instrumentalización de los aparatos culturales para apoyar su proyecto y legitimar sus objetivos. También, como resistencias en este dominio, notamos nuevos movimientos de ideas, resistencias culturales, elaboración de teologías de la liberación, etc. Al mismo tiempo se desarrollan movimientos culturales pascistas, que se expresan en varios tipos de fundamentalismos, como mecanismos de defensa frente a una modernidad que desprecie las tradiciones culturales.

5) Destrucción política. La democracia, ya relativamente limitada en la perspectiva de la organización política parlamentaria, tiene menos y menos sentido, cuando los poderes políticos, emanaciones de los votos populares, ven su poder de decisión disminuir, especialmente en el orden económico. En reacción, asistimos también a esfuerzos nuevos de descentralización de las decisiones, de democracia participativa, de reconstrucción de una política con bases populares.

La situación puede definirse en resumen diciendo que frente a un capitalismo que construye las bases de su reproducción mundial, gracias a las nuevas tecnologías, asistimos a

un aumento, pero también a una fragmentación de las resistencias y de las luchas, tanto geográfica que sectorial.

El autor japonés, Kenichi Ohmae<sup>199</sup>, en una de sus obras nos presenta su tesis fundamental sobre el antiestatismo: "los Estados-nación, que sólo sirven a un puñado de privilegiados (nunca señaló quiénes lo forman), se han convertido en el principal obstáculo al desarrollo económico. Ya no funcionan. Tienen que desaparecer. El mercado, desde su punto de vista, ha creado fuerzas suficientes para hacer a menos el Estado-Nación. El camino será crear organismos económicos regionales que, con sus propias reglas, impulsen el desarrollo económico"<sup>200</sup>

Los Estados, según Ohmae, ya no son necesarios. En su lugar, deberán aparecer organismos regionales compuestos de varios países, que un día deberán ser puramente comerciales y que podrán prescindir de la supervisión de los Estados. La política, según este japonés, ya no tiene sentido. No dice nada, porque al parecer no tiene de ello ni la menor noción, de los conflictos sociales a los que siempre se enfrenta el desarrollo económico. Hasta parece olvidarse de la necesidad de un poder coercitivo soberano que se imponga en la sociedad para regular o poner en orden los diferentes intereses.

Será necesario para la Unión Europea constituir un Parlamento Europeo más fuerte para reducir el "déficit democrático" dentro de una unión de países europeos relativamente homogéneos, pero es dudoso que una institución tal tuviera sentido para el mundo entero. "El Parlamento del hombre" tal como lo retrató Lord Tennyson pertenece a la gran poesía de la época victoriana, pero no resiste el análisis político contemporáneo. La democracia, por otro lado, hoy existe únicamente en algunas naciones bien organizadas, y es probable que esa condición cambie sólo con gran lentitud.

De todos modos, los gobiernos pueden hacer muchas cosas para responder a las preocupaciones sobre el déficit democrático global. Primero, pueden proyectar instituciones

<sup>199</sup> Ha sido consejero por durante veinte años, de las mayores corporaciones de negocios y de gobiernos en sus estrategias internacionales y es reconocido como uno de los "gurús" en las altas esferas de los negocios. El libro se titula *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies* (con el subtítulo: "How New Engines of Prosperity Are Reshaping Global Markets").

<sup>200</sup> Arnaldo Córdova. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Entre sus libros, *La revolución en crisis: La apertura del marxismo* (Cal y arena) Nexos 211, mayo de 1997. (Consulta en Internet, 15 de julio de 2002, <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/cordova.asp>).

internacionales que resguarden todo lo posible el espacio para el funcionamiento de los procesos políticos nacionales. Los procedimientos de resolución de controversias de la OMC, por ejemplo, pueden tener injerencia en las soberanías nacionales, pero un país puede rechazar un fallo si paga una compensación cuidadosamente limitada a los socios comerciales perjudicados por sus acciones. Y si un país se retira de los acuerdos comerciales de la OMC, el procedimiento de resolución vigente pone límites a la violenta serie de represalias mutuas que tanto devastó la economía mundial en los años treinta.

En cierto sentido, el procedimiento funciona como el sistema eléctrico de una casa: es preferible que se fundan los fusibles a que la casa se queme. El peligro de la OMC, por lo tanto, no es que impida a los Estados Miembro elegir sus opciones políticas nacionales, sino que estos se vean tentados a litigar más disputas de las necesarias en lugar de resolverlas por la vía más flexible de la negociación política.<sup>201</sup>

#### 4.2 Fortalecimiento de la región.

Al implementarse en 1992 con el Tratado de Maastricht la Unión Económica y Monetaria de Europa, se ha llegado al límite de la integración económica conocida hasta nuestros días o propuesta por los doctrinarios.

Se pensaba que cuando se llegara a una etapa tan avanzada de integración, el siguiente paso es la integración política completa, como lo hicieron los Estados americanos independientes en al conformar los Estados Unidos de América, después de la separación del Imperio Británico. Estos se unieron en todas sus formas económica, política, monetaria, y constituyeron un solo Estado que llevara la representación de la nación y fuera el único que mantuviera la soberanía de los pueblos integrantes. Digamos que viendo la circunstancia de ese momento y el tiempo en el que se presentó, puede considerarse como una integración, aún cuando hoy ya sabemos que la integración se presenta en muy diversas formas.

<sup>201</sup> FOREIGN AFFAIRS, Los Estados Miembros de la UE y la OMC. (Consulta en Internet, 21 de septiembre de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org/search/article.asp?i=20010901FAcmtEspComment5644.xml>)

Mientras que en un inicio, en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, se planteaba por la generación de pioneros, la integración de un sólo Estado, conformando los Estados Unidos de Europa, comparándose con los Estados Unidos en el cual todas las naciones del continente participarían en ella y constituirían un único Estado Federal de importancia y fortaleza tal que podna haberse convertido por mucho, en la primera potencia mundial.

Sin embargo esa propuesta no fue muy bien recibida por muchos de los dirigentes de ese entonces, ni por los habitantes de dichas naciones europeas recelosas de su identidad nacional y soberanía

La discusión actual se ha distanciado un poco de esos modelos, incluso la palabra federalismo se considera como sospechosa

Pero el proyecto de la Unión Europea tan soñado por muchos, es ahora ya todo un hecho, y en los siguientes años se prevé que la constituyan 27 Estados soberanos, con las economías más fuertes del mundo y que conformarán uno de los territorios con mayor número de habitantes y desarrollo, y se convierta en la entidad económica y política más importante de la comunidad internacional

Aunque tras 200 años de practica constitucional, no solamente se han recorrido prácticas conocidas, sino que la cuestión constitucional no es la clave para solucionar los problemas que Europa requiere resolver. Así es, que el reto no es tanto inventar algo nuevo, sino preservar los logros del Estado Nacional europeo sobrepasando sus fronteras y transfiriéndolos a otro formato, lo único nuevo es la entidad que surgirá en esa empresa.

Las nuevas democracias de Europa Central y Oriental que desean adherirse a la Unión Europea deben encarar los desafíos extremos que plantea la fractura del sistema; la respuesta de esos países ha sido el retorno al Estado Nacional. En esos países la población no está dispuesta a transferir los derechos soberanos recién recuperados (por causa de los múltiples conflictos internos, sometimiento de la URSS y problemas étnico-religiosos) a las instancias europeas. En vista de la escasa motivación de ambas partes, más resalta todavía lo insuficiente que son las razones meramente económicas. Es imprescindible vincular esas razones con ideas de una naturaleza completamente diferente, para que los Estados de la Unión apoyen la empresa de cambiar su estatus político. Es necesario vincular esa idea con la preservación de una cultura y una forma de vida específica, que se encuentra en peligro.

Las ventajas económicas de la integración europea sin un buen argumento para seguir ampliando la Unión Europea más allá de la dimensión económica, en el contexto de un atractivo cultural de gran alcance, se ve coaccionado. La amenaza de esta forma de vida y el deseo de preservarla incentiva para elaborar una visión de la futura Europa que esté en condiciones, de forma innovadora, de encarar los retos de nuestros tiempos.

En el discurso del primer ministro francés, el 28 de mayo de 2001, Lionel Jospin, señaló que el modo de vida europeo es el contenido del proyecto político: "Hasta hace poco, los esfuerzos de la Unión Europea se concentraban en crear la Unión Económica y Monetaria... Sin embargo, ahora necesitamos una perspectiva con un alcance mayor; en caso contrario, Europa decaerá y se convertirá en un mercado, que sufrirá ante el embate de la globalización. Porque Europa es, por cierto, mucho más que un mercado, es sinónimo de un modelo de sociedad que tiene profundas raíces históricas".

Sin embargo, cabe preguntarse si los pequeños o medianos Estados nacionales, cada uno por sí solo, podrían mantener su capacidad de resistir la paulatina asimilación a aquel modelo social que trata de imponer el régimen económico mundial predominante en nuestros días. En la medida en que los europeos se propongan compensar las crecientes consecuencias sociales negativas, por ejemplo en cuanto a la distribución de bienes, y traten de establecer ciertas reglas reguladoras de la economía mundial, mayor debiera ser su interés en las posibilidades de una Unión Europea que participe de igual a igual en el círculo de los jugadores globales.

Con la ampliación de la Unión a los doce países entre sí heterogéneos en cuanto a su economía y sociedad, aumentara necesariamente la complejidad de los mecanismos de acuerdos y decisiones. Desafortunadamente, la Cumbre de Niza no llevó a la práctica las reformas necesarias, no fue posible aprovechar el problema actual de la ampliación como palanca para solucionar problemas profundos de carácter estructural.

Estos problemas se manifiestan, sobre todo, en la relación desequilibrada entre la densa integración económica, por una parte, y los vínculos políticos que son más bien flojos; además, otro tema es, desde luego, el déficit de democracia que caracteriza los procesos de toma de decisiones en el marco de la UE.<sup>202</sup>

<sup>202</sup> JURGEN, Habermas, *¿Por qué necesita Europa una constitución? El futuro de Europa como entidad política común*. Ensayo publicado en Alemania por la Deutschland-Magazine, diciembre/enero de 2001, p. 63.

La discrepancia entre la integración económica y la política, que trata de alcanzarla, podra superarse mediante una política que punte a la formación de niveles políticos crecientes con el objetivo de seguir el ritmo de los mercados desregulados. Sin embargo, la coordinación de más campos políticos, implica, desde luego, una concentración de facultades y atribuciones que agrava otro dilema. Las numerosas decisiones europeas, la incomprensibilidad de sus orígenes y la imposibilidad de la ciudadanía europea de participar en su elaboración provocan, naturalmente, desconfianza en la base

Los euro-escépticos rechazan un cambio del fundamento de la legitimación de la UE, de tratados internacionales a una constitución europea, argumentando que no hay un pueblo europeo, como indica e ex juez constitucional alemán Ernest-Wolfgang Böckenförde. Es decir, lo que parece faltar es el sujeto de un proceso constituyente, aquel colectivo singular llamado pueblo que se puede constituir a sí mismo como nación de ciudadanos. Sin embargo, esta tesis ha recibido fuertes críticas, tanto por alas categorías que usa como desde el bando empirico.

De esta manera, se indica que no es admisible confundir la nación de ciudadanos con una comunidad pre-política que comparte un mismo destino, y que esa definición no abarca el carácter voluntario de una nación de ciudadanos. Asimismo, los criticos indican que la identidad colectiva de una nación de ciudadanos no se puede considerar aislada del proceso democrático que ha sido su cuna.

Este contraste de nación de ciudadanos y de nación de un pueblo refleja, también, el gran logro del Estado Nacional democrático, que mediante el status de la ciudadanía ha dado origen a una solidaridad completamente diferente inédita puesto que abarca, y que es transmitida por las leyes

Aunque el idioma y la forma de vida comunes hayan facilitado el proceso de formación de conciencia, el hecho de que la democracia y el Estado nacional se hayan desarrollado al mismo ritmo no permite suponer una prioridad del pueblo ante la república. Más bien se trata de un proceso circular, en cuyo transcurso la conciencia nacional y la ciudadanía democratica se han estabilizado reciprocamente. Ambos elementos, conjuntamente, han desembocado en el nuevo fenómeno de la solidaridad basada en la ciudadanía, que desde entonces es la masa aglomerante de los Estados nacionales europeos, que nos permite aprender que las nuevas formas de identidad nacional no tienen un carácter artificial que se ha

consistido únicamente en determinadas circunstancias históricas, durante un largo proceso que abarcó todo el siglo XIX

La formación de identidad es fruto de un doloroso proceso de abstracción, el que finalmente acabó con las lealtades locales y dinásticas, y cuya coronación es la conciencia de ciudadanos democráticos de pertenecer a la misma nación. Si este postulado se apega a la verdad, no hay razón para suponer que la formación de ese tipo de solidaridad basada en el ente estatal se agote, necesariamente, en los últimos límites del Estado nacional. No obstante, las condiciones en las que nació la conciencia nacional nos recuerdan los requerimientos que deben ser satisfechos para que una formación de identidad tan improbable supere también las fronteras nacionales: primero, la necesidad de una sociedad cívica europea; en segundo lugar, el surgimiento de una opinión pública europea con una clara conciencia política, y, en tercer lugar, la formación de una cultura política.<sup>203</sup>

Estos tres requerimientos funcionales de una UE con un ordenamiento democrático también se pueden comprender como puntos de referencia de evoluciones complejas pero convergentes. Estos procesos pueden ser acelerados y focalizados en un punto de convergencia mediante una constitución que tenga un efecto catalizador.

Europa tiene que aplicar a sí misma, de forma reflexiva, la lógica de aquel proceso circular en cuyo marco el Estado democrático y la nación se procrearon mutuamente. Por esta razón, es necesario iniciar ese proceso con un referéndum constitucional tras un amplio debate en toda Europa. El proceso constituyente es, por sí mismo, un excelente medio de una comunicación que sobrepase los límites nacionales. Una constitución europea no solamente pondría de manifiesto el desplazamiento de los centros de poder que ha tenido lugar tácitamente, sino que también impulsaría nuevas constelaciones de poder.

La Europa moderna ha desarrollado procedimientos e instituciones para afrontar los conflictos intelectuales, sociales y políticos. En el transcurso de su historia, Europa ha aprendido a encarar exitosamente la competencia y la contienda entre los poderes eclesiásticos y los seculares, así como el abismo entre la fe y la ciencia, la lucha entre religiones; al final, Europa también ha podido resolver la enemistad y rivalidad entre sus diferentes Estados nacionales belicistas. Estos logros no han solucionado esos conflictos sino que los han hecho

<sup>203</sup> JERGUEN, op. cit. p. 64

permanentes mediante su ritualización, convirtiéndolos en fuente de energías innovadoras. LA Europa de la Revolución francesa reaccionó con la competencia ideológica entre los partidos políticos. El sistema clásico de los partidos garantiza la reproducción de diversas interpretaciones conservadoras, liberales y socialistas de la modernización capitalista. Europa ha aprendido ha encontrar una postura adecuada ante el carácter doble de la Modernidad. En todo caso, el universalismo igualitario e individualista no es el menor de los logros de la Modernidad europea.

La esencia de la identidad europea es mas que el simple carácter de los procesos de aprendizaje, es el de sus resultados. Así ni la asimilación ni la coexistencia son los modelos de la historia europea sólo los han enseñado a forjar formas cada vez más abstractes de una "solidaridad entre extraños"

Así también se ha llegado a la creación de una identidad europea de seguridad y de defensa, la cual ha sido resultado de dos hechos principalmente:

- En primer lugar, Europa se ha visto desde hace algunos años enfrentada a un contexto caracterizado por la aparición de varios focos de inestabilidad en el Este (Bosnia - Herzegovina, Kosovo, etc )
- En segundo lugar, la atenuación del compromiso europeo con los Estados Unidos en materia de defensa creó un vacío que Europa no supo llenar. Los últimos años han subrayado, de esta manera, los límites de una alianza (la OTAN) que se definía prioritariamente en relación con una amenaza exterior, mientras que se hace sentir la necesidad de una entidad política, inspirada por la conciencia de intereses compartidos, para hacer frente a los nuevos desafíos de la seguridad europea

En este contexto, el Consejo de la OTAN de enero de 1994 en Bruselas reconoció la importancia de definir una identidad europea específica en materia de seguridad y de defensa. Ésta comenzó a concretarse en Berlín, durante el Consejo de la OTAN del 3 de junio de 1996, gracias a la creación de Grupos de Fuerzas Inter ejércitos Multinacionales (GFIM), creados por los ministros de la Alianza con ocasión de la cumbre de enero de 1994, que permitirán utilizar capacidades militares de la OTAN en operaciones conducidas por la UEO bajo su control político y su dirección estratégica. Además, los europeos dispondrán dentro de la

estructura militar de la OTAN de mandos dotados con una doble representatividad: OTAN y Europa. Tales mandos europeos deberían ser identificables y suficientemente bien estructurados como para que una fuerza operativa militarmente coherente y eficaz pueda constituirse rápidamente.

#### 4.3 Controversias de jurisdicción.

Se estudia cuales son las materias en las que se presentan las principales controversias sobre la jurisdicción de los Estados como son en los derechos aduaneros de la entrada de terceras personas a la unión y el uso del espacio aéreo en forma común por todos los miembros, aún cuando las instituciones y disposiciones normativas tratan de regular todos los asuntos jurídicos de esa importancia. No olvides hacer mención de los asuntos que son de competencia comunitaria, y cómo han ido sustituyendo a la jurisdicción estatal

Desde la creación de los primeros organismos internacionales con el carácter de órganos supranacionales e imponer decisiones sobre los Estados miembros, y que estos debían de cumplir, se ha llegado a una estructura jurídica reformada en la cual, además de los órganos estatales de cada una de las naciones se debe tomar en cuenta a todos los demás órganos a los que ese mismo Estado se encuentre sometido bajo su jurisdicción

Así han existido organizaciones como la ONU para la defensa y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la OTAN como medio de defensa de un grupo de países que comparte un espacio regional común, y que tiene injerencia en la mayoría de los conflictos que por alguna razón pudiere afectar a alguno de sus miembros. También se creó la OEA para los Estados americanos, en donde a demás de una cooperación económica entre ellos, existía un compromiso de no agresión y de asistencia recíproca, en los cuales una acción que ponga en peligro la seguridad y soberanía de uno de los miembros se entiende que es en contra de todos los miembros y así como una sola organización responderán

Debido a esta interferencia entre las decisiones estatales por las internacionales, se ha creado un sistema de solución de controversias para determinados Estados, así se creó la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, que aunque no ha funcionado plenamente continua en proceso de reforma, y múltiples tribunales internacionales para

someter a determinado Estado que haya provocado una ruptura de la paz en la comunidad internacional, sea castigado. Pero todos estos órganos sirven para juzgar y resolver las controversias entre miembros de diversos Estados principalmente, aunque también se utilizan para resolver las controversias entre los propios Estados.

Estos órganos atraen a su competencia determinados actos cuando son cometidos en perjuicio de la comunidad internacional o los afectados son los Estados como entidades políticas y soberanas.

Sin embargo también los tratados comerciales han creado órganos supranacionales para la solución de conflictos entre las partes contratantes, mediante la intervención de un tercero que podrá ser un particular o un tercer Estado, a través de la heterocomposición, es decir, por el procedimiento jurisdiccional estatal o el procedimiento arbitral privado, o simplemente mediante un panel.

#### *La división de competencias en la Unión Europea.*

Un punto muy importante en la cuestión del derecho comunitario, es la división de competencias entre las instituciones europeas supranacionales y los órganos estatales de cada uno de los miembros de la Unión.

Mediante esta investigación, se plantea hacer un estudio de carácter "fenomenológico", es decir, tratamos de entender qué papel desempeña la cuestión de las competencias en una organización política como la Comunidad. Cuál es el nexo entre esta y otras estructuras y procesos de gobierno. Y por último, tratamos de estudiar qué puede hacerse para afianzar algunas competencias si ello es lo que el proceso político requiere.

Podemos afirmar que se ha establecido un régimen de jurisdicciones bastante adecuado para la situación política y de ampliación que vive en estos momentos la unión y que no se generen conflictos por dichas cuestiones en los derechos internos, por lo que hasta que no se hagan algunos ajustes a la UEM y se concrete la ampliación a los 27 Estados, la Comunidad no requiere ningún aumento sustancial de su jurisdicción.

Sólo podríamos suponer dos excepciones a este punto, y estamos hablando del ámbito de la política de comercio internacional, en el cual creemos que las competencias de la Comunidad deberían hacerse extensivas a la OMC, y en el ámbito de los derechos humanos, en el cual la Comunidad debería gozar de competencia general para adoptar cualquier medida

destinada a aumentar el nivel de protección de los mismos *en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario*.

Por el contrario, existe una mayor sensibilidad por el tema de las competencias en la Unión Europea. El debate público post-Maastricht demostró una clara desconfianza por parte de la opinión pública, justificada o no, hacia la capacidad de las Instituciones Comunitarias para garantizar los límites de la intrusión de la Comunidad en la vida pública. Se han producido muchos intentos de "limitar" las competencias de la Comunidad en este aspecto. Los mayores esfuerzos deberían ir dirigidos a acrecentar la confianza de la opinión pública respecto a los límites jurisdiccionales de la Comunidad y de la Unión.

Una de las problemáticas fundamentales en el contexto de las competencias y el alcance de la jurisdicción de los Estados y de las Instituciones de la Comunidad Europea es la coexistencia de dos visiones del mundo que en cierto modo son irreconciliables

Para una visión del mundo, la distribución de competencias es un problema funcional, como asignar el "mejor, mas eficiente y más racional" nivel de gobierno al asunto adecuado. El principio de subsidiariedad mantiene una importancia suprema en este medio debido a que la subsidiariedad parte del supuesto de que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de aquellos a quienes afectan, *pero* si se pueden asegurar resultados mejores y mas eficaces a niveles mas elevados de gobierno, ello no solo seria una condicion para la toma de estas decisiones a dicho nivel, sino también una justificación. El ejemplo clásico es la contaminación transfronteriza dado que ningun Estado puede abordar el problema por sí solo, éste puede, y debe, ser abordado a escala transnacional

La otra visión del mundo tiene una tendencia más hacia la esencia que a lo funcional. Los límites entre jurisdicciones se consideran como una expresión de valores "inviolables". Podemos definir este planteamiento, distinto de la versión de la subsidiariedad antes referida, como uno de límites fundamentales. Los límites fundamentales son como los *derechos fundamentales*. Todo el mundo esta a favor de ello, excepto cuando se interponen en los intereses propios de un Estado

El interes de los límites fundamentales reside en dos principios paralelos. En primer lugar, como una expresión de una visión de la humanidad que otorga los valores más importantes a las comunidades individuales existentes dentro de organizaciones de gobierno más amplias que, por tanto, no se pueden traspasar. Las unidades sociales más pequeñas

pueden sufrir una opresión paralela de los individuos que las integran por parte de fuerzas sociales más fuertes, y por ello deben ser protegidas. La segunda razón de interés reside en el simple hecho de que los límites fundamentales impiden la acumulación de poder en un nivel de gobierno. Se considera que el impedir este tipo de acumulación tiene un valor intrínseco.

Todos los sistemas no unitarios que conocemos: la Unión Europea, los Estados Unidos, Alemania y Canadá sufren de doble personalidad; intentan conciliar, con distintas dosificaciones e intensidades, la visión funcional y la esencialista. Por lo que los conflictos y las contradicciones son inevitables

El artículo 3 B del TUF intenta establecer algunos límites fundamentales en el primer párrafo y expresar la visión funcionalista del mundo en el segundo y el tercero. Pero en relación con ello, la experiencia en el ámbito del Derecho nos demuestra que en la naturaleza del lenguaje, del propio derecho y de la interpretación de las leyes, se sugiere que, prácticamente en ningún caso, el lenguaje que se utiliza en un documento constitucional puede *garantizar* realmente unos límites fundamentales entre el poder central y el de las unidades que lo constituyen. El grado de inclinación del sistema hacia un polo u otro depende más del espíritu político y legal de los que ejercen las competencias legislativas y de los que las controlan.

Una experiencia común de varios Estados federales se presentó cuando los ideólogos motivados aun estando hacia el espíritu de los límites fundamentales, al crearse los órganos de los gobiernos federales, legislaturas, ejecutivos y tribunales se encuentran inclinados hacia la corriente funcionalista, pero al fin y al cabo, cuando se gobierna siempre se pretende hacerlo de la manera más eficaz posible. Los resultados son bien conocidos ¿Donde está el Estado federal con relación a los límites fundamentales que todos pretenden tener cuando se ha demostrado que no han soportado la infiltración por parte de la autoridad central?

Por lo tanto, la clave de la división de las competencias no es encontrar la fórmula mágica *garantizada* constitucionalmente, sino entender la relación entre las competencias, la toma de decisiones y la legitimidad y ver hasta qué punto se pueden ajustar.

Por esta razón hemos optado por utilizar en este estudio un planteamiento fenomenológico así como normativo. A continuación, presentaremos un historial

"constitucional-institucional" de los asuntos de las competencias en la CE. No se trata de los antecedentes del análisis sino del núcleo del análisis. Entender el proceso de formación de las cosas es la clave para entender las opciones de que disponen para afrontar o corregir los problemas a los que se enfrenta la Unión en este ámbito.

Al mismo tiempo, del rechazamiento de la creación de una fórmula mágica y estando a favor del método funcional y pragmático utilizado en el Tratado, se pueden añadir dos elementos importantes a este planteamiento fenomenológico:

Examinando la idea de las listas podemos suponer que es un planteamiento más sofisticado.

Debemos señalar también que sólo se pueden establecer límites a las competencias de la Comunidad, examinando una propuesta con un objetivo político con el que se está de acuerdo.

En este estudio, estamos a favor de un planteamiento restrictivo del ejercicio de las competencias funcionales otorgadas a la Comunidad, es decir, se debe plantear una cuestión sobre la cual se otorgue total competencia a la Comunidad, y sobre este punto en concreto es cuando se especifican las restricciones a imponer por parte de los Estados mediante el logro de un acuerdo.

Dado que el tema de las competencias es más un asunto de cierta cultura política y jurídica que un asunto de lenguaje jurídico formal, se tiene que desarrollar una disciplina lenta a este respecto.

Según nuestro punto de vista, históricamente el Tribunal de Justicia Europeo ha fracasado a la hora de facultar a las Instituciones Comunitarias tal disciplina y ahora probablemente carece de la autoridad moral para hacerlo. No se puede subestimar el desafío que los tribunales estatales enfrentan hacia el Tribunal de Justicia Europeo, ya que esto constituiría un foco de peligro para la Unión.

Para ello, ha existido una propuesta para la creación de un Consejo Constitucional para la Comunidad<sup>204</sup>, basado en algunos aspectos en su homónimo francés. El Consejo

<sup>204</sup> Propuesta realizada por el Parlamento Europeo en Marzo de 1997, y que se encuentra en intenso debate y análisis.

Constitucional sólo tendría jurisdicción en materia de competencias (incluyendo la subsidiariedad) y decidiría sobre casos que se le sometieran tras la aprobación de una ley pero antes de su entrada en vigor. Cualquier Institución Comunitaria, cualquier Estado miembro o el Parlamento Europeo actuando por decisión de la mayoría de sus miembros podrían recurrir a él. Su presidente sería el Presidente del Tribunal de Justicia Europeo y sus miembros serían miembros de los tribunales constitucionales o de sus equivalentes en los Estados miembros. En el Consejo Constitucional, ningún Estado miembro tendría derecho a veto. La composición también subrayará que la cuestión de las competencias es esencialmente una cuestión de normas constitucionales nacionales pero aún sujeta a una solución de la Unión propuesta por una Institución de la Unión.

El principal mérito de esta propuesta, es que pone de manifiesto el tema de los límites fundamentales sin comprometer la integridad constitucional de la Comunidad, como hizo la decisión alemana sobre Maastricht. Desde un punto de vista material, la cuestión de los límites contiene una indeterminación intrínseca, porque el punto crítico no es determinar cuáles son los límites sino quién decide. La composición del propuesto Consejo Constitucional por un lado, retira esta cuestión del terreno puramente político y, por otro, crea un órgano que, en este ámbito, gozará, esperamos, de más confianza por parte de la opinión pública que el propio Tribunal de Justicia Europeo.

Además esta propuesta no debe ser considerada como un ataque al Tribunal sino que debe ser acogida por éste con satisfacción, para darle eficacia jurídica a su actuar.

#### 4.4 La Ciudadanía Europea.

Uno de los problemas que enfrenta y continuará enfrentando la Unión Europea es la multitud de ideologías, culturas, religiones, etnias, idiomas, etc. Con los que cuentan los Estados Miembros y los Estados que han solicitado su anexión a la Unión.

Para entender bien cual será el más grave problema debemos tomar en cuenta un concepto fundamental para el derecho internacional por lo que se refiere a la nacionalidad como vínculo jurídico que pertenencia a un Estado, y mediante ella se obtiene la ciudadanía

que da derecho al individuo de participar y de ser considerado como parte activa de las decisiones de su propio Estado.

### *El concepto clásico de Ciudadanía.*

Podemos definir ciudadanía como el status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (impuestos, tradicionalmente servicio militar, fidelidad...) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular.<sup>205</sup>

El ciudadano de un Estado cualquiera, dispone de una serie de derechos, reconocidos en sus constituciones, pero además tiene obligaciones con respecto a la colectividad, en diversos ámbitos. En un Estado democrático, el ciudadano se ve obligado a cumplir con esas obligaciones, ya que son aprobadas por los representantes que él ha elegido utilizando uno de sus principales derechos políticos como ciudadano, el de sufragio.

La condición de la ciudadanía está restringida a las personas que tienen esa condición. Las personas que habitan en un territorio del que no son ciudadanos están excluidas de los derechos y los deberes que comporta la condición de ciudadano.

Cada Estado tiene unas normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese Estado, es decir, la condición de ciudadano.

Esta concepción de ciudadanía es la propia del período histórico iniciado con las grandes revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, y caracterizado por la primacía del Estado-Nación como colectividad política que agrupa a los individuos. Esta ciudadanía equivale a nacionalidad.<sup>206</sup>

### *Los desafíos al Estado-nación y a la ciudadanía que equivale a nacionalidad.*

El concepto de ciudadanía desde la antigüedad clásica (Grecia, Roma) hasta nuestros días ha ido evolucionando. En el siglo XXI veremos como la ciudadanía se convierte en algo claramente diferente a lo que hoy entendemos como tal.

<sup>205</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, op. cit. Tomo II, p. 1257.

<sup>206</sup> ESPAÑA, *La ciudadanía Europea*. (Consulta en Internet, 22 de septiembre de 2002, <http://www.iespana.es/jocana59/europa>)

Hoy, aunque el Estado-Nación sigue siendo el elemento clave del mapa político mundial, se están produciendo cambios que suponen un claro desafío a este tipo de organización política.

Dos grandes transformaciones están cuestionando el Estado-Nación contemporáneo y el concepto de ciudadanía que viene a él unido:

- Lo que se ha venido a denominar "globalización", es decir, el hecho de que las actividades económicas centrales y estratégicas estén integradas en el ámbito mundial a través de redes electrónicas de intercambio de capital, bienes, e información. Un elemento clave de esta "globalización" es el desarrollo de la red de Internet y de lo que se ha venido en denominar "la sociedad de la información". Esta mundialización de la economía es la que ha impulsado los últimos pasos decisivos en la integración europea, esencialmente, la Unión Económica y Monetaria aprobada en Maastricht. Los Estados-Nación son cada vez más incapaces para afrontar los retos de la globalización.
- Aparición de sociedades cada vez más multiculturales en las que se fragmenta la teórica homogeneidad de los Estados-nación la diversidad regional o nacional (España, Bélgica, Reino Unido) y la multiculturalidad y multiétnicidad derivada de la creciente inmigración son aspectos clave de esta creciente diferenciación de las sociedades.

De este contexto general y de los problemas concretos del proceso de integración europeo nacera la ciudadanía europea

#### *Historia de la Ciudadanía Europea.*

El derecho de libre circulación de las personas dentro del territorio de la Comunidad introducido en el TCEE de 1957. Esta libre circulación no aparecía ligada a ningún concepto de ciudadanía sino que estaba estrechamente vinculada al desempeño de una actividad económica (trabajo por cuenta ajena, actividad independiente o prestación de servicios). Por consecuencia, el derecho de residencia se reconoció a los trabajadores y sus familias, en relación con el derecho a ejercer una actividad laboral en otro país miembro de la CEE.

Aunque en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1974 ya se ha planteó la necesidad de reconocer "derechos especiales" a los nacionales de los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea, la primera ocasión en la que podemos rastrear el propósito de trascender de un mero mercado común con el objetivo de

crear una comunidad de ciudadanos lo encontramos en denominado *Informe Tindemans* en 1976.

Este informe, redactado por el entonces primer ministro belga a instancias de la Cumbre de París de 1974, tuvo escaso éxito entre los gobiernos, aunque tuvo una importante influencia en posteriores pasos hacia la integración. En un capítulo, titulado "*La Europa de los Ciudadanos*", Tindemans proponía, además de una serie de actuaciones encaminadas a la mejor protección de los derechos de los individuos, la aprobación de diversas medidas que hicieran perceptible, mediante señales exteriores, el surgimiento de una "*conciencia europea*": la unificación de pasaportes, que hoy es casi una realidad), la desaparición de los controles de las fronteras, la utilización indistinta de los beneficios de los sistemas de Seguridad Social, la convalidación de los títulos y cursos académicos.

Un segundo paso lo constituye la convocatoria, mediante Acta de 20 de septiembre de 1976, de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal. Por muy limitados poderes que tenga aún el Parlamento, por primera vez aparece uno de los elementos esenciales de la ciudadanía: la participación democrática.

Posteriormente, tras el Consejo Europeo, celebrado en Fontainebleau (Francia) en 1984, se creó un Comité "*Europa de los Ciudadanos*", presidido por el eurodiputado italiano Adonnino, que aprobó una serie de propuestas timidas con relación a la constitución de una ciudadanía europea.

En el Proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo, en febrero de 1984, y presentado por el eurodiputado Altiero Spinelli (Proyecto Spinelli).

Su artículo 3º decía lo siguiente:

*"Los ciudadanos de los Estados miembros son, por dicho motivo, ciudadanos de la Unión. (...) Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma bajo las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión se amoldan a las normas de la misma".*

Aunque el Acta Única Europea (1986) no recogió ninguna de las propuestas del proyecto Spinelli, estableció, el objetivo de la Unión Política Europea. Así, pocos años

después, se convocaron dos Conferencias Intergubernamentales (CIG) para la reforma de los Tratados. Una de ellas se centró en la UEM, la otra, exclusivamente en la Unión Política.

El Consejo Europeo de Roma, en octubre de 1990, al marcar las líneas directrices de las CIGs, introdujo ya la noción de una *Ciudadanía Europea* como un elemento esencial de la reforma de los Tratados y con unas características y derechos similares a los que posteriormente se recogieron en el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht.

Fue la delegación española la que primero presentó a la CIG en octubre de 1990 un texto articulado y motivado sobre la ciudadanía europea. Tras diversos tiras y aflojas, con el apoyo claro y explícito del Parlamento Europeo que aprobó dos resoluciones en 1991 en su favor, finalmente el TUE vino a institucionalizar la ciudadanía europea.

#### *La Unión y el ciudadano.*

Además de desarrollar el concepto de ciudadanía europea, el Tratado recoge diversas medidas que tratan de poner al ciudadano común en el centro de las preocupaciones de la Unión:

- Se introducen medidas que fomentan la intervención comunitaria en la lucha contra el desempleo, el respeto del medio ambiente y la protección de los consumidores.
- Se garantiza el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones de la UE y a comunicarse con ella en cualquiera de las doce lenguas oficiales de la Unión (español, portugués, francés, italiano, inglés, irlandés o gaélico, neerlandés, alemán, danés, sueco, finlandés y griego).

Con la instauración de la ciudadanía europea en los países integrantes de la Unión podemos encontrar que se suscitaban múltiples conflictos en los Estados, ya que mediante la creación de una sola ciudadanía, ya no existirían las identidades nacionales, por lo que ésta se ha mantenido sólo en teoría.

Esto quiere decir que se ha previsto que todo ciudadano de cualquier Estado integrante de la comunidad pueda transitar, residir, trabajar, realizar actividades en cualquiera de los territorios de la Unión, sin la necesidad de presentar Carné de Identidad o pasaporte.

Esto trae consigo intrínsecamente cuestiones que han tenido que ser resueltas y que están por resolverse. Un ejemplo de ellas, y una de las más graves, es la inmigración de los

nacionales de un estado a otro, lo cual no constituye un problema realmente, sólo que éste aparece cuando, debido a la ampliación de la Unión Europea, los nacionales de países menos favorecidos económicamente emigren hacia países más desarrollados y con mejores oportunidades.

Por esta razón, aún existe una sensación de cierta inseguridad, por las consecuencias de la ampliación, en campos tales como la delincuencia internacional, la inmigración, el mercado laboral.

Una de las medidas que se ha propuesto para evitar tales conflictos es el reservarse la posibilidad de impedir, durante los primeros siete años tras la adhesión, el libre acceso al mercado laboral comunitario. Pero esta medida no sería obligatoria, y además los Estados imponen disposiciones específicas para considerar a la mano de obra de forma legal en los límites de su propio Estado.

Se prevé que este conflicto no constituya un riesgo aún si se permite la libre circulación de trabajadores, ya que no creen que se presente una emigración masiva hacia ciertos países, aunque otros países buscan esa migración de trabajadores para satisfacer su mercado laboral.

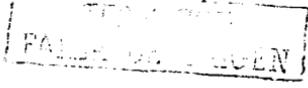
Por lo tanto, es necesario establecer un sistema que sea muy variable, flexible y muy diferenciado, lo cual sería algo complicado.

De esta forma, al momento de iniciar las negociaciones con los países que desean su adhesión a la UE, requieren cumplir ciertas especificaciones para hincar su proceso. Las negociaciones se subdividen en 31 capítulos, por Ej. de política agropecuaria y estructural.

Actualmente, todos los países candidatos cumplen los criterios políticos, pero sólo Malta y Chipre satisfacen los criterios económicos (en noviembre de 2001).

#### **4.5 Teoría de la Inmunidad Soberana de los Estados**

Conforme a la doctrina del Estado existe una gran oposición a la codificación y unificación de las reglas aplicables, debido a que los países socialistas y algunos en vías de desarrollo se niegan a abandonar la teoría de la inmunidad absoluta de Estado. Por lo que los



Estados miembros de la Unión han optado por crear organismos regionales que se encarguen de realizar dichas actividades

El concepto de inmunidad del Estado contiene el principio que consiste en que los actos de un Estado no pueden ser sujetos a un procedimiento de carácter judicial o ser embargados o ejecutados sus bienes sin su consentimiento. Este concepto tiene dos aspectos primordiales: la inmunidad de jurisdicción y la inmunidad de ejecución.

La inmunidad soberana de los Estados es un principio de derecho internacional, fundado en la noción de igualdad e independencia de soberanías consistente en que todo Estado soberano es inmune a la jurisdicción de otro Estado soberano.

Esta doctrina de la inmunidad del Estado tiene su origen en la antigua regla feudal *par un paribus non habet impem*, que establece que no existe imperio entre iguales, por lo que los señores feudales solo podían ser juzgados por sus superiores. Esta regla aplicada a los Estados, prohíbe que un Estado pueda ser demandado ante los tribunales de otro Estado, ya que estos poseen los mismos derechos, tienen un rango de igualdad e independencia entre sí, y, por lo tanto, ninguno es superior al poder soberano del otro.

Durante los siglos XVIII y XIX se desarrolló la doctrina de la inmunidad absoluta del Estado, que era ilimitada en su alcance y se fundaba en los principios de independencia e igualdad soberana de los Estados. Esto significaba que todo Estado renunciaba a una parte de su jurisdicción territorial, normalmente exclusiva y absoluta, siempre que un Estado extranjero se encontraba sometido a un procedimiento en sus tribunales o siempre que la propiedad de un Estado extranjero fuera materia de acción.

La inmunidad de los Estados se funda en el concepto de igualdad soberana, el cual ha sido objeto de amplios debates y estudios, desde muy variadas ciencias como son: la Ciencia Política, la Economía, la Filosofía y el Derecho Internacional, entre otras.

#### *Inmunidad de jurisdicción interna y externa.*

Muchas veces, el Estado para alcanzar sus fines, necesita estar fuera de la jurisdicción de sus tribunales nacionales, por lo que goza de inmunidad de jurisdicción en los casos en que la propia legislación lo señala. Este es el caso de la mayoría de los países que no forman parte de la Unión Europea.

*Inmunidad estatal en el ámbito interior.*

La inmunidad estatal en el ámbito interior tiene su origen en el sistema feudal, en el que el señor feudal era quien resolvía las disputas y controversias entre sus súbditos, y los actos del señor feudal eran enjuiciados por otro señor feudal más poderoso o bien por el rey, quien era absolutamente inmune al no poder ser juzgado en sus propias cortes, y no existir cortes superiores para juzgarlo.

Actualmente, en la mayoría de los países del mundo está vigente, en diferentes grados, el concepto de inmunidad estatal, limitada a los casos especificados en las leyes internas por razones de soberanía, orden público o seguridad nacional.

Sin embargo, un exceso de inmunidad de jurisdicción interna del Estado provoca injusticias al dejar al particular en Estado de indefensión ante la autoridad, ya que no está en posibilidad de ejercer una acción en contra del Estado

*Inmunidad estatal en el ámbito exterior.*

Según el derecho internacional, los Estados extranjeros gozan de inmunidad de jurisdicción de los tribunales nacionales de otro Estado

La evolución de la doctrina de la inmunidad soberana en el ámbito exterior se ha planteado de dos formas: una absoluta y la otra relativa o restringida.

La inmunidad soberana como doctrina del derecho internacional fue reconocida por primera vez en 1812, cuando el residente de la Suprema Corte Justicia de los Estados Unidos, el juez Marshall, apoyando una recomendación del Departamento de Estado, emitió su "fallo en el caso *"The Schooner Exchange vs. Mc Fadden"*, en el cual ciudadanos norteamericanos demandaron al gobierno francés ante tribunales de Estados Unidos para obtener el embargo de un buque que se encontraba en un puerto norteamericano, y que poseía ilegalmente el gobierno francés

La corte norteamericana emitió su fallo en el sentido de reconocer la inmunidad soberana del Estado extranjero (Francia) con base en el principio de reciprocidad, considerando que una resolución en sentido contrario, violaría, por un lado, los principios de independencia y libertad de los Estados, al pretender las cortes de un Estado juzgar los actos de otro, lo que implicaría superioridad y coacción de un Estado sobre otro; y, por el otro lado,

se lastimaría el honor y dignidad de sus pares, ya que sería humillante la sujeción de un Estado a un procedimiento judicial, además de ser incompatible con la conducta diplomática y las relaciones exteriores.

La decisión de la corte se basó en un reconocimiento a la práctica internacional, y en una deferencia (del Estado del foro) a la dignidad y el honor de otro Estado, conforme a la ley nacional.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el principio de inmunidad absoluta del Estado había sido aceptado por el derecho internacional.

A mediados del siglo XIX, se incrementó la relación económica y comercial entre el Estado y los particulares, como consecuencia del cambio en las ideas de *laissez faire* que limitaban el papel del Estado a la seguridad pública, impartición de justicia, educación y otras actividades en las que los particulares no estuvieran interesados. Lo anterior amplió su campo de acción permitiéndole, por una parte, participar en actividades que anteriormente estaban reservadas a particulares y, por la otra, incrementar sus relaciones económicas y comerciales (contractuales) con particulares, en un plano de desigualdad, ya que se reservaba el privilegio de la inmunidad estatal.

Por lo anterior, al presentarse alguna controversia entre el Estado y un particular, este se encontraba en un plano de desigualdad al no poder obtener el cumplimiento de las obligaciones a cargo de aquél por la vía judicial.

Ante esa situación, el único recurso que tenía el particular extranjero consistía en invocar la protección diplomática de su gobierno, con el objeto de que fuera éste quien reclamara al otro Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, el Particular no siempre puede obtener la interposición diplomática, ya que por ser un derecho del Estado, es éste quien decide si se interpone o no, dependiendo de factores de tipo político y económico, entre otros.

Posteriormente, se comenzaron a plantear excepciones a la regla de inmunidad absoluta del Estado, a tal grado, que actualmente se encuentra casi universalmente desterrada. En primer término, se abandonó el principio de inmunidad absoluta del Estado en el ámbito interno, poniendo al alcance de los particulares los mecanismos legales que les permiten demandarlo ante sus tribunales en el caso de incumplimiento de sus obligaciones, con excepción de los casos que determinan las leyes.

Al término de la Primera Guerra Mundial se planteó la teoría de la inmunidad restringida del Estado en el ámbito internacional, que le concede inmunidad, sólo con relación a sus actos de *jure imperii* (actos soberanos o de derecho público) y se le niega para los casos en que realiza actos de *jure gestionis* (actos comerciales o de derecho privado).

La jurisdicción de un Estado no es meramente territorial (presencia física en el territorio o en relación con el mismo), ya que existen otros puntos de vinculación tales como el orden público, consideraciones de carácter fiscal, la nacionalidad, el concepto de *forum prorogatum* o *forum contractus* y la autonomía de la voluntad de las partes. Uno de los criterios en que se basa la teoría de la inmunidad restrictiva es la distinción entre los actos o actividades que realiza el Estado en función de su poder público o autoridad soberana, actos de *jure imperii* regidos por el derecho internacional público, y por los cuales el Estado no puede ser juzgado por los tribunales internos de otro Estado, ya que goza de inmunidad de jurisdicción. Sin embargo, un Estado si puede ser juzgado por las cortes de otro Estado, con relación a los actos que realiza como cualquier particular o persona privada, es decir, fuera de su actividad como soberano, llamados *acta jure gestionis* regidos por el derecho internacional privado.

Dicho en otras palabras, conforme a la doctrina de la inmunidad restringida, un particular puede demandar ante los tribunales de su país a un Estado extranjero, sólo por actos comerciales o de derecho privado.

El problema fundamental de la teoría de la inmunidad restringida de los Estados radica esencialmente en encontrar criterios uniformes para diferenciar los actos *jure imperii* (públicos) de los *jure gestionis* (privados). Los tribunales nacionales han invocado dos criterios

1. *Naturaleza jurídica del acto*. Para considerar un acto como privado es necesario que cualquier individuo pueda realizarlo, de manera tal que si dicho acto es realizado por el Estado, éste es responsable, igual que un particular. A *contrario sensu*, si se trata de un acto que sólo puede efectuar el Estado, será considerado como público, y por lo tanto inmune.

2. *Propósito final u objeto del acto*. Depende del fin que se prenda alcanzar con la realización del acto. Sin embargo el problema que se presenta consiste en que por su naturaleza todos los actos realizados por el Estado tienen un fin público.



Como ejemplo podemos mencionar que en la mayoría de los contratos de empréstitos internacionales se incluyen cláusulas en las que se prevé, por una parte, la renuncia expresa de la inmunidad del Estado deudor y, por la otra, que tanto el tribunal competente como la ley aplicable al contrato serán los del lugar en que se encuentre domiciliado el banco principal, esto es Nueva York (Estados Unidos) o Londres (Inglaterra). Tanto Estados Unidos (1976), como el Reino Unido (1980) cuentan con una ley que regula la materia relativa a la inmunidad soberana de los Estados extranjeros.

#### *Inmunidad de jurisdicción.*

El problema de inmunidad de jurisdicción puede surgir cuando un Estado desarrolla actividades dentro del territorio de otro Estado, o cuando algunos de sus bienes se encuentran situados en lugares sometidos a la jurisdicción territorial de ese otro Estado, y son susceptibles de litigio o de medidas de embargo, incautación o ejecución de una sentencia de un juicio por deudas, de acuerdo con su legislación. La aplicación de la inmunidad del Estado presupone la existencia de una situación en la que el Estado territorial tiene una jurisdicción válida o competente de acuerdo con los principios de derecho internacional privado, ya que sería innecesario invocar la regla de inmunidad del Estado, si de acuerdo con las reglas de competencia del Estado no existe jurisdicción, debido a la incompetencia de los tribunales.

#### *Principales causas de improcedencia de la inmunidad del Estado.*

Existen en la doctrina, ciertas causas por las que se establece la procedencia de reconocimiento de inmunidad de jurisdicción de un Estado extranjero.

- Renuncia expresa o tácita del Estado extranjero
- Conflicto derivado de una actividad comercial
- Disputas sobre derechos de propiedad del Estado extranjero, que hayan sido adjudicados violando el derecho internacional y que esa propiedad o alguna otra por lo que haya sido intercambiada, se encuentre en territorio del Estado, en conexión con la realización de una actividad comercial del Estado Extranjero, o que dicha propiedad pertenezca o sea operada por una dependencia o entidad de un gobierno extranjero comprometida en una actividad comercial dentro del Estado en cuestión
- Conflictos respecto a derechos de propiedad de bienes inmuebles en un Estado,

adquiridos por sucesión o donación.

Resarcimiento de daños y perjuicios causados por el Estado extranjero en el territorio de otros Estados originados por una posible responsabilidad civil.

Las excepciones más controvertidas y más importantes para efecto de la deuda externa de un Estado son las relativas a la "renuncia de inmunidad" y a la "actividad comercial".

Es necesario recordar que esta teoría es ampliamente utilizada por muchos de los Estados en el mundo, por lo que es necesario conocerla y ver los alcances de su aplicación a otros Estados.

Dentro de la Unión Europea existe un gran respeto y resistencia en el tema de la soberanía, en países como Inglaterra y Dinamarca, los cuales no se encuentran en condiciones de ceder parte de esa soberanía para entregarla a la comunidad. Por esta razón han tenido múltiples discusiones sobre el tema y los habitantes de dichos estados continúan renuentes a la idea de la cesión de parte de su soberanía a un órgano supranacional, por lo que hubo una tendencia hacia el rechazo de continuar formando parte de la Unión, sin embargo, los beneficios económicos que han obtenido han hecho que esta continúe y se resistan a la idea de separarse de ella.

La inmunidad de los Estados en el caso específico de la Unión Europea se encuentra especificada en la obligatoriedad que tienen los Estados miembros de obedecer las decisiones que tomen los órganos supraestatales en cuestiones de determinación de la jurisdicción. Además de que no se modifican los principios sobre los cuales radican los actos jurídicos en los cuales se señalan que es competencia de ese Estado todos aquellos actos que se celebren dentro de su territorio, sin que se tenga expresamente facultad para conocer del, una autoridad distinta de los órganos nacionales.

*El Estado y su soberanía, frente a los nuevos polos de poder.<sup>207</sup>*

Las tendencias estructurales del cambio y la transformación social internacional ocasionaron el unipolarismo en la esfera político-militar, el multipolarismo en lo económico, el surgimiento de polos de poder distintos al gubernamental. La sociedad internacional, es ya muy distinta a la del siglo pasado. Los nuevos temas de la agenda internacional ya no permiten una interpretación lineal de los hechos como la que ofrecía la época del bipolarismo y que permitía explicar, mediante la óptica Este - Oeste, los conflictos ocurridos en la segunda parte del siglo XX.

Por otro lado, el peso de las empresas transnacionales sobre las economías nacionales y su influencia en el contexto económico internacional, han empujado a las teorías sociales a un debate sobre el rol político del Estado en el desarrollo. El componente de poder de estos puntos mostró la influencia cada vez mayor de ingredientes económicos, en deterioro de lo militar.

Como consecuencia del nuevo perfil del poder y el surgimiento de polos de influencia y poder a escala internacional ajenos a las estructuras de gobierno, el papel del Estado-Nación se ha cuestionado severamente desde varios ángulos. El apego a la soberanía política ha encontrado serias dificultades para sustentarse en el ejercicio de la soberanía económica. El resultado fue el inicio de una intensa serie de cuestionamientos al papel del Estado en el desarrollo.

En este contexto, el peso específico y relativo del Estado como actor fundamental de la sociedad internacional, ha disminuido.

La crisis del sistema monetario y financiero, el surgimiento de nuevos entes nacionales y el relajamiento de la disciplina férrea de los bloques de poder en el terreno político - militar, habían cuestionado la preponderancia del Estado.

La globalización se ha convertido rápidamente en la nueva ideología gubernamental. La formación de bloques regionales y la inserción en las nuevas corrientes de la economía mundial se convirtieron en objetivos de gobierno.

<sup>207</sup> La década de los Noventa. La revisión de los paradigmas.



En función a los nuevos requerimientos externos y a las condiciones en el exterior, los conceptos de la globalización, interdependencia, soberanía e intersoberanía han pasado a ocupar el centro de los estudios interpretativos de las sociedades nacionales y de las relaciones internacionales.

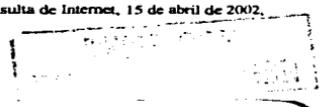
Ya ningún país ha podido ejercer la soberanía bajo la visión que predominó a lo largo de la historia moderna del Estado. Ahora todos los países del orbe son dependientes entre sí, sea a la luz de la visión económica de la globalización o de los esquemas interdependientes de poder.

Un problema estructural relevante es la interpretación estadounidense sobre soberanía. En la definición de sus líneas de políticas y estrategias hacia el exterior, la óptica estadounidense justifica y legitima la imposición de su perspectiva sobre la soberanía de otras naciones, avalando con ello el uso de todos los instrumentos que posee y puede desplegar su poder. Ya que la visión norteamericana responde a su formación histórica y cultural y expresa claramente su inclinación a actuar mediante la imposición unilateral de su perspectiva, visión y capacidades.

La transnacionalización de los conflictos sociales, económicos y políticos en el orbe confiere a los retos de seguridad nacional y soberanía nuevos perfiles. El mismo sentido de las amenazas se viene revisando periódicamente en esta década.

Como anota Peter Smith, "... el concepto clásico de soberanía se enfrenta a varios retos. Desde arriba, aquellos que afectan por encima al Estado-Nación, como el tráfico de drogas, la contaminación y el terrorismo; mismos que tienen que solucionarse de manera conjunta, no aislada, en pleno respeto de la soberanía de un Estado. Desde abajo, los que no respetan ni reconocen el papel del Estado-Nación, como los movimientos religiosos, étnicos y sociales, mismos que buscan establecer entidades subnacionales, localistas."<sup>208</sup>

<sup>208</sup> AESTIA. *La década de los Noventa. La revisión de los paradigmas* (Consulta de Internet, 15 de abril de 2002, [www.aestia.com](http://www.aestia.com))



Además, temas como el narcotráfico y crimen organizado, medio ambiente y derechos humanos, emergieron poderosamente en los foros internacionales a causa de su enorme influencia entre lo nacional y lo internacional, sin distinción de fronteras, condicionando el ejercicio de la soberanía en su sentido tradicional. Todo ello influyó en la revisión de los paradigmas de la seguridad.

### *Revisión del concepto de seguridad.<sup>200</sup>*

Como sabemos, las primeras corrientes doctrinarias sobre seguridad nacional –que no llegaron a ser escuela teórica– surgen de la evolución política internacional de finales del siglo XIX.

En dicha era, el componente primordial en las estructuras del poder de los Estados se sustentaba en su visión geográfica. De ella derivaba su sentido estratégico y la delimitación de objetivos, pertinencia de alianzas y eficacia de su ejercicio de poder.

Sin embargo, la experiencia de la Sociedad de Naciones, la crisis económica de 1929 y el estallido mismo de la Segunda Guerra Mundial, evidenciaron que la geopolítica era ya limitada para comprender la compleja interacción internacional y el acortamiento de las distancias, para todos los propósitos políticos, económicos y militares.

De esta forma, el poder militar es la expresión más pura de unidad de poder, pero solamente es un poder técnico que adquiere sentido y contenido al mando del poder público, legal y legítimamente constituido.

La interactividad internacional es un punto de referencia a la gestión gubernamental y al Estado moderno, en otras palabras, es un nuevo indicador del ejercicio de poder estatal.

La multipolaridad de intereses internos y externos, en este orden de ideas, exige que la definición conceptual de la seguridad nacional sea entonces plural e interdisciplinaria.

<sup>200</sup> TU OBRA. Por: Fernando Castillo Tapia, Diciembre del 2000 (Consulta en Internet, 2 septiembre de 2002, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020214181624.html>)



Bajo los espíritus de Hobbes y Rousseau se comenzó a redefinir su origen conceptual y a dimensionar los problemas suscitados en torno a la soberanía.

En ese marco comenzó a revisarse la seguridad a la luz de las nuevas condiciones y tendencias en el ámbito nacional e internacional, sin soslayarse que también se promovía y vive un proceso dinámico de cambios y reformas a las estructuras clásicas o tradicionales del Estado.

El nuevo perfil de los Estados respecto a la seguridad es que ya no son en lo individual o en el sistema internacional, los únicos actores que definen políticas; la visión de la seguridad no puede ser ya estática, como en la perspectiva normativo-tradicional, debido a la dinámica social del propio Estado, la soberanía es la solución de las inseguridades de la vida moderna; la seguridad es general y no corresponde a un grupo particular de ciudadanos.

Con base en las características anotadas, los Estados se han propuesto el repensar la seguridad y formular las alternativas a la inseguridad bajo un concepto de seguridad nacional visto como seguridad común.

Una última razón para modificar el concepto de seguridad ha sido que en la sociedad internacional el Estado ha disminuido su actividad como actor económico directo en lo interno y externo, lo que ha provocado la revisión de los conceptos internacionales de intervención estatal.

Es decir, la administración de la seguridad nacional los órganos administrativos gubernamentales encargados de procurar esas condiciones-, deben satisfacer al menos dos condiciones esenciales al comportamiento cuantitativo y cualitativo de la moderna administración pública y privada la eficiencia y la eficacia.

La primera, entendida como la evaluación final de los resultados que genera una institución, en un proceso marcado por el costo-beneficio inherentes a su función, operatividad y resultados. Por lo que atañe a la eficacia, se refiere a la oportunidad y coherencia que toda institución debe tener frente a los objetivos de su marco legal, advirtiendo sobre todo al uso de los medios que son empleados para el logro de sus metas.



De esta manera, los procesos de planeación estratégica nos auxiliarán a comprender en mejores términos aquellos factores de situación nacional e internacional, no solamente estatales, que inciden en la definición de políticas, estrategias y evaluación de resultados.

Así podemos concluir que el poder, en los tiempos actuales, constituye una vez más el hilo conductor para descifrar las incógnitas que se presentan en el escenario internacional y las perspectivas que se observan en las relaciones internacionales de nuestros días. Es evidente que las transformaciones sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas de las últimas décadas han puesto en discusión cual será el perfil que asuma la sociedad internacional del futuro.

A las tendencias integradoras y desintegradoras de la globalización y la interdependencia, se acumulan los efectos de la acción global de organizaciones políticas no gubernamentales que tienden, en aparente contradicción, a atentar contra el carácter tradicional de la soberanía, elemento *sine qua non* en la existencia del Estado-Nación.

El Estado continúa siendo el principal actor de las relaciones internacionales, en todos los ámbitos. A pesar de los niveles de influencia y participación privada multinacional en el renglón de las transacciones económicas mundiales, la organización estatal tiene el papel rector fundamental en la construcción de los escenarios futuros.

La existencia de las instituciones del Estado moderno para procurar condiciones de seguridad, en todos los órdenes de la vida social, política y económica, continúa siendo vigente y necesaria.

Como es evidente, el sentido de Estado, gobierno, sociedad e individuo es distinto al de hace 50 años. La pluralidad de actores e intereses al interior de un país y la influencia de otros actores e intereses externos al interior de un sistema político, hacen más complejo y dinámico el ejercicio esencial del estadista: conciliar los intereses parciales en aras del interés común.

Ante tales acontecimientos, un concepto de seguridad nacional incluyente, renovado y distinto al perfil de confrontación y conflicto que le caracterizó durante el periodo de la guerra fría, puede asumirse como el factor de interpretación político y del poder que permita al Estado enfrentar el escenario mundial actual.

SECRET

## CAPÍTULO 5 PROTOTIPO DE ESTADO FEDERADO CONTEMPORÁNEO.

### 5.1 La Unión Europea como Federación.

Es muy importante diferenciar lo que se hemos conocido tradicionalmente como un Federación y lo que se está concibiendo actualmente en la Unión Europea, por tal motivo este apartado se referirá principalmente en conocer y mostrar cuáles son las semejanzas que esta Unión tiene con un sistema federal, así como es necesario estableceremos sus diferencias, y lo que no es en comparación con otras estructuras de gobierno, mas no señalaremos lo que puede ser.

Como ya hemos explicado anteriormente, la Federación es un sistema de organización estatal implementado por primera vez en el siglo XVIII, en la constitución de los Estados Unidos de América.

El federalismo es una corriente política que tiende a disminuir o limitar los poderes del Estado, mediante la concesión de autonomías limitadas a los grupos políticos de ámbito geográfico más reducido (municipio, cantón, provincia, región, nación), o bien mediante la creación de organismos políticos más amplios, de carácter supraestatal.<sup>210</sup>

El federalismo interno es la forma de gobierno en que surgió en un principio y la que actualmente goza de una mayor efectividad práctica. Puede derivar igualmente de la concesión de autonomías o del "self-government" en un Estado unitario por razones políticas (para corregir los defectos de estructura de los Estados mantenidos mediante la fuerza política); también puede surgir como derivación y mutación de las confederaciones mediante la absorción de atribuciones por le poder central, aunque conservando los Estados Miembros determinadas atribuciones

Así, la federación es el Estado compuesto caracterizado por la existencia de una pluralidad de entidades políticas autónomas que configuran Estados o provincias que coexisten y actúan en restringidos ámbitos y un sistema orgánico de poder para todo el Estado

<sup>210</sup> ENCICLOPEDIA SALVAT, op. cit. Tomo 5, p. 1380.

federal, el cual detenta la soberanía y la representación internacional de la pluralidad de los Estados.

La federación puede crearse de dos formas:

Asociación de varias comunidades políticas autónomas que se unen y forman uno solo, diferente de las anteriores.

Por disociación en el cual un solo Estado conocido internacionalmente se divide territorial y administrativamente en varias entidades.

En ambas, las entidades que lo constituyen, tienen sus propias autoridades designadas por ellos mismos, una legislación interna propia y su organización administrativa, sin ir en contra del pacto federal.

En los Estados federales suelen existir dos cámaras de representación política: una elegida por todos los ciudadanos, que representa a éstos en cuanto súbditos del Estado federal, y otra de representación exclusiva de los distintos Estados Miembros.

El paso de la confederación al Estado federal se ha convenido en situarlo en la desaparición del derecho de los diversos Estados Miembros a separarse de la unión por su propia voluntad

#### *La naturaleza de los Estados Miembros de la federación.*

La naturaleza jurídica de los Estados Miembros, se encuentra estrechamente vinculada con la soberanía, porque en pacto constitutivo de la federación se señala que se encuentra integrada por Estados libres y soberanos, más no son independientes.

Para analizar este punto debemos considerar las diferentes teorías sobre la soberanía, aplicables a la federación, expresadas por la doctrina.

Una de las principales teorías es la Doctrina sobre la Doble Soberanía o Co-soberanía. Esta doctrina fue propuesta por Alexis de Tocqueville, en su obra "*La democracia en América*", en la cual analiza al sistema federal de los Estados Unidos de América fincando su estudio en la obra el Federalista de Jay Hamilton y Madison.

En esta obra se especifica que dentro del sistema federal, sus elementos, es decir, los Estados Miembros, son soberanos pero la federación también lo es. Esto quiere decir que

COPIA

la nación es soberana dentro de su ámbito competencial y los Estados Miembros la tienen dentro de sus restringidos ámbitos de competencia.

En esta doctrina la soberanía se encuentra dividida y la ejercen cada una de las partes en sus ámbitos competenciales.

Esta doctrina es criticable debido a que no puede ser que ambos tengan la soberanía ya que se considera que es indivisible. Además de que los Estados están sometidos a la voluntad suprema de la Constitución Federal por los que la soberanía no recae en ellos.

Otra teoría más radical es aquella en la que se propone que la soberanía le corresponde a la federación, en la que se señala que si la federación tiene la soberanía y los Estados no la poseen, entonces éstos no son Estados y no existe la federación sino un solo Estado Unitario con un alto grado de descentralización funcional.

En contraposición con la anterior, existe una teoría que propone que la soberanía radica en los Estados expresando que si se reconoce que los Estados son los soberanos y que sólo se vinculan para ciertos efectos, entonces no existe la federación sino una Confederación.

Finalmente, encontramos la teoría propuesta por Jellinek, en la que opina que el hecho de que los Estados Miembros sean soberanos significa que no sean Estados. La existencia del Estado no se caracteriza por la soberanía sino por los elementos que lo componen. Por lo tanto, no hay Estados soberanos y no soberanos.

Los Estados ceden su soberanía en un pacto a la federación y mientras prevalece la soberanía de la federación, su soberanía se encuentra cedida, pero una vez disuelta, la soberanía regresa a los Estados integrantes.

Los Estados Miembros no pueden considerarse como soberanos totalmente, pero si el pueblo forma parte de cada uno de las entidades, éste sigue siendo el titular de ésta. El pueblo es el que manifiesta su voluntad soberana de unirse a la federación. Los Estados Miembros y el pueblo siguen manifestando su soberanía al participar en la designación de las autoridades federales, es decir, participan en la soberanía de la federación. Los Estados Miembros no tienen representatividad por sí mismos en el ámbito internacional pero participan a través de la

vigilancia que lleva a cabo los representantes en la federación de las entidades federativas, es decir, el Senado.

Un ejemplo de ello lo encontramos en México donde los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales<sup>211</sup>

Por consiguiente, un **Acuerdo interinstitucional** es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado<sup>212</sup>

Así, haciendo una extrapolación de lo anterior, podemos referirnos a los Estados Miembros de la Unión Europea como son las entidades federativas, las cuales pueden celebrar por sí mismas y obligarse con otros terceros o entre ellos, sin que por ello se obligue a la totalidad del Estado

Con respecto a lo anterior podemos definir que existen ciertos principios básicos de la existencia de un Estado federal

El primero de ellos es la *autonomía*, y la entendemos como la facultad de los Estados Miembros para organizar su régimen interno, de darse su propio sistema jurídico, y de designar a sus propias autoridades. La constitución del Estado federal coordina los límites de la autonomía de los Estados y a esto no se le puede llamar soberanía.

El otro elemento es la *participación* de los Estados, los cuales participan de dos maneras en la formación de la voluntad federal representado por los órganos federales, a través de las elecciones tanto de representantes de todo pueblo como de cada una de las entidades federativas. La segunda forma es mediante la cual participan en la reforma de las disposiciones constitucionales que obligan y conforman a toda la federación.

<sup>211</sup> Artículo 1º de la Ley sobre la Celebración de Tratados de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 2 de enero de 1992

<sup>212</sup> Artículo 2º, fracción II, de Ley sobre la Celebración de Tratados

***Las semejanzas de la UE con la Federación.***

Las semejanzas que la Unión Europea tiene con una federación son el que el Estado federal es una unión de Estados, al igual que la Unión Europea, sin embargo, en la federación es de derecho político interno, y se encuentra investido de soberanía y que forma una unidad política. En la UE, esa unión es de derecho internacional, y no existe un Estado que detente la soberanía sino que ésta reside en cada uno de los Estados Miembros, sin embargo los órganos supranacionales tienen parte de esa soberanía, otorgada por los Miembros para poder tomar decisiones y ejecutar sus actos de autoridad.

Los Estados particulares o provincias tienen autonomía participando en el gobierno nacional y a través de éste, en la formación de la voluntad del poder del Estado. Al igual que la Unión Europea, los Estados integrantes tienen independencia en su gobierno y participan en la voluntad de toda la organización al tener representantes en cada una de las Instituciones Comunitarias.

En el Estado federal las entidades políticas autónomas coexisten y actúan en restringidos ámbitos al mismo tiempo que opera un sistema orgánico de poder para todo el Estado federal. En la UE los Estados integrantes también coexisten pero al contrario de la federación, son los órganos comunitarios los que se encuentran restringidos en determinados ámbitos y se asemejan en el establecimiento de un derecho comunitario para toda la Unión, el cual es de aplicación inmediata, ya que tan pronto como entra en vigor un acto comunitario, debe aplicarse en el derecho interno, no sólo a los Estados Miembros sino a las personas que habitan el territorio de la Unión.

Al igual que en la federación, la Unión europea busca salvaguardar la existencia de naciones culturales de las comunidades que tienen lazos de vida en común. Es decir, el mantener las identidades nacionales de cada uno de los Miembros sin afectar su entorno cultural y étnico.

Otra semejanza es que tanto la federación como la Unión Europea se encuentran en un espacio geográfico continuo, es decir, que los Estados Miembros comparten sus fronteras uso Estados con otros, aunque no se resta la posibilidad de que se encuentre un Estado fuera del ese territorio, pero al común de las federaciones mantiene la vecindad y espacio común, lo cual le permite tener una mayor fortaleza de su unión.

Además, cuando se presenta la integración de Estados, se encuentran intermezclados sus elementos, pero sin perder su autonomía e los Estados al conformar esa Unión.

De acuerdo con lo especificado anteriormente, podemos afirmar que actualmente, la Unión Europea no es un Estado Federal por diversas razones:

En principio, los Estados Miembros de la UE si conservan parte de su soberanía nacional, en aquellos asuntos en los que no comparten la total integración con la Unión, al contrario de un Estado federal en el que los territorios integrantes de ellos ceden completamente su soberanía a la autoridad federal, sin conservar ni una parte ella.

En segundo lugar, los Estados de la UE mantienen la representación y personalidad jurídica de su Estado frente a la Comunidad internacional, es decir, se representan a ellos mismos como Estados independientes y soberanos, y pueden realizar cualquier tipo de actos y celebrar tratados como Estados totalmente independientes, excepto en caso de asuntos y políticas especificadas en el Tratado de la conformación de la Unión. A diferencia de los Estados Federales en los cuales pierden totalmente la representación y la personalidad internacional de ese territorio frente a la comunidad internacional, por lo que no pueden participar como Estados independientes en asuntos fuera de la federación, aunque en algunos casos pueden celebrar acuerdos por si mismos, pero estos no comprometen al todo el Estado federal

En tercer lugar podemos observar que en la Unión Europea, cada uno de los Estados integrantes pueden formar parte de la Unión sin ninguna limitación o restricción respecto de su forma de gobierno o forma de Estado, entendiéndose por ello, en que cada Estado Miembro puede tomar la forma de gobierno, ya sea una monarquía, aristocracia o democracia, que

mejor convenga a sus necesidades así como de la forma de Estado, como Estado centralista, federación o confederación, que requiera para el mantenimiento de la paz y seguridad interna. En cambio en un Estado federal se condiciona a las entidades que lo constituyen a que modifiquen su forma de Estado al federal, y a cambien su forma de gobierno al democrático, el cual es característico del Estado federal clásico.

En cuarto lugar, la Unión Europea fue creada mediante la celebración de un acuerdo de carácter económico, sin haber considerado la integración política de los Miembros, aun cuando actualmente el tratado de la Unión Europea ha expuesto una Unión Económica y Monetaria, y en algunos asuntos una unión política, todavía no se encuentra en el punto de la conformación de una Constitución en donde este plasmado, por parte de las naciones integrantes de ella, la decisión soberana mediante un acto de soberanía de dar origen a un pacto federal. Es decir, que mediante el TUE, no se ha propuesto una vinculación jurídico-política de esos Estados independientes para funcionar en su conjunto como un solo Estado. En contraste con la Federación, ésta sí plasma desde el momento de su establecimiento, el pacto federal en una Constitución, mediante la emanación de la voluntad soberana del pueblo para hacerlo y declaran la conformación de un solo Estado del cual todos forman parte y le ceden su soberanía

Finalmente, tampoco encontramos todos los elementos que las teorías federalistas predicán como propios de la unidad federal, pero hallamos puntos tan importantes como que ya se produjo una fusión en las políticas de relaciones exteriores, la seguridad y la defensa.

Por ello es necesario hacer mención de la misma, ya que la política exterior común<sup>211</sup>, surge de la dramática ruptura de Yugoslavia y la vuelta de la guerra a nuestro continente ha mostrado la urgente necesidad de que la Unión se halle en condiciones de actuar y prevenir, y no solamente reaccionar ante los acontecimientos exteriores. La crisis yugoslava puso, de nuevo, en evidencia la debilidad de los Estados europeos cuando reaccionan de manera dispersa ante una crisis internacional.

<sup>211</sup> IESPAÑA, *Política Exterior Común*, (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://www.iespana.es/jocana59/europa>)

El principal problema de la política exterior y de seguridad común (PESC) puesta en marcha por el Tratado de Maastricht es la evidentemente desproporción que hay entre unos objetivos ambiciosos y los medios escasos con los que cuenta la Unión para llevarlos a cabo.

La principal novedad que introduce el tratado es la creación de lo que los periodistas han denominado el Sr. PESC Javier Solana, antiguo ministro español y ex-secretario general de la OTAN, ha sido en 1999 el primer europeo designado para este puesto. El Alto Representante para la PESC, que tienen también el cargo de Secretario General del Consejo de la UE, es el encargado de asistir al Consejo en las cuestiones que correspondan a la PESC y de contribuir a la formulación de una política exterior comunitaria. Su principal función es la de personificar en un cargo concreto la aun naciente política exterior y de seguridad de la Unión. Solana también ha sido nombrado en 1999 Secretario General de la UEO.

En el terreno de la defensa el tratado simplemente plantea, como objetivos a largo plazo, la adopción de una política de defensa común y la futura integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la Unión Europea. La creación del denominado Euroejército en 1992 fue un tímido paso hacia una política de defensa común.

Además que ha sido necesario realizar una reforma de las instituciones comunitarias, en la perspectiva de la aun pendiente reforma institucional, totalmente necesaria ante la ampliación de la UE a los países de Europa central y oriental, el tratado de Ámsterdam ha ampliado las competencias del Parlamento Europeo, ha introducido algunas reformas en el funcionamiento de la Comisión y el Consejo de la UE y ha reforzado las funciones del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.

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

La conciencia de la insuficiencia de las reformas institucionales acordadas hizo que en el mismo tratado se acordara la convocatoria de una Conferencia intergubernamental (CIG), para hacer una revisión general de las instituciones de la Comunidad, antes de que la Unión llegara a tener más de veinte Miembros.

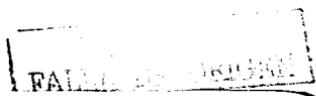
Es de resaltar, como advierte W. Ganshof Van Der Meersch<sup>214</sup>, si nos encontráramos ante un sujeto de carácter federal, esta situación conllevaría la desaparición de los Estados federados como sujetos de derecho internacional para tribuir tal calidad al nuevo Estado federal que surgiera de dicha unión. Además, la UE no dispone de un auténtico poder político propio, de una competencia general o del poder de determinar el reparto de competencias que se efectúa entre ellas y los Estados Miembros, ya que todo ello sigue siendo una prerrogativa de los Estados Miembros.

También podemos decir que la Unión Europea no es un Estado Centralizado donde todas las decisiones se tomen por las autoridades centrales, ya que al ser Estados independientes, cada uno toma sus decisiones y sólo obedecen las que por acuerdo de todos han especificado obligarse a ellas.

Tampoco puede considerarse como una Unión de Estados, ni de carácter personal ni real, ya que el origen de la UE es contractual, mediante la creación de un acuerdo entre los Miembros. Es decir, no es *personal* porque no se conformó al tener una persona como titular del poder de dos o más Estados. No es *real* porque no se constituyó por un acto deliberado para realizar fines comunes principalmente bélicos.

Podemos afirmar que no es una confederación, aunque en algún momento se pensó que así era por estar caracterizado por la asociación de dos o más Estados soberanos constituida en virtud de un tratado internacional para lograr objetivos comunes, predeterminados y específicos respecto de los cuales se otorgan órganos comunes de actuación con mandato representativo, conservando cada uno de los Estados Miembros su personalidad y la posibilidad de actuar libremente en todo aquello en que no esté de por medio la

<sup>214</sup> CAMPINS, op. cit., p. 29



confederación, pero los objetivos para los que se creó son específicamente de integración, para atender todos los conflictos de la colectividad. No son de cooperación en determinados ámbitos y las decisiones que toman los órganos supranacionales son obligatorias para todos los Miembros y los integrantes de ellos, sin que requieran previa autorización para ejecutarse, en virtud del tratado que se firmó.

Lo último que podemos proponer sobre el futuro de Europa es que se tienen dos opciones: O se da un paso significativo hacia la federalización de Europa, o se modera el alcance de las metas propuestas para el corto plazo. Europa ha avanzado en su integración desde que terminó la segunda guerra mundial, sin embargo, tendrá que pasar tal vez otra generación para que se borren las diferencias nacionales y culturales que aun hoy son tan marcadas. Europa sigue dividida por las historias, las lenguas y los arraigados sentimientos nacionales. La ola de expansión económica que permitió soñar durante muchos años con suavizar estas diferencias se ha transformado en una recesión económica moderada pero sostenida. Si Roma no se hizo en un día, la integración europea todavía tiene que recorrer un camino sinuoso antes de derribar barreras que van mucho más allá de los aranceles.

### **5.2 Prototipo del nuevo Estado federado.**

Para comenzar a explicar este tema, debemos mencionar un problema que existe en lo referente a la personalidad jurídica de la Unión, la cual se ha planteado, en particular, por lo que se refiere a la capacidad de la Unión Europea para concluir Tratados o adherirse a convenios. En efecto, la Unión, que engloba tres comunidades distintas que tienen cada una personalidad jurídica (CEE, CECA y EURATOM) no tiene lo que se denomina en derecho internacional el "treaty making power", es decir, la capacidad internacional de celebrar acuerdos con terceros Estados.

Los Estados Miembros no llegaron a un acuerdo sobre esta cuestión en la Conferencia Intergubernamental y el Tratado de Ámsterdam no contiene, por tanto,



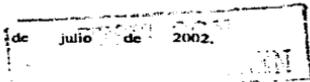
disposición alguna sobre el tema que, para algunos, es un falso problema que no impide a la Unión celebrar acuerdos y afirmar sus posturas en la escena internacional.<sup>215</sup>

Lo anterior se refiere a la postura que han tomado los Estados Miembros para la celebración de tratados y de ser representados internacionalmente como una sola organización, la cual hace dudar acerca de que realmente pueda ser una federación, sin embargo de no hay que olvidar que el proceso que vive la Unión Europea es continuo y que no sabemos cuál será el punto final a este mismo

También consideremos que la oportunidad que se está presentando en el principio del siglo XXI, en el continente europeo en donde se podría configurar una base sobre la cual los demás Estados del mundo podrían tomar como modelo, así como ocurrió cuando por primera vez se estableció en este continente el Estado-Nación como organización estatal, modificando sus estructuras internas y romper con el Estado clásico conformándose en un nuevo Estado con una fortaleza que permitiría un desarrollo integral tan vasto que beneficiaría a cada uno de los pobladores de ellos.

Podría pensarse que este pensamiento es una utopía, al igual que se pensó a mediados del siglo pasado cuando se buscaba unir a Europa, pero ese sueño se alcanzó, no en la amplitud de los términos que se habían propuesto, pero al fin y al cabo se logró una Unión que esta siendo observada por todo el mundo. Así que, por que no podemos esperar en que Europa, al lograr la total integración de todos los países que lo forman, pueda crear un nuevo tipo de Estado con características nuevas y formas de actuación distinta a lo que se conocen pero siguiendo las experiencias de la historia del mundo

El análisis federalista se basa esencialmente en la aplicación a la Unión Europea de características propias del modelo federal. Básicamente son dos los argumentos que sostienen esta tendencia. Se alega que los órganos establecidos por los Tratados constitutivos se asimilan a la organización constitucional del Estado federal. Además, se invoca la supremacía del derecho comunitario sobre los derechos de los Estados Miembros y el hecho de que ciertas disposiciones comunitarias son directamente aplicables y obligatorias en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros.



Sin embargo, otros autores sostienen que si bien no puede asimilarse de una forma completa la Unión Europea a un Estado federal, éstas se hallan mas cerca de las estructuras de tipo federal que de otras formas de organización<sup>216</sup>

Tomando como referencia este punto de vista, podemos decir que se identifica con un federalismo funcional, en el sentido de que la Unión Europea presentará el embrión de la futura federación. Así su naturaleza jurídica será la de preparar este Estado, lo cual culminaría con la evolución de esta organización.

En cambio, la obligatoriedad de las normas comunitarias no constituye un elemento decisivo para saber si estamos o no ante una estructura federal y puede también encontrarse en el centro de las organizaciones internacionales

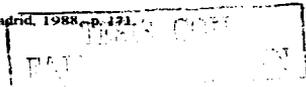
Jiri Grusa<sup>217</sup> y su visión de la "República Federal de Europa" ha sido muy controvertida, más no la única propuesta, también Paris quiere ir hacia "los Estados Unidos de Europa", es decir que esta idea ha prosperado en un mismo sentido pero con connotaciones diversas.

Se esta promoviendo que la Unión Europea renueve de manera profunda las instituciones creadas por los Estados fundadores y camine hacia la constitución de "los Estados Unidos de Europa", según Pierre Moscovici, representante del Ejecutivo francés en la Convención Europea, quien ya se ha manifestado en otras ocasiones a favor de aprovechar el proceso para dotar a Europa de una Constitución.

La noción de los "Estados Unidos de Europa" es mas atractiva para la mayoría de los Estados Miembros, que la idea de constituir la federación de Estados-Nación de Europa, es decir, una Federación Europea como Estado unico, aunque las dos quieran casi decir lo mismo. La diferencia radicaría en que se busca una unión sin la pérdida de la identidad nacional así como debemos señalar que los Estados Unidos de Europa no serán los Estados Unidos de America, porque en la actualidad las necesidades globales son totalmente diferentes

<sup>216</sup> CATALANO, N. - SCARPA, R., *Principios de derecho comunitario*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 171.

<sup>217</sup> Embajador de la República Checa en Austria en 2002.



La evolución de los Estados de Europa Central y Oriental, la habilidad que demuestre la República Federal de Alemania<sup>218</sup> en el marco de la integración y la voluntad del "antiguo occidente" serán los ingredientes principales de la Europa del este milenio. Se trata de una fórmula muy promisoría, pero también es un reto que para algunos no será muy sugestivo.

Lo que se propone no es específicamente crear un solo Estado con el régimen federal, sino lo que se busca exponer es la conformación de una nueva forma de organización política de varios Estados independientes, que conforman una Unión, y que funcionarán como tales, pero cumpliendo con las normas comunitarias, estableciendo instituciones supranacionales que se encargaran de su funcionamiento, pero conservado cada Estado su identidad nacional.

Cuando conformamos un Estado se requiere del otorgamiento voluntario del pueblo al Estado de su soberanía, pero en el caso de este nuevo tipo de organización llamaríamos a una soberanía incluyente.

En varios de sus pensamientos, Ulrich Beck<sup>219</sup> nos habla de la posibilidad de una soberanía incluyente en la que los Estados actúen de manera colectiva buscando conservar el consenso, los empleos, los impuestos y la libertad. Pero esa soberanía incluyente no parece ser suficiente sin una organización institucional que permita abrir foros de discusión y en la que se tomen decisiones para el futuro común, no solo de los países sino de regiones enteras. Para Alain Touraine<sup>220</sup>, se debe buscar una política del sujeto en la que se reconozca la diversidad cultural, se rechace la exclusión y se asegure el derecho de cada individuo a una historia de vida en que se realice, al menos parcialmente un proyecto personal y colectivo.

<sup>218</sup> Esto en relación a las constantes oposiciones alemanas para la adhesión de nuevos miembros por excusas de inmigración descontrolada.

<sup>219</sup> Ulrich Beck, nació en 1944, y es profesor de sociología de la Universidad de Munich y en London School of Economics. Sus obras son *Risikogesellschaft* 1986 (en Inglés *Risk Society* 1992) and *Freiheit oder Kapitalismus. Gesellschaft neu denken* 2000 (junto con Johannes Wells).

<sup>220</sup> Alain Touraine nació en 1925 en Hermunville-sur-Mer, Francia. En 1950 se recibió del "Ecole Normale Supeneure" de Paris. Realizó estudios en las universidades de Columbia, Chicago y Harvard, y fue investigador del Consejo Nacional de Investigación Francos hasta 1958. En 1956 fundó el Centro de Estudios para la Sociología del Trabajo de la Universidad de Chile. En 1960 se convirtió en investigador "senior" del "Ecole Pratique des Hautes Etudes" (actualmente la prestigiosa Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de Paris), donde fundó el Centro de Análisis y de Intervención Sociológicos (CADIS). (Consulta en Internet el 22 de septiembre de 2002, <http://usuarios.lycos.es/politicaset/autores/touraine.htm>)

Se tiene que pensar en acuerdos políticos que sean análogos a los que conocemos en los pactos federales, por medio de los cuales las localidades puedan disfrutar de los beneficios de la globalización pero al mismo tiempo se protejan de algunos de sus riesgos.

En un sistema federal, como diría Joseph Colomer<sup>221</sup>, los actores con poder de veto se multiplican, es decir al ser los intereses representados más localistas, los actores políticos tienen que negociar simultáneamente a varios niveles. Y los arreglos institucionales le otorgan poder a los distintos actores que pueden ejercer un veto sobre ciertas decisiones que afecten sus intereses. Los que esto implica es que las capacidades de negociación y compromiso se vuelven esenciales en el oficio político.<sup>222</sup>

Un ejemplo de lo que mencionamos es el Estado español. Es común oír ese término y no el de Nación española: todos aquellos que se sienten nacionales de sus Comunidades Autónomas, y también gran parte de la izquierda española, siente cierta, o absoluta, aversión a la palabra España y su sustitución por el concepto Estado o "el país" tiene una cierta carga moral que se quitan de su reducida conciencia. Como si implicase rechazar a todos los demás que conforman el Estado. Pero aún con todos sus problemas de los intentos separatista, no que nosotros veamos a la España que conocemos "rota", pero si la podemos ver, o imaginar transformada en un nuevo Estado federal integrante de la gran federación europea, la futura gran nación. Ello no haría desaparecer la España que conocemos y que servirá para los diferentes pueblos de la península como guía en sus relaciones con el resto de pueblos europeos, pero si veríamos construirse un gran proyecto "imperial" en cuyo rostro podríamos leer el lema clásico del federalismo "*unidad en la diversidad*", en tanto en cuanto federalismo es unidad, no uniformidad, federalismo es sinergia positiva, es camino de futuro.

En todo Estado federal existe una unidad político-militar de autoridad, pero al mismo tiempo hay un pluralismo de derecho y una diversidad considerable de las formas de organización práctica de la vida administrativa. La solución federal reposa sobre el respeto de

<sup>221</sup> Joseph Colomer, especialista en economía y ciencia política de la Universidad de Pompeu Fabra (UPF), de Barcelona, España.

<sup>222</sup> CARBONELL - VÁZQUEZ, op. cit., p. 133



las diferencias, sobre lo complejo y a la diversidad, y por lo tanto nos encontramos ante la oposición frontal a toda iniciativa totalitaria, uniformadora y jacobinista.<sup>223</sup>

El nuevo Estado federado descansaría sobre una dinámica asociativa fundada en la dignidad de las personas y de los grupos, sobre la autonomía y la participación de cada uno de los subconjuntos que componen dicha federación. La federación es una sociedad orgánica que parte de sociedades menores que se adhieren a sociedades más complejas; la complejidad de las sociedades federales se sustenta en el respeto de lo superior por lo inferior, en la defensa por parte de la mayoría de las minorías, y en el respeto de las minorías por la clara posición superior de las mayorías. Se constituiría mediante el establecimiento de relaciones bilaterales entre cada uno de los grupos que conforman a la Unión.

Para crear un Estado como el que proponemos, debemos basarnos en algunos de los principios sobre los que descansa el sistema federal.<sup>224</sup>

#### *El principio de proximidad.*

Este principio es sólo una forma simple de decir lo mismo que se quiere decir cuando se utiliza un nombre tan extraño, tan poco próximo: subsidiariedad. La subsidiariedad es un nombre demasiado complicado para una idea muy sencilla: el poder, cuanto más cerca, mejor

Klaus Kinkel<sup>225</sup>, ministro alemán de Asuntos Exteriores, definía la subsidiariedad como la proximidad posible

En primer lugar es innovador porque sitúa arriba la carga de la prueba de la distancia a la que debe actuar el gobierno. A la proximidad no hace falta justificarla porque es un valor en sí misma, en principio.

En segundo lugar, el principio de proximidad es radical, en el sentido que es del tipo que los doctrinarios llamarían caliente, no frío como la democracia en general o el mercado.

<sup>223</sup> ENCICLOPEDIA EN LINEA. *Federalismo*. (Consulta en Internet, 5 de septiembre de 2002, <http://enciclopedia.us.es/wiki.php?title=Federalismo>.)

<sup>224</sup> LA FACTORIA WEB. *Federalismo: ¿Poder cercano o distante?* Este artículo fue publicado en el Diario de Girona el domingo, 31 de agosto de 1997, en las páginas 22 y 23. (Consulta en Internet, 15 de julio de 2002, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/maragall4.htm>)

<sup>225</sup> Klaus Kinkel fue presidente del Consejo Europeo durante el periodo

*La lealtad federal.*

Es el interés general como el principio de la coherencia que complementa perfectamente el de proximidad. Este principio es esencial, ya que sin él la proximidad sería totalmente inútil e ineficiente, ya que como se puede conformar una Unión si los que forman parte de ella no mantienen la cohesión entre ellos, en todos los aspectos.

*El federalismo diferencial.*

El federalismo diferencial, no uniformista, nos puede llevar a un Estado plurinacional, el cual no busque mantener a todos en uno sino uno en todos.

Así lo que se busca en Europa es utilizar la proximidad como la identidad, es decir como un factor de cohesión del individuo social. Una proximidad que no sería física, ni referida a la medida del colectivo, sino afectiva, cultural, una proximidad de los entes, por lejos que estén los unos de los otros, por tal como participan de un mismo sentimiento cultural.

Además de utilizar este conjunto de principios debemos tomar en cuenta otros aspectos necesarios para conformar este nuevo Estado.

Tomamos a la *democracia* como la forma de gobierno que a todos conviene y que los principios de ella deben hacerse valer, la *economía de mercado* asociada a ella y la aceptación general del respeto a los *derechos humanos*, y la *preservación del medio ambiente* que, ahora, son tareas que competen a todos los países y no a unos cuantos.<sup>226</sup>

No sólo cuenta el individuo, también la estructura social. El crítico social Alain Touraine ha señalado que el modelo social del siglo XX, obtenido como resultado de largas luchas sociales, ya no tiene capacidad de expansión. Este modelo ha sido sustituido por las crudas e impersonales reglas del mercado.

Así, es necesario asegurar la educación de la ciudadanía europea, mediante un sistema sólido de educación primaria y secundaria, el cual constituye una condición *sine qua non* para desarrollar el necesario capital humano y para cambiar la marginación social.

<sup>226</sup> DEUTSCHLAND PUBLIKATION, *Los derechos humanos son el fundamento*, (Consulta en Internet, 10 de septiembre de 2002 <http://www.publikation-deutschland.de/content/archiv/archiv-cap/99-05/arf5.html> (text/html) Thu, 02 May 2002 11:05:19 GMT, 9860 bytes)

En la conformación del futuro orden mundial, la política seguirá dependiendo en una gran medida del Estado nacional. Sin embargo, ello significa que el Estado nacional continuará formando parte de la vida de los Estados pero eso no quiere decir que esté verdaderamente en condiciones de enfrentar exitosamente los desafíos de la globalización, sin embargo es un punto de partida a las nuevas estructuras estatales. Este fenómeno afecta sobre todo a Estados de los antiguos Segundo y Tercer Mundo, los que no se han consolidado suficientemente como Estados nacionales modernos, o que trataron por la fuerza de convertir antiguos grandes imperios en Estados nacionales modernos.

Por lo tanto deberá presentarse un fenómeno de adaptación mediante el uso de varias estrategias como son la retirada, la cooperación y la asociación.<sup>227</sup>

La retirada del Estado de aquellos campos en los que su actuación no es esencial representa un alivio y al mismo tiempo la oportunidad de actuar con mayor decisión en los campos esenciales de la política.

Mediante la cooperación formal o informal, los Estados pueden unir sus recursos y mejorar con ello sus oportunidades de conformar el futuro. Las posibilidades y las formas de esa cooperación son extraordinariamente diversificadas, abarcan desde la cooperación informal entre dos Estados hasta las organizaciones internacionales como la ONU y la OMC.

La estrategia de la asociación descansa en la transferencia formal de derechos soberanos a instituciones supranacionales, es decir la entrega virtual de su soberanía a un ente superior.

Es una ilusión creer que la Europa unida surgirá como fruto de un proceso unificador, y que la unidad se puede alcanzar mediante una simplificación ordenada de la actual estructura imperante. En ningún caso se tratará de una majestuosa creación, sino de una construcción modular. En ese caso, los derechos humanos contenidos en ética universal serán la indicación para dirigir esa construcción.

<sup>227</sup> DEUTSCHLAND PUBLIKATION, *La geopolítica en la época de la globalización: ¿Qué porvenir tiene el Estado nacional?*, (Consulta en Internet, 12 de septiembre de 2002, <http://www.publikation-deutschland.de/content/archiv/archiv-esp/99-06/art1.html> (text/Tel.) Thu, 02 May 2002 11:05:49 GMT, 31574 bytes)

Como ha señalado Jiri Grusa, "Habrà que recorrer el camino que lleva de las verdades eternas a los modelos temporales de verdad, de las invocaciones de la identidad a la veneración ante la complejidad; de las frases de la gran unificación a la humildad de las pequeñas unidades. De la Biblia y de otros libros de libros a textos – y contextos – meticulosamente examinados. Solamente así habrá algo por lo que valga la pena vivir y morir. Por ejemplo por la ventura de aquellos Estados que conocen y practican los derechos humanos. Esa es la República Federal de Europa."<sup>228</sup>

Para comprender mejor la propuesta de este prototipo de Estado, podemos aplicarle algunas teorías que han señalado la conformación de estados federales como son las teorías del "El Estado Federal Solidario" y "El Federalismo Global".

La primera de ellas busca constituir un **Estado Federal Solidario**,<sup>229</sup> es decir mediante una federalidad europea de los pueblos y de las regiones, en un proceso de desaparición de los actuales Estado-nación

Sería un Estado federal que asuma lo diversificado de su composición, sea garante de las señas de identidad propias de las partes, y a la vez, que garantice los reequilibrios territoriales.

En este modelo de Estado Federal Solidario, deben convivir elementos del llamado federalismo cooperativo, con elementos del federalismo de coordinación.

Entendiendo la cooperación como un modo de decisión por el que determinadas funciones y competencias se llevan a cabo de forma conjunta y se traducen en actuaciones concretas realizadas mancomunadamente por las partes, y la coordinación es un modo de actuación en el que las partes pueden luego decidir manteniendo el ejercicio íntegro de sus facultades

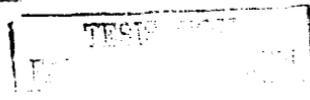
La escuela del **Federalismo Integral o Global**<sup>230</sup> se originó en los años treinta en torno a las revistas críticas "Esprit" y luego "Ordre Nouveau"<sup>231</sup> y al calor de intelectuales

<sup>228</sup> Jiri Grusa en su visión de la "República Federal de Europa".

<sup>229</sup> IZQUIERDA UNIDA, *Hacia Un Estado Federal Solidario*, (Consulta en Internet, 5 de septiembre de 2002, <http://www.izquierda-unida.es/NuestroOrganizacion/DocIVAsamblea/asamblea22.htm>)

<sup>230</sup> INSTITUTO INTERSUR, *Federalismo*, (Consulta en Internet, 10 de septiembre de 2002, <http://institutointersur.org/intersur/archivointer/federalismo.htm>)

<sup>231</sup> Nombre que sería adoptado por la ultraderecha francesa, algunas décadas después.



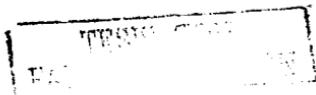
comprometidos como Alexandre Marc, Arnaud Dandieu, Emmanuel Mounier, Denis de Rougemont, Robert Aron etc. Es una corriente de renovación y profundización que aplica los principios reguladores básicos del federalismo a los sectores económicos, social, cultural etc. propiciando que el federalismo clásico aparezca ya como un principio universal de organización de las relaciones entre los individuos y los grupos.

Esta concepción innovadora, fijada en corrientes de pensamiento de mucha influencia, que parten de una visión revolucionaria y libertaria y que, bajo formas tan variadas como el socialismo libertario o el personalismo, recorren todo el pensamiento filosófico desde el siglo XIX.

El **federalismo global**<sup>232</sup>, como extensión del federalismo, encuentra sus principios en la obra de Pierre Joseph Proudhon y unos continuadores en los pioneros del "Ordre Nouveau" personificado en la obra de Alexandre Marc y sus compañeros. Iniciativas que, al calor del combate de la resistencia frente al nazismo y al fascismo, cuajaron en la fundación de la Unión Europea de Federalistas (UEF) y han inspirado los esfuerzos más innovadores del proceso de construcción europea.

Como hemos podido observar, el nuevo Estado federado será la conjugación de muchos de los principios, pensamientos y estructuras que nos han regido hasta los últimos años. Sin embargo, al entrar el mundo en una etapa de desarrollo tan vertiginoso y de tendencias económicas agresivas, es necesario que las estructuras clásicas se adapten a las nuevas situaciones y se construyan nuevas opciones para poder seguir estando a la vanguardia en los que a estructuras estatales se refiere y enfrentar los nuevos retos a los que las naciones enfrentarán.

<sup>232</sup> Una visión general de la corriente del federalismo global se puede encontrar en DIAZ-CARRERA, C. (Dir. de Ed.) El Federalismo Global. (Libro Homenaje a Alexandre Marc). Unión Editorial. Madrid, 1989.



### 5.3 Alternativas para la integración económica.

Recordando lo expuesto anteriormente sobre la globalización, debemos agregar que ésta es a la vez segmentación y diferenciación. Junto a la conexión de las multinacionales y sus redes auxiliares, junto a la interrelación de los mercados financieros, se observa la marginación de grupos sociales, de personas, de actividades y, a veces, de regiones y países enteros. La globalización es a la vez dinamismo productivo, inclusión de los creadores de valor, y marginación social, exclusión de quienes carecen de interés como productores o consumidores desde la perspectiva de productividad, competitividad y ganancia, que se constituyen en el criterio fundamental para mercados desreglados y economías privatizadas.

Al analizar estas cuestiones económicas, que obligan a los Estados a reunirse y conformar bloques, más que las políticas, se pretende resaltar que las presiones que ejercen los mercados globales y las empresas transnacionales son las que realmente controlan a los Estados nacionales, sin embargo debemos considerar a las nuevas alternativas que un estado puede elegir para enfrentarse a la modernidad de los actores económicos.

De esta forma, en la medida en que formas estatistas de organización de la economía han sido incapaces de asimilar la revolución tecnológica informacional y han dejado de representar una alternativa viable, globalización, desregulación y privatización se han hecho procesos estrechamente relacionados, aunque no necesariamente con los mismos ritmos y la misma extensión

*Los efectos de la globalización multidimensional sobre la capacidad de intervención del Estado nacional.*

El efecto más importante, y más ampliamente reconocido, es la globalización del capital y la interdependencia de los mercados financieros. En la década de los noventa, en todas las grandes economías, menos China, la circulación transfronteriza de capital supera con mucho el producto interior bruto del país, cuando a principios de los ochenta esa proporción no superaba el 25% del PIB. Por consiguiente, este es el sentido más directo de la globalización económica: la vinculación de hecho de todas las monedas mundiales. La Unión Europea ha sacado la consecuencia inmediata de esta nueva realidad, instaurando el euro,

como forma de estabilizar su espacio económico y de independizarlo, relativamente, del dólar. Ahora bien, la vinculación de las monedas ha implicado, así como, la armonización de las políticas macroeconómicas y, por tanto, de los criterios presupuestarios.

Ningún país, ni siquiera los Estados Unidos, puede determinar su política monetaria, crediticia o fiscal al margen de la evolución de los mercados financieros. Hasta el punto de que los Bancos Centrales son cada vez más independientes de los gobiernos, puesto que la falta de independencia conlleva el castigo de los mercados financieros. La disciplina de los mercados globales sobre las políticas económicas nacionales significa la pérdida, definitiva, de la soberanía económica nacional – si bien no la pérdida de la capacidad de intervención.

Desde el punto de vista del Estado, lo esencial de este proceso es que cualquier interferencia no deseada con estrategias de las empresas, conduce a una reorganización de las redes interconectadas de producción, inversión y comercio, que se reorientan hacia localizaciones más deseables (dentro de lo que es tecnológicamente posible), mercados más solventes o fuentes de aprovisionamiento más baratas, más seguras y de mejor calidad.

El vertiginoso desarrollo de Internet como medio global de comunicación horizontal, no controlada por los medios de comunicación, desborda aun más la capacidad de control del Estado. En las sociedades democráticas, el Estado pierde la capacidad de controlar los flujos de información entre los ciudadanos, e incluso en las sociedades autoritarias, el precio para cerrar acceso a Internet es muy alto. Desconectar al conjunto del país de la red mundial por la que circulan, junto con pornografía y tonterías, valiosas informaciones y nuevas redes de relación. Aunque hoy por hoy Internet está limitado a una élite de unos 585,357,063 millones de internautas en todo el mundo<sup>233</sup>, se prevé un crecimiento acelerado en los primeros diez años del siglo XXI, socavando la capacidad del Estado de controlar flujos de información, tanto locales como globales.

<sup>233</sup> Esos datos fueron actualizados a julio 31 del 2002 (Consulta en Internet, 22 de septiembre de 2002, <http://www.exitoesportador.com/stats.htm>)

El Estado es cada vez más inoperante en lo global y cada vez menos representativo en lo nacional. Al confirmarse estas tendencias en la era de la información, en la que nos encontramos, podríamos desembocar en una reunión generalizada de mercados globales y tribus identitarias enfrentándose sobre las ruinas del Estado democrático y la sociedad civil que fueron construidos con tanto esfuerzo durante el recorrido histórico de la era industrial.

*La reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en una economía globalizada.*

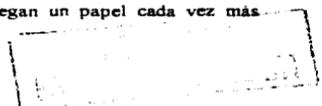
Las experiencias de la última década han demostrado que el Estado sigue siendo un importante agente de intervención estratégico en los procesos económicos, aun en su dimensión global, y que los contextos institucionales y regulatorios son extremadamente importantes para las empresas, para los trabajadores, para la economía y la sociedad. Los mitos del "mundo sin fronteras" son racionalizaciones burdas de consultores y futurólogos, sin base empírica y, sobre todo, sin operatividad empresarial.

Es precisamente ese doble carácter de la economía, que funciona mediante flujos globales acoplados, interactuando con una geografía diversa de instituciones nacionales, regionales y locales, lo que da un papel relevante a las políticas públicas que pueden imponer, orientar o, al contrario, dejar enteramente sin control los flujos de capital y las tendencias del mercado.

La incapacidad del Estado para decidir por sí solo, en un mundo en que las economías nacionales son globalmente interdependientes, obliga a la adaptación de regulaciones inaplicables, porque la peor forma de descontrol es mantener vigente lo que no se puede aplicar.

Al concretarse las distintas uniones de los estados, el Estado ha cedido parte de su soberanía, pero no ha perdido la capacidad de acción. Ha sido necesario adecuarse a una nueva estructura global, pero eso no significa que es obligatorio para todas las naciones, el constituir ciertas uniones como lo ha hecho la Unión Europea, sin embargo ha sido la opción más viable hasta este momento.

Los Estados actuales han tenido o deben de aprender el arte de navegar en los flujos de los mercados, que sustituye al ejercicio del poder soberano como forma de gobierno, los Estados están respondiendo a la globalización con la *multilateralización* y la cooperación de sus recursos y políticas. Así, instituciones interestatales juegan un papel cada vez más



decisivo en la gestión de los asuntos públicos, no sólo en el plano internacional, sino en el nacional.

Ahora bien, cuando los Estados-Nación se convierten en agentes estratégicos, interviniendo y negociando en estas redes globales pierden capacidad de representación y de respuesta a las demandas de sus ciudadanos. Para satisfacer el imperativo de las demandas globales tienen, con cada vez más frecuencia, que sacrificar las demandas locales.

El Estado-Nación parece estar atrapado entre las exigencias contradictorias de la operatividad global y la legitimidad nacional. Para escapar a dicha contradicción, los gobiernos han emprendido un vasto esfuerzo de descentralización del Estado, destinado a conectar mas directamente identidades e intereses con las instituciones politicas, como paso previo a la articulación de distintos niveles institucionales en una red compleja de conexión entre lo local y lo global.

*La tendencia a la descentralización: federalismo, regionalismo y localismo en un mundo globalizado.*

Las reacciones de los Estados al mundo globalizado han sido muy variadas, como ya lo hemos visto, unos Estados han adoptado una forma nueva de organización que comprende a varios estados y que pretende constituir un espacio de influencia y de ayuda mutua. Sin embargo otros, al no poder enfrentar el mercado global en conjunción con otros estados, han decido re-legitimarse en el aspecto de la descentralización, con lo cual surge la paradoja del relanzamiento de lo local en la era de lo global.

En efecto, los gobiernos locales y regionales tienen aun menos recursos que los globales para controlar los flujos globales. Pero como los gobiernos nacionales, por separado, tampoco pueden controlar gran cosa, la diferencia es sobre todo de grado en términos de capacidad de intervención, mas que de control. Y como las intervenciones más eficaces son las que se producen en red, de forma coordinada, distintos niveles de Estado se convierten simplemente en distintos tipos de módulos en dicha red. La capacidad de acción está instalada en la red mas que en un modulo, sea de la dimensión que sea.

Por otro lado, los gobiernos locales y regionales, presentan un mayor potencial de flexibilidad para adaptarse al negociar con los flujos globales. Y, sobre todo, tienen una relacion mucho más fluida con sus ciudadanos. Pueden expresar mejor las identidades

culturales de un territorio, establecer más fácilmente mecanismos de participación e información, y generar movilizaciones simbólicas comunitarias. Por otro lado, ante la complejidad creciente del sistema operativo global, los ciudadanos y los grupos necesitan criterios más verificables de cómo son representados sus valores y defendidos sus intereses.

Su capacidad de control político cotidiano, se organiza más fácilmente en el ámbito local y, en menor medida, en el ámbito intermedio de las instituciones regionales. Así pues, se observa, en el mundo entero, un movimiento de descentralización de las instituciones del Estado, en parte respondiendo a reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas identitarias, pero en parte también por un esfuerzo consciente del Estado-Nación de encontrar formulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza de los ciudadanos

Haciendo una reflexión hacia Europa, la descentralización es parte importante de su nueva organización, sin embargo al conformar su Unión han tenido que crear instituciones pare el respeto de ese localismo tan importante y necesario para el control estatal.

La amplia descentralización municipal, y el creciente papel de las ciudades en casi todos los países europeos, se han traducido en la constitución del Comité de regiones y ciudades de Europa, como órgano de coordinación de administraciones regionales y locales, constituido en órgano consultivo de la Comisión Europea. El dinamismo de ciudades como Barcelona, Birmingham, París, Roma o Munich, se ha traducido en una capacidad de desarrollo económico, tecnológico y cultural que esta re-posicionando las sociedades europeas en la nueva economía global a partir de las iniciativas de sus gobiernos locales.

Otro ejemplo en donde la descentralización ha sido parte fundamental en su organización es Rusia, en donde cada una de las regiones han asumido el protagonismo del nuevo desarrollo, para bien o para mal, mientras que Moscú parece cada vez menos capaz de mantener su milenaria dominación absoluta sobre el conjunto del territorio.

Ahora bien, las estrategias del Estado-Nación para aumentar su operatividad (mediante la cooperación internacional) y recobrar su legitimidad mediante la descentralización local y autonómica, han profundizado su crisis, al hacerle perder poder, competencias y autonomía en beneficio de los niveles supranacional y subnacional.

De ahí la importancia de acompañar el proceso de redistribución de competencias y recursos de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles institucionales en que desarrolla la acción de los agentes políticos. La fórmula político-institucional que parece más efectiva, como lo ha señalado Manuel Castells<sup>234</sup>, para asegurar dicha coordinación es lo que denominó el Estado red.<sup>235</sup>

### *El Estado Red*

Analizando la gran complejidad y también la flexibilidad de la estructura institucional de la Unión Europea, Robert Keohane, en su obra *La Teoría de Cooperación y Regímenes Internacionales*, ha propuesto que la Unión Europea esté organizada esencialmente como una red, lo que implica el compartir la soberanía en lugar de transferir soberanía a un nivel superior.

En la misma línea, otros estudiosos europeos han analizado la construcción de Eurcpa como un proceso de articulación de distintos poderes (nacional, supranacional, regional) en una serie de instituciones articuladas dentro y fuera de los Estados-Nación, con autonomía en cada nivel de decisión, pero con una responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decisión. Nos aproximamos así a la imagen del neo-medievalismo institucional, propuesta hace tiempo por Hedley Bull en 1977 y utilizada por numerosos analistas, como el politólogo francés Alain Minc.<sup>236</sup>

La idea fundamental de estos cuestionamientos ha sido realizar una difusión del poder de centros hacia el poder de redes, ejercido conjuntamente por distintos soberanos parciales, en sus territorios y competencias, que constantemente deben referirse a su entorno institucional, hecho de relaciones tanto horizontales como verticales. Así surge un nuevo tipo de Estado, que no es el Estado-Nación, pero que no elimina el Estado-Nación, sino que lo redefine.

<sup>234</sup> Catedrático de sociología y Catedrático de planificación, Universidad de California, Berkeley.

<sup>235</sup> CASTELLS, Manuel *Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del Estado", organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, República Federativa de Brasil, São Paulo, 26-28 marzo 1998.

<sup>236</sup> Idem.

El Estado al que se ha denominado Estado red se caracteriza por compartir la autoridad, o sea la capacidad institucional de imponer una decisión, a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones internodales que son frecuentemente asimétricas. Pero, en último termino, todos los nodos son necesarios para la existencia de la red.<sup>437</sup>

Así, el Estado-Nación, se articula cotidianamente en la toma de decisiones con instituciones supranacionales de distinto tipo y en distintos ámbitos (como son, en la Unión Europea, la Comisión Europea, el Parlamento europeo, el Tribunal Europeo, el consejo de presidentes de gobierno y jefes de Estado, los comités de ministros, las instituciones de cooperación en materia de defensa - que desbordan la Unión Europea etc.). Pero, como he subrayado anteriormente, también funcionan en red, en esa misma red, instituciones regionales y locales. E incluso, cada vez mas, organizaciones no gubernamentales (que yo tengo tendencia a considerar neo-gubernamentales, porque fundamentalmente trabajan en relación con y a partir de los gobiernos) conectan con esta red interinstitucional, hecha tanto de negociación como de decision, de compromiso como de autoridad, de información como de estrategia.

Este tipo de Estado parece ser el más adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información. Y es precisamente el desarrollo de nuevas tecnologías de información y de comunicación lo que permite una articulación cotidiana de una red de instituciones y organizaciones cuya complejidad la aria no manejable si no fuese capaz de interactividad informática.

El funcionamiento en red, asegurando descentralización y coordinación en la misma organización compleja, es un privilegio de la era de la información. El grado de eficiencia de las administraciones estatales de distinto rango dependerá en buena medida de su capacidad para procesar información y asegurar el proceso de decisión compartida - lo cual implica capacidad tecnológica, recursos humanos adecuados y una estructura administrativa apta para asimilar este funcionamiento flexible de una geometría variable de la política.

<sup>437</sup> Idem.



Aunque, por razones históricas, la Unión Europea y, mas allá de la Unión estrictamente definida, las instituciones políticas europeas, son las instituciones políticas que más se acercan al modelo de Estado red, esta nueva lógica institucional esta desarrollándose en todas las arreas del planeta, a partir del triple proceso de crisis del Estado nación, desarrollo de las instituciones supranacionales y transferencia de competencias e iniciativas a los ámbitos regionales y locales

El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global.

En ultimo término, el Estado, en sus distintos niveles, es el principal instrumento del que hoy por hoy disponen los ciudadanos para controlar la globalización en función de sus valores e intereses. Por ello, la adecuación del instrumento, la administración del Estado, a las tareas complejas que requiere el extraordinario proceso de cambio social y tecnológico que vivimos, es la condición previa a cualquier capacidad de intervención estratégica pública, a cualquier reforma social

El Estado-Nación que nos ha sido heredado desde la era industrial, ya no es lo suficientemente fuerte para convertirse en ese instrumento. Por ello, si la utilización de este tipo de Estado hace forzosamente para la realización de las nuevas tareas que con motivo de la globalización han surgido, se agudiza su crisis de operatividad y, en última instancia, menoscaba su capacidad de representación. Luego entonces, a la crisis en la que se encuentra el Estado se le añade la de la sociedad civil, puesto que, como sabemos desde Gramsci<sup>238</sup>, la sociedad civil no se constituye contra el Estado sino en torno al Estado.

De esta forma, la reforma de la administración del Estado va a ser la más importante de las reformas, porque atañe directamente al instrumento, condicionando por consiguiente su capacidad de intervención en otros ámbitos.

<sup>238</sup> Antonio Gramsci (1891-1937), pensador y político italiano y uno de los fundadores del Partido Comunista Italiano. La influencia del pensamiento de Gramsci ha continuado gracias a obras como *Cuadernos de la prisión*, publicada por primera vez entre 1948 y 1951. Su análisis de las dificultades que se plantean en las sociedades avanzadas y cambiantes, en las que la clase gobernante ejerce no sólo el poder militar y político sino también la hegemonía intelectual y cultural, atrajo la atención de Jean Paul Sartre, Louis Althusser y otros pensadores marxistas, algunos de los cuales criticaron su actitud revolucionaria.

Siguiendo una combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo y haciendo una reflexión sobre la experiencia internacional reciente de transformación en las estructuras y procesos del Estado se podría sintetizar los procesos de construcción del Estado red.

El primero de dichos principios es el de subsidiariedad, que como ya se ha explicado con anterioridad, consiste en que los Estados nacionales deben asumir en su ámbito todo aquello de que sean capaces, y sólo transferir poder a las instituciones supranacionales cuando sea necesario. El mismo principio se aplica entre Estado nacional y sus niveles inferiores. Pero lo esencial es proceder a una amplia descentralización en la que se transfiera poder y recursos a los niveles más cercanos a los ciudadanos y a sus problemas, en un ámbito en que la gestión del problema puede hacerse eficazmente

En último término el *principio de subsidiariedad* también lleva a sustituir el Estado por la sociedad y la empresa en todo aquello en que el Estado no sea necesario. A cambio, el Estado tiene la responsabilidad de redistribución de la riqueza y, por tanto, de la captación mediante impuestos, de recursos generados por el sector privado y que deben ser utilizados para fines de convivencia común, incluyendo la corrección gradual de desigualdades sociales estructurales

El segundo de los principios administrativos es el de *flexibilidad en la organización y actuación de la administración*. Este es un principio fundamental, ya que sin él, no será posible que el Estado pueda actuar eficazmente en un mundo en cambio constante y en el que procesos decisivos (mercados financieros, crimen organizado, seguridad medioambiental) tienen lugar en flujos globales fuera del alcance de las órdenes directas del Estado. Hay que pasar de un Estado decretador a un Estado negociador, de un Estado controlador a un Estado interventor. Las unidades de intervención del Estado en cuestiones estratégicas deben parecerse cada vez más a comandos de intervención, a "task forces"<sup>239</sup> que se forman para un propósito determinado y se convierten en otro tipo de organización y actividades, según las necesidades que van surgiendo. En un mundo de empresas-redes y de Estado-red, la

<sup>239</sup> "task forces", tareas forzadas.

administración también debe ir asumiendo una estructura entramada y una geometría variable en su actuación.

El tercero de los principios es la *coordinación*, que incluye también formas de jerarquía, en las que se mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas. Sin coordinación la extrema flexibilidad y descentralización acaban disolviendo el Estado y, por consiguiente, debilitando los elementos que lo integran y desarmando a los ciudadanos frente a los flujos. Ahora bien, esta coordinación no se limita al ámbito nacional y subnacional, sino que se extiende a las instituciones supranacionales y a todos los elementos externos al espacio político nacional. Una administración capaz de coordinación debe establecer mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supranacionales de todas las instituciones que están presente en la red en la que opera el Estado

El cuarto principio es la *participación ciudadana*, sin la cual no habrá legitimidad y, por consiguiente, cualquier forma de intervención estratégica del Estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. La participación no es la democracia. Entendiéndose por democracia, al gobierno del pueblo y para el pueblo. La democracia no es un principio de reforma de la administración porque es un principio político establecido y que será en todo tiempo necesario en el contexto del mundo actual. Incluso se podría pensar que sin democracia los Estados-Nación se hacen inviables en el mediano plazo en un contexto mundial que plantea un enfrentamiento de constantes desafíos y cambios

Ahora bien, un problema que ha afectado a las democracias actuales es la falta de participación de aquellos para los que los Estados trabajan, esto hace que la democracia sea insuficiente para mantener la legitimidad del Estado, para asegurar una eficaz descentralización. Así, podemos comprender que la participación ciudadana funciona más eficazmente a nivel local, y será necesario que los nuevos dispositivos tecnológicos puedan extender formas de consulta y de co-decisión a todos los ámbitos del Estado. Pero la utilización de todos los nuevos medios de comunicación e información, junto con el desarrollo

de ONG's<sup>240</sup> de base, y el resurgimiento de la participación local, pueden reunir a los ciudadanos con el Estado, manteniéndose informados y tomando parte en los debates en torno a las cuestiones que les afectan directamente.

Sin la participación de la ciudadanía, la democracia se ira vaciando de contenido esencial para ciertos sectores de la población, sobre todo para los más desprotegidos, cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, les condena a seguir en un estado de indefensión e ignominia.

Otro de los principios, que puede ser considerado como fundamental es la *transparencia administrativa* de la nueva administración. Esta se puede apreciar como una aspiración que desde el surgimiento del Estado se ha buscado, pero que siempre su resultado ha sido decepcionante, pero la vigencia de esa aspiración sigue latente y resurge con mayor intensidad

La concepción de un Estado en el cual los mecanismo de control sean lo suficientemente eficaces que aseguren un nivel minimo de corrupción y nepotismo, solo será posible si ese Estado le presenta la gobernado, a los medios de comunicación y a la justicia una gestión totalmente transparente

Por consiguiente podemos destacar que los controles internos al Estado no bastan y que serán necesarios controles externos, arraigados a la sociedad. Será prudente el uso de las nuevas tecnologías de información, permitiendo el acceso directo de los ciudadanos a todos aquellos datos y actuaciones administrativas que no necesiten ser confidenciales y así se crea la posibilidad de una apertura de gestión que asegura un nuevo vínculo entre Estado y sociedad

La *modernización tecnológica* de la administración es otro principio esencial. El Estado-red requiere el uso continuado de redes informáticas y de telecomunicaciones avanzadas Naturalmente, no es la tecnología la que va a resolver los problemas de gestión. En realidad, muchos de los estudios que se han realizado en diversos países han mostrado que la introducción de tecnologías informáticas en organizaciones burocratizadas las hacen aun más

<sup>240</sup> Organizaciones no gubernamentales son aquellas instituciones que sin formar parte de la organización estatal realizan ciertas actividades que proveen de beneficios, ya sean económicos, políticos, sociales y otros aspectos, a la ciudadanía de un Estado, con o sin un objetivo preponderantemente económico

burocráticas agravando sus problemas. Pero una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, sólo puede operar a un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico. Sistema que, afortunadamente, ya es una realidad, tanto en su capacidad de procesar información como en su interactividad. La modernización tecnológica requiere inversión en equipo pero, sobre todo, requiere capacitación de recursos humanos, alfabetización informática de los ciudadanos y el re-diseño de las instituciones del Estado para que sean capaces de absorber el funcionamiento en red abierta

Este conjunto de principios buscan la transformación de los agentes de la administración, a través de su profesionalización, haciéndolos mucho más competentes y, consiguientemente, mejor pagados. Lo que es esencial es acabar con un enorme sector funcionarial, con privilegios considerables, poca productividad y enorme gasto por su masa, mas que por su nivel de retribución. De modo que, en el corazón de la reforma administrativa, subyace la necesidad de reformar a los administradores.

El Estado que hará la verdadera revolución política será aquel que se atreva a eliminar (o limitar extraordinariamente) el funcionariado, pasando a los trabajadores de la administración al estatuto laboral privado, con los mismos derechos y deberes que los demás trabajadores. Al mismo tiempo, parece necesaria una reducción sustancial de personal administrativo. Junto con su capacitación profesional y un nivel de sueldo y beneficios sociales más alto que el del sector privado, pero sometido a controles de productividad y a reglas laborales flexibles. Solo un sector laboral administrativo reducido pero bien pagado y con alto nivel profesional puede realmente transformar la acción del Estado en las nuevas condiciones históricas.

En fin, el principio de retracción en la gestión, permite asegurar los efectos de aprendizaje, y corrección de errores, que necesita toda organización en el nuevo sistema de adaptación constante al entorno de la organización. Ello implica una gran flexibilidad de las reglas administrativas y la autonomía de los administradores para cambiar sus propias reglas, en función de sus resultados y de su propia evaluación. Aunque la jerarquía administrativa debe ser mantenida, los controles y auditorías deben ser por tareas terminadas y por periodos

largos, no por procesos en curso. En la práctica cotidiana, el principio de retracción permite a las unidades administrativas corregir sus propios errores, en un proceso de prueba, error y corrección que se aplica en las empresas más dinámicas pero que aun se ignora en la mayor parte de las administraciones publicas.

Cómo y de qué manera se aplicarán estos principios en una administración pública es una discusión que depende de que país, que administración y en que momento, discusión que obviamente deberá ser retomada a partir de este punto por el Estado, pero saber a dónde se va, o se debe ir, es una operación previa a iniciar ese camino.

Este estudio sólo se dedica a ofrecer las nuevas alternativas a los Estados para que puedan enfrentar las contingencias que un mundo globalizado trae consigo, y la decisión que cada uno de esos Estados tome deberá ser considerada desde todos los puntos y aspectos y analizada de forma tan detenida, porque de ella dependerá el futuro de esa estructura estatal y de sus habitantes, por lo cual esa decisión no será fácil.

Podemos considerar que existe una gran dificultad para poner en práctica todos los principios enunciados y puede ser tachado de utópico. Pero lo verdaderamente utópico es pensar que el Estado-Nacion actual, y su administración, pueden sobrevivir los embates de la economía global y de las sociedades locales manteniendo la aquella máquina burocrática y las formas de gestión de un tiempo histórico que, para bien o para mal, ya dio lo que tenía que dar. La alternativa del Estado red es sólo una forma que el estado puede adoptar para su supervivencia en la era de la información y la globalización. Y conjuntada esta alternativa con una administración flexible y conectada serán el instrumento indispensable del Estado red. Así, la reforma de la administración precedera a la administración de la reforma.



## CONCLUSIONES

1. En muchos ámbitos se ha dicho que la Unión Europea es una construcción institucional *sui generis*. Esta afirmación no nos ayuda mucho a entender una realidad compleja de la cual la Unión forma parte. Es más, sólo nos presenta una visión estática de la misma, y si algo ha caracterizado a la Unión Europea, por lo menos a lo largo de los últimos cuarenta años, es su dinamismo y contingencia, es decir, su permanente cambio.

2. Es necesario mencionar que la Unión Europea fue la primera institución que ha atravesado por cada una de las etapas de la integración, por lo tanto se encuentra en la actualidad en el límite de ella, donde los conceptos de soberanía exclusiva, la identidad nacional, el Estado-Nación están en el punto de ser rebasados por la realidad, por lo que lo indispensable considerar el nuevo rumbo que la Unión Europea habrá de seguir.

Las posibilidades a este camino son: el retroceso en la integración y la separación de los Estados Miembros por falta de acuerdo, el mantenimiento de una relación estrictamente económica, limitando la intervención de los órganos comunitarios a la regulación de dicha materia, o el avance obligado hacia la instauración de un nuevo concepto de Estado Federado-Confederado, donde cada uno de los Estados Miembros sean independientes hacia el interior pero con una supeditación necesaria a los órganos comunitarios para el desarrollo integral de los Miembros en todas las materias.

3. De acuerdo con los Tratados constitutivos de la Unión Europea, sus acciones van enfocadas a cumplir sus objetivos que son promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica que implica una unión monetaria. Además pretende afirmar la identidad europea, mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluye una política de defensa común. También se ha desarrollado una estrecha cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior.

Así se ha constituido con el fin de establecer bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y cohesión, una región de influencia económica que permita el desarrollo conjunto de los Estados Miembros.

4. El propósito esencial de la Union Europea es conseguir una integración política más amplia. Pero para iniciar esta integración se acordó crear una unión económica y monetaria de gran extensión con objeto de sustituir a las economías individuales de los Estados Miembros con las características de libertad de comercio, libre circulación de personas, políticas comunes y otros sectores de intervención.

Al constituirse con un proyecto fundamentalmente político basado en la época de la posguerra, el cual no permitía una unión de carácter política en forma abierta, pero que si se pensaba instaurar, aunque se considere utópico ese ideal. Falta completar esta idea

5 Las agrupaciones regionales convencionales tienen diversas finalidades dependiendo el carácter que tengan, ya sea de mantener la paz y seguridad internacionales o bien para la cooperación y el desarrollo económico. Sin embargo la Union Europea ha rebasado estas limitantes estableciendo una nueva organización donde además de compartir un espacio regional común, como característica principal, ha decidido instaurarse para la cooperación y el desarrollo económico, mantener la paz y seguridad de la región, y establecer órganos de carácter supranacional para el funcionamiento de su organización con ingerencia en los asuntos internos de los Estados Miembros, establecimiento de políticas comunes hacia el exterior y que permite el establecimiento de una soberanía compartida.

La agrupación de todas estas características hace notar que las demás agrupaciones regionales se encuentran en cierta desventaja debido a que sólo abarcan algunos de estos aspectos pero no a todos, por lo que podemos considerar a la UE como un ejemplo a seguir.

6. Al establecer por primera vez la Comunidad Europea los seis países fundadores se generó una gran expectativa respecto de los resultados y beneficios que ésta podría acarrear a sus Miembros, por lo que nueve países se añadieron a ella. Con esta primera ampliación la CCE se fortaleció en aspectos geográficos, económicos, políticos y de influencia. Ahora en el

reto de continuar con la ampliación, las negociaciones son más rigurosas ante el gran número de países candidatos a la adhesión (13 países).

Al comenzar el proceso de ampliación ha traído como beneficios la adaptación de las políticas europeas a las necesidades de una Europa de vanguardia, que han permitido reorientar las políticas agrícolas y estructurales, así como las ayudas de preadhesión y las perspectivas financieras de la Unión. Además de que le ha otorgado ventajas naturales por la extensión geográfica hacia oriente y mayores recursos tanto naturales como humanos y de capital; y ventajas adquiridas como contar con mayor tecnología de punta.

7. La globalización, como última fase de la mundialización, se presenta como un enemigo a vencer y una oportunidad inmejorable. Al constituirse la UE, la presencia creciente de las instancias supranacionales están debilitando a los supuestos Estados-Nación que hasta ahora les negaban su existencia o derechos. De esta forma, todos los Estado-Nación, reales o supuestos, están perdiendo competencias y protagonismo (soberanía) hacia las instancias supraestatales, hacia los pueblos naciones que las integran.

Un fenómeno que se presenta con la globalización es la eclosión de los nacionalismos y el replanteamiento de las actuales estructuras estatales que han sucumbido ante las economías del libre mercado. Debido a ello, será necesario establecer un nuevo concepto de Estado que se adapte las necesidades de los Estados miembros o no de una agrupación regional, para enfrentar los retos del nuevo siglo.

8. Será necesario para la Unión Europea constituir un Parlamento Europeo más fuerte para reducir el "déficit democrático" dentro de una unión de países europeos relativamente homogéneos. Además al concretarse los planes actuales de ampliación, se constituirá una agrupación con características culturales, nacionales, religiosas, étnicas, ideológicas y de otras índoles sociales, tan diversas y contradictorias entre sí, que la estabilidad de dicha Unión se podría desmoronar si no se crea un Parlamento que represente a cada una de esas minorías, que al sumarlas constituirán una mayoría de insatisfechos que pondrían en riesgo a toda la Unión.

9. La Unión Europea en este momento no es un Estado Federal, sin embargo eso no limita que pueda llegar a serlo. Al tener la Unión Europea tantas semejanzas con una federación nos hace pensar que el propósito final de ella sería el constituirse como una federación, por consiguiente debe tomarse en cuenta todos los aspectos por los cuales consideramos en esta investigación que no va de acuerdo con un Estado Federal

No obstante, un aspecto que caracteriza a la Unión Europea es que ya es una federación social y territorial, con la regulación del mercado interior y del comercio exterior, competencias compartidas, ciertos aspectos de la política industrial y medioambiental, una moneda única, políticas de seguridad común. Salvo algunos aspectos específicos, que tratan de asuntos que pertenecían al antiguo poder del Estado.

10. La propuesta es la consideración de un PROTOTIPO DEL NUEVO ESTADO FEDERADO DEL SIGLO XXI LA UNIÓN EUROPEA. Para la fundamentación de este prototipo de Estado federado contemporáneo, se han tomado en consideración las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales para que el resultado sea la aparición de una nueva clase de federación

Desde el momento de su instauración, se ha creado un bloque económico, comercial y monetario. En los aspectos más concretos de la política exterior, especialmente los comerciales y económicos, la Unión Europea ya dispone *de facto* de una política exterior al ser una entidad comercial, como lo demuestra su actuar en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en múltiples acuerdos de cooperación financiera y técnica firmados con países terceros. El resto de la política exterior, como la política de justicia e interior se irán incorporando a no muy largo plazo

11. El federalismo ha sido considerado por mucho tiempo como una amenaza de la soberanía y de la identidad nacional, sin embargo debemos recordar que en el momento que apareció, era la única solución factible y más eficiente para organizar a los pueblos sin perder su identidad como nación y conformación regional, manteniendo en todo momento la armonía con las expectativas y interrelaciones que con motivo de la globalización se han generado. Así surgió como un medicamento para el enfermo Estado Nación, que al haberse encontrado superado por las tendencias económicas globales y las tecnologías de la información, entró en



una decadencia que sólo pudo ser detenida por una nueva forma de organización que contrarrestara dichos males.

12. Tanto por su fundamento como por sus principios, el federalismo ofrece la oportunidad de generar una sinergia entre la globalización supeditada a la revolución tecnológica y la continua búsqueda de la identidad cultural, nacional y local. Además que permite la configuración de la solidaridad entre los pueblos mediante la división del trabajo e interrelacionándose con la regionalización y mundialización.

13. Con un enfoque federalista, el cual tiene la ventaja de ser global y político, se otorga la autonomía y la participación sobre las que se fundan la doble representación de los Estados o las regiones y de los ciudadanos, así como el reparto de los poderes según el principio de subsidiaridad. Pero al privilegiar el aspecto institucional del ordenamiento del poder político, tiende a desatender los procesos y los actores reales.

Así podemos afirmar que las ventajas que a ofrecido el federalismo sobre el Estado Nación europeo del siglo XIX y XX son tan trascendentes que nos hacen pensar que podría ser una solución a la concretización del proceso de unificación europeo.

14. Lo que se propone no es específicamente crear un sólo Estado con el régimen federal, sino lo que se busca exponer es la conformación de una nueva forma de organización política de varios Estados independientes, que conforman una Unión, y que funcionarán como tales, pero cumpliendo con las normas comunitarias, estableciendo instituciones supranacionales que se encargaran de su funcionamiento, pero conservado cada Estado su identidad nacional.

Dentro de esta propuesta está la posibilidad de una soberanía incluyente en la que los Estados actúen de manera colectiva pero para hacerlo se requiere de una organización institucional que permita abrir foros de discusión y en la que se tomen decisiones para el futuro común, no sólo de los países sino de regiones enteras. De esta forma, el nuevo Estado federado descansaría sobre una dinámica asociativa fundada en la dignidad de las personas y de los grupos, sobre la autonomía y la participación de cada uno de los subconjuntos que componen dicha federación.



15. Nuestra propuesta consiste en que se promueva una adaptación total de los principios clásicos de la federación y la incorporación de las nuevas tendencias que favorecen al desarrollo de cada uno de los Estados Miembros como resultados de la época globalizadora en la cual nos encontramos.

Dentro de esas tendencias podemos destacar la constitución de un Estado Federal Solidario, es decir mediante una federalidad europea de los pueblos y de las regiones. Pero la desaparición no será radical ni totalizadora, sino que el mismo Estado-Nación sufrirá una dinámica de cambio tendencial que le permitirá adecuarse a las nuevas necesidades de sus actores.

16. Al constituir un Estado Federal solidario, será necesario utilizar otras estructuras como la del Estado Red, el cual permite una interacción de cada uno de los participantes y que su idea fundamental es realizar una difusión del poder de centros hacia el poder de redes, ejercido conjuntamente por distintos soberanos parciales, en sus territorios y competencias, que constantemente deben referirse a su entorno institucional, hecho de relaciones tanto horizontales como verticales. Así surge un nuevo tipo de Estado, que no es el Estado-Nación, pero que no elimina el Estado-Nación, sino que lo redefine.

De esta manera, al conjuntar todas las alternativas y posibilidades que se han podido desarrollar a lo largo de los últimos años, podría estar listo el momento en el cual la Unión Europea deberá decidir el rumbo por el cual enfrentará los nuevos retos y que necesitará para concretar y continuar con el gran proceso evolutivo de su construcción.

**OBRAS CONSULTADAS.****LIBROS.**

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 11ª ed., Ed. Porrúa. México, 1998.

BALSSA, Bela. *Teoría de la Integración Económica*. Ed. UTHEA, México, 1980.

BUNGE, Alejandro E., *La Economía Argentina*, Vol. IV, Buenos Aires, 1930.

CAMPING ERITJA, Mar. *Proceso de Integración en la Unión europea*. José María Bosch editor. España 1998.

CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo. *Estado Constitucional y Globalización*. Ed. Porrúa, México, 2001.

CATALANO, N. - SCARPA, R., *Principios de derecho comunitario*. Tecnos. Madrid, 1988.

CECCHINI Paolo, GARRIGUES WALKER, Antonio, ILLESCAS ORTIZ, Rafael. *La Unión Europea. Eficacia y democracia*. Ed. McGraw-Hill, España, 1994.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *La Unión Europea*. CEEA-CEE-CEEA. Alemania 1992

GARCÍA DE ENTERRÍA, F. González Campos. *Traudo de Derecho Comunitario Europeo*. Ed Civitas Madrid. 1986.

GÓMEZ GRANILLO, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. 21ª ed., Ed. Esfinge, México, 1996

GONZÁLEZ, Sara. *Organización Económica Internacional*. 1ª Edición, Ed. Mc Graw Hill, México 1993

GUILLERMO ARNAUD, Vicente. *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los Procesos de Integración Regional*. Ed Abeledo-Perrot, Argentina, 1998.

HERRERA Z. Tarsicio, y PIMENTEL A., Julio. *Etimología grecolatina del español*. 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993

KROGMAN, PAIL R y OBSTFFELD, Maurice. *Economía Internacional*. 4ª Edición, Mc Graw Hill, España, 1999

MALPICA DE LAMADRID, Luis. *¿Qué es el GATT?*. Ed. Grijalbo, México, 1979.

MORAL PADILLA, Luis. *Notas de derecho constitucional y administrativo*. Ed. Mc Graw Hill, México, 1998.

OPALÍN MIELNISKA, León. *Globalización y cambio estructural*. 1° Edición, Institución Mexicana de Contadores Públicos, México, 1999.

PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. *Derecho de la Integración Económica*. Ed. Porrúa, México, 1998.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 6° edición. Ed. Tecnos, Madrid, 1998.

PASTORIZA, José, GÓMEZ N., José L. *Historia del Mundo Contemporáneo*. 4° ed., Ed. Alambra, México, 1994.

PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio. *Historia de la Unión Europea*. Dykinson, España, 1998.

PINEDO, Federico. *La Argentina de la Vorágine*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1943.

RUIZ DURÁN, Clemente. *Macroeconomía Global*. 1° Edición, Editorial Jus, México, 1999.

SALVATORE, Dominick. *Economía Internacional*. 6° Edición, Prentice Hall Inc., México, 1998.

SEPÚLVEDA, César. *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, México, 1996.

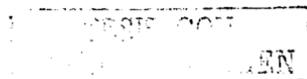
SIDJANSKI, Dusan. *El Futuro Federalista de Europa*. 1° ed., Ed. Arid, España, 1998.

STRAUSZ HUPÉ, Robert, POSSONY, Stefan T. *International Relatum*. New York, 1950.

SZÉKELY, Alberto. *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1990.

TRINBERGEN, Jan. *International Economic Integration*. Ed. Amsterdam, Elsevier, 1954, p. 95. Citado por Filiberto Pacheco Martínez. *Derecho de la Integración Económica*. Ed. Porrúa, México, 1998.

UNIÓN EUROPEA. *Europa, preguntas y respuestas : ¿Cuáles son las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo?*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, 1998.



**OBRAS DE CONSULTA.**

ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 2002, (CD-ROM software), Estados Unidos de América, 2002.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Ed. Driskill, Buenos Aires, 1978.

ENCICLOPEDIA SALVAT DICCIONARIO ILUSTRADO. Salvat Editores, España, 1977.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UTEHA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1951.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 20ª ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1989.

**HEMEROGRAFÍA.**

DEUTSCHLAND-MAGAZINE. Europa Interna ¿Quién asume cuáles tareas en la Unión Europea? Una relación de las instituciones, de la historia y del potencial económico de la comunidad europea. Nº 6 2001 diciembre / enero DM 5.

EL MUNDO UNIDAD EDITORIAL, S.A., *La Revista del Euro*, Edición de 3 de Mayo de 1998

Estatuto del Defensor del Pueblo hecho en Estrasburgo, el 9 de marzo de 1994 y publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas

EURONOTICIAS (EURO 2000), *La Cumbre Extraordinaria del Euro*, Año II. Número 11 de Mayo de 1998

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Noticias y Publicaciones, Información Rural, Tasas, Normas y Códigos

JÜRGEN, Habermas, *¿Por qué necesita Europa una constitución? El futuro de Europa como entidad política común.*, Ensayo publicado en Alemania por la Deutschland-Magazine, diciembre/enero de 2001, p. 63

CASTELLS, Manuel *¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información.* Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil São Paulo, 26-28 marzo 1998.

MISCELLANEA W G GANSHOF VAN DER MEERSCH. *Los objetivos de la Comunidad Europea como principios de interpretación en la jurisprudencia de la Corte de Justicia T. II*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris 1978 pp. 325/363, p 329 y ss

Noticias y Boletines. LA UE TENDRA LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA EN 1999. Como un objetivo planteado desde décadas atrás, los países europeos tendrán su moneda única antes de terminar el siglo y el papel moneda EURO a principios del año 2002. (Bogotá, junio 18 de 1997).

PAPELES Y MEMORIAS DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLITICAS, España y la Unión Monetaria Europea, Número I/Febrero de 1998.

REUTER, P. *Principes de Droit International Public*, RCADI Vol. 103. 1961. pp. 429/656, y 437/458.

Revista *MÉXICO SIGLO XXI*, vol. II, México, 1999.

RUIZ SÁNCHEZ, Alfredo. *México y La Unión Europea*. Comentarios acerca del número 49 de la *Revista Mexicana de Política Exterior* publicada en 1999.

#### CONSULTAS EN INTERNET.

BANCO CENTRAL EUROPEO. (Consulta en Internet el 15 de julio de 2002, <http://www.ecb.int/>)

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES. (Consulta en Internet el 15 de julio de 2002, <http://www.eib.eu.int/>)

COMISIÓN EUROPEA. (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002 <http://www.eu-kommission.de>)

COMITÉ DE LAS REGIONES (Consulta en Internet, el 15 de julio de 2002, <http://www.cor.eu.int/>)

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA. *Las finalidades de la CEE*. (Consulta en Internet, el 2 de julio de 2002, <http://apolo.lcc.uma.es/tea/cap1/cee.html>)

CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DEL 2002. *La nueva Comisión Europea*. (Consulta en Internet, el 2 de julio de 2002, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000j.htm>)

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://www.ces.eu.int/>)

DEUTSCHLAND-MAGAZINE. *Los derechos humanos son el fundamento?*, publicado el 2 de mayo de 2002 (Consulta en Internet, 15 de julio de 2002, <http://www.publikation-deutschland.de/content/archiv/archiv-esp/99-05/art6.html>)

LIBRARY OF CONGRESS  
SERIALS ACQUISITION

DEUTSCHLAND-MAGAZINE. *La geopolítica en la época de la globalización: ¿Qué porvenir tiene el Estado nacional?*, publicado el 2 de mayo de 2002. (Consulta en Internet, el 15 de julio de 2002, <http://www.publikation-deutschland.de/content/archiv/archiv-esp/99-06/an1.html>)

FEOGA. (Consulta en Internet, 3 de julio de 2002, <http://www.cfnavarra.es/agricultura/opfg30/tsld002.htm>)

FEOGA. (Consulta en Internet, 3 de julio de 2002, <http://www.eumed.net/cursecon/17/pac/feoga.htm>)

FOREIGN AFFAIRS MAGAZINE (Consulta en Internet, 15 de julio de 2002, <http://www.foreignaffairsesp.org/search/article.asp?i=20010901FAenEspComment5644.xml>)

FORO SOCIAL MUNDIAL. *El Estado actual de la globalización y temas para el Foro Social de 2002*, este texto reproduce la ponencia presentada por el autor en la reunión del Consejo Internacional del FSM el 11 de junio de 2001, (<http://www.forumsocialmundial.org.br/txt/houtartpor2.asp>)

IESPAÑA. *La Unión Europea* (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, [http://www.iespana.es/jocana59/europa/glosario\\_2.htm](http://www.iespana.es/jocana59/europa/glosario_2.htm))

INSTITUTO INTERSUR (Consulta en Internet, 22 de agosto de 2002, <http://institutointersur.org/intersur/arquivointer/federalismo.htm>)

IZQUIERDA SOLIDARIA. *Hacia un Estado Federal Solidario*. (Consulta en Internet, 2 de julio de julio de 2002, <http://www.izquierda-unida.es/NuestraOrganizacion/DocIVAsamblea/asamblea22.htm>)

LA FACTORIA WEB. *Federalismo: ¿Poder cercano o distante?*, este artículo fue publicado en el Diario de Girona el domingo, 31 de agosto de 1997, en las páginas 22 y 23. (Consulta en Internet, 15 de julio de 2002, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/maragall4.htm>)

LA UNIÓN EUROPEA. *El Tratado de Amsterdam*. (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://www.europa.com>)

LA UNIÓN EUROPEA (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://ue.eu.int/es/summ.htm>)

LA UNIÓN EUROPEA (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://uni2canarias.tripod.com/marglo/id13.html>)

LA UNIÓN EUROPEA. *Presidencia de la Unión Europea*. (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://www.eu2001.be>)

LA UNIÓN EUROPEA (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, [http://www.europa.eu.int/comm/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/index_es.htm))

NEXOS REVISTA. (Consulta en Internet, 15 de julio de 2002, <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion/cordova.asp>)

OMBUDSMAN EUROPEO (Consulta en Internet, 5 de julio de 2002, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/es/default.htm>)

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Globalización contra fragmentación*, discurso pronunciado por el Secretario General ante la Asamblea General de la ONU en su 49ª reunión. (Consulta en Internet, 7 de julio de 2001, <http://www.onu.com>)

PARLAMENTO EUROPEO (Consulta en Internet, 3 de julio de 2002, <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/lbasis/es>)

TRIBUNAL DE CUENTAS (Consulta en Internet el 15 de julio de 2002, <http://www.eca.eu.int/ES/menu.htm>)

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. (Consulta en Internet, 2 de julio de 2002, <http://curia.eu.int/es/index.htm>)

UNAM (Consulta en Internet, 5 de julio de 2002, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020214181624.html>)

UNION EUROPEA. *Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional del 12 de julio de 1999* (Consulta en Internet, 3 de julio de 2002, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31999R1783&model=guichet](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31999R1783&model=guichet))

