



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"NATURALEZA JURÍDICA DE LA
UNIÓN EUROPEA"



QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

OLIVIA NAVARRETE NÁJERA

ASESORA: LIC. MYRNA ROUCO GARCÍA

MÉXICO, D.F.

2005



m. 349465



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E.

La alumna **OLIVIA NAVARRETE NAJERA** inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada "**NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA**" dirigida por la Lic. **MYRNA ROUCO GARCÍA** trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobado por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los tramites tendientes a la celebración del examen profesional de la alumna mencionada.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, 5 de julio de 2005


DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA.
DIRECTORA DEL SEMINARIO

MEMYM/plr.



74412
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Olivia Navarrete
Nájera

FECHA: 3 - noviembre - 2005

FIRMA: [Firma]

“NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA”

Autora: Olivia Navarrete Nájera

Asesora: Lic. Myrna Rouco García

*Agradezco a Dios por que me brindó la
fortaleza para concluir esta etapa a pesar
de las circunstancias adversas y que en
ocasiones me hicieron claudicar y que hoy
con este logro me hacen recobrar la fe.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de
México y a la Facultad de Derecho, por
brindarme la oportunidad de tener una
excelente formación académica y ser parte de
esta alma matter.*

*Agradezco a mi familia por el apoyo
 incondicional que me brindó para la
 culminación de una etapa más en mi
 vida profesional.*

*A la Licenciada Myrna Rouco, asesora
de este trabajo académico, persona
fundamental en el desarrollo del mismo
que no sólo me brindó un apoyo
invaluable de manera profesional sino
también la oportunidad de conocer a un
ser humano excepcional.*

*Agradezco a todas las personas que me
han brindado su apoyo en cada una
de las etapas de mi vida y que están
presente en mi mente y en mi corazón.*

INDICE

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL.

INTRODUCCIÓN

1.1 ESTADO.....	1
1.1.1 CONCEPTO DE ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. ..	1
1.1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.....	4
1.1.3 LA SOBERANÍA DEL ESTADO.	13
1.1.4 EL ESTADO COMO MIEMBRO DE LA COMUNIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL.....	17
1.2 FEDERACIÓN.....	23
1.2.1 CONCEPTO DE FEDERACIÓN.....	23
1.2.2 ELEMENTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO.....	26
1.2.3 PRINCIPIOS CARACTERÍSTICOS DEL SISTEMA FEDERAL.....	35
1.2.4 FEDERALISMO Y SOBERANÍA.....	36
1.2.5 EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN PERMANENTE DEL ESTADO.....	40
1.2.6 PRINCIPAL EXPONENTE DEL SISTEMA FEDERAL.....	47
1.2.6.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.	47
1.2.6.2 ORIGEN Y DESARROLLO DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO.....	48
1.3 CONFEDERACIÓN.....	61
1.3.1 CONCEPTO DE CONFEDERACIÓN.....	61
1.3.2 ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CONFEDERACIÓN.....	64
1.3.3 DIFERENCIAS ENTRE CONFEDERACIÓN Y FEDERACIÓN.....	65
1.3.4 PRINCIPAL EXPONENTE DE LA CONFEDERACIÓN.....	67
1.3.4.1 SUIZA.....	67
1.4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.....	71
1.4.1 CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.....	71
1.4.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....	72
1.4.3 CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....	73
1.4.4 CONCEPTO DE COOPERACIÓN.....	78
1.4.5 CONCEPTO DE INTEGRACIÓN.....	80
1.5 CONCEPTO DE ASOCIACIÓN.....	82
1.6 CONCEPTO DE COMUNIDAD EUROPEA.....	84
1.7 CONCEPTO DE UNIÓN.....	84

CAPÍTULO II MARCO HISTÓRICO.

2.1	HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	89
2.1.1	EL CONTINENTE EUROPEO HASTA LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.....	92
2.1.2	EUROPA DURANTE EL PERIODO DE LAS ENTREGUERRAS....	95
2.1.3	LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA INMEDIATA POSGUERRA: IDEARIO EUROPEÍSTA Y LA COOPERACIÓN OCCIDENTAL.....	100
2.1.3.1	PLAN DE COOPERACION EN EL AREA DE DEFENSA...	109
2.1.3.2	PLAN DE COOPERACION EN EL AREA ECONOMICA....	111
2.1.3.3	PLAN DE COOPERACION EN EL AREA POLITICA	113
2.1.4	EL PASO DEFINITIVO AL PROCESO COMUNITARIO 1950-1957.	115
2.1.5	LA EUROPA DE LOS SEIS.....	126
2.1.5.1	LA EUROPA DE LOS ESTADOS.....	130
2.1.5.2	LA ACTITUD BRITÁNICA.....	133
2.1.5.3	DE LA CRÍISIS A LA PRIMERA AMPLIACIÓN: 1965-1972.	137
2.1.6	LA EUROPA COMUNITARIA TRAS LA PRIMERA AMPLIACIÓN: 1973-1985.....	139
2.1.6.1	LA UNIÓN POLÍTICA.....	143
2.1.6.2	AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD A 12 MIEMBROS.....	149
2.1.6.3	EL ACTA ÚNICA EUROPEA.....	153
2.1.7	LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	161
2.1.7.1	EL TRATADO DE LA UNIÓN.....	161
2.1.7.2	LA ESTRUCTURA DE PILARES.....	162
2.1.8	LA EUROPA DE LOS 90.....	170
2.1.8.1	LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	178
2.1.8.2	LA UNION Y EL CIUDADANO.....	182
2.1.8.3	LA POLÍTICA EXTERIOR COMUN.....	183
2.1.8.4	LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.....	185
2.1.9	LOS PAISES DEL ESTE Y LAS NUEVAS AMPLIACIONES.....	187
2.1.9.1	LA ADHESIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL OCCIDENTAL.....	189
2.1.9.2	ALGUNAS CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS ENTORNO A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA LA REFORMA DE LOS TRATADOS.....	199
2.1.9.3	LA NECESIDAD DE UNA ORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.....	203
2.1.9.4	LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA.....	209
2.1.10	TRATADO DE NIZA.....	215
2.1.11	ÚLTIMA AMPLIACIÓN.....	226

2.1.12	PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.....	229
2.1.13	CONSTITUCION EUROPEA.....	232

CAPÍTULO III NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA.

3.1	INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	236
3.1.1	EL PARLAMENTO EUROPEO.....	236
3.1.1.1	INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	237
3.1.1.2	ÓRGANOS.....	239
3.1.1.3	COMPETENCIAS.....	241
3.1.1.4	OTRAS COMPETENCIAS.....	243
3.1.2	EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	245
3.1.2.1	COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN.....	247
3.1.2.2	ORGANIZACIÓN.....	248
3.1.2.3	COMPETENCIAS.....	249
3.1.3	EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA.....	252
3.1.3.1	COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN.....	252
3.1.3.2	COMPETENCIAS.....	253
3.1.4	TRIBUNAL DE CUENTAS.....	254
3.1.4.1	ESTRUCTURA.....	255
3.1.4.2	FUNCIONES.....	256
3.1.4.3	INFORMES Y DICTÁMENES.....	257
3.1.4.4	FRAUDES, IRREGULARIDADES Y SANCIONES.....	259
3.1.5	EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL.....	260
3.1.5.1	COMPOSICIÓN.....	261
3.1.5.2	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	262
3.1.5.3	FUNCIONES.....	263
3.1.6	EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	265
3.1.6.1	COMPETENCIAS.....	266
3.1.6.2	COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	267
3.1.6.3	MODOS DE ACTUACIÓN.....	267
3.1.6.4	ORGANIZACIÓN.....	269
3.1.7	LA COMISIÓN EUROPEA.....	271
3.1.7.1	FUNCIONES.....	271
3.1.7.2	COMPOSICIÓN.....	274
3.1.7.3	ORGANIZACIÓN.....	275
3.1.8	EL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	275
3.1.8.1	ORGANIZACIÓN.....	277
3.1.8.2	FUNCIONES.....	278

3.1.9 EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE).....	280
3.1.9.1 ORGANIZACIÓN.....	281
3.2 COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	284
3.2.1 LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	288
3.2.2 LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	290
3.2.3 LAS COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	294
3.2.4 COMPETENCIAS NEGATIVAS Y COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	296
3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	298
3.3.1 ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.....	339
3.3.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.....	341
CONCLUSIONES.....	344
BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA.....	356

INTRODUCCIÓN

Es indudable que la Unión Europea es un fenómeno que en nuestros días y sobretodo desde el punto de vista jurídico resulta muy interesante para su análisis, en este sentido el tema que nos ocupa, pilar dentro del derecho comunitario es un estudio poco explorado, toda vez que los autores sólo se han limitado a establecer de manera inequívoca la naturaleza jurídico-política de las Comunidades Europeas.

Por lo cual surge la necesidad de realizar un estudio jurídico que nos permita resaltar las características de la Unión Europea y poder establecer la naturaleza jurídica de dicha entidad.

El presente escrito está desarrollado en tres capítulos, los cuales abarcan un estudio basado principalmente en acervo bibliográfico, hemerográfico y sitios oficiales de la Unión Europea en internet que proporcionaron información de utilidad para darle una visión más completa a este trabajo académico.

En el primer capítulo desarrollamos los conceptos de mayor trascendencia, como fundamento de lo que serán las bases para determinar la naturaleza jurídica de la Unión Europea y su posible adscripción a algunos de los sistemas de organización estatal existentes, los conceptos a que hacemos referencia son Estado, Federación, Confederación, Organización Internacional, Asociación, Comunidades Europeas, Unión Europea, así como los conceptos de integración y cooperación en virtud de que son características fundamentales y que tomamos en cuenta para enfocarlas a lo que es la Unión Europea.

El segundo capítulo es el marco histórico en él, mostramos el desenvolvimiento de los principales acontecimientos que han estado presentes en el camino de este fenómeno de integración, desde sus antecedentes más remotos, su periodo de florecimiento, sus logros, tropiezos, lo que ha representando cada Tratado, las principales novedades aportadas y la influencia que ha tenido en la Unión y en cada Estado Miembro, así como su trascendencia en el Derecho Internacional.

En el tercer capítulo y una vez sentadas las bases de este estudio abordamos el tema de la Unión Europea, describimos la integración funcionamiento y competencias de las principales instituciones que la conforman. Asimismo diferenciamos las competencias de la Unión Europea como Ente y como Órgano y concluimos con el tema Naturaleza Jurídica de la Unión Europea, en este apartado aplicamos a las organizaciones estatales existentes las características de la Unión Europea y exponemos que particularidades comparte con sistemas como la Federación, Confederación o con las Organizaciones Internacionales.

Establecimos lo que consideramos puede ser la naturaleza jurídica de la Unión, en virtud de que por las características que presenta no fue posible su adscripción total a ningún sistema organizativo.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.

1.1 ESTADO. 1.1.1 CONCEPTO DE ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. 1.1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO. 1.1.3 LA SOBERANÍA DEL ESTADO. 1.1.4 EL ESTADO COMO MIEMBRO DE LA COMUNIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL. 1.2 FEDERACIÓN. 1.2.1 CONCEPTO DE FEDERACIÓN. 1.2.2 ELEMENTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO. 1.2.3 PRINCIPIOS CARACTERÍSTICOS DEL SISTEMA FEDERAL. 1.2.4 FEDERALISMO Y SOBERANÍA. 1.2.5 EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN PERMANENTE DEL ESTADO. 1.2.6 PRINCIPAL EXPONENTE DEL SISTEMA FEDERAL. 1.2.6.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. 1.2.6.2 ORIGEN Y DESARROLLO DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO. 1.3 CONFEDERACIÓN. 1.3.1 CONCEPTO DE CONFEDERACIÓN. 1.3.2 ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CONFEDERACIÓN. 1.3.3 DIFERENCIAS ENTRE CONFEDERACIÓN Y FEDERACIÓN. 1.3.4 PRINCIPAL EXPONENTE DE LA CONFEDERACIÓN. 1.3.4.1 SUIZA. 1.4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. 1.4.1 CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. 1.4.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. 1.4.3 CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. 1.4.4 CONCEPTO DE COOPERACIÓN. 1.4.5 CONCEPTO DE INTEGRACIÓN. 1.5 CONCEPTO DE ASOCIACIÓN. 1.6 CONCEPTO DE COMUNIDAD EUROPEA. 1.7 CONCEPTO DE UNIÓN.

1.1 ESTADO.

1.1.1 CONCEPTO DE ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

El Estado ha sido considerado el sujeto por excelencia del Derecho Internacional. El Estado se presenta en las relaciones internacionales en las cuales convive y se interrelaciona con un conjunto de Estados, Organismos y Organizaciones Internacionales, respecto de los cuales guarda una relación de independencia e igualdad. El Estado no depende de ningún otro, ni de cualquier otro sujeto de Derecho Internacional. Estas características son

manifiestas de su soberanía, la cual es un elemento fundamental que le da estructura al Derecho Internacional.

El Estado, como expresión de potestad pública y de la organización social de un territorio determinado, se considera una entidad suprema de Derecho Público, con jerarquía para establecer la ley y hacerla cumplir.

"En derecho público y derecho internacional público el Estado se nos presenta como una comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado. En su significado moderno, es una unidad política, con instituciones objetivas diferenciadas que declaran y sostienen el Derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de la obligatoriedad incondicionada. Una entidad soberana y abstracta, a quien se confía la titularidad del poder. Lo específico de la realidad estatal está constituido por las relaciones políticas. De ellas provienen el mando y la obediencia, la cooperación y disyunción, la distinción entre gobernantes y gobernados y, las formas efectivas de dominación, como

crystalización y síntesis de la actividad humana orientada a la organización y ordenamiento de la vida social.”¹

Alfred Verdross por su parte nos proporciona el siguiente concepto:

“Un Estado soberano es una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna plenamente a sí misma, está vinculada a un ordenamiento jurídico funcionando regularmente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el D I, cuyas normas, en general, respeta”.²

Respecto al concepto anterior podemos señalar que si bien, dicho concepto presenta los elementos jurídicos necesarios para que se considere a un Estado como tal, considerar al elemento humano como “...una comunidad jurídica perfecta” en nuestra opinión, el último adjetivo empleado por el autor es una apreciación subjetiva que no nos permite tener una clara idea de los alcances de dicha apreciación.

¹ Garrone, José Alberto.- **Diccionario jurídico Abeledo-Perrot**.- 2ª. ed. ampliada. Abeledo-Perrot.- Buenos Aires.- 1993-1994.- T. II, pg. 77

² Verdross, Alfred.- **Derecho Internacional Público**.- 2ª. ed.- Ed. Aguilar.- Madrid.- 1957, pg.90.

Una interpretación que se desprende al leer a Verdross es que al referirse al elemento humano como una “comunidad jurídica perfecta...” éste, entiende a dicho elemento como un pueblo perfectamente unido, que crea en los miembros de la comunidad características y sentimientos de identidad nacional.

Este concepto es nuestro punto de partida en el análisis del tema que nos ocupa como parte de los postulados doctrinales que serán las bases del presente estudio jurídico.

1.1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.

El Estado como estructura política de un país, es la organización jurídico-potestativa de una comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial donde concurren determinados factores históricos.

Tal organización está estructurada en un sistema de órganos y procedimientos productores y ejecutores de normas jurídicas.

En el Derecho Internacional el Estado representa una de las formas de organización de las sociedades políticas, que debe su aparición a una serie de factores de toda índole, desde los económicos, técnicos, sociales e incluso culturales y espirituales, pero lo que verdaderamente le interesa al Derecho Internacional es el Estado ya constituido. Para considerarlo así se deben dar determinados elementos y es entonces cuando se transforma en destinatario de las normas internacionales.

A continuación enlistamos brevemente los elementos constitutivos del Estado a fin de poder identificar cada uno de ellos tanto en el ámbito nacional como internacional.

Los elementos constitutivos del Estado son el territorio, el pueblo y el poder político.

Por su parte el Derecho Internacional considera como elementos constitutivos el pueblo, el territorio, la organización política en su triple vertiente de Gobierno, orden jurídico y poder político; así como la soberanía.

EL TERRITORIO. En términos jurídicos el territorio es el espacio en que se ejerce el poder político a través del cual se extiende y tiende su ámbito espacial la normatividad del Estado. El territorio es el espacio terrestre, aéreo y marítimo en algunos casos, donde se asienta el pueblo y los poderes del Estado, o donde ejerce su jurisdicción, su propio Derecho con exclusión de cualquier otro Estado. El territorio es considerado el elemento material del Estado.

Para Kelsen el Estado es un objeto de conocimiento como ente que se da en el mundo histórico, Estado empírico y no una concepción ideal acerca de cómo debe ser. Su pensamiento lo enfoca hacia el estudio del Estado como es, como se presenta en la realidad o en la vida cultural de los pueblos. No se preocupa por forjar un tipo ideal deontológico del Estado, sino que lo analiza como un ser real,

viviente, que comprende a todas las relaciones humanas y a todas las asociaciones entre los hombres, estoy totalmente de acuerdo con Kelsen, el Estado tiene que considerarse como algo vivo, un ser viviente como lo etiqueta este filosofo, ya que al tener una vida real, puede ser sujeto de los derechos y obligaciones que mantiene con los seres humanos y mantener una relación de orden y soberanía al mismo tiempo, y es aquí cuando da un punto clave de la finalidad del Estado, Kelsen, estudia al Estado desde dos puntos de vista, el sociológico y el jurídico, el primero examina al Estado a través de los hechos reales en que se manifiesta su vida específica en sus relaciones internas y de acuerdo con el segundo analiza al Estado como un objeto y sujeto del derecho y como relación jurídica. A este punto de vista jurídico nos enfocaremos más aun que el otro, afirma Kelsen como sujeto de derecho dotado de personalidad, es decir, dentro de la idea de corporación formada por un pueblo con poder de mando originario y asentado sobre un territorio. El Estado desde su aspecto jurídico, dice, no puede considerarse sino como un sujeto de derecho y en este sentido está próximo al concepto de la corporación en el que es posible subsumirlo, esto es una forma de

síntesis jurídica en el mundo de los hechos. En cuanto a los fines del Estado, se hace consistir en la promoción de la evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros, ya sea frente al individuo como parte del todo, frente al pueblo como totalidad de miembros actuales y futuros.

Conforme a lo que señala Kelsen, el Estado presenta dos significaciones: una negativa y otra positiva. La negativa se entendería como que ningún poder extraño puede lícitamente ejercer su autoridad en ese ámbito espacial, sin el consentimiento del Estado. La positiva señala que todas las personas que se encuentran en ese ámbito espacial están sujetas al poder del Estado.

Se ha señalado que el territorio como poder del Estado, es indivisible, por tanto no pueden existir dos Estados en un mismo territorio, sin embargo, la fuerza política expresada en guerras ha dado lugar a fraccionar el territorio de un Estado para conformar otro nuevo Estado.

En el contexto internacional, el territorio es considerado como "...el ámbito espacial en el cual la organización ejerce de hecho y con mayor intensidad la propia potestad del gobierno, con exclusión de análogos poderes por parte de otro sujeto del Derecho Internacional de carácter territorial..."³

EL PUEBLO. Es el conjunto de hombres que tienen lazos de pertenencia con relación a ese Estado, aún cuando el pueblo se considera como elemento material del Estado, éste representa un doble aspecto, como objeto y sujeto del Estado.

Entendido como objeto, el pueblo se considera como súbdito del Estado. Así a los nacionales se les atribuyen derechos y obligaciones, estos deben cumplir con el orden jurídico establecido por el Estado.

En cuanto al pueblo como sujeto, éste tiene facultades, y derechos que lo hacen participar en la actividad política y civil del Estado.

³ Díez de Velasco Vallejo, Manuel.- **Instituciones de Derecho Internacional Público.**- 10ª. ed.- Edit. Tecnos.- Madrid, pg. 251.

El Estado respecto a su pueblo presenta una acción positiva y una negativa. La primera consiste en exigir a sus nacionales el cumplimiento de sus obligaciones; y la segunda consiste en abstenerse de transgredir los derechos subjetivos públicos.

El pueblo se considera que en el Derecho Internacional está constituido por un conjunto de individuos sobre los cuales el Estado, o más exactamente, la organización estatal ejerce un conjunto de poderes; de hecho se trata de un presupuesto necesario para el Estado, pues sin el elemento pueblo sería inútil sostener su existencia.

Respecto a este elemento lo relevante para el Derecho Internacional es el hecho de la estabilidad del pueblo hacia el exterior, o sea, que el pueblo tenga un carácter permanente o de inamovilidad relativa sobre el territorio.

EL PODER DEL ESTADO. “Es la posibilidad real que tiene un Estado de formular mandatos y hacerlos efectivos, aun en contra de las voluntades que se le opongan.”⁴

Es el elemento formal del Estado, la voluntad estatal expresada en un ordenamiento jurídico y su actuación legal; es aplicada en todo el territorio y a su población, aún en contra de la voluntad de los individuos, incluso por medio de la fuerza física.

Como señala Moto Salazar, el Estado debe ser lo suficientemente fuerte para imponer su voluntad en sus dos niveles: interno y externo, en donde se haga respetar ante los otros Estados.⁵

“El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y actos normativamente regulados”,⁶ en tanto la población y el

⁴ Flores Olea, Víctor.- **Ensayo sobre Soberanía del Estado.**- 2ª. ed.- Edit. UNAM.- México.- 1975, pg. 92.

⁵ Cfr.- Moto Salazar, Efraín.- **Elementos de Derecho.**- 23ª. ed.- Edit. Porrúa.- México.-1978, pg.56.

⁶ García Máynez, Eduardo.- **Introducción al Estudio del Derecho.**- 47ª. ed.- Edit. Porrúa.- México.- 1995, pg. 98.

territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. La ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal del Estado, mientras que el pueblo y el territorio son los elementos materiales del mismo.

“El poder estatal, el *imperium* o autoridad, no puede ser interpretado sino como el especial facultamiento jurídico que se confiere a los individuos que han de realizar aquellas funciones, para ejercerlas coerciblemente, es decir, con la posibilidad del uso de la fuerza, en las oportunidades y dentro de los límites más o menos amplios determinados por las normas expresamente establecidas o consuetudinariamente admitidas que delimitan tal atribución... la actividad del Estado ha sido considerada desde antiguo en tres direcciones o funciones diferentes, a saber: la función legislativa, la función ejecutiva (de gobierno y administración), y la función jurisdiccional.”⁷

⁷ **Enciclopedia Jurídica Omeba.**- Edit. Bibliográfica Argentina.-Buenos Aires.- 1966.- T. X, pg. 862 -863.

Otro de los elementos que considera el Derecho Internacional es la organización política la cual supone en primer lugar, la existencia de un gobierno, en sentido amplio, que ejerza su poder sobre el territorio y la población, también se refiere a un conjunto de instituciones y órganos a través de los cuales se manifiesta la existencia de una organización política constituida y eficaz.

Esta organización se manifiesta, a través de los órganos encargados de llevar a cabo la actividad del Estado, tanto en el interior como en el exterior. Se expresa también en la creación de normas jurídicas que se imponen a la población, territorio y organización gubernamental en general, y finalmente, a través de la existencia de un poder político respecto a los otros poderes que ejercen su actividad en la sociedad.

1.1.3 LA SOBERANÍA DEL ESTADO.

La soberanía, es el poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver

conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos.

El concepto de soberanía surgió cuando los europeos de los siglos XVI y XVII empezaron a buscar fundamentos laicos sobre los que basar la autoridad de los incipientes Estados nacionales. En el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás: puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra (*ius belli*), celebrar tratados (*ius ad tractatum*), o regular su estructura política.

La soberanía es un concepto esencial en el Derecho Internacional, el cual reconoce una serie de principios que derivan de la soberanía estatal o que tienden a preservarla o protegerla, como son la no intervención en asuntos internos de otros Estados; la igualdad soberana de los Estados sobre sus recursos naturales y la autodeterminación de la forma de gobierno de los pueblos.

La Teoría del Estado moderna concibe a la soberanía como una propiedad inmanente del poder estatal. Por lo cual, el Estado constituye un poder soberano en tanto ese poder no esté subordinado a otro poder superior.

El Estado como titular de la soberanía tiene el poder para autodeterminar su forma de gobierno; por tener el poder supremo, el poder más alto dentro de su territorio, puede imponerse por medio de la fuerza pública.

Al aplicar lo establecido por Norberto Bobbio en su "Ensayo Derecho y Fuerza" éste señala que en la conceptualización tradicional del derecho, la fuerza es considerada como un medio para la realización del derecho. Sin embargo, propone con Kelsen, Alf Ross y otros juristas, revertir la propuesta: la fuerza no es el medio para la realización del derecho es el contenido mismo del derecho.⁸

⁸ Torres, Fernando.- **Contribuciones a la Teoría del Derecho.**- Valencia.- 1980.

Aunque la soberanía es atributo del poder político-estatal, ésta difiere de la fuerza física. La fuerza física es el medio de que se vale el Estado para ejercer su soberanía e imponer su voluntad en caso que se le opongan los que se encuentran bajo su potestad; la soberanía del Estado quiere decir, el poder supremo que el Estado tiene para autorregularse en el aspecto interno, y subordinar la voluntad estatal a la voluntad particular, sin limitación alguna. Por tanto, implica la soberanía, un carácter negativo y otro positivo, su noción o característica positiva implica que el Estado y sólo él, puede ejercer su función jurisdiccional en ese territorio y población; y la noción negativa es que ningún otro poder extraño puede imponerse a la voluntad estatal.

El elemento soberanía tiene dos funciones fundamentales: la capacidad para organizarse por sí misma y la autonomía.⁹ La autonomía se considera como una potestad que dentro del Estado pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de un determinado territorio y que les permite intervenir en la resolución de

⁹ Cfr.-Enciclopedia Jurídica Omeba.-Op. Cit.-pg. 863, 864

intereses por medio de sus propias instituciones. Por su parte la capacidad de organizarse por sí misma implica que la comunidad se regule bajo un orden normativo propio y cuente con los medios coercitivos necesarios para obtener la eficacia de ese orden dentro de un determinado territorio.

1.1.4 EL ESTADO COMO MIEMBRO DE LA COMUNIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, un Estado es reconocido como tal cuando la comunidad jurídico-política que lo integra tiene la capacidad para organizarse autónomamente. Tal reconocimiento implica, para un Estado, la facultad de intervenir en las relaciones jurídicas externas.

El reconocimiento de un Estado por parte de la comunidad jurídica internacional, o el *actus contrarius*, es un deber impuesto a ésta, por una norma del Derecho de gentes¹⁰. Frente a la Teoría que exige el

¹⁰ La expresión derecho de gentes significa: 1) derecho que en la Antigua Roma se aplicaba tanto a los ciudadanos como a los extranjeros; 2) conjunto de normas jurídicas que son observadas en todos los pueblos y que constituyen,

reconocimiento del Derecho Internacional por los Estados –dice Kelsen-, se encuentra la teoría que exige el reconocimiento del Estado por la comunidad jurídica internacional. Según la concepción más aceptada, el reconocimiento de un Estado que ingresa en la comunidad jurídica internacional no se verifica mediante la declaración individual de las voluntades de los Estados que ya forman parte de ella, sino mediante una norma jurídica general.

por tanto, un derecho supranacional fundado en la razón o la necesidad y, 3) derecho internacional público. El término derecho de gentes es creado en Roma para designar una especie de derecho distinto al civil. Gayo en sus instituciones señala: "En todos los pueblos el derecho se divide en dos partes, una que es peculiar a cada pueblo, con exclusión de los demás y otra que es común a todos y es por consiguiente, un derecho universal humano. El derecho que cada pueblo se da, llámese *ius civile* (derecho civil), el que la razón natural establece entre los hombres y es igualmente observado se denomina *ius gentium* (*derecho de gentes*) porque vale en todas partes". La materia propia de las relaciones interestatales le confieren al *ius gentium* una nueva significación: la de Derecho Internacional Público. Esta nueva significación es muy importante en la filosofía de los escolásticos españoles del siglo XVI. Para Francisco de Vitoria el derecho de gentes no solo rige entre individuos sino también entre naciones y Estados. Por su parte Francisco Suárez encuentra en el derecho de gentes dos características primordiales: 1) es simplemente derecho positivo humano distinto del derecho natural tanto en su esencia como en su universalidad y mutabilidad y 2) es un derecho que regula las relaciones entre los pueblos. En la actualidad y a la que el autor se refiere, es aquella expresión derecho de gentes que ha sido reemplazada por la de Derecho Internacional Público. No obstante se conserva en el idioma alemán a través de la palabra *Völkerecht* que significa Derecho Internacional. **Diccionario Jurídico Mexicano.**- 9ª. ed.- Edit. UNAM-Porrúa.- México.-1996.- Vol. 2.- pg. 978.

Esta norma, universalmente reconocida como proposición jurídica internacional, suele formularse así: un Estado existe en el sentido de la comunidad jurídica internacional cuando se establece un poder independiente de dominación sobre los hombres que habitan un determinado territorio; con otras palabras cuando adquiere eficacia real dentro del ámbito, un orden colectivo de la conducta humana, que no tiene sobre sí otro orden que el del Derecho Internacional. ¹¹

Un Estado puede existir de hecho sin que su existencia sea jurídicamente reconocida; es decir, sin que su personalidad jurídica internacional sea reconocida o declarada por otros Estados, pero esta propia existencia confiere ya al Estado ciertos derechos inherentes a su personalidad como tal.

El reconocimiento de la capacidad jurídica de un Estado puede ser, expreso o tácito, según se exteriorice a través de la declaración formal o mediante el concreto establecimiento de relaciones diplomáticas u otro género de negociaciones.

¹¹ Cfr. Kelsen, Hans.- **Teoría General del Derecho y del Estado.**- Trad. Eduardo García Máynez.-2ª. ed.- Edit. UNAM.- México.- 1988, pg.-262.

La coexistencia de los Estados en una comunidad jurídica implica, un conjunto de facultades y deberes recíprocos.

Así los derechos de existencia y soberanía exterior o independencia de un Estado son considerados como fundamentales en Derecho Internacional y comportan correlativamente, el deber de los otros Estados de respetarlos. De aquellos derechos derivan, ya por admisión consuetudinaria o por establecimiento expreso, los de legación, de negociación o tratado, de respeto mutuo, de libre comercio, de conservación, defensa y seguridad.

A los fines del reconocimiento de la capacidad jurídica internacional y de sus consecuentes facultades y deberes, se han intentado diversas clasificaciones de los Estados según su estructuración.

Prevalece en doctrina el criterio que divide a los Estados en simples y compuestos según que posean una organización política unitaria o que resulten de la reunión de varios Estados bajo un gobierno común. Los primeros no ofrecen ningún problema en lo concerniente

a la capacidad internacional, la cual les es plenamente reconocida. Los Estados compuestos en cambio, exigen, a los efectos de la determinación de esa capacidad, una serie de consideraciones sobre el carácter de su estructuración.

Se han clasificado a los Estados compuestos en dos grupos, a saber: Uniones de Estados; Confederaciones y Estados Federales.

- Uniones de Estados integradas por dos o más Estados independientes y autónomos, pueden las Uniones de Estados estructurarse como Uniones Personales, Reales o Incorporadas.

La Unión Personal resulta de la reunión de dos Estados independientes bajo el vínculo de un solo monarca. Ambos Estados conservan sin embargo, su personalidad internacional, en lo que concierne a sus relaciones con otros Estados. Tales, por ejemplo, son las Uniones de Países Bajos y Luxemburgo; Dinamarca e Islandia, hoy Estados Independientes.

La Unión Real de dos Estados, aunque permite la autonomía interna de cada uno de ellos, constituye en cambio una única personalidad jurídica internacional; es decir, para la comunidad jurídica internacional existe un solo Estado. Puede citarse por ejemplo la Unión integrada entre Suecia y Noruega desde 1815 a 1905 y la constituida por el Imperio Austro-Húngaro hasta los Tratados de Saint-Germain (1919) y de Trianon (1920).

La Unión Incorporada, por su parte, representa un grado de mayor vinculación que el anterior ya que cada uno de los Estados incorporados, que en su conjunto constituyen una sola personalidad jurídica internacional carecen, generalmente, de autonomía interior. Tal es el caso, por ejemplo, del Reino Unido de la Gran Bretaña en el que Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte integran un Estado de estructuración casi unitaria.

- Confederación de Estados y Estados Federales. Varios Estados que se unen constituyen una Confederación o un Estado Federal según el grado de delegación de

poderes hecha por los Estados miembros al Estado Central que integran.

En la Confederación puede subsistir, conjunta y simultáneamente, la personalidad internacional del Estado Central y la de todos o algunos de los Estados miembros según la amplitud y límites de la delegación de poderes que hagan éstos.

Pero en el caso del Estado Federal, los Estados componentes carecen de capacidad en sus relaciones exteriores. Esta capacidad es ejercida en modo exclusivo por el Estado Federal a quien el Derecho Internacional concede el carácter de sujeto.

1.2 FEDERACIÓN.

1.2.1 CONCEPTO DE FEDERACIÓN.

Cuando se cita a la Federación, nos dice Rafael de Pina, se alude a un "...sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica

propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución...".¹²

Desde el punto de vista jurídico una Federación está organizada sobre la base de reconocer dos órdenes normativos distintos: uno que tiene validez para todo el territorio de un Estado y otro, en que las normas son válidas para distintas partes del territorio, es decir, existe un orden jurídico nacional con normas que son reconocidas por todas las partes federadas y un orden jurídico local, con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la federación. En la creación de estas normas intervienen órganos legislativos diferentes, pues unas son originadas en un parlamento nacional y las otras por un parlamento regional.

El federalismo describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el

¹² Pina Vara, Rafael de.- **Diccionario de Derecho.**- 29ª. ed.- Edit. Porrúa.- México.- 2000.- pg. 287.

sistema político general de un país, las cuales mantiene su integridad política esencial.

Existen en los sistemas federales una distribución del poder entre el gobierno nacional o central y los gobiernos regionales constitutivos de la federación, cuya finalidad se encuentra en la protección de existencias tanto del gobierno nacional como de sus estados y el respeto a todos los gobiernos, con la exigencia de que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante una forma de organización; por lo tanto el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones.

Las entidades integrantes del sistema federal son consideradas como partes del todo nacional, que permite al federalismo orientar el desarrollo en todos los órdenes de un gobierno nacional con vínculos directos con el pueblo y con los gobiernos constitutivos que conforman la federación.

1.2.2 ELEMENTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO¹³.

En primer término, el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario precisamente, el contraste entre uno y otro modelo nos permitirá elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común

¹³ Los apartados titulados: Elementos Básicos del Federalismo, Principios Característicos del Sistema Federal, Federalismo y Soberanía; y El Federalismo y la Constitución Permanente del Estado; fueron tomados del siguiente trabajo Guillen López Tonatiuh.- Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia.- <http://decey.ife.org.mx/federalismo.htm#introduc.->

de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los *Länders* en Alemania o los *cantones suizos*), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.

El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: “autogobierno más gobierno compartido”.¹⁴

¹⁴ Elazar Daniel Judah.- **Exploración del federalismo**.- Trad. De José María Solé Alseda.- S.N.E.- Edit Hacer.- Barcelona.- 1990, pg. 32.

La historia conceptual y social del federalismo se remonta a siglos. En cuanto principio, como estructura dual de gobierno y como resultado de un acuerdo o alianza entre partes, algunos autores remontan su origen a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. Por supuesto, remontar a esas experiencias el origen del federalismo supone un acotamiento del concepto, limitándolo a su contenido etimológico en cuanto "alianza" (del latín *foedus*) entre entes políticos para crear una estructura orgánica superior, generalmente motivada por factores militares. Se justifica situar en esas épocas los antecedentes del federalismo dado que esas antiguas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.

Como ha ocurrido con todas las expresiones de la sociedad humana, la experiencia del federalismo es previa a su conceptualización y análisis. Este planteamiento, que en primera instancia resulta obvio, tiene utilidad para argumentar que detrás del modelo federal de organización del Estado ha existido una

necesidad práctica de organización de las sociedades. El federalismo no es simplemente una idea que una vez concebida se haya traducido en práctica. La relación es distinta. Se trata primero de una práctica, a la cual se construye su concepto y que, posteriormente, éste ha tenido alguna capacidad para orientar el desarrollo de aquélla. La necesidad histórica del federalismo, si podemos llamar así a la práctica humana que lo ha construido, implica entonces que no pueda inventarse o decretarse para determinada sociedad o para cualquier tiempo en la evolución del Estado; requiere de determinadas condiciones sociales que lo hagan factible y necesario.

Quien ha sido reconocido como el primer teórico del federalismo es Johannes Althusius (Althusius, 1557-1638), holandés de formación calvinista, quien en su estudio sobre la evolución de las asociaciones humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Sus reflexiones fueron influidas tanto por la experiencia de los aliancistas de los cantones suizos, como por la propia evolución de su país, que una vez conseguida la independencia del reino español en 1579 constituyó las Provincias

Unidas de Holanda (*United Provinces of the Netherlands*). Las aportaciones de Althaus fueron complementadas por Hugo Grocio (1583-1645), quien desde una perspectiva del Derecho Internacional exploró los cimientos legales para las relaciones entre los Estados, tanto en periodos de guerra como de paz, al explorar entre éstas al federalismo como modelo de acuerdo o pacto entre naciones.

Posteriormente, la declinación del absolutismo monárquico y la expansión del pensamiento republicano incidieron en una concepción más afinada del federalismo como modelo de gobierno, especialmente la elaborada por Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755) en 'El espíritu de las leyes', publicado en 1750. Además de argumentar las bondades de la clásica división de poderes en un Estado, ¹⁵Montesquieu, en su análisis de los modelos de gobierno, menciona a la república federativa: "Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades

¹⁵ Al considerar los principios establecidos por John Locke (1632-1683).

que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados".¹⁶

Hasta ese momento, a mediados del siglo XVIII, la experiencia histórica más importante del federalismo era la Confederación Suiza, integrada por cantones habitados por diferentes grupos lingüísticos y religiosos y que, aún ahora, con una trayectoria de más de 700 años, constituye el ejemplo más añejo de democracia y de modelo federal.¹⁷ Para un periodo que en Europa se caracterizaba por la renovación de las ideas políticas, el ejemplo suizo influyó en las reflexiones que hasta ese momento se hicieron sobre el modelo federal de gobierno,¹⁸ si bien, cabe indicar, durante esa época las prioridades se dirigían más a cuestionar al modelo

¹⁶ Citado por Croisat Maurice.- **El federalismo en las democracias contemporáneas.**- S.N.E. Editorial Hacer.- Barcelona.- 1994, pg. 18.

¹⁷ Actualmente Suiza es una Federación integrada por 26 cantones y seis semicantones, con una población ligeramente superior a siete millones de habitantes, con cuatro idiomas (alemán, francés, italiano y rético) y además con una mezcla religiosa de protestantes y católicos, lo cual ilustra sobre su extrema diversidad y la eficacia de su sistema federal para conservar la unidad a lo largo de siglos.

¹⁸ La teoría sobre el contrato social de J. J. Rousseau (1712-1778) tuvo como una referencia empírica a su natal Ginebra, uno de los actuales cantones suizos

monárquico y menos a precisar el contenido ideal de los proyectos republicanos. No está de más indicar que el federalismo no estaba en la primera posición entre las alternativas; en la mayoría de los casos, las naciones europeas tenían un perfil relativamente integrado -construido por las monarquías-, por lo cual no cabía la posibilidad de alianzas de tipo federal. El Estado unitario era el modelo dominante, como proyecto y como idea política. En Francia, por ejemplo, país en donde con mayor creatividad se estudiaban modelos de Estado posmonárquicos, finalmente su evolución lo condujo en una dirección ajena al modelo federal y, por el contrario, siglos después arribó al prototipo unitario de Estado democrático. Como ocurría en la mayoría de las naciones europeas, sus condiciones históricas no eran propicias para una alternativa federalista. Hasta el siglo XVIII las experiencias federalistas fueron más una excepción que una regla.

En el territorio del norte de América, colonizado por los ingleses, las condiciones políticas y sociales fueron particularmente consistentes con el modelo federal cuyas nacientes sociedades evolucionaron ajenas a las añejas ataduras de las monarquías, de su cultura y de

sus elites gobernantes. ¹⁹Para las reflexiones políticas de entonces, en el norte del continente americano el sistema federal, ya era una idea conocida, lo mismo que, el concepto de separación de poderes valorado como modelo ideal de Estado republicano. No obstante, cabe destacar que el federalismo como opción política para la formación del nuevo país -Estados Unidos de América- fue más un producto impuesto por las circunstancias históricas que un deliberado proyecto diseñado de antemano. ²⁰Lo anterior no impidió

¹⁹ En este aspecto, el colonialismo inglés fue mucho menos opresivo que el colonialismo de los españoles o portugueses en América, lo cual permitió desde un principio el desarrollo de formas innovadoras de organización social y política. En algunos momentos y regiones, incluso la presencia del gobierno inglés era menos que simbólica. 'La debilidad de la autoridad real en la política de las provincias en América era sorprendente. En algunas áreas, particularmente en las colonias incorporadas de Nueva Inglaterra durante el siglo XVII y en las colonias de propiedad británica a lo largo de su existencia entera, se carecía de la autoridad real impuesta mediante la persona de algún gobernador responsable ante la Corona. La distancia que separaba a Inglaterra de América, las poderosas presiones que ejercían las colonias sobre los funcionarios reales y la ineficacia inevitable de cualquier burocracia enorme, fueron factores que sirvieron para debilitar al poder británico y fortalecer a los líderes de las provincias en los asuntos de las colonias. Durante el siglo XVIII las legislaturas en las colonias ganaron autoridad sobre sus propias prerrogativas parlamentarias, consiguiendo la responsabilidad primaria en la legislación relativa a impuestos y defensa para finalmente asumir el control sobre los sueldos pagados a los funcionarios de la Corona". **Enciclopedia Británica**.- ed. 1997.- Tomo III.

²⁰ Cuando comenzaron los conflictos entre las colonias en América y la monarquía británica, éstos fueron motivados por las alzas de impuestos y, sobre todo, por restricciones aduaneras. Ni siquiera la misma independencia había sido un proyecto premeditado, menos aún la integración federal de las colonias. Una vez declarada la independencia, en 1776 entonces se debatió

que la particular combinación entre la coyuntura de las emancipadas colonias británicas y los antecedentes del pensamiento político europeo, motivaran un original desarrollo del sistema federal, así como, de los conceptos políticos con los cuales emergió. La relevancia de esta experiencia radica en sus importantes aportes a la evolución del Estado, en general, y del sistema federal, en particular.

Es un hecho reconocido que el federalismo moderno surgió con Estados Unidos, cuyo sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional *determinado y limitado* en sus poderes por el pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la Federación como del Estado nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional. Los rasgos de este nuevo Estado contemplaban la división de poderes, a la cual los propios estados federativos ya se habían adelantado. En este modelo del federalismo, originalmente el Poder Legislativo es el que tendería a ser dominante, al quedar éste

la forma de gobierno que derivó en el pacto federal y en la modernización de este sistema.

integrado por dos cámaras, la primera que representa a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda que representa a la población (Cámara de Representantes). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional -con funciones y recursos limitados- y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados.

1.2.3 PRINCIPIOS CARACTERÍSTICOS DEL SISTEMA FEDERAL.

Los principios característicos de este modelo de gobierno son:

- Principio de separación: una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- Principio de autonomía: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.

- Principio de participación: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales.

1.2.4 FEDERALISMO Y SOBERANÍA.

La evolución del concepto de soberanía está asociada directamente con la historia del federalismo, pero además con la evolución del concepto de democracia.²¹ Cuando el pueblo es el soberano y asume su capacidad para determinar al Estado y las leyes, lo que sucede es una radical inversión de las relaciones entre el Estado y los individuos. Entre los siglos XVII y XVIII, en plena renovación de las ideas políticas y de las instituciones de gobierno, cuando en Europa cundían los cuestionamientos a la monarquía absoluta y se intentaba transitar hacia modelos constitucionales y republicanos, en la práctica todavía existía la subordinación de los individuos al Estado y, más específicamente, al monarca, Como ejemplo extremo citamos la célebre declaratoria absolutista del rey francés Luis XIV

²¹ Como puede suponerse, el federalismo impulsa un concepto de soberanía compatible con las formas más desarrolladas de la democracia sin excluir, por supuesto, que la democracia pueda tener otras fuentes que expliquen su evolución, tanto en Estados unitarios como en sistemas federales.

(1710-1774), quien argumentaba a su persona como fuente de la soberanía y del Estado. *L 'état, c 'est moi*:

*“Sólo en mi persona reside el poder soberano, y es exclusivamente gracias a mí que las Cortes reciben su existencia y su autoridad. La autoridad sólo puede ser ejercida en mi nombre... Pues sólo a mí pertenece el poder legislativo... Todo el orden público emana de mí, puesto que yo soy el guardián supremo... Los derechos e intereses de la nación... están necesariamente unidos a mi persona y sólo pueden descansar en mis manos.”*²²

Desde este contexto político, resulta evidente el revolucionario significado de invertir los términos en la relación entre los individuos -ciudadanos ahora- y el Estado, mediante la redefinición de la soberanía. Como se ha indicado, la primera experiencia que trajo a las instituciones y al Derecho ésta inversión del concepto ocurrió con el surgimiento de Estados Unidos, cuya independencia de la Corona británica no sólo marcó el nacimiento de una nueva nación,

²² Citado en Held David.- **La democracia y el orden global**. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.-Trad. Sebastián Macuzza.- S.N.E.- Edit. Paidós.- Barcelona.- 1997, pg. 58.

sino además el comienzo de una nueva práctica del poder político. A partir de entonces, la sociedad, los ciudadanos o el pueblo, fueron quienes determinaban al Estado y a su organización federal. En lo anterior puede resumirse el avance práctico de la democracia que se expresó en el citado ejemplo, sin excluir, por supuesto, que cada nación que siguió la ruta del federalismo resolviera de manera particular la articulación entre estos conceptos, que en la teoría política guardan una estrecha relación.

Lo relevante es que la soberanía como atributo del pueblo es un concepto de una profunda esencia democrática, pues implica el derecho ciudadano (en cuanto sociedad civil) a definir al Estado y a las leyes. Adicionalmente, el concepto tiene implícita la idea de secularización del Estado, al tener éste su origen en el pueblo, al concluir así con los pretendidos vínculos divinos que acompañaban al absolutismo monárquico o que legitimaban el poder político. Ahora bien, cabe anotar que si bien la *soberanía del pueblo* es la forma más democrática del concepto, no es la única vigente. La persistencia de las modernas monarquías constitucionales, entre las cuales incluso hay ejemplos de algunas que transitaron hacia

formas federales de gobierno -notoriamente Canadá y, más recientemente, Bélgica-, demuestra que la democracia y la ciudadanía, han podido convivir con conceptos y prácticas políticas que no expresan la radicalidad de la soberanía popular. En todo caso, al considerar la experiencia histórica, lo que se puede argumentar es que existe una fuerte tendencia de los sistemas federales a tener su asiento en el concepto de soberanía popular, a la secularización del Estado y, por lo mismo, a reducir las formas de gobierno tradicionales -las monarquías, por ejemplo- a figuras poco más que simbólicas, en caso de persistir.

Si estos rasgos son correctos, la conclusión es que entre el federalismo y la democracia existe una fuerte conexión, tanto conceptual como práctica, especialmente por el intermedio de la soberanía popular, si bien no es ésta el único factor. El federalismo implica a la democracia, aunque la democracia no implica necesariamente al federalismo, como fehacientemente lo muestran los Estados unitarios democráticos.

1.2.5 EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN PERMANENTE DEL ESTADO.

A diferencia de las perspectivas que explican al Estado como una creación perdida en el pasado, como una concesión divina o como una tradición que se remonta al origen de los tiempos, el federalismo tiene un concepto del Estado que supone su determinación permanente. No es algo que se forme de una vez y para siempre; tampoco algo que pueda adquirir independencia por y para sí mismo: explícitamente está encuadrado en un sistema de relaciones que le asigna su forma y contenido, es decir, su organización y poderes específicos.

Con independencia de las particularidades que pueden asumir los sistemas federales, la constante es que suponen un proceso *constitutivo* del Estado. Este planteamiento resulta claro en las experiencias históricas en las cuales directamente del pacto federal se crea un Estado nacional, como ha sido el caso de algunos países poscoloniales que, al adquirir su independencia, se integran de manera federal; pueden encontrarse estas experiencias en el

continente americano²³ y en Africa²⁴, remitiéndonos a las más conocidas. En estas situaciones, el surgimiento de la nación, de su forma federal y del Estado nacional transcurren simultáneamente, siendo este proceso una de las facetas del término 'constitutivo' al que hemos aludido. En el origen de los Estados federales existe, así, un primer momento de formación del Estado, producto de una determinación que le es externa: el Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas.

Por otro lado, en experiencias históricas de países unitarios que transitan al federalismo -como Bélgica, recientemente-, el efecto constitutivo del Estado es menos evidente que en la situación descrita arriba, pero igual existe. En estos casos, la evidencia más significativa son los cambios en las constituciones, que pueden reflejarse tanto en reformas parciales como en documentos completamente originales. Lo importante es que el efecto es el mismo: el Estado -ahora federal- también es constituido.

²³ Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Venezuela y México.

²⁴ Nigeria, Sudán y, de manera más reciente, Sudáfrica, que se encuentra en una transición al federalismo. Cabe mencionar que en el continente africano también han ocurrido transiciones de Estados federales a unitarios, como fueron los casos de Libia (1963) y de Camerún (1972).

Si se consideran los dos tipos de situaciones, de federalismos que nacen junto con las naciones, o de naciones que transitan al federalismo, en el origen de este último se expresa una primera dimensión del efecto constitutivo del Estado, lo cual quiere decir, en los términos empleados previamente, que estamos frente a un Estado acotado, determinado y definido por un proceso y por actores que le son externos: un Estado con poderes delimitados y con mandatos expresos. Ahora bien, sin negar que el momento fundante es esencial en el proceso federal, no agota otra característica igualmente importante del efecto constitutivo: que éste es permanente, continuo a la dinámica de los sistemas federales. No se agota con su génesis.

Lo anterior se debe a que el federalismo es un sistema de relaciones que configuran de manera permanente su estructura dual, entre las partes federadas y el Estado nacional. Debido a esta condición dual del sistema, el Estado nacional nunca puede distanciarse o separarse de las entidades federativas, sean éstas repúblicas, *Länders*, comunas, cantones o estados. De producirse esa distancia o separación, el federalismo cambiaría su naturaleza;

se trataría de otra clase de organización y no de un sistema federal²⁵. Existe entre ambos órdenes una vinculación continua en la cual predomina (o nominalmente debiera hacerlo) la voluntad de las partes federadas y no el Estado nacional resultado de su federación. Es condición esencial del modelo federal que la voluntad de las partes se refleje en la integración de la voluntad general nacional, *de manera permanente*, es decir, no puede ser que en un tiempo original sí se dé esta integración, y después no. Tampoco puede ser que el Estado nacional adquiera una posición que lo separe de las partes federadas ni, mucho menos, que asuma una posición de dominación sobre éstas. Por estos motivos, en la medida en que la relación federal es permanente, también resulta permanente su efecto constitutivo del Estado.

²⁵ Las palabras "separación" y "distancia", como están aplicadas aquí, no excluyen que entre el Estado nacional y las partes federadas exista una determinada distribución de poderes y que, por lo mismo, incluso puedan reclamarse "soberanías" recíprocas. La separación o distancia deben, entonces, comprenderse como momentos extremos, en donde las relaciones o vínculos expresos del sistema dejan de funcionar y en la práctica conducen a la ruptura del federalismo y a la creación de Estados unitarios. Adicionalmente, la "separación" y la "distancia" pueden también tener un momento extremo cuando se ubican en la dirección inversa, es decir, como "no separación" o "no distancia". En este último caso, el resultado también conduce a un modelo de Estado unitario al dejar de existir un sistema de relaciones entre las entidades federadas y el Estado nacional

Los anteriores son los conceptos y relaciones implícitos en el modelo; otra es la dinámica de su práctica, que añade importantes matices y oscilaciones en el tiempo. Al respecto, la experiencia muestra que los gobiernos nacionales tienden a predominar por encima de los gobiernos federados, como ha ocurrido especialmente durante la primera mitad del siglo XX y hasta antes de la dinámica contemporánea de globalización de las relaciones sociales.²⁶ La experiencia histórica, cabe aclarar, no descalifica o anula los supuestos del modelo, pues también éstos son fuerzas

²⁶ En términos muy generales, las crisis económicas y la consecuente necesidad de regulación de los ciclos de la economía han sido factores que promovieron una dinámica fuertemente expansiva de los Estados nacionales, ya sea como actores económicos directos o bien como soporte de las necesidades sociales mínimas de la población. Este fenómeno fue una tendencia prácticamente universal entre la crisis mundial de 1929 y hasta finales de los años setenta. Para las naciones con organización federal, la dinámica implicó una ampliación y concentración de funciones públicas y de poder político por los Estados nacionales, en demérito de las entidades federadas, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En las décadas de los ochenta y los noventa el proceso se ha revertido, ahora motivado especialmente por la economía global y por la creciente incapacidad de los Estados nacionales para regular los ciclos económicos como en el pasado, al comenzar con sus propias finanzas. Desde una perspectiva administrativa, este último periodo se ha caracterizado por una universalización de las políticas de descentralización y/o de fortalecimiento del federalismo, en su caso. Con esta perspectiva, para los países federales el balance del siglo implica que puedan oscilar entre distintos márgenes de centralización y descentralización, sin perder su carácter federal, en la medida en que conserven lo esencial del sistema de relaciones: autogobierno más gobierno compartido, como precisa Elazar, J. Daniel.- **Exploración del federalismo.**- Op. Cit.- pg. 32

políticas actuantes presentes en la naturaleza del sistema federal. A donde conduce la contradicción es a reconocer que en todo sistema federal coexiste una tensión de variable intensidad entre el gobierno nacional y los gobiernos federados, que a su vez refleja una tensión en la distribución del poder político. Esta relativa inestabilidad es inevitable en el federalismo y sus soluciones prácticas han conducido a escenarios que se reflejan en dinámicas de centralización y de descentralización en la administración pública, o bien en permanentes coordinación, negociación o conflicto entre poderes nacionales y regionales. Estas posibilidades son una parte *normal* del sistema federal; lo excepcional sería que no existieran.

Cabe aclarar que la inestabilidad relativa no significa crisis, sino variables de interacción, legítimas en la medida en que asumen los canales formales establecidos por el modelo. Precisamente, como parte inherente al federalismo existe una instrumentación formal que regula las relaciones y sus formas, estableciendo límites a ese ambiente interno de inestabilidad relativa, lo cual le impide al modelo

sucumbir.²⁷ Son varios los instrumentos formales que administran la inestabilidad relativa del sistema: el principal es la dinámica de integración de los poderes nacionales -que en particular se refleja en los sistemas electorales-, que permite a las partes federadas una posición permanente de representación en los órganos nacionales. Destaca como instancia común la función legislativa y su composición bicameral, en donde la representación de las partes federadas adquiere mayor relevancia, como ocurre en los senados. Entre los recursos adicionales se encuentran las reformas a la Constitución general, que supone la aprobación de las entidades federadas, así como determinadas políticas -como reformas fiscales o programas de implicaciones etnolingüísticas, por ejemplo- cuyos efectos las obliga a ser negociadas con las entidades. Y, finalmente, entre los instrumentos de interrelación cotidiana se encuentran los recursos de coordinación intergubernamental, que

²⁷ Lo anterior no excluye que la historia muestre dramáticas historias de federalismos que jamás lograron administrar su inestabilidad relativa, lo cual se explica, en buena medida, porque su integración federal no fue un proceso federalista (pacto, acuerdo), sino un derivado de otros factores, como la guerra y las anexiones. Entre los ejemplos más recientes de crisis de federaciones se encuentra el desplome de la ex URSS, que sin duda ha modificado la historia contemporánea de la humanidad. Stephen Randall y Roger Gibbins (eds.).- **Federalism and the New World Order Calgary.**- University of Calgary Press.- 1994, pg. 290.

permanentemente reflejan los equilibrios entre las dinámicas nacionales y los requerimientos específicos de las partes federadas.

1.2.6 PRINCIPAL EXPONENTE DEL SISTEMA FEDERAL.

1.2.6.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

El federalismo norteamericano es un ejemplo indiscutible del éxito de un sistema que ha podido permitir, sin suprimir las diversidades, la formación y desarrollo de un gran pueblo y la eficacia de un Gobierno nacional. Cuando las Trece Colonias norteamericanas declararon su independencia de Gran Bretaña, el 4 de julio de 1776, reconocieron la necesidad de coordinar sus esfuerzos en la guerra y cooperar entre sí en general. Para este propósito adoptaron los 'Artículos de Confederación', una constitución que al crear una liga de Estados soberanos comprometió a los Estados a cooperar entre ellos en cuestiones militares, en política exterior y en otras áreas importantes. Los Artículos de Confederación apenas eran suficientes para mantener unidos a los Estados durante la guerra contra Inglaterra y, al terminar con éxito esa guerra, se desbarataron

por completo al perseguir los Estados sus propios intereses en lugar de los intereses nacionales de los nuevos Estados Unidos.

1.2.6.2 ORIGEN Y DESARROLLO DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO.

Con el fin de remediar los defectos de Los Artículos (o, en palabras de la Constitución de 1787, "crear una unión más perfecta"), George Washington, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay y otros líderes nacionalistas exhortaron a los Estados a enviar delegados a una convención constitucional convocada en la ciudad de Filadelfia en mayo de 1787. Fue, naturalmente, esa convención la que produjo la Constitución de Estados Unidos.

Los redactores de la Constitución rechazaron tanto el modelo de gobierno confederado como el unitario. En cambio, basaron el nuevo gobierno norteamericano en una teoría enteramente nueva: el federalismo. En una Confederación, los Estados miembros constituyen la unión. Los Estados son soberanos y los habitantes son ciudadanos de sus respectivos Estados, no del gobierno

nacional. Por el otro lado, en un sistema unitario, el gobierno nacional es soberano, y los Estados, si es que existen, son meramente brazos administrativos del gobierno central. En el sistema federal norteamericano, el pueblo conserva su soberanía básica y delega ciertos poderes al gobierno nacional y reserva otros poderes para los Estados. Los habitantes son ciudadanos tanto del gobierno general como de sus respectivos Estados.

Esta breve historia es importante por dos razones. Primero, el sistema federal norteamericano no se trata simplemente de una jerarquía descentralizada. Los Estados no son unidades administrativas que solamente existen para poner en vigor las políticas de un gobierno central. Los Estados son constituciones políticas totalmente funcionales por su propio derecho, facultados por el pueblo norteamericano para formular una extensa gama de políticas para sus propios ciudadanos.

Segundo, los redactores de la Constitución anticiparon que los Estados serían los principales formuladores de política en el sistema

federal. Los poderes conferidos al gobierno federal son relativamente pocos y mayormente tienen que ver con asuntos exteriores, militares y cuestiones económicas nacionales, como el libre movimiento del comercio a través de las fronteras entre los Estados. La mayoría de las cuestiones de política interna quedaron para ser resueltas por los Estados conforme a sus propias historias, necesidades y culturas.

Los primeros 75 años del desarrollo norteamericano (1790- 1865) se caracterizaron por sus conflictos constitucionales y políticos acerca de la naturaleza del federalismo norteamericano. Casi de inmediato, George Washington, Alexander Hamilton, John Jay, John Marshall y sus colegas federalistas arguyeron en favor de una interpretación expansiva de la autoridad federal, mientras que Thomas Jefferson, James Madison, Spencer Roane y sus aliados partisanos, sostuvieron que la unión norteamericana era poco más que una Confederación en la que el poder y la soberanía permanecían en los Estados. Para la década de 1850, el debate se concentró en que si la esclavitud era una cuestión de política nacional o de los Estados.

La Guerra Civil norteamericana (1860-1865) ayudó mucho a resolver estas cuestiones del federalismo. La victoria del norte y la subsiguiente adopción de la 13ra, 14ta y 15ta enmiendas a la Constitución terminaron con la esclavitud, definieron la ciudadanía nacional, limitaron el poder de los Estados en las áreas de los derechos y las libertades civiles y, en general, establecieron la supremacía de la Constitución y las leyes nacionales sobre las de los Estados. Las cuestiones del federalismo siguieron, naturalmente, y durante el primer tercio de este siglo, el Tribunal Supremo de Estados Unidos expresó con frecuencia consideraciones de federalismo para limitar la autoridad federal sobre la economía. Dos acontecimientos, sin embargo, llevaron a la expansión de la autoridad federal y, según algunos críticos, produjeron un desequilibrio en el federalismo norteamericano:

Primero, de conformidad con los programas de Acción Nacional o "Nuevo Trato" del presidente Franklin D. Roosevelt, las funciones del gobierno federal se expandieron enormemente. Fue este Nuevo Trato el que produjo el Seguro Social, la compensación por

desempleo, los programas federales de asistencia social, los programas de estabilización de precios en la industria y la agricultura y la negociación colectiva para los sindicatos laborales. Muchos de estos programas, aunque financiados por el gobierno federal, eran administrados por los Estados, lo que produjo el sistema de subvenciones federales. El Tribunal Supremo de Estados Unidos aprobó esta función federal expandida y, a partir de 1937, prácticamente permitió que el gobierno nacional definiera el alcance de su propia autoridad.

Segundo, durante las décadas de 1950 y 1960, se empezó a percibir al gobierno nacional como el principal promotor y defensor de los derechos y las libertades civiles. En una serie de decisiones muy importantes, el Tribunal Supremo de Estados Unidos anuló la segregación racial respaldada por los Estados, las leyes estatales que discriminaban a las mujeres, y los procesos penales estatales que violaban la disposición sobre el debido procedimiento jurídico contenida en la 14ta Enmienda. De esta manera, la gente se dirigía a las instituciones del gobierno federal (especialmente el Tribunal

Supremo de Estados Unidos) en busca de defensa de sus propios gobiernos estatales.

Estos dos acontecimientos requirieron la reconsideración del federalismo. Hasta el Nuevo Trato, el concepto de federalismo que predominaba era el de un "federalismo doble", un sistema en el que el gobierno nacional y los estados tenían responsabilidades totalmente separadas. De esta manera, la política exterior y la defensa nacional incumbían solamente al gobierno federal, mientras que las cuestiones de educación y derecho familiar eran exclusivamente responsabilidad de los estados. El Nuevo Trato desbarató esta distinción artificial y dio origen a la noción del "federalismo cooperativo", un sistema en el que el gobierno nacional y los gobiernos estatales pueden cooperar a fin de abordar una amplia gama de problemas sociales y económicos.

El federalismo cooperativo caracterizó las relaciones intergubernamentales durante la década de 1950 y parte de los años sesenta. El instrumento principal del federalismo cooperativo

fueron las subvenciones federales, un sistema mediante el cual el gobierno federal utiliza sus recursos financieros mayores y les da a los estados, dinero para que persigan metas mutuamente acordadas. La construcción del sistema de carreteras interestatales en Estados Unidos durante los años cincuenta y sesenta se menciona generalmente como un ejemplo de federalismo cooperativo que dio los mejores resultados. El gobierno federal suministró hasta el 90 por ciento del costo de construcción de las carreteras, proporcionó a los estados asistencia técnica para construir las carreteras y, en general, estableció las normas para las nuevas carreteras. Las carreteras en sí fueron construidas y mantenidas por los estados.

Es necesario aclarar tres puntos acerca de este tipo de federalismo cooperativo. Primero, el gobierno federal y los estados convinieron en los objetivos; ambos querían que se construyeran las carreteras. Segundo, solamente el gobierno federal y los estados estuvieron involucrados en los programas. Las ciudades y otras unidades de los gobiernos locales no fueron partícipes plenos en el federalismo cooperativo de los años cincuenta y principios de los años sesenta.

Tercero, los programas de subvención federal afectaron solamente a un número pequeño de áreas políticas; la mayoría del financiamiento se destinó a la construcción de carreteras y aeropuertos y al desarrollo urbano y de viviendas. Tan recientemente como en 1963, el financiamiento total de todas las subvenciones federales ascendía solamente a unos nueve mil millones de dólares.

Pero este tipo de federalismo cooperativo terminó a mediados de la década de 1960. Conforme a los programas de la Gran Sociedad del presidente Lyndon B. Johnson, el gobierno federal algunas veces sancionó programas de subvención federal en los que los estados tenían poco interés, algunas veces hasta hacer caso omiso a su activa oposición. Segundo, los fondos federales con frecuencia se entregaban directamente a unidades locales de los gobiernos: condados, ciudades, pueblos pequeños, escuelas y a otros distritos especiales. Tercero, mientras que los programas anteriores de subvención federal se limitaban a unas pocas áreas en las que el gobierno federal y los estados concordaban, la 'Gran Sociedad' llegó

prácticamente hasta cada área política -educación, policía y protección de incendios, conservación histórica, bibliotecas públicas, cuidado de salud infantil, renovación urbana, parques y recreos públicos, sistemas de aguas cloacales y aguas corrientes y transporte público-.

Todo esto tuvo dos consecuencias. Primero, aumentó tremendamente la cantidad de los participantes en el sistema intergubernamental, de 51 (los estados y el gobierno federal) a las aproximadamente 80.000 unidades de gobiernos locales que existían en ese tiempo. Segundo, las subvenciones federales, que anteriormente afectaban únicamente a unas pocas áreas políticas, ahora afectaban a casi todas las áreas de la vida pública. Esto creó una cantidad de problemas administrativos y políticos (coordinación, rendición de cuentas, prioridades, microadministración, etc.), los que el experto en ciencia política David Walker resumió con la frase, "la hiperintergubernamentalización" de la política pública norteamericana.

El presidente Richard M. Nixon trató de arreglar todo esto con la consolidación de los programas pequeños de subvenciones categóricas en programas de subvenciones fijas en bloque más grandes, sobre los que los estados tendrían una mayor discreción. Sin embargo, en términos generales, sus esfuerzos fracasaron. Para cuando dejó la presidencia, había más programas de subvenciones (más de 600) que cuando asumió el cargo. La presidencia de Ronald Reagan pareció ofrecer una solución. Si bien Reagan respaldó muchas de las soluciones propuestas por Nixon, su efecto mayor fue en los gastos federales, los que causaron que los norteamericanos no sólo reconsideraran el federalismo, sino que también la función del propio gobierno.

El presidente Reagan hizo de la propuesta de un nuevo federalismo la piedra angular de su administración. El 25 de enero de 1983 afirmó que su propuesta federalista consistía en devolver sus funciones a los estados y las entidades locales para que actuaran como laboratorio dinámico de cambio en una sociedad creativa. La propuesta de Reagan tuvo dos partes: la primera consistió en

entregar a los estados la realización de programas que habían sido acometidos por el gobierno federal, tales como ayuda familiar y de bonos para la compra de alimentos. La segunda contempló la sustitución de las subvenciones federales denominadas categoriales (sujetas a una serie de condiciones muy estrictas) por block grants (subvenciones en bloque), que permiten subvencionar económicamente a los estados sin tantos obstáculos.

Reagan, al procurar una función más reducida del gobierno, especialmente el gobierno federal, luchó con éxito en favor de mayores gastos para la defensa, recortes tributarios, y niveles más altos (o por lo menos sostenidos) de pagos del Seguro Social. El resultado fue que hubiese menos y menos dinero disponible para los programas de subvenciones federales internas. Mientras que los gastos en subvenciones federales aumentaron durante la administración Bush y permanecieron más o menos estables durante la administración Clinton (más de 225 mil millones de dólares en 1996), la estrategia de Reagan, en gran medida, dio

resultado aunque creó una nueva serie de problemas para los gobiernos estatales y locales.

Uno de los tópicos más frecuentes en los últimos tiempos ha sido afirmar que el sistema federal norteamericano debe cambiar drásticamente. El cambio de la balanza de poder, producido por el declive del federalismo dual, se ha interpretado como nuevo federalismo. Su rasgo más característico es el crecimiento del poder federal a través del ejercicio del poder económico por medio de las subvenciones que, bajo ciertas condiciones, obliga a los estados miembros. No obstante, la expansión de la autoridad federativa ha dado lugar a otro tipo de "nuevo federalismo", de tendencia opuesta a la anterior, es decir, centrípeta. Se ha hablado de disminuir la dependencia de los estados respecto de las ayudas económicas federales, o al menos disminuir las condiciones exigidas para recibirlas.

Durante este siglo el poder federal americano se ha enfrentado a una desastrosa depresión económica y ha ostentado el liderazgo

mundial, el Estado alerta parece hoy la actitud normal del gobierno federal en el escenario americano contemporáneo. No obstante, el federalismo en Estados Unidos se caracteriza actualmente por el predominio de la autoridad federal. El sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte del gobierno federal. La autoridad federal ha experimentado una considerable expansión basada en el ejercicio de su poder para exigir impuestos y realizar gastos que promuevan el bienestar general. La posición de las entidades se ha debilitado todavía más por la creciente dependencia de los gobiernos estatales respecto de las subvenciones otorgadas por Washington.

El desarrollo del federalismo norteamericano, caracterizado por el incremento del poder federal, plantea el problema del futuro de los estados americanos.

La existencia de los estados implica a menudo una duplicación innecesaria de estructuras y servicios gubernamentales, y aunque se consideren necesarios los órganos de gobierno local, éstos podrían organizarse mejor si el territorio se dividiera por regiones y

no por entidades que se forman en atención a todo, menos a consideraciones de eficacia gubernamental. Sin embargo, a pesar de que la trayectoria expansiva del poder federal es muy posible que continúe, y será difícil, en cambio, que llegue a originar la supresión absoluta de los gobiernos estatales. El mantenimiento de uno de los estados fuertes aporta al sistema americano una consistencia democrática que no se daría con un sistema de administración centralizado y monolítico.

Al considerar el futuro del federalismo americano se debe tener en cuenta que, para la mayoría de los americanos, los estados son tan parte del sistema como lo es el gobierno de Washington. Cada estado tiene sus rasgos particulares, y algunos pueden retroceder a su pasado histórico, del que se sienten orgullosos.

1.3 CONFEDERACIÓN.

1.3.1 CONCEPTO DE CONFEDERACIÓN.

La Confederación se puede conceptualizar como “la unión de Estados soberanos fundada en un tratado internacional llamado de

confederación, y en la que determinados asuntos políticos son regulados por órganos comunes, esencialmente asegurar la defensa común.”²⁸

La Confederación se considera sujeto de Derecho Internacional, sin que por ello los Estados pierdan su categoría como tales. Las relaciones entre los Estados miembros se someten a las normas del tratado confederal, en aquellas materias que regule; en el resto a las de Derecho Internacional común, al igual que las de cada uno de aquellos son terceros Estados.

La regulación de los asuntos comunes se confía generalmente a un órgano central de carácter colegiado, que suele recibir la denominación de Dieta, asamblea deliberante de tipo diplomático que ejerce competencias legislativas y asume atribuciones ejecutivas tomando decisiones por unanimidad o mayoría reforzada, según instrucciones de los Estados miembros o los plenipotenciarios que los representen.

²⁸ **Diccionario Jurídico Espasa-Calpe.**- Nueva edición totalmente actualizada.- Edit. Espasa-Calpe S.A.- Madrid, pg. 374.

En la antigüedad, ya existían Confederaciones, destacó la Liga de Delfos, creada bajo la dirección de Atenas en el siglo V a.C. para hacer frente a la agresión de los persas, y las Ligas Aquea y Etolia de los siglos IV, III y II a.C., que fueron prominentes en el mundo helenístico.

En la era contemporánea el término Confederación da nombre a la unión de Estados que antes eran independientes para crear una sola unidad política. Durante la guerra de Independencia estadounidense las primeras colonias establecieron una Confederación y expusieron sus propósitos en los 'Artículos de la Confederación'. Después de que la experiencia demostrara que esta forma de organización era demasiado débil, la posición de quienes sostenían que las primeras colonias debían formar una Federación quedó materializada en la Constitución de los Estados Unidos. Los Estados del sur que se separaron en 1861 creyeron que la unión federal chocaba con la soberanía de varios de ellos, se agruparon en la Confederación de Estados de América.

En la Europa del siglo XIX aparecieron algunos intentos efímeros de Confederación, como la Confederación Germánica creada por el

Congreso de Viena en 1815 tras la caída de Napoleón y la Confederación de Alemania del Norte de 1866-1870, una organización transitoria que precedió a la proclamación del Imperio alemán.²⁹

1.3.2 ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CONFEDERACIÓN.

Los elementos básicos de la Confederación son los siguientes:

- Es una Unión permanente entre Estados soberanos.
- No es un Estado sino una Liga de Estados.
- Su fundamento jurídico es una carta o pacto de Derecho Internacional.
- Su finalidad es la defensa común, la paz.
- Los Estados conservan su soberanía.
- La Confederación carece de soberanía.
- Se crea un órgano permanente común, con la denominación de asamblea o dieta, al que se le

²⁹ "Confederación," Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos

dan facultades supranacionales para crear normas jurídicas a las que someten los Estados miembros.

- La Confederación implica la realización de un fin común concreto.

1.3.3 DIFERENCIAS ENTRE CONFEDERACIÓN Y FEDERACIÓN.

CONFEDERACIÓN	FEDERACIÓN
1. Existe igualdad entre los Estados Miembros.	1. En la Federación existe un Poder Supremo sobre los componentes
2. Suele ser Internacional, referida a varios Estados que no pierden su personalidad en la representación diplomática, organismos, conferencias y asambleas universales.	2. Se integra por distintos estados internos de un solo Estado para las demás naciones, en lo diplomático y en las restantes relaciones entre ellas.
3. Cada uno de los cuales es libre para actuar con plena independencia.	3. Los estados individuales están subordinados al gobierno central.
4. Los Estados conservan su soberanía.	4. Los estados federados no son soberanos

<p>5. Su fundamento jurídico es una carta o pacto de Derecho Internacional.</p>	<p>5. La unidad federal de los estados se establece en un documento constitucional o pacto federal.</p>
<p>6. Existe igualdad entre los Estados Miembros.</p>	<p>6. Prevalece el Estado Federal sobre los estados miembros</p>
<p>7. Los Estados conservan su autonomía.</p>	<p>7. Los estados federados tienen autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución</p>
<p>8. No es un Estado sino una Liga de Estados.</p>	<p>8. Los estados locales participan en la formación del gobierno nacional.</p>
<p>9. La organización confederada es generalmente transitoria.</p>	<p>9. La Unión entre los estados Federados es perpetua.</p>
<p>10. Se crea un órgano permanente común, con la denominación de asamblea o dieta, al que se le dan facultades supranacionales para crear normas jurídicas a las que someten los Estados miembros.</p>	<p>10. Hay una supremacía de normas jurídicas federales frente a las normas jurídicas de los estados, y una subordinación de la Federación y de estados federados, a la Constitución o documento supremo.</p>

11. Cada Estado miembro de la Confederación tiene personalidad internacional	11. La Federación es la única que tiene personalidad internacional, los estados carecen de dicha personalidad.
--	--

1.3.4 PRINCIPAL EXPONENTE DE LA CONFEDERACIÓN.

1.3.4.1 SUIZA.

Generalmente entre los ejemplos de Confederación, se utiliza a Suiza como tal; sin embargo, cabe señalar que aunque el nombre oficial de dicho país es Confederación Helvética, ésta actualmente es una República Federal.

A continuación haremos un breve esbozo histórico para ver las condiciones que prevalecieron y que propiciaron que dicha Confederación se convirtiera en una República Federal.

En 1291 se creó la Confederación de la Liga Perpetua para protegerse y evitar que los señores feudales adquirieran poder y surgieran pequeños feudos y Estados, sin embargo no se llega a la creación de un Estado. Durante el siglo XIV las luchas entre la casa

ducal de Austria y la Liga, serían abundantes, ésta última extendería sus fronteras, haría firmar cuando vencía, tratados por los que reconocían sus derechos y su independencia, a los príncipes austriacos, alemanes y luxemburgueses que formaban el Imperio. De entonces es la conocida lucha entre Guillermo Tell y el gobernador austriaco de Altor. El Estado que empezó a nacer se convirtió en una potencia militar.

Las ideas de la reforma en el siglo XVI llegaron a Suiza, y como ocurrió en otros lugares de Europa, los cantones suizos protagonizaron luchas de religión. Tras la Paz de Westfalia en el siglo XVII, se reconoce la independencia de Suiza y el derecho de cada cantón a adoptar la religión que desee y respetar las diferencias. Durante el periodo napoleónico se creó una República Helvética Centralizada y Unitaria, que degeneraría en una República Federal a la que se añadirían algunos cantones más. Con el congreso de Viena, a principios del siglo XIX, se proclama la neutralidad perpetua de los suizos, y se añaden más cantones. Durante este siglo se proclama la Constitución Federal, la creación del Estado Federativo por la Constitución de 1848, que lleva

consigo una nueva forma política. Suiza comprende desde entonces, un Estado Central y 26 Cantones y 6 Semicantones, dicha Constitución continúa vigente hoy.

Durante el siglo XX la Confederación se mantuvo neutral en todos los conflictos bélicos. Suiza es sede de numerosos organismos internacionales. El poder ejecutivo se ejerce en Suiza a través de un Consejo Federal con siete miembros alternados anualmente en la presidencia de la Confederación.

Respeto a la Confederación Suiza podemos concluir lo siguiente:

Históricamente en Suiza han predominado diferentes concepciones del federalismo que fueron de la Confederación hasta la Federación.

Donde hemos podido observar como en un inicio con la creación de la Confederación de la Liga Perpetua se inició este proceso que fue llevado a cabo mediante una serie de alianzas, principalmente entre las Comunidades alpinas y algunas villas de la Alta Alemania cuyo principal motivo fue buscar la independencia y defensa del exterior.

Posteriormente las luchas religiosas desembocaron en una

necesidad integradora hacia el interior. En 1848 se proclama la Constitución que traería consigo la creación de un Estado Federal.

El significado federalista actual y la tendencia de frenar la centralización presupone una fuerza histórica y base constitucional; tal significación se apoya fundamentalmente en: el reparto de competencias entre la Federación y los Cantones; en la declaración constitucional de la soberanía de los Cantones; en el espíritu liberal muy arraigado en Suiza; en las instituciones de democracia directa características del modo de ser político suizo.

Además cabe destacar, que, pese a su neutralidad, Suiza es un país solidario que implica su participación activa en los esfuerzos de colaboración internacional.

De acuerdo con esto, forma parte del Consejo de Europa y de varios organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas.

Actualmente Suiza se enfrenta por una parte a un fenómeno integrador internacional en razón de su progresiva dependencia

económica hacia el exterior, e insuficiencia propia para mantener por sí misma un nivel técnico competitivo. Y por la otra la tendencia que se basa en la neutralidad que mantiene Suiza respecto a los conflictos bélicos.

Suiza también tiende a la universalidad, es decir, mantiene relaciones con todos los Estados soberanos.

1.4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.

1.4.1 CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.

Algunas corrientes doctrinales del Derecho Internacional consideran a las Organizaciones Internacionales como sujetos derivados de Derecho Internacional, ya que están formados por Estados.

Las Organizaciones Internacionales, se conceptualizan como entidades políticas cuyo ámbito de acción y miembros superan el límite del Estado nacional para enmarcarse en el denominado 'supranacional'.

1.4.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Las Organizaciones Internacionales tienen las siguientes características:

1. Las Organizaciones Internacionales son sujetos de Derecho Internacional;
2. Son creadas por medio de un tratado internacional;
3. Pueden participar en la creación de una nueva organización internacional;
4. Tienen voluntad propia, independiente;
5. Su ámbito de competencia no es territorial sino funcional, es decir, su competencia se refiere a ciertas materias (económicas, culturales, políticas);
6. Poseen un derecho interno propio, que regula el funcionamiento de sus órganos internos y su personal;
7. En su actividad exterior están reguladas por el Derecho Internacional;

8. Su personalidad jurídica se caracteriza por la facultad que posee de mantener relaciones diplomáticas con los Estados Miembros u otros terceros;
9. Tienen una estructura interna común integrada por un órgano representativo de todos los Estados Miembros, un órgano ejecutivo y un órgano administrativo, cada uno de ellos reciben diferentes denominaciones.

1.4.3 CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Las Organizaciones Internacionales se clasifican en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales:

Las Organizaciones Internacionales son intergubernamentales cuando han sido creadas mediante tratados celebrados entre diversos Estados; están dotadas de órganos y voluntad propia y sujeta al Derecho Internacional público, tienen personalidad jurídica distinta de la de los Estados Miembros, y su fin es gestionar la cooperación permanente entre éstos en un determinado campo. A comienzos del siglo XIX se inició la

cooperación en materias económicas y sociales en el ámbito internacional. El siglo XX ve surgir la cooperación en el plano político con la aparición de la Sociedad de Naciones, sustituida, a partir de 1945, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos especializados. La Organización de las Naciones Unidas persigue, entre otros fines, garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, desarrollar las relaciones amistosas entre las naciones sobre la base de la igualdad de derechos de todos los pueblos y estudiar los problemas internacionales de índole económica, social y cultural entre otros, con vistas a resolverlos mediante la cooperación. Sus organismos principales son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General. (Art. 7 de la Carta de las Naciones Unidas)

Dentro de sus organismos especializados cabe citar los siguientes: Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene como finalidad la mejora de las condiciones de trabajo; Organización

Internacional para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que promueve investigaciones de toda índole sobre nutrición, alimentación y agricultura; Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En función de distintos criterios, se puede hablar de los siguientes tipos de organizaciones internacionales intergubernamentales: organizaciones con fines generales, ya sean de ámbito universal como la Organización de las Naciones Unidas; o regional como la Organización de Estados Americanos o el Consejo de Europa; y entidades con fines específicos, como la cooperación en el campo de la seguridad, (Organización del Tratado del Atlántico Norte); la cooperación económica, (Fondo Monetario Internacional); social, (Organización Internacional del Trabajo); científica y cultural, la (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura); o técnica (Organización de la Aviación Civil Internacional); organizaciones internacionales universales y

regionales; estas últimas tienen una base geográfica y en ocasiones geopolítica, aparecen entonces como medios para la defensa de intereses económicos concretos (Organización de Países Exportadores de Petróleo) de señalados intereses estratégicos o de seguridad (Organización del Tratado del Atlántico Norte); organizaciones internacionales de cooperación y de integración. Las primeras son por completo respetuosas con la soberanía de los Estados Miembros, en tanto que las segundas, y en mayor o menor medida los Estados que las integran, aceptan limitar sus competencias soberanas y transfieren esas competencias a la organización internacional de que se trate.

Respecto a la estructura de las organizaciones internacionales, cabe hablar de las personas que participan en su funcionamiento —representantes de los Estados Miembros y agentes y funcionarios de la organización— y de los órganos de la misma, que pueden ser deliberantes, ejecutivos y administrativos; principales y subsidiarios; permanentes y temporales; colectivos e individuales; generales y especiales; plenarios y restringidos;

centrales y periféricos. Las Organizaciones Internacionales, en último extremo, son sujetos de naturaleza derivada, dado que nacen de la voluntad de otros que ya existen, mediante un acto convencional, formal y expreso. Sus competencias, asimismo atribuidas por los Estados Miembros, son siempre derivadas y funcionales.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG's) están integradas por personas, grupos o entidades que no dependen de gobiernos nacionales. Se trata de grupos, asociaciones o movimientos constituidos de forma duradera para lograr fines no lucrativos y que trascienden el ámbito territorial de un Estado concreto. Suelen tener un estatuto jurídico interno con estructura asociativa y, aun sin ser sujetos del Derecho Internacional Público, "...al respecto se ha sostenido que las Organizaciones Internacionales no deben ser consideradas como sujetos de Derecho Internacional general, sino de un Derecho Internacional particular, ...su personalidad queda limitada a la esfera de su propio Ordenamiento y su capacidad de obrar también limitada solamente respecto a los Estados

Miembros de la Organización",³⁰ gozan de una cierta personalidad jurídica en dicho terreno, y participan como tales en conferencias internacionales e, incluso, en ciertos debates y deliberaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, disfrutan en ocasiones de la condición de observadores u órganos consultivos. Actúan en los más diversos campos y en los últimos tiempos han alcanzado un desarrollo extraordinario. Entre las mismas y a título de ejemplo pueden citarse las siguientes: Médicos sin Fronteras, Greenpeace, Amnistía Internacional.³¹

1.4.4 CONCEPTO DE COOPERACIÓN.

Tradicionalmente, la Cooperación internacional se ha asociado, de manera casi automática, al concepto de "ayuda".

No obstante el concepto de Cooperación tiende a ser más amplio, responde a la creciente complejidad de las relaciones internacionales, donde se conjugan elementos de ayuda y

³⁰ Díez de Velazco Vallejo, Manuel.- **Instituciones de Derecho Público.**- Op. Cit.- pg.249.

³¹ "Organizaciones internacionales," Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

solidaridad con los de promoción comercial e intereses políticos y económicos. Podemos entonces entender a la Cooperación también como el conjunto de acciones a través de las cuales se intenta coordinar políticas o unir esfuerzos para poder alcanzar objetivos comunes en el plano internacional. (Obrar conjuntamente con uno u otros para un mismo fin).

Aunque el concepto de Cooperación se generalice como ayuda, no debe entenderse como un proceso unidireccional en el cual un país o grupo de países, que son los donantes, apoyan a otro país, que es el que recibe o beneficiario. Más bien, se debe entender como un proceso de ida y vuelta en el que cada uno de los países involucrados, tanto donantes como receptores, acuerdan cooperar para resolver un determinado problema y, al hacerlo, satisfacen objetivos que cada uno de ellos se han propuesto previamente. En este sentido, la cooperación genera "beneficios mutuos" el cual no necesariamente está asociado con la obtención de dividendos económicos, más bien se trata de alcanzar ciertos objetivos políticos.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Máximo Carvajal en su libro de Derecho Aduanero nos proporciona el siguiente concepto:

“Cooperación. Es el acuerdo bilateral o multinacional en que los Estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que esto signifique un menoscabo de su libertad o soberanía.”³²

El concepto de cooperación se sitúa claramente en el plano internacional, pues reafirma el hecho de ser parte de la política exterior de los gobiernos. Como tal, la cooperación permite incorporar a las relaciones entre los Estados un componente que trasciende lo estratégico - económico, al dar cabida a espacios de solidaridad, interdependencia y búsqueda de una red de bien común internacional.

1.4.5 CONCEPTO DE INTEGRACIÓN.

Cuando se habla de ‘Integración’, significa que dos o más actores se reúnen para crear uno nuevo que sea capaz y reconocido

³² Carvajal Contreras, Máximo.- **Derecho Aduanero.**- 4ª ed.- Edit. Porrúa.- México.- 1993, pg. 35.

internacionalmente. No necesariamente reconocido diplomáticamente, sino por su condición de actor; y que sea capaz de resolver los problemas que individualmente no pueden resolver los miembros, de la misma manera que sea capaz de actuar, generar reglas o modificarlas en el contexto internacional.

"Integración. En estricto sentido, consiste en que a través de los tratados internacionales, dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual pueden circular libremente y con el mismo tratamiento; mercancías, servicios, personas y capitales, según la amplitud de la integración."³³ La Integración constituye una alianza entre iguales en términos de que tienen similar problema y el mismo objetivo para resolverlo. Cuando se da un pronunciado desequilibrio en la capacidad de los actores que se integran (Mercosur, NAFTA) hay un proceso integrativo "organizacional". Por este motivo la tendencia es

³³ Carvajal Contreras, Máximo.- **Derecho Aduanero**.- Op. Cit.- pg. 35.

a integrarse en niveles de paridad: similar problema, similar objetivo (OPEP, Pacto Andino). Estos procesos se llaman "asociacionales".

La Integración Económica se entiende como un proceso de liberación arancelaria entre los países que componen una subregión, ya que de esta manera favorecen el intercambio comercial con el agregado, en algunos casos, de un arancel externo común (AEC).

Estos procesos constituyen lo que se podrían llamar "áreas de negocios desarancelizadas" más que procesos integrativos.

1.5 CONCEPTO DE ASOCIACIÓN.

La Asociación puede conceptualizarse como "...un ente resultante de un acto constitutivo de naturaleza especial, independiente en su existencia del cambio de personas integrantes, que gira bajo una

denominación propia y cuya administración corresponde a sus miembros..."³⁴

La Asociación se constituye por medio de un acta, donde suelen integrarse los estatutos que la regulan, en los que han de constar, cuando menos, las siguientes especificaciones: denominación, fines que se propone cumplir, domicilio, ámbito territorial de acción previsto, órganos directivos y forma de administración, procedimiento de admisión y pérdida de la cualidad de socio, derechos y deberes de los socios, patrimonio fundacional, recursos económicos previstos, límites del presupuesto anual y aplicación que haya de darse al patrimonio en caso de disolución.

La Asociación se rige por sus propios estatutos y por los acuerdos adoptados con validez por su asamblea general y los órganos directivos dentro de la esfera de su respectiva competencia.

³⁴ Garrone, José Alberto.- **Diccionario jurídico Abeledo-Perrot.**- T. I.- Op. Cit.- pg. 201.

1.6 CONCEPTO DE COMUNIDAD EUROPEA.

El nombre de Comunidad Europea, es el que se les da tras el Tratado de Maastricht a la antigua Comunidad Económica Europea. Este nombre cubre no sólo los aspectos técnicos y económicos de las tres Comunidades Europeas sino también sus aspectos institucionales y políticos.

“La Comunidad puede definirse como un sistema político y administrativo en el que se van fusionando los instrumentos y competencias nacionales con los de la Unión, así como los procedimientos de las instituciones y órganos de ambos niveles.”³⁵

1.7 CONCEPTO DE UNIÓN.

El concepto de 'Unión Europea' a parece por primera vez en la declaración final de la Cumbre de París del 19 y 21 de Octubre de 1972. La Unión Europea es el objetivo que se fijó la Comunidad Europea y que debía realizarse en el año de 1980 y que comprendería el aspecto político de la construcción de Europa.

³⁵ Oreja Aguirre, Marcelino.- **La Constitución Europea.**- S.N.E. Edit. Actas.- Madrid.- 1994.- pg.106.

La Unión se funda sobre las tres Comunidades Europeas existentes, las cuales mantienen así su carácter medular del proceso integrador. Las Comunidades Europeas son el pilar más sólido de la Unión.

“Al no poseer la Unión Europea personalidad jurídica internacional, se plantea su identificación conceptual y su naturaleza... por lo cual podríamos decir que la Unión Europea... es un ideal político, que tiene una entidad política pero cuya realidad -política, jurídica, económica social- se sustenta en las realizaciones conseguidas a través de las Comunidades Europeas. Ciertamente, lo tangible en la Unión Europea son las tres Comunidades Europeas.

La Unión Europea es una idea de síntesis que responde a una concepción común, global y coherente del proceso de integración progresiva de pueblos y Estados.”³⁶ La visión de una Europa unida y en paz ha sido un sueño desde hace muchas generaciones. Después de la Segunda Guerra Mundial, un grupo de estadistas europeos sugirió la fundación de la Comunidad Europea del Carbón

³⁶ Mangas Martín, Araceli et.al.- **Instituciones y Derecho de la Unión Europea.**- 2ª ed.- Edit. Mc. Graw-Hill.- Madrid.- 1996, pg. 41

y del Acero (CECA), la cual estaba integrada por seis Estados. A esta Comunidad se unieron otras Comunidad Económica Europea, (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) y el conjunto se hizo más grande y extenso en varias etapas. Desde 1995 quince Estados son miembros de la Unión Europea y otros quieren ingresar en ella. La Unión Europea no se limita ya al carbón y al acero, ni al mercado interior de 1993, pues, entre tanto, se ha convertido en una Unión para los ciudadanos.

Los renovados esfuerzos en pro de la unificación europea que fueron emprendidos al término de la Segunda Guerra Mundial, se basaron en el convencimiento de que sólo a través de la unificación de Europa se podría poner punto final a la historia de guerras, de derramamientos de sangre, de sufrimientos y de destrucción en Europa.

Los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y de la Unión Europea se hallan impregnados también de esta intención fundamental. Los objetivos supremos son: la salvaguarda y aseguramiento de la paz, la unificación económica en provecho de

todos los ciudadanos residentes en la Comunidad a través de la creación de un mercado interior europeo, la aspiración de la unidad política y, no en último lugar, el fortalecimiento y fomento de la cohesión social de la Unión.

La unificación económica ha sido siempre el hilo conductor del proceso de unificación europea. Los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea enumeran los siguientes objetivos fundamentales de esta unificación:

- El desarrollo armónico de la vida económica;
- Un crecimiento económico estable y equilibrado;
- La elevación del nivel de vida;
- La aspiración al pleno empleo; y
- El logro de la estabilidad en la política económica y monetaria.

La realización de estos objetivos económicos generales se ha encomendado a todas las Comunidades que se hallan agrupadas bajo el techo de la Unión Europea: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado de la Unión Europea (TUE).

En las intenciones de los fundadores de la Comunidad Europea estaba la idea de que del proceso de integración económica se siguiera directamente de la unificación política de Europa. La unificación económica, sobre la que se llegó antes a un acuerdo concreto, no fue un fin en sí misma en ningún momento, sino únicamente un estadio intermedio en el camino hacia la unificación política.

La Unificación Europea contiene también un elemento social. Los tratados constitutivos prescribían, como objetivo de las Comunidades, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, así como el fortalecimiento de la cohesión social en el seno de las Comunidades hoy fusionadas en la Unión Europea.

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO.

2.1 HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 2.1.1 EL CONTINENTE EUROPEO HASTA LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL. 2.1.2 EUROPA DURANTE EL PERIODO DE LAS ENTREGUERRAS. 2.1.3 LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA INMEDIATA POSGUERRA IDEARIO EUROPEÍSTA Y LA COOPERACIÓN OCCIDENTAL. 2.1.3.1 PLAN DE COOPERACIÓN EN EL AREA DE DEFENSA. 2.1.3.2 PLAN DE COOPERACIÓN EN EL AREA ECONOMICA. 2.1.3.3 PLAN DE COOPERACION EN EL AREA POLITICA. 2.1.4 EL PASO DEFINITIVO AL PROCESO COMUNITARIO 1950-1957. 2.1.5 LA EUROPA DE LOS SEIS. 2.1.5.1 LA EUROPA DE LOS ESTADOS 2.1.5.2 LA ACTITUD BRITÁNICA. 2.1.5.3. DE LA CRISIS A LA PRIMERA AMPLIACIÓN: 1965-1972. 2.1.6 LA EUROPA COMUNITARIA TRAS LA PRIMERA AMPLIACIÓN 1973-1985 2.1.6.1 LA UNIÓN POLÍTICA. 2.1.6.2 AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD A 12 MIEMBROS. 2.1.6.3. EL ACTA ÚNICA EUROPEA. 2.1.7 LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. 2.1.7.1 EL TRATADO DE LA UNIÓN 2.1.7.2 LA ESTRUCTURA DE PILARES. 2.1.8 LA EUROPA DE LOS 90. 2.1.8.1 LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. 2.1.8.2 LA UNION Y EL CIUDADANO. 2.1.8.3 LA POLÍTICA EXTERIOR COMUN. 2.1.8.4 LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS. 2.1.9 LOS PAÍSES DEL ESTE Y LAS NUEVAS AMPLIACIONES. 2.1.9.1 LA ADHESIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL OCCIDENTAL. 2.1.9.2 ALGUNAS CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS ENTORNO A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA LA REFORMA DE LOS TRATADOS. 2.1.9.3 LA NECESIDAD DE UNA ORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS. 2.1.9.4 LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA. 2.1.10 TRATADO DE NIZA. 2.1.11 ULTIMA AMPLIACION. 2.1.12 PROYECTO DE CONSTITUCION EUROPEA. 2.1.13 CONSTITUCION EUROPEA.

2.1 HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

La especie humana a lo largo de la historia ha buscado integrarse en unidades sociopolíticas que le brinden aceptación, reconocimiento, bienestar, seguridad y paz.

La Unión Europea, tal como la conocemos hoy, es el resultado de un largo proceso iniciado en 1950 por los promotores de la Europa

comunitaria. Es en esa fecha cuando nacen las dos corrientes de pensamiento que han dado cuerpo al proceso de integración comunitaria: federalista y funcionalista. Por una parte el proyecto federalista, que se basa en el diálogo y en una relación de complementariedad entre los poderes locales, regionales, nacionales y europeos, y por otra parte el proyecto funcionalista, basado en la progresiva delegación de espacios de soberanía desde el ámbito nacional al comunitario.

Ambos proyectos confluyen hoy en el convencimiento de que debe existir un poder europeo que se asiente en unas instituciones democráticas e independientes, con capacidad para regir aquellos sectores en los que la acción común resulta más eficaz que la de los Estados individualmente: mercado interior, moneda, cohesión económica y social, política exterior y seguridad.

La Unión Europea constituye la organización más avanzada de integración multisectorial con vocación de actuar en los sectores económico, social y político, como en el de los derechos de los

ciudadanos y las relaciones exteriores. El Tratado de París, por el que se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero en 1951, y posteriormente el de Roma (1957), por el que se crearon la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, modificados por el Acta Única Europea en 1986, y por el Tratado de la Unión en 1992, aprobado en Maastrich, y el Tratado de Niza 2001, son las bases constitucionales de ese conjunto que crea entre los Estados Miembros unos vínculos jurídicos que van mucho más allá de las relaciones contractuales entre Estados soberanos. La Unión Europea genera por sí misma una legislación que se aplica directamente a los ciudadanos y crea a su vez derechos específicos en favor de éstos.

La Unión Europea puede considerarse como un sistema institucional original, que se distingue de las organizaciones internacionales clásicas. Los Estados que han suscrito los Tratados de París y de Roma, el Tratado de Maastrich y el Tratado de Amsterdam, aceptan distintas delegaciones de soberanía en favor de órganos independientes que representan al mismo tiempo los intereses

nacionales y el interés comunitario, y que están vinculados entre sí por relaciones de complementariedad de las que se deriva el proceso decisorio.

2.1.1 EL CONTINENTE EUROPEO HASTA LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.

No podemos ver el proceso de Integración Europeo como un proceso aislado, exclusivamente centrado en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esta visión comete una gran injusticia al no tener en cuenta las grandes transformaciones que conforman lo que actualmente denominamos Europa.

El Imperio Romano constituyó el primer gran esfuerzo para integrar una parte importante del continente y el conjunto de las tierras bañadas por el Mediterráneo. La Edad Media trajo la idea de unificación bajo el común denominador del catolicismo, y de ella surgieron las ideas de "eurocentrismo" y de la "superioridad" de Europa y de la civilización europea. Es evidente que sin el Renacimiento y la Ilustración no podemos entender las ideas de

tolerancia, libertad, respeto de los derechos del hombre y democracia en la que se trata de basar la construcción europea.

Hay una realidad evidente que debemos señalar: la idea de Europa es algo que no podemos entender en su plenitud sin tener en cuenta la evolución histórica del continente anterior a la Segunda Guerra Mundial y al reciente proceso de integración concretado en la Unión Europea.

La lista de importantes figuras históricas que de una manera u otra persiguieron una idea de Europa es también amplia: Carlomagno, Carlos V, Napoleón, Metternich, Betham, Hitler.

Lo mismo podríamos decir de intelectuales y filósofos: De Rousseau a Marx, de Kant a Leibnitz; son múltiples los pensadores que han propuesto la idea de una Comunidad Europea como un objetivo político deseable a largo plazo.

La idea de una Unión Política Europea surge con fuerza después de la Primera Guerra, a través de los escritos del conde Coudenhove-Kalergi y el apoyo de Aristide Briand, que intentaban evitar nuevos enfrentamientos nacionalistas que condujeran a una nueva guerra. Spinelli, algo más tarde, desarrolló un esquema para un federalismo europeo. Estos intentos fracasaron en los años treinta, como consecuencia principalmente del nazismo.

Monnet y Schuman confiaban en que, mediante el impulso del bloque franco-alemán y las soluciones "funcionalistas", se crearía un "efecto inducido" que conduciría finalmente a una federación.

Y sus expectativas se cumplieron parcialmente, pues mediante esta táctica se alcanzó primero la creación del mercado común, y posteriormente la Unión Europea y la convergencia económica y monetaria que ha desembocado en el euro.

2.1.2 EUROPA DURANTE EL PERIODO DE LAS ENTREGUERRAS.

Para muchos la Primera Guerra Mundial significó el comienzo del fin de la civilización europea. Otros, los menos, comprendieron que la capacidad de reacción de Europa dependía de su capacidad de superar los nacionalismos agresivos que habían llevado al continente a la catástrofe y de adoptar el ideal de una Europa unida y pacífica como proyecto común.

Con el fin de la Primera Guerra Mundial vuelven a florecer los movimientos por la paz en Europa y uno de sus líderes fue el aristócrata austro-húngaro Coudenhove-Kalergi que en 1922 publicó en diversos periódicos un mensaje en que apuntaba la necesidad de instituir la unión paneuropea. Él publicó también la obra 'Paneuropa' que fuera inspirada en la Constitución norteamericana, donde se invocaba a los parlamentos nacionales a abdicar de su soberanía en función de construir un gran Estado europeo. Kalergi fundó un movimiento y una publicación periódica que contaba con la participación de militantes con el objetivo de divulgar sus ideales e influenciar la opinión pública.

Los esfuerzos de Kalgieri surtieron efecto y en 1925 Herrioto, ministro francés de los negocios extranjeros, lanzó en el parlamento el primero apelo oficial a la unión de los países europeos.

Kalgieri señaló las siguientes palabras:

“Geográficamente, no hay continente europeo. Europa es una península del continente euroasiático. Entre el Estado y la humanidad, se ha deslizado un tercero, la Agrupación de Estados.

Si se quiere que un mundo organizado sustituya a un mundo anárquico, los Estados tienen que agruparse primero en un super-Estado, la unidad europea será asimismo una etapa necesaria en el camino de la unificación del mundo.

Es absurdo querer hacer de una Europa anárquica la clave de una comunidad mundial; con sus conflictos, antes envenenaría la atmósfera de todo el mundo que integrarse en el orden internacional”¹

¹ Truyol y Serra, Antonio.- **La integración europea.**- Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y Desarrollo de la

El movimiento paneuropeo vivió su época dorada en la segunda mitad de los años 20, los años de concordia, los años del Tratado de Locarno o del Pacto Briand-Kellogg.

En 1926 economistas y empresarios adhieren a la idea de una unión económica y aduanera en Europa.

En 1927 Coudenhove-Kalergi promovió El Congreso Paneuropeo, lo cual contó con la presencia de políticos y personas eminentes, y lanzó la propuesta de la unificación europea.

El 5 de septiembre de 1929 Aristide Briand, ministro francés de los negocios extranjeros, propuso a la asamblea de su país su proyecto de unificación europea: una unión en lazos federales sobretodo en el dominio económico pero que al mismo tiempo no tocara la soberanía de los Estados miembros. A pesar de ser una propuesta un tanto cuanto equívoca pues la creación de una gran federación

Comunidad Europea (1951-1979).- Trad. De Antonio Truyol y Serra sobre la edición francesa de Philippe Simon, París/Viena 1927.- S.N.E.- Edit. Tecnos.- Madrid.- 1999, pg. 153-154.

de los Estados europeos implicaría necesariamente en la pérdida de su soberanía, varios países acogen con simpatía la idea de Briand. Inglaterra rechaza diplomáticamente la idea del ministro francés, porque ese proceso de unificación perjudicaría las relaciones entre el Reino Unido y sus colonias extendidas por los cinco continentes. Sin la participación de un país tan importante como Inglaterra es creada en septiembre de 1930 la Comisión para el Estudio de la Unión Europea que fuera presidida por el propio Briand.

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

De las ideas expresadas por Aristide Briand en dicho discurso hemos hecho una selección de las que consideramos las más importantes y son las que siguen a continuación:

“Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una especie de lazo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un vínculo de solidaridad, que les permita enfrentarse, en el instante preciso, con circunstancias graves, si de pronto surgiesen. Evidentemente, la asociación tendrá efecto sobre todo en el dominio económico: esa es la cuestión más apremiante...”²

Pero en 1932 murió Aristide Briand y los deseos de unificación son puestos de lado. Al mismo tiempo crece en Alemania el poder del movimiento nazi con un ideario militarista e expansionista totalmente contrario a cualquier idea de unificación. En 1933 Hitler tomó el

² Truyol y Serra, Antonio.- **La integración europea.**- Op.Cit.- pg. 156.

poder en Alemania, un país clave en el proceso de paz en el continente europeo.

En 1939 empezó oficialmente la Segunda Guerra Mundial con la invasión de Polonia.

2.1.3 LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA INMEDIATA POSGUERRA: IDEARIO EUROPEÍSTA Y LA COOPERACIÓN OCCIDENTAL.

Europa tuvo que esperar a que ocurriera otra catástrofe, la Segunda Guerra Mundial, para apreciar en toda su magnitud el absurdo suicidio que representó la rivalidad nacionalista en este continente. Se hizo evidente la necesidad de algún tipo de integración europea que marcara una nueva manera de reordenar el mapa político europeo.

Tres realidades mostraron la necesidad de esta nueva orientación hacia la integración europea:

- En primer lugar, la conciencia de los europeos de su propia debilidad. La Segunda Guerra Mundial había puesto fin definitivo a la tradicional hegemonía europea en el mundo. Las dos nuevas superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, tenían un poder económico, político y militar muy superior al del heterogéneo conjunto de estados europeos.
- En segundo lugar, la convicción de que había que evitar por todos los medios un nuevo enfrentamiento entre los estados europeos. Las dos guerras mundiales se habían iniciado como "guerras civiles" europeas, y el continente había sido el principal campo de batalla en ambas. Se trataba, esencialmente, de buscar un acomodo entre Francia y Alemania, que contara con el visto bueno de Estados Unidos de América. La unidad era el camino para garantizar la paz.

- En tercer lugar, el deseo extendido entre muchos europeos de crear un continente más libre, justo y próspero en el que las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, vuelve a surgir con fuerza la idea de algún tipo de integración europea, pero a través de una táctica muy gradual, de soluciones "funcionalistas", creadoras de vínculos entre los Estados por la participación en políticas comunes en ámbitos diversos, pero sin poner en cuestión el principio de soberanía.

La capitulación alemana ocurrió el 8 de mayo de 1945 con la firma del acuerdo de paz de Potsdam que entró en vigor al día siguiente.

La situación de Europa después de seis años de guerra era su endeudamiento económico, la destrucción de su agricultura y parques industriales y, la división política en dos bloques: oriental y occidental.

Había la necesidad inmediata de recuperar toda su capacidad productiva pero para eso hacía falta capital, materia prima y equipo.

Durante la guerra habían surgido en varios países europeos como Francia, Grecia, Turquía e Italia partidos comunistas fuertes y organizados. Los ejércitos soviéticos habían ocupado no solamente una parte del territorio alemán sino también varios países del Este; o sea, la amenaza comunista estaba instalada en Europa, solamente dependía de una oportunidad, interna o externa para apoderarse del poder político.

La situación de Alemania era aún más desesperante: había perdido consecutivamente dos guerras, su territorio fue dividido en dos, ocupada de un lado por las tropas aliadas y por el otro de las soviéticas. Su producción había sido saqueada o destruida durante la guerra y Alemania era el centro agrícola y comercial de la Europa central, había el colapso político, económico y monetario. Bajo esas condiciones, se vuelve a pensar en una alianza entre los países europeos.

El 19 de septiembre de 1948 el ex- Primer Ministro Inglés Churchill pronunció en la Universidad de Zúrich (Suiza) un discurso en el que proclamaba que la unificación de los países europeos occidentales dependería de una alianza previa entre Alemania y Francia.

Movilizados por las palabras del Primer Ministro, los movimientos para una posible unión o unificación de los países europeos, se quedarían parados mientras la guerra, volvería a entrar en acción.

Algunas de las palabras pronunciadas por Winston Churchill en su célebre discurso son las siguientes:

"Deseo hablarles hoy sobre la tragedia de Europa entre los vencedores hay una gran confusión de voces agitadas. Entre los vencidos, el sombrío silencio de la desesperación. A pesar de todo, aún hay un remedio que si se adoptara de una manera general y espontánea, podría cambiar todo el panorama como por ensalmo, y en pocos años podría convertir a Europa, o a la mayor parte de ella,

en algo tan libre y feliz como es Suiza hoy en día. ¿Cuál es ese eficaz remedio? Es volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad. Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa, y sólo de esta manera cientos de millones de trabajadores serán capaces de recuperar las sencillas alegrías y esperanzas que hacen que valga la pena vivir la vida. El primer paso en la recreación de la familia europea debe ser una asociación entre Francia y Alemania”³

Los Estados Unidos, a diferencia de lo que hicieron tras la Primera Guerra Mundial, no optaron por el aislamiento y asumieron su responsabilidad como primera potencia mundial y adoptaron una política de resuelta intervención en los asuntos europeos.

El gobierno estadounidense estaba convencido de que las trabas al libre comercio que se habían extendido tras la depresión de 1929, habían llegado a su máxima expresión en la autarquía nazi y fascista, por lo que habían sido responsables en gran medida de la

³ Brugmans, Henri.- **La idea europea, 1920-1970.**- Trad. Miguel A. Ruiz de Azua. S.N.E.- Edit. Moneda y Crédito.- Madrid.- 1972, pg. 367-371.

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

En esos momentos, además, se estaba iniciando la "guerra fría". Los Estados Unidos, al aplicar la denominada "Doctrina Truman" cuya finalidad era frenar la expansión del comunismo y de la Unión Soviética, lanzaron el denominado "Plan Marshall" de ayuda económica a los países europeos. Se trataba de fomentar el desarrollo económico de la destrozada Europa con el objetivo político de impedir la extensión del comunismo.

Los norteamericanos promovieron la creación de una organización europea centralizada que administrara y organizara el reparto de la masiva ayuda económica del Plan Marshall. Con este objetivo se creó, en 1948, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE). Este fue uno de los primeros organismos que agruparon a gran parte de los países de la Europa occidental. La

Organización para la Cooperación Económica Europea ayudó a liberalizar el comercio entre los Estados Miembros; introdujo ideas tendientes a acuerdos monetarios y desarrolló, en general, la cooperación económica en aspectos concretos.

Del 7 al 10 de marzo de 1947 ocurrió el Congreso de La Haya donde comparecieron los representantes de los varios movimientos de unificación, políticos eminentes y personas destacables de la época.

Durante el Congreso dos tendencias muy distintas se mostraron: la corriente federalista y la pragmática.

La corriente federalista, inspirada en el modelo de los Estados Unidos de América, propondría una unión de los países europeos como una Federación de los Estados Unidos de Europa.

La corriente pragmática, por su parte, proponía una unificación progresiva a través de una cooperación cada vez más grande entre

los países europeos. En su moción final el Congreso convocó a una Asamblea Europea, que sería elegida por los parlamentos nacionales con los siguientes objetivos: formar y tomar en cuenta la opinión pública; recomendar las modalidades necesarias para la ejecución de la unidad europea; examinar los problemas de naturaleza constitucional que podrían surgir con la creación de una Confederación o Federación entre los Estados europeos y crear un tribunal que pudiera asegurar el respecto de una Carta Europea de Derechos Humanos.

Fue creado también el Comité para la Europa Unida que tuvo la tarea de unir la mayor parte de los movimientos pro-europeos.

A partir de entonces los hechos históricos que contribuyeron para la reconstrucción económica, política y militar de Europa se suceden muy rápidamente y por eso los mismos los presentaremos a través de los planos de cooperación.

2.1.3.1 PLAN DE COOPERACIÓN EN EL ÁREA DE DEFENSA.

Los Estados Unidos de América estaban dispuestos a asumir su participación permanente en una organización de defensa común, Europa se dispuso a coordinar su capacidad de defensa.

Basado en ese principio fue firmado el 4 de marzo de 1947 el Tratado de Dunquerque entre Francia e Inglaterra lo cual consistía en una alianza militar entre los dos Estados contra un eventual ataque alemán. Pero luego se pudo percibir que tal amenaza no vendría de Alemania y sí de la Unión Soviética que tenía como meta la expansión de su poderío. En 1947 fue creado el KOMIFORM (Oficina de Información Comunista), aparentemente como una agencia de información sobre asuntos comunes, pero en la realidad se consideró como un instrumento de la política de Stalin, coordinador del movimiento comunista internacional, lo cual apoyó la tentativa de cambio de poder en Grecia y Turquía. En febrero de 1948 ocurrió la ocupación de Praga.

En marzo del mismo año fue firmado el Tratado de Bruselas, una ampliación del Tratado de Dunquerque, que contó con la participación de los países del BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). El Tratado de Dunquerque previó la asistencia automática entre sus miembros en caso de una agresión rusa armada en Europa; un sistema de consultas mutuas; cooperación económica, social y cultural y un sistema de solución de controversias entre los Estados Miembros.

El 4 de abril de 1949 fue firmado el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre los Estados Miembros del Tratado de Bruselas y los Estados Unidos de América. En mayo del mismo año aconteció el bloqueo de Berlín.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte debería absorber las actividades del Tratado de Bruselas y esto ocurrió hasta 1954. En aquel año surgió la propuesta de integrar Alemania, cuya ocupación aliada acabó el 7 de julio de 1949, al Sistema de Defensa

Occidental y crearse la Comunidad Europea de Defensa (CED) pero tal no ocurrió porque Francia fue contra la adhesión de Alemania.

La solución encontrada fue integrar Alemania a la Unión de Europa Occidental una organización de mera cooperación, Alemania se adhirió a la OTAN solamente en 1955.

2.1.3.2. PLAN DE COOPERACIÓN EN EL ÁREA ECONÓMICA.

El 5 de junio de 1947 el General Marshall en su discurso en la Universidad de Harvard tornaba público que los Estados Unidos de América tenían interés en la reconstrucción económica europea, toda vez que los países europeos no habían encontrado la forma más eficaz de administrar los auxilios económico-financieros. La oferta norteamericana fue discutida y aprobada en la Convención de París del 16 de julio de 1947, donde comparecieron 16 países: Austria, los países del BENELUX, Dinamarca, Francia, Italia, Portugal, Inglaterra, Suecia, Suiza, Turquía e Islandia. No

compareció Alemania, que aún estaba bajo ocupación aliada y España, bajo régimen franquista.

El 2 de abril de 1948 fue aprobado el European Recovery Program, llamado Plan Marshall, dirigido a todos los países europeos que desearan aceptarlo. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se negó a aceptar el Plan Marshall e impuso la misma actitud a los otros países del Este europeo. El 16 de abril de 1948 es creada la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) con el objetivo de administrar los recursos del Plan Marshall. Sus países miembros proporcionarían una estrecha cooperación entre sus relaciones con el objetivo de desarrollar y modernizar sus equipos industriales y agrícolas así como reducir los obstáculos en su comercio mutuo. Los recursos del Plan Marshall, fluyeron de 1948 hasta junio de 1951 -cerca de 13 mil millones de dólares- fueron invertidos, lo que aumentó el PIB europeo en 32%.

El 14 de diciembre de 1960 la Organización Europea de Cooperación Económica se transformó en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que cuenta ahora

con la participación de los Estados Unidos de América y Canadá como países miembros; su objetivo fue la expansión económica no solamente de sus Miembros sino también de los países en vías de desarrollo.

2.1.3.3. PLAN DE COOPERACIÓN EN EL ÁREA POLÍTICA.

El 5 de mayo de 1949 fue firmado en Londres, el Consejo Europeo del cual participaron los países del BENELUX, Francia, Inglaterra, Italia, Dinamarca, Suecia y Noruega, con sede en Estrasburgo.

Con su firma, los Estados signatarios firmaron resguardar los principios liberales como la libertad política, individual y la prioridad del Derecho. Los objetivos del Consejo Europeo fueron el "de realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y de favorecer lo respectivo progreso económico y social" (art. 1 de la Convención de Londres).

En 1948, había iniciado su camino el BENELUX (Unión Aduanera de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) con la aplicación de un arancel exterior común. Este organismo había sido creado en 1944, antes del final de la Segunda Guerra Mundial.

En 1949, siguió de nuevo la iniciativa norteamericana, la mayoría de los Estados democráticos de Europa Occidental fundaron, junto a Estados Unidos de América y Canadá, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la gran alianza militar occidental enfrentada a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Otro paso importante lo constituyó la creación del Consejo de Europa en 1949. Este organismo, aún hoy existente, trata de fomentar la cooperación política entre los países europeos. Sus estatutos, sin embargo, no recogen como objetivo la unión, ni la federación de los Estados, y en ellos no se prevé ningún tipo de cesión de soberanía por parte de los Estados Miembros. Su principal función ha sido reforzar el sistema democrático y los derechos humanos en los Estados Miembros.

2.1.4 EL PASO DEFINITIVO AL PROCESO COMUNITARIO 1950-1957.

Hasta ahora hemos visto todo un conjunto de intentos más o menos efectivos de cooperación europea, tanto desde el punto de vista práctico como doctrinal; el punto de partida del proceso integrador en la creación de la Comunidad Europea lo constituye la declaración del ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman pronunciado el día 9 de mayo de 1950, en cual propone un plan, diseñado por Jean Monnet, para integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y Alemania, y alejar definitivamente el espectro de la guerra en Europa.

Algunas de las palabras más relevantes de dicho discurso son las que presentamos a continuación:

"Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

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.

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta

propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.”⁴

Ese mismo año, el gobierno francés propuso la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED). Este proyecto naufragó finalmente en 1954, cuando la propia Asamblea Legislativa francesa vetó su aplicación. La Comunidad Europea de Defensa, que implicaba una fuerte integración militar y política, fue sustituida ese mismo año de 1954 por la Unión Europea Occidental (UEO), una organización que en la práctica ha estado prácticamente anulada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Pese a este tropiezo, el camino de la integración económica siguió adelante. Así, por el Tratado de París firmado el 18 de abril de 1951, nació la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la cual, convirtió en realidad el Plan Schuman de 1950. La Alta Autoridad común de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero pasó a estar presidida

⁴ Frontaine, Pascual.- **Una nueva idea para Europa**.- La Declaración Schuman (1950-2000). Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.- 2000, pg. 36-37.

por Jean Monnet. A esta primera comunidad europea se unieron seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo ("Los Seis"). Dicho Tratado entró en vigor el 25 de julio 1952. La duración asignada a su aplicación era de cincuenta años.

Era evidente que la integración económica era el único camino claro hacia una unidad que debería llegar tras un largo período. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa 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).

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero tuvo como objetivo la construcción de un mercado común sobre el carbón, el acero y sus derivados respecto a su producción y comercio. Por tanto, fueron abolidas la cobranza de los derechos de importación y exportación, o exacciones de efecto equivalente y las restricciones cuantitativas a la circulación de los productos (artículos 1, 2, 3 y 4 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero).

El artículo 6 del Tratado atribuía a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero al mismo tiempo, la personalidad jurídica de Derecho Internacional Público, a partir del momento en que la misma puede ser sujeto de derechos y deberes en sus relaciones internacionales, y de Derecho Internacional cuando le permite asumir en los Estados Miembros la "más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas nacionales".

El Tratado previó también la delegación de determinadas competencias estatales para sus instituciones, que tienen poderes para tomar decisiones sobre los Estados Miembros y empresas

nacionales del carbón y acero; una producción legislativa autónoma y la posibilidad de la propia Comunidad Europea del Carbón y el Acero de revisar el Tratado; la sumisión de los Estados Miembros a la legislación de origen comunitaria y jurisdiccional.

La redacción del Tratado de París comparado con los de la Comunidad Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica es muy modesta, solamente 100 artículos, y la misma fue concebida para actuar mientras un determinado espacio de tiempo, en 2002 la Comunidad Europea del Carbón y el Acero dejó de existir (art. 97 CECA).

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) es limitada a la construcción de un mercado común referente solamente a dos productos y sus derivados, lo que dejó mucho que desear junto a los movimientos europeos que esperaban una concretización más grande de sus deseos políticos, pero la institución de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) desbloqueó el callejón sin salida político y económico presente en casi toda la historia europea

y posibilitó más tarde la integración en otros sectores económicos juntamente con sus consecuencias sociales.

Mientras se discutía la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero se defendía también la institución de un ejército común de defensa. En febrero de 1951 en la Conferencia de París fue creada la Comunidad Europea de Defensa (CED) entre Francia, Alemania, Italia y los Estados del BENELUX. El objetivo de la Comunidad Europea de la Defensa era agregar a las fuerzas armadas de distintos países del occidente, bajo un sólo comando militar unificado y una autoridad política comunitaria. El Tratado de la Comunidad Europea de la Defensa fue firmado el 27 de mayo de 1952, dos meses antes de la entrada en vigor del Tratado de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón, pero el 28 de agosto de 1954 la Asamblea Nacional Francesa no lo ratificó y la solución fue cambiar el Tratado de Bruselas y crear la Unión Europea Occidental (UEO), una organización de cooperación, entre Francia, Inglaterra, BENELUX y Alemania el 23 de octubre de 1954.

Las ideas planteadas por la Asamblea Europea estaban sólidamente establecidas y pasados los primeros impactos ocasionados, se termina el rechazo a la creación de la Comunidad Europea de Defensa las mismas volvieron a entrar en acción.

El gobierno holandés relanzó el proyecto de integración económica europea y proponía a los miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en un *memorándum*, la creación de un amplio mercado común europeo.

En la Conferencia de Messina realizada en junio de 1955 que tuvo el objetivo de discutir la salida de Jean Monet de la presidencia de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero fue bien recibida la propuesta holandesa.

Francia propuso la creación de proyectos sectoriales de integración: telecomunicación, transporte, energía, etc.; Alemania e Italia por su parte apoyaban la propuesta holandesa. La Conferencia decidió apoyar los dos puntos de vista.

Fue entonces creada una comisión, liderada por el belga Spaak, formadas por delegados gubernamentales y asistida por peritos para estudiar y preparar los proyectos que llevasen a la integración de los sectores económicos. El resultado de los estudios de la comisión fue que sería necesario instituir un amplio mercado común a través de la creación de una organización dotada de autoridad propia.

El 6 de mayo de 1956 los ministros de los negocios extranjeros de los "Seis países" aprobaron el informe Spaak y el 26 de junio de 1956 ocurrió la apertura de las negociaciones. El 25 de marzo de 1957 fue firmado el Tratado de Roma que instituyó la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Económica Europea del Acero, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1958. Desde entonces las tres Comunidades Comunidad Económica del Carbón y del Acero, Comunidad Europea de la Energía Atómica y Comunidad Económica Europea pasaron a responder por el proceso de Integración Europea.

Como la Comunidad Económica del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica es sectorial y es responsable por la creación de un mercado común limitado a la pesquisa y producción de material nuclear dedicado a fines pacíficos (artículos 1 y 2 del Comunidad Europea de la Energía Atómica).

La Comunidad Económica Europea tiene por objetivo establecer entre los países miembros un mercado común referente a la generalidad de los productos comerciables, pero hay excepciones como por ejemplo los productos y materiales bélicos (artículo 1 Comunidad Económica Europea). El Tratado de la Unión Europea amplió tales objetivos al incluir en el texto original que también hace parte de los objetivos de la Comunidad Europea el establecimiento de una unión económica y monetaria (artículo 1 del Comunidad Europea)

En sus 225 artículos en el tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica y 248 Comunidad Europea se percibe un mejoramiento jurídico en su texto comparado con el de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero; otra característica

importante es que aquellas Comunidades, al contrario de lo que ocurrió con la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, fueron constituidas por un período indeterminado.

Por fin la característica de supranacionalidad con relación a los órganos comunitarios es más presente en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, a través de los atributos que fueron concedidos a la Alta Autoridad -hoy Comisión- que en otros dos Tratados comunitarios.

Inglaterra no deseó participar del proceso de integración y en vista a los sucesos alcanzados por la ejecución de los objetivos comunitarios fue creada por su iniciativa y con su participación, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), entre Dinamarca, Noruega, Austria, Suiza y Portugal el 4 de enero de 1960. El objetivo fue establecer una zona de libre comercio, limitada a los productos industrializados entre sus países miembros.

Con la adhesión posterior de la mayoría de los países miembros de la EFTA a la Comunidad, la misma fue transformada en Espacio Económico Europeo (EEE) el 2 de mayo de 1992. Sus países miembros forman un *status* asimilable al de los Estados comunitarios.

2.1.5 LA EUROPA DE LOS SEIS.

El 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma dos tratados que daban existencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM). Los firmantes del histórico acuerdo fueron Christian Pineau por Francia, Joseph Luns por los Países Bajos, Paul Henri Spaak por Bélgica, Joseph Bech por Luxemburgo, Antonio Segni por Italia y Konrad Adenauer por la República Federal de Alemania. La ratificación del Tratado de Roma por los Parlamentos de los "Seis" tuvo lugar en los meses siguientes y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

El Tratado que instituía la Comunidad Económica Europea afirmaba en su preámbulo que los Estados signatarios estaban "determinados

a establecer los fundamentos de una unión sin fisuras más estrecha entre los países europeos". Así quedaba claramente afirmado el objetivo político de integración progresiva entre los diversos países miembros. En la práctica, lo que se creó básicamente fue una Unión Aduanera. Por ello la Comunidad Económica Europea fue conocida popularmente como el "Mercado Común". Se acordó un proceso transitorio de 12 años para el total desarme arancelario entre los países miembros. Ante el éxito económico que trajo la mayor fluidez de los intercambios comerciales, el plazo transitorio se acordó y el 1 de julio de 1968 se suprimieron todos los aranceles internos entre los Estados comunitarios. Al mismo tiempo se adoptó un Arancel Aduanero Común para todos los productos procedentes de terceros países.

Este mercado común afectaba en realidad exclusivamente a la libre circulación de bienes. El libre movimiento de personas, capitales y servicios sufrió importantes limitaciones. En realidad, habrá que esperar al Acta Única de 1987 para que se diera el impulso definitivo que llevó a que en 1992 se estableciera un mercado unificado.

El otro elemento esencial de lo acordado en Roma fue la adopción de una Política Agrícola Común (PAC). Esta esencialmente, establece la libertad de circulación de los productos agrícolas dentro de la Comunidad Económica Europea y la adopción de políticas fuertemente proteccionistas, que garantizaban a los agricultores europeos un nivel de ingresos suficiente al evitar la competencia de productos de terceros países y mediante la subvención a los precios agrícolas. Con el objetivo de financiar la Política Agrícola Común, se creó, en 1962, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). La Política Agrícola Común (PAC) absorbe la mayor parte del presupuesto comunitario y es uno de los aspectos más necesitados de reforma.

El Tratado de Roma también estableció la prohibición de monopolios, algunas políticas comunes en transportes, y la concesión de algunos privilegios comerciales a los territorios coloniales de los Estados Miembros.

El Tratado de Roma significó el triunfo de lo que se han venido en llamar las tesis "funcionalistas" representadas esencialmente por Jean Monnet. Ante la imposibilidad de acceder de manera inmediata a una unión política, imposibilidad demostrada en el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, la nueva estrategia busca un proceso de integración que afecte poco a poco a diversos sectores económicos, de forma gradual, y que cree instituciones supranacionales en las que los Estados paulatinamente cedan competencias económicas, administrativas y, en último caso, políticas. En este sentido, la Comunidad Económica Europea va a tener una serie de instituciones: la Comisión, el Consejo, la Asamblea Europea (posteriormente el Parlamento Europeo), el Tribunal de Justicia y el Comité Económico Social cuyas competencias se ampliarán y matizarán en los diversos acuerdos y tratados que fueron modificando en los años posteriores al Tratado de Roma.

Se trataba, en definitiva, de iniciar un proceso en el que la progresiva integración económica simplificara el camino al objetivo

final de la unión política, unión que quedaba planteada como un objetivo a largo plazo.

El Tratado que instituyó la Comunidad Atómica Europea (EURATOM) es mucho menos importante y trataba de crear “las condiciones de desarrollo de una pujante industria nuclear”. En la realidad, cuando se habla del Tratado de Roma nos referimos en exclusiva, aunque de forma incorrecta, al que creó la Comunidad Económica Europea.

2.1.5.1 LA EUROPA DE LOS ESTADOS.

Dentro de este apartado hay una figura que destaca y cuyo impacto en la construcción de Europa fue considerable; nos referimos al General Charles de Gaulle, el cual en 1959 fue proclamado Presidente de la V República Francesa y se mantuvo en el poder hasta 1969.

El general introdujo un nuevo matiz de suma importancia para el futuro de Europa, el señalaba que Europa debía convertirse en una

fuerza interna entre las dos superpotencias y en un tercer centro de poder del mundo. Ello transformaba en cierta medida las relaciones de la Europa comunitaria con respecto a los Estados Unidos. La política gaullista de marcar un distanciamiento de los Estados Unidos y un relativo acercamiento a la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fue vista con buenos ojos por la opinión pública.

Para él la Europa de los Estados constituía la forma normal de las relaciones internacionales. Las naciones políticamente organizadas eran para él, entidades personalizadas, eternas e inmutables y por lo tanto incapaces de federarse.

La concepción de De Gaulle de la construcción europea sustentada sobre la frágil base de la cooperación interestatal, eliminaba todas las ilusiones federalistas y echaba por tierra las esperanzas del método monnetiano, El neofuncionalismo, cuya cabeza más destacada fue Jean Monnet, partía de la condición indispensable del establecimiento de un organismo supranacional para la solución

efectiva de los problemas, el cual extendería su autoridad hasta socavar progresivamente la independencia del Estado-nación.

Respecto a la idea de una federación europea en la que los países perderían su personalidad nacional, de Gaulle le imprime su idea de la cooperación organizada de los Estados, que sin duda evolucionaría hacia una Confederación. A sus ojos ésta parecía ser el único camino posible de entendimiento y de acuerdo entre las naciones del continente europeo capaz de permitir un día la adhesión de países como Inglaterra y España.

El principal problema del general de Gaulle, una vez aceptadas las implicaciones que se derivan de la integración europea en el plano político, era como adecuarla al principio de soberanía nacional inalienable, el primer paso que dieron los "Seis países" sobre este tema, fue que acordaron celebrar consultas trimestrales y tratar al mismo tiempo sobre las prolongaciones políticas de la actividad de las Comunidades europeas y sobre otros problemas internacionales

sin perjuicio en las consultas que tienen lugar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en la Unión Europea Occidental.

2.1.5.2 LA ACTITUD BRITÁNICA.

El principal problema político con el que arrancó la Comunidad Económica Europea fue el que un país de la importancia del Reino Unido se mantuviera al margen. Los británicos se negaron a ingresar por diversas razones:

- La importancia de sus lazos comerciales, políticos e incluso, sentimentales con sus colonias y ex-colonias, agrupadas en su mayoría en la *Commonwealth*.
- Su negativa a ingresar en una Unión Aduanera. Londres defendía la creación de una zona de libre cambio, en la que se abolieran los derechos de aduana internos pero en la que cada país tuviera libertad para poner sus propios aranceles con respecto a los países terceros.
- La nula voluntad británica de embarcarse en un proyecto en el que a largo plazo se planteaba la cesión de soberanía de cada Estado en beneficio de instituciones supranacionales

europas. Dicho de otra manera, los británicos se hallaban, y aún muchos de ellos continúan, muy alejados del objetivo de unidad política europea.

Tras fracasar las negociaciones para su ingreso en la Comunidad Económica Europea, el gobierno británico propició la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), a la que se adhirieron Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Austria y Portugal. Esta asociación, que huía de cualquier proyecto de integración política, fue una mera zona de libre comercio, esencialmente de productos industriales, y no recogía ningún tipo de arancel común.

Los británicos se dieron cuenta muy pronto de su error. Mientras la Comunidad Económica Europea va a protagonizar un crecimiento económico espectacular, con unas tasas de crecimiento en los años 60 claramente superiores a las norteamericanas, Gran Bretaña continuó con su tendencia decadente con respecto a los países del continente.

Así, en agosto de 1961, el primer ministro británico Harold Macmillan, solicitó el inicio de negociaciones para el ingreso del Reino Unido. Sin embargo, tras diversos intentos negociadores, el líder francés, Charles De Gaulle, resuelto a construir lo que el denominó una "Europa de las patrias" que fuera independiente de las dos superpotencias enfrentadas en la "guerra fría", y receloso de la estrecha vinculación británica a Washington, vetó en 1963 el ingreso británico en la Comunidad Económica Europea. Cuando, en 1967, el gobierno laborista de Harold Wilson volvió a solicitar el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE), el general francés volvió a vetar la adhesión del Reino Unido.

De Gaulle, pese a defender una Europa fuerte ante Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, nunca creyó en una Europa unida políticamente. Para él, la independencia nacional francesa, país al que intentó denodadamente mantener en el papel de potencia, era una cuestión innegociable. Fruto de este nacionalismo de De Gaulle fue la denominada "crisis de la silla vacía" en 1966, que mantuvo durante meses a la Comunidad

paralizada, y que finalmente finalizó con el denominado Compromiso de Luxemburgo.

Hubo que esperar a la dimisión de De Gaulle en 1969, dimisión provocada por razones de política interna un año después del "Mayo del 68", para que se abriera la puerta para la adhesión británica.

Una vez vencida la oposición, partes importantes de la opinión pública británica, contrarias a la adhesión a la Comunidad Económica Europea y claramente "antieuropeas", permitieron terminar con éxito las negociaciones en 1972.

En 1973, tres nuevos países ingresaron en la Comunidad Económica Europea: el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Nació la "Europa de los Nueve".

Noruega se mantuvo al margen de la Comunidad Europea, toda vez que los noruegos votaron en contra del ingreso de su país.

2.1.5.3 DE LA CRISIS A LA PRIMERA AMPLIACIÓN: 1965-1972.

Inglaterra se negó inicialmente a participar en la firma de los tratados comunitarios y por su iniciativa fue instituida la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), pero las conquistas económicas alcanzadas por el proceso de integración y la pérdida de sus colonias la llevaron a solicitar su adhesión a la Comunidad.

La primera ampliación inicia cuando Inglaterra juntamente con Dinamarca, Irlanda y Noruega presentaron su solicitud de adhesión basada en el artículo 237 Comunidad Europea y la misma fue negada el 14 de enero de 1963; la segunda solicitud también conforme el artículo 237 Comunidad Económica Europea fue presentada el 11 de mayo de 1967 pero no llegó a ser aprobada, el 16 de mayo del mismo año según el artículo 237 Comunidad Europea la solicitud de adhesión tenía que tener el consentimiento de todos los países miembros, sin embargo, los franceses temían que la participación de Inglaterra, fuera desde el inicio invitada a participar de la firma de los acuerdos, y esto pudiera poner en peligro los pasos para la construcción del mercado común.

El 28 de abril de 1969 el General de Gaulle abandona el poder y en su lugar asume la presidencia George Pompidou, éste se muestra más flexible que su antecesor. Entre los días 1 y 2 de diciembre de 1969 ocurrió el Congreso de La Haya que tuvo como temas:

- Profundizar la Comunidad (es decir, que la fase de unión aduanera fuera alcanzada en 1968);
- Discutir la política agrícola común y el alargamiento comunitario.

El Tratado de adhesión entre la Comunidad y los cuatro países fue firmado el 22 de enero de 1972, pero el 26 de septiembre del mismo año un referéndum popular entre los noruegos trae como resultado el rechazo de la propuesta de adhesión con 53% de sus participantes. Noruega se convirtió en el primer país que se niega a ingresar en la Comunidad Económica Europea por un 53% de los votos negativos. El resultado del referéndum provocó la renuncia del primer ministro Trygve Bratelli. La razón fundamental del rechazo

noruego era el sector pesquero. Los noruegos temían que la entrada de barcos comunitarios perjudicara sus propias capturas.

Irlanda aprobó el ingreso en mayo de 1972 por el 83% del electorado, Dinamarca hizo lo mismo por un margen menor (63,5% de los votantes) en septiembre del mismo año.

El primero de enero de 1973 el Tratado de alargamiento entra en vigor en los otros países. Dos años después el referéndum popular inglés aprobó su adhesión con el sí de 67,2% de sus participantes. La operación transcurrió por cauces polémicos desde el inicio del proceso, a principios de los 60. Las reiteradas oposiciones del presidente francés, el general Charles De Gaulle retrasaron la operación hasta el año 1973, cuando, tras arduas negociaciones entra como miembro de pleno derecho.

2.1.6 LA EUROPA COMUNITARIA TRAS LA PRIMERA AMPLIACIÓN: 1973-1985.

Europa durante 1973 vivió la denominada "crisis del petróleo" que puso fin al período de espectacular crecimiento económico que

habían disfrutado durante largos años los países europeos. El desempleo, la inflación, la crisis de sectores tradicionales de la industria caracterizaron el panorama económico de la Comunidad Económica Europea en la segunda mitad de los años setenta y los inicios de los ochenta. Pese a que, en algún momento, los periodistas acuñaron los términos de "euroescepticismo" y "euroesclerosis" para referirse a un proceso de integración que parecía desfallecer, la realidad es que durante estos años tuvieron lugar avances importantes, tanto en el sentido de una mayor integración, como en la ampliación de la Comunidad a nuevos miembros. A continuación vamos a señalar los momentos clave:

- A partir de 1975 quedó institucionalizado el denominado Consejo Europeo, una reunión periódica de los Jefes de Estado y de Gobierno, donde se toman las grandes decisiones estratégicas de la Comunidad.

- En 1979, nació el Sistema Monetario Europeo, acompañado de la creación del ECU (European

Currency Unit), antecedente directo del Euro. Los gobiernos se comprometían a coordinar sus políticas monetarias. Se trataba del primer paso significativo hacia la unidad monetaria.

- También en 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo.

- La caída de las dictaduras militares en Grecia (1974), Portugal (1974) y España (muerte de Franco en 1975) propiciaron la adhesión de estos países. Grecia en 1981, España y Portugal en 1986 se convirtieron en nuevos miembros de la Comunidad Económica Europea. La Comunidad se ampliaba hacia la Europa mediterránea y España conseguía hacer realidad una antigua aspiración.

- En 1984, un grupo de parlamentarios europeos, dirigidos por el italiano Altiero Spinelli presentó al Parlamento un

"Proyecto de Tratado de la Unión Europea"⁵, en el que se proponía la aprobación de un nuevo tratado que sustituyera al de Roma y que hubiera supuesto un importante avance en la integración europea. Pese a no ser aprobado por los gobiernos, tuvo el mérito de relanzar el debate sobre el futuro de la Comunidad, el cual anticipaba los avances que tendrían lugar en los años noventa.

- En 1985, los tres países del BENELUX, Francia y Alemania firmaron el denominado Acuerdo de Schengen, al que posteriormente se unieron la mayoría de los países comunitarios. Se iniciaba así una ambiciosa iniciativa para garantizar la libre circulación de las personas y la gradual supresión de fronteras entre los Estados comunitarios.

En la segunda mitad de los ochenta, el proceso de integración va a recibir un importante impulso político, propiciado en gran medida por

Jacques Delors, socialista francés, quien fue elegido presidente de la Comisión Europea en 1985. El primer paso lo constituyó la aprobación en 1986 del Acta Única Europea.

2.1.6.1 LA UNIÓN POLÍTICA.

Como consecuencia de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno que se celebraron en el marco de la cooperación política y a partir de la Cumbre de París de 1972, sus miembros deciden denominarse Consejo Europeo. Éste desde su configuración no sólo establece los grandes principios de la política exterior de los miembros de la Comunidad, sino también fija las grandes líneas de actuación de las diferentes políticas comunitarias.

Entre los Jefes de Estado y Gobierno se lanzaban propuestas tendientes a la consecución de una Unión política.

En diciembre de 1974, Leo Tindemans, fue el encargado de elaborar un informe sobre la Unión, en el cual se llega a la conclusión de que no hay una definición del término Unión que haya sido aceptado por

la generalidad de los estudiosos del tema. Tindemans en su informe describe a la Unión "no como el estado final de la unificación de Europa, sino como una nueva e indispensable fase, a través de la cual se operaría en las relaciones entre los Nueve una mutación cuantitativa."⁵

Por su parte Mac Weisglas explica que la Unión europea implicaría la culminación de la Comunidad Económica Europea mediante la aplicación última de lo dispuesto en el Tratado de Roma, más la integración de todas las políticas que aún sin ser previstas ahora resultarían indispensables: "Como tal la Unión es un paso más hacia la federación europea."⁶

El informe Tindemans afirma que la Unión implica la necesidad de que todos los Estados Miembros se unifiquen en materia de política exterior, seguridad, relaciones económicas y ayuda al desarrollo para poder así hacer frente al desafío de la civilización actual.

⁵ CITADO por Molina del Pozo, Carlos Francisco.- **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**.-3ª ed.- Ed. Trivium.- Madrid.- 1997, pg. 64.

⁶ Ibidem, pg.64

Este documento apoyado por casi la totalidad de los grupos políticos de los Estados Miembros y visto incluso como proyecto de la Constitución Europea, ha sido situado en la segunda mitad de la década de los ochenta como un importante proceso político en Europa de innegables características federales.

Por su parte Spinelli propone la adopción de un nuevo Tratado a efectos de adecuar la estructura comunitaria a los nuevos problemas que tiene planteados la Comunidad en su interior y de cara al exterior.

Basado sustancialmente en las competencias de la Comunidad, el "Proyecto del Tratado", de acuerdo con el principio de la división de poderes, establece las siguientes instituciones: Parlamento Europeo, directamente elegido por sufragio universal, que se fortalece sustancialmente y comparte con el Consejo de la Unión el poder de decisión en importantes materias presupuestarias, legislativas y en la investidura de la Comisión; la Comisión en la que recae todo el poder ejecutivo es responsable ante el Parlamento de

quien recibe su investidura; y el Tribunal de Justicia, cuyos miembros son nombrados por el Parlamento y por el Consejo de la Unión. Como parte de este Proyecto de Tratado en 1985 surge el Acta Única Europea.

Los principales puntos de esta reforma serían básicamente, entre otros, la ampliación de la regla de la mayoría para la adopción de las medidas necesarias de cara a la consecución de un gran Mercado Interior para 1992, con ciertas reservas sobre controles sanitarios para Gran Bretaña e Irlanda; la potenciación de nuevas áreas de acción comunitaria: medio ambiente y desarrollo tecnológico, aunque con una primacía de las reglas de la unanimidad; el limitado incremento de los poderes del Parlamento que nunca llega a alcanzar un auténtico nivel de codecisión con el Consejo de Ministros, y finalmente, la cobertura jurídica del sistema de cooperación política, situado hasta entonces fuera de los Tratados.

En la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria se promovió entre otras cosas los trabajos preparatorios

para la celebración de una Conferencia Intergubernamental sobre la Unión política que se celebró en el mes de diciembre de 1989. Con la celebración de esta última Conferencia se pretendía reforzar la legitimidad democrática de la Unión, de hacer más eficaces las instituciones, de asegurar la unidad y la coherencia de la unión en los terrenos tales como el económico, el monetario y el político, y de definir y poner en práctica una política exterior y de seguridad común.

Podemos señalar que el futuro de la Unión europea es ante todo político.

El presidente Delors señala que existen cinco condiciones necesarias para entender como gobernar Europa de manera eficaz y las señalamos a continuación:

- En primer lugar, el reconocimiento completo, dentro de los adecuados límites de la necesidad a la que se enfrenta la Comunidad, de hacer frente con éxito a los desafíos exteriores; lo que explica la exigencia continua de adaptación,

que viene a ilustrar de manera muy adecuada los acontecimientos que han vivido los países del Este.

-En segundo lugar, la determinación clara de las acciones complementadas que implican dar respuesta a la pregunta de cómo gobernar Europa.

-En tercer lugar, el respeto de las diversidades, que no se confunda con la mera tolerancia pasiva de las diferencias, sino que es reconocimiento activo de la multiplicidad de usos, tradiciones y sistemas organizativos propios de los diversos polos nacionales o regionales que componen la totalidad de la Comunidad.

-En cuarto lugar, el principio fundamental de la subsidiariedad, encauzado a regir el reparto de responsabilidades entre las distintas instancias de poder, ya sean comunitarias, nacionales y regionales de la Comunidad.

-Y por último y en el mismo contexto que las anteriores, todo Tratado deberá representar un paso hacia delante, hacia la mejora del proceso de decisión y dar satisfacción a lo que ha dado en llamar el "déficit democrático de la Comunidad".

Una ampliación más extensa de la Comunidad haría aún más imperativo el afán por establecer un proceso eficaz de adopción de decisiones, que supondría una jerarquización de las competencias, así como transferencias de soberanía. También obligaría, a fin de mantener el espíritu comunitario a inventar nuevas formulas originales de control democrático, porque de no llevarse a cabo quedaría frustrado el ideal definido por los padres de la construcción europea.

2.1.6.2 AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD A 12 MIEMBROS.

La segunda ampliación se produjo el 1 de enero de 1981 y tuvo como protagonista a Grecia. La incorporación se llevó a cabo de forma suave y no produjo tensiones semejantes al primer ingreso. Ni

la población ni la economía griega representó un gran cambio estructural para el conjunto comunitario. Los únicos sectores que preocuparon fueron la agricultura y la flota comercial. La primera, por su posible competencia con Italia y Francia y la segunda por su gran tamaño. Al final un periodo transitorio de cinco años y la constatación de la penuria económica griega zanjaron cualquier contestación.

El aislamiento de España respecto de otros países occidentales fue el resultado lógico de la Segunda Guerra Mundial, con la derrota de sus aliados bélicos: Alemania e Italia. Si dejó atrás dicho aislamiento se debió a su posición estratégica en la Guerra Fría; pero la incorporación de pleno derecho de sus instituciones no podía realizarse si el régimen político español no cambiaba.

España había sentido la necesidad de volver a plantearse su papel en Europa ya antes incluso de la Segunda República. Figuras como Ortega y Gasset o Salvador de Madariaga representan esta tendencia. El primero, a través de sus escritos y conferencias, en

los que incorporaba España a una interpretación de la historia universal. El segundo, con su presencia personal en la Sociedad de Naciones en los años veinte, y con su magisterio y sus obras después de la Guerra Mundial.

El aislamiento español había sido muy largo y se necesitaron 10 años antes de que se pudiera firmar la entrada a la Comunidad Europea. Fue en junio de 1985, y lo realizó el presidente Felipe González. Una entrada que no fue recibida de manera unánime, ya que vino indirectamente acompañada del ingreso en la Alianza Atlántica, en 1982, que después costaría un referéndum así como el cambio de posición política del Partido Socialista.

El Partido Socialista se había opuesto cuando el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo firmó la entrada a la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1982, y se manifestó a favor de permanecer en ella cuando no tuvo más remedio que convocar un referéndum en 1986. A pesar del fuerte respaldo popular que tenía el rechazo a la Alianza, el gobierno socialista de Felipe González

consiguió el sí, sobre la base del compromiso europeo que se había firmado pocos meses atrás.

La tercera ampliación fue la más problemática de todas, y trajo a la Comunidad dos países que recientemente habían accedido a la democracia: España y Portugal. La apertura formal de las negociaciones se inició en el año 1979 en Bruselas. Las conversaciones fueron especialmente lentas, debido a las numerosas trabas impuestas por los representantes franceses a lo largo de seis años. En 1980 el presidente francés, Valery Giscard D'Estaing, vinculó la ampliación comunitaria a la solución de los problemas internos de la Unión Europea: política agraria, financiación y recursos propios.

En 1982 el Gobierno español aceptó la aplicación del Impuesto al Valor Agregado desde el mismo momento de la adhesión, y solicitó un periodo transitorio de 10 años. Para el año 1983 ya habían sido cerrados todos los capítulos menos los más conflictivos: asuntos sociales, agricultura y pesca. En enero de 1986 el Consejo Europeo

llegaba en Fontainebleau a un acuerdo sobre todos los puntos que habían provocado la crisis interna de la Comunidad Económica Europea, con lo que se dejaba la vía expedita para las negociaciones. El acuerdo se produjo en las primeras horas del jueves 26 de marzo y la firma se produciría en junio del mismo año.

A partir de entonces, numerosos políticos españoles han ocupado cargos de responsabilidad en diferentes instituciones europeas, como Javier Solana, Enrique Barón o José María Gil Robles.

2.1.6.3 EL ACTA ÚNICA EUROPEA.

El Acta Única Europea, fue aprobada en 1986 y entró en vigor el 1 de enero de 1987, y supuso la primera modificación de los tratados fundadores de las Comunidades Europeas, es decir, el Tratado de París de 1951 que creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, y los Tratados de Roma que instituyeron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Su objetivo era acelerar la integración europea mediante

un funcionamiento mejor de las instituciones y una mayor flexibilidad en el proceso decisorio comunitario.

Estas son las principales innovaciones 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 período que concluyó el 31 de Diciembre de 1992... (lo que significó) un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes,

personas, servicios y capital esté asegurado".⁷ Esta ambiciosa aspiración, concretada en 282 medidas sintetizadas, fue ampliamente alcanzada en el plazo previsto. El mercado común se hacía una completa realidad.

-Se arbitraron medidas para coordinar la política monetaria de los Estados Miembros, preparándose el camino hacia el objetivo de la Unión Económica y Monetaria.

-Por último, el Acta Única aprobó diversas iniciativas para promover una integración en el terreno de los derechos sociales (salud y seguridad de los trabajadores), la investigación, tecnología, y el medio ambiente.

-Para conseguir el objetivo de una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados Fondos estructurales [Fondo Europeo de Orientación y

⁷ Nieto, Solís José Antonio.-**Fundamentos y Políticas de la Unión Europea**.-2ª. ed.- Edit. Siglo Veintiuno de España, Editores S.A., España.-1998, pg.20.

Garantía Agrícolas (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), ya creado en el Tratado de Roma].

El Acta Única Europea supuso un importante impulso en el proceso de integración. El protagonista había sido el presidente de la Comisión Jacques Delors. Este socialista francés no solo promovió la Unión Económica y Monetaria como elemento clave en el proceso de integración, sino que, para equilibrar los avances de la unidad comercial que beneficiaban directamente a los empresarios, propuso la aprobación de una Carta Social que garantizara unos niveles mínimos sociales a todos los trabajadores europeos.

Dicha Carta data de 1989, y recoge los principios sobre los que descansa el modelo europeo de Derecho Laboral y la función social del trabajo: libre circulación de trabajos, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social, libertad de asociación y negociación colectiva, formación profesional, igualdad de trato entre hombres y mujeres, información, consulta y participación de los

trabajadores, protección de la salud, así como de la seguridad e higiene en el trabajo.

Toda la política de Delors resultaba totalmente contraria a las posturas de la Primer ministra británica Margaret Thatcher. La líder conservadora 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" se había destacado por su política contraria a los avances en la integración europea y a la creación de un poder europeo, en el que luchaba por conseguir reducir la aportación británica al presupuesto comunitario.

El político francés Jacques Delors tenía la ventaja de haber observado en aquel momento uno de los fenómenos históricos clave del siglo XX: el derrumbamiento de los sistemas comunistas en los países de Europa central y oriental -las antiguas "democracias

populares"-, cuyo símbolo fue la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, y la crisis de la Unión Soviética que culminaría con la caída del régimen comunista y la desintegración del propio Estado en 1991. Ese mismo año la ruptura de Yugoslavia trajo de nuevo la guerra al viejo continente, tras un período 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 Producto Nacional Bruto de la Comunidad Económica Europea, se convertía en una potencia que superaba ya claramente a Francia y a Gran Bretaña en poderío económico.

El presidente francés, Francois Mitterand, receloso ante una posible vuelta a una política hegemónica de Alemania en Europa, decidió apoyar un nuevo impulso al proceso de integración europeo como medio para asegurara Alemania con Europa. El canciller alemán, Helmut Köhl, hizo lo propio para vencer la desconfianza con que se

veía en París y Londres a la Alemania reunificada. El impulso hacia una mayor integración europea fue el único modo de que Alemania empezara a proyectar su peso político en el escenario internacional sin suscitar temor y hostilidad.

El "vacío de poder" que se creó en la Europa central y oriental con la caída del comunismo y el derrumbamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, hizo que la Comunidad Económica Europea se erigiera como una organización que garantizaba estabilidad en medio de una revolucionaria Europa.

De hecho, las nuevas democracias surgidas de la caída del comunismo 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 período. El impacto 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, 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.

En 1989, a instancias de Delors, se convocó una Conferencia Intergubernamental para tratar la adopción definitiva de la Unión monetaria y económica. En 1990, se convocó otra Conferencia Intergubernamental para estudiar la constitución de una Unión política.

Tras casi tres años de debates, en muchos casos circunscritos a las altas esferas políticas y sin la transparencia que la opinión pública europea demandaba, finalmente el Consejo Europeo celebrado en Maastricht el 9-10 de diciembre de 1991, aprobaba el Tratado de la

Unión Europea, popularmente conocido como "Tratado de Maastricht". El Tratado fue firmado y entró en vigor el 7 de febrero de 1992.

2.1.7 LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.

2.1.7.1 EL TRATADO DE LA UNIÓN.

El Tratado de la Unión Europea, conocido también como "Tratado de Maastricht" por haber sido firmado en esa localidad holandesa, constituye una piedra angular en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar al Tratado de París de 1951 que creó la Comunidad Europea del Carbón y Acero, a los Tratados de Roma de 1957 que instituyeron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Económica de la Energía Atómica, 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.

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

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..."⁸

2.1.7.2 LA ESTRUCTURA DE PILARES.

El Tratado va a tener una estructura basada en "tres pilares", según el lenguaje jurídico de los que lo idearon y redactaron. La metáfora utilizada es la de que el Tratado de la Unión Europea tiene la forma de un "templo griego", que se sustentaría en tres pilares:

⁸ **Tratado de la Unión Europea.**- Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.- S. N. E.- Luxemburgo.- 1992, pg. 7

- el central, es el que se ha denominado el "pilar comunitario", es decir, el recogido en los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el mercado único, la unión económica y monetaria, la Política Agraria Común, los fondos estructurales y de cohesión...
- 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)

La gran diferencia entre el "pilar comunitario" y los dos pilares basados en la cooperación intergubernamental básicamente tiene que ver con la forma en que se toman las decisiones y 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, es decir, el comunitario, el Tratado de la Unión Europea introduce importantes novedades:

- El reconocimiento de una ciudadanía europea,
- La creación de una moneda única, que recibiría el nombre de EURO para el uno de noviembre de 1999,
- El gran paso adelante lo constituyó la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Para tal fin, se acordó un plan estructurado en tres fases:

- La primera iniciada en 1990, y que concluyó en 31 de diciembre de 1993 y su objetivo sería la plena liberalización de la circulación de capitales.

-La segunda que fue del 1 de enero de 1994 al 1 de enero de 1999. En la cual los países miembros debían de coordinar sus políticas económicas para conseguir unos objetivos, fijados cuantitativamente y conocidos como "criterios de convergencia", de reducción de la inflación, de los tipos de interés y de las fluctuaciones del cambio entre las monedas europeas, y de control del déficit y la deuda pública. Los países que alcanzaran esos objetivos podrían pasar a la tercera fase. En el Consejo Europeo reunido en diciembre de 1995 en Madrid, se dio nombre definitivo a la nueva moneda única europea: EURO.

-A partir del 1 de enero de 1999. Con la creación de la moneda única, el Euro, se llevó a cabo la fijación irreversible de su equivalencia con las monedas que participaran, y establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE). Los países que accedieron en 1999 a lo que se ha denominado "zona euro" fueron once: España, Portugal, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo,

Francia, Alemania, Austria, Irlanda y Finlandia. Cuatro países: Grecia, Reino Unido, Dinamarca y Suecia, han quedado fuera del Euro.

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 producto nacional bruto (PNB), *per cápita* inferior al 90% de la media europea y que llevaron a cabo "políticas de convergencia", es decir, de control de la inflación, tipos de interés, déficit y deuda pública. Estos países son: España -el más beneficiado en términos absolutos-, Grecia, Portugal e Irlanda (que ha dejado de recibirlos tras superar su producto nacional bruto (PNB) *per cápita* 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 Tratado de la Unión Europea también ha comportado un sensible avance en las competencias comunitarias en terrenos como la política económica y monetaria, la política industrial, las redes transeuropeas y la política de transportes, las políticas educativas, la protección a los consumidores, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación, y el medio ambiente. La Política Agraria Común (PAC), uno de los grandes temas pendientes de reforma, absorbe ella sola más de la mitad del presupuesto comunitario.

El Tratado de la Unión Europea 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. La tarea de la Comunidad se limita a promover la cooperación entre los Estados en educación, para apoyar y complementar las medidas adoptadas por cada país. La Unión Europea ha puesto en marcha diversos programas para

fomentar esta cooperación, los cuales han facilitado los contactos y el trabajo conjunto de alumnos y profesores europeos. El Programa Sócrates se centra en la educación no universitaria, el Leonardo da Vinci en la formación profesional, y el Erasmus en la educación superior.

En lo referente a las instituciones, el Tratado de la Unión Europea 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.

Como segundo pilar, basado en la cooperación entre los gobiernos, se estableció una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que permita emprender acciones comunes en materia de política

exterior. El Consejo Europeo, donde se deben adoptar las decisiones por unanimidad, es el que define los principios y orientaciones generales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En una declaración anexa al Tratado, los Estados Miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) reafirmaron el objetivo de construir esta organización por etapas, atribuyéndola, a largo plazo, el papel de convertirse en el componente defensivo de la Unión.

La cruda realidad, en la forma del conflicto de la ex-Yugoslavia (Croacia, Bosnia, Kosovo) ha mostrado que la construcción de una política exterior y de defensa común en la Unión Europea es un objetivo a largo plazo. Los Estados Unidos de América. y la Organización del Tratado del Atlántico Norte son los grandes actores en este terreno, y los Estados europeos tienen una voluntad política y una capacidad de maniobra aún muy débiles para llevar a cabo su propia política.

El tercer pilar basado en la cooperación intergubernamental del Tratado de la Unión Europea se basa en la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI). Asuntos de interés común para todos los Estados Miembros como terrorismo, inmigración clandestina, política de asilo, tráfico de drogas, la delincuencia internacional, las aduanas y la cooperación judicial.

La creación de la Europol, germen de una futura policía europea, es una de las novedades más destacadas en este ámbito.

Hay que señalar también en este terreno que en 1990 se firmó el denominado Convenio de Schengen, que desarrolla el Acuerdo de Schengen para construir una Europa comunitaria sin fronteras.

2.1.8 LA EUROPA DE LOS 90.

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 Tratado de la Unión Europea 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, y dejaron 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 unión económica y monetaria (Unidad Económica y Monetaria de Europa).

-En tercer lugar, la Unión Europea 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 "euroescepticismo" 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 "SI" fue la que ratificó en un referéndum de una forma más ajustada el Tratado de la Unión Europea.

Se inició una negociación con Dinamarca, a la que se concedió un protocolo especial de lo que se denomina en el lenguaje comunitario "*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 Unidad Económica Monetaria (algo similar había conseguido Gran Bretaña al firmarse el Tratado de la Unión Europea) 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.

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 realizó 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. Nació así el Tratado de Ámsterdam. A continuación señalamos las cuatro secciones del Tratado.

- Libertad, seguridad y justicia;**
- La Unión y el ciudadano;**
- Política exterior común;**
- La reforma de las instituciones comunitarias.**

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 Estados 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.

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 Comunidades Europeas (Paris y Roma) y de algunos actos relacionados con los

mismos. No sustituye a los tratados anteriores, sino que se les añade.

El Tratado de Ámsterdam ha sido recibido con abundantes críticas que se pueden resumir esencialmente en las siguientes:

-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.

-Para la opinión más europeísta, no se ha dado un paso lo suficientemente valiente hacia la unidad política, para reforzar el poder de las instituciones comunitarias, ni en temas como la Política Exterior y Seguridad Común o los Asuntos de Justicia e Interior (JAI).

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 los tiras y aflojas entre los gobiernos y los Estados, sin que hubiera ni participación popular, ni información suficiente y transparente. El papel del Parlamento Europeo, único órgano comunitario elegido por el pueblo, no ha sido suficientemente potenciado. El texto del Tratado aun es 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 al tomar en consideración sus normas.

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:

2.1.8.1 LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.

El Tratado afirma 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. En este sentido, posteriormente en 1998, el Consejo Europeo reunido en Colonia, acordó que la Unión Europea 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.

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.

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 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 regula los pasos y medidas que puede adoptar la Unión contra este Estado. La política de sanciones adoptada por la Unión Europea contra Austria en febrero del 2000

por el acceso al gobierno austriaco de miembros del partido ultraderechista de Jörg Haider, 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 Unión Europea. 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, acordaran el 28 de julio del 2000 la eliminación de la obligación de obtener un permiso de residencia a los ciudadanos de la Unión Europea. 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.

2.1.8.2 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 Unión Europea y a comunicarse con ella en cualquiera de las doce lenguas oficiales de la Unión (español, portugués, francés, italiano, inglés, irlandés o gálico, neerlandés, alemán, danés, sueco, finlandés y griego).

2.1.8.3 POLÍTICA EXTERIOR COMÚN.

La dramática ruptura de Yugoslavia y la vuelta de la guerra al continente europeo 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.

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 Organización del Tratado del Atlántico Norte, ha sido en 1999 el primer europeo designado para este puesto. El Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, que tienen también el cargo de Secretario General del Consejo de la Unión Europea, es el encargado de asistir al Consejo en las cuestiones que correspondan a la Política Exterior y Seguridad Común y de contribuir a la formulación de una política exterior comunitaria. Su principal función es la de personificar en un cargo concreto la aún naciente política exterior y de seguridad de la Unión. Solana también ha sido nombrado en 1999 Secretario General de la Unión Europea Occidental.

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.

2.1.8.4 LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.

En la perspectiva de la aún pendiente reforma institucional, totalmente necesaria ante la ampliación de la Unión Europea 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 Unión Europea 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 deseosos 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.

2.1.9 LOS PAÍSES DEL ESTE Y LAS NUEVAS AMPLIACIONES.

El rápido proceso de transformación de los antiguos Estados europeos de economía centralizada ha dado lugar al surgimiento de nuevos sistemas políticos y económicos con pretensiones de ser homologados con las democracias occidentales.

La forma en que se han llevado a cabo las reformas hacia una economía de mercado en los antiguos países socialistas ha sido muy diferente en cada uno de éstos, pero coinciden en los aspectos fundamentales como los siguientes:

- Liberación de precios;
- La privatización de las empresas públicas;
- El apoyo a las empresas privadas;
- Las reformas económicas han sido acompañadas de las reformas de carácter político, es decir, éstas últimas han pasado de los regímenes de partido único a democracias multipartidistas, al estilo occidental.

La Comunidad respondió a las expectativas que estos países presentaban y desarrolló mecanismos de cooperación basado en la condicionalidad de las ayudas y la diferenciación.

La Condicionalidad, por cuanto se exige la adopción de una serie previa de actuaciones en dichos países como son: el establecimiento de regímenes políticos y económicos fundados en un Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos, etc.; la diferenciación al establecer relaciones menos amplias en extensión e intensidad con las nuevas relaciones públicas de la antigua Unión Soviética que con el resto de los países del Este.

Desde esta perspectiva, la Comunidad ha concluido con estos países una serie de acuerdos de asociación que constituye el punto de referencia para el análisis de las relaciones entre la Unión Europea y un grupo de países de Europa Central y Oriental, planteándose la cuestión de si de llegar a ser miembros de la Unión Europea, estos acuerdos ofrecen el marco jurídico e institucional suficiente para habilitar la misma.

2.1.9.1 LA ADHESIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL OCCIDENTAL.

El año 1989 trajo una transformación radical de nuestro continente. La caída de los sistemas comunistas, la disgregación de la Unión Soviética, la aparición de nuevos Estados, la guerra en Yugoslavia... transformaron radicalmente el centro y el oriente de Europa.

La adhesión a la Comunidad Económica Europea (Unión Europea desde 1992) fue vista desde un principio por los nuevos países como el mejor medio para solventar sus dos principales problemas:

El asentamiento de sistemas democráticos, basados en el respeto de los derechos humanos;

La transición de un sistema comunista planificado a una economía de mercado. Esta transición, nunca antes realizada en la historia, se tenía que dar en medio de una profundísima crisis económica.

El otro gran problema al que se enfrentaban estos países era el de la seguridad en un contexto de inestabilidad (disgregación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ruptura violenta de Yugoslavia...). Los nuevos gobiernos democráticos vieron a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la alianza militar occidental liderada por Estados Unidos de América, como la mejor garantía para su seguridad. Pese a las protestas y desconfianza de Rusia, la heredera de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en 1999, Hungría, Polonia y la República Checa pasaron a formar parte de esta asociación.

La historia volvía a pesar en las grandes decisiones políticas europeas. Los países de Europa central y oriental utilizaron todo tipo de presiones sobre Estados Unidos de América para unirse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y sobre las potencias europeas, especialmente Alemania, para iniciar el proceso de adhesión a la Unión Europea, y todo ello fundamentalmente por razones de seguridad: librarse definitivamente de la influencia rusa.

Es evidente que la ampliación hacia los países de la Europa Central y Oriental (PECO), Chipre, Malta y Turquía representa para la Unión Europea un empeño histórico y una enorme oportunidad. La adhesión de nuevos Estados Miembros incrementará el peso específico y la influencia de la Unión en la escena internacional.

El tema de la ampliación dominará la política europea de los próximos años. Los países de la Europa central y oriental, así como Chipre, Malta y Turquía, tienen situaciones económicas y políticas muy diferentes, lo que coloca a la Unión Europea ante retos institucionales y políticos sin precedentes.

La primera necesidad que se plantea a la Unión Europea es la de la reforma de unas instituciones que no pueden ser válidas para la nueva Unión que vendrá tras la adhesión. Esta reforma plantea importantes desencuentros entre los Estados Miembros: la composición de la Comisión, el voto ponderado de cada país, los poderes del Parlamento. Se convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG) que culminó en una cumbre en Niza a

fines del 2000. Si la Conferencia Intergubernamental hubiera resultado un éxito, lo que no estuvo claro en el verano del 2000, lo que implicó que en Niza se debería haber aprobado una reforma institucional (número de comisarios, reponderación de los votos del Consejo, eliminación del veto y desarrollo de las “cooperaciones reforzadas”) de la Unión Europea.

El gran problema de fondo es el atraso y las dificultades económicas de estos países, lo que hace que pese a los enormes esfuerzos emprendidos por los Países de la Europa Central y Oriental (PECO), su integración en la Unión será una tarea extremadamente delicada, ya que repercutirá en los diversos fondos y políticas (Fondos Estructurales y de Cohesión, Política Agrícola Común) que actualmente conforman la política de la Unión.

Ya desde 1989, la Unión Europea aprobó un programa de ayuda financiera de ayuda económica a los Países de Europa Central y Oriental (programa PHARE) este programa tiene como objetivo la aplicación de una acción de ayuda económica en favor de los países

candidatos de Europa Central y Oriental. Originalmente, PHARE se destinó exclusivamente a dos países: Hungría y Polonia, desde 1991, se comenzaron a firmar los primeros acuerdos de asociación, denominados Acuerdos Europeos con los países aspirantes a la adhesión.

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 calificó de legítimas las aspiraciones de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) a Integrarse en la Unión Europea. Europa no puede entenderse sin estos países. Es destacable como allí no se habla de "acceder" a la Unión Europea, sino de "volver a Europa" tras el período comunista.

En este Consejo se acordaron unos criterios de adhesión que los aspirantes debían cumplir:

- Existencia de instituciones estables garantes de la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de las minorías y su protección (criterio político);

-Contar con una economía de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea (criterio económico);

-Capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión y, en concreto, la de suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria (criterio de la asimilación del acervo comunitario).

En el Consejo de Madrid de 1995 comenzaron a aflorar problemas de fondo: ¿Cómo iba a afectar la ampliación en las políticas comunitarias: Política Agraria Común, Fondos estructurales y de cohesión, financiación de la Comunidad? ¿Cuál sería su repercusión para los países miembros que más se benefician de esos fondos y políticas, como es el caso de España? La AGENDA 2000, aprobada en 1997, fue, en parte, la propuesta de reformas que se dio a estas interrogantes.

En otro orden de cosas, en los países más ricos de la Unión se empezó a temer que, con la libre circulación de personas, tras la adhesión de los Países de Europa Central y Oriental se produjera una verdadera avalancha de inmigrantes. Este miedo ha propiciado la fortaleza de partidos xenófobos de extrema derecha como el partido de Haider en Austria.

En 1997, la Comisión Europea, en la denominada Agenda 2000, publicó sus dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania. Estos dictámenes se elaboraron a partir de los criterios de Copenhague. La Comisión propuso una primera tanda de ampliación que incluye a cinco países: Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y La República Checa. Las negociaciones con Chipre se iniciarán seis meses después de finalizada la Conferencia intergubernamental. La situación de los demás países debía volverse a examinar cada año. Este dictamen lógicamente provocó una gran polémica en los países excluidos de este grupo de “países avanzados”.

Ante las dificultades económicas de todos estos países, especialmente en el terreno industrial y medioambiental, la Agenda 2000 estableció ayudas financieras, concretadas posteriormente en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, en apoyo al proceso de preadhesión de los países candidatos. La ayuda de preadhesión que se concedería a los países candidatos de la Europa central y oriental a partir del año 2000 se cifraría en principio a 21 millardos de euros (cada millardo equivale a un millar de millones) para el periodo entre los años 2000 y 2006 y constará de tres grandes capítulos, a saber:

Programa PHARE⁹: 10,5 millardos (mil millones) de ecus¹⁰ (1,5 millardos de euros al año). Desde 1997 se ha centrado sobre

⁹ El Programa **PHARE** "Reconstrucción Económica" ha constituido el aporte financiero a fondo perdido más sustancioso para apoyar las reformas en marcha dentro de los países del Este de Europa, este programa ha tenido una repercusión positiva para la Unión, en tanto una parte económica a veces muy sustancial de las mismas retorna a los países occidentales a través de los encargos a compañías consultoras para la confección de determinados proyectos.

Martín de la Guardia Guillermo (et.al).- **Historia de la integración Europea**.- Ed. Ariel Estudios Europeos.-1ra. edic. España, 293 págs

¹⁰ El Ecu, unidad monetaria del Sistema Monetario Europeo, se define como una cesta de monedas, que incluye todas las monedas comunitarias,

las dos prioridades esenciales vinculadas a la adopción del acervo comunitario la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos (30% del presupuesto) y la financiación de las inversiones en infraestructuras 70%);

Una ayuda al desarrollo agrario, el denominado Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), de 3,5 millardos de euros (500 millones de euros al año);

Una ayuda denominada instrumento Estructural de Preadhesión centrada infraestructuras, especialmente en los ámbitos del transporte y del medio ambiente. Además, esta ayuda hará posible que los países en cuestión se familiaricen con las modalidades de puesta en práctica de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

En 1998 se establecieron con los Países de la Europa Central y Oriental aspirantes a la adhesión, las denominadas Asociaciones para la Adhesión cuyo objetivo es coordinar las ayudas entregadas y

exceptuando el escudo y la peseta. El ecu es el antecedente de la actual moneda de la Unión Europea, el Euro.

fijar las prioridades para la adaptación a la legislación comunitaria. Chipre sigue un modelo distinto.

Ese mismo año se iniciaron las negociaciones de adhesión con Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa.

Por último debemos comentar el caso de Turquía, Malta y Chipre. Para este último país la adhesión a la Comunidad Económica Europea es un antiguo anhelo, ya que solicitó la adhesión en 1987. Pese a que la Unión ha reconocido que es un país que tiene derecho a la adhesión, el proceso no ha avanzado debido a las insuficiencias de este país en el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho. En Turquía, donde muchos achacan la actitud de la Unión Europea a prejuicios "anti-islámicos", se han lamentado amargamente de la ausencia de progresos.

El proceso de adhesión de Malta se halla también más retrasado, tras decidir en 1996 el gobierno maltés dejar en suspenso su candidatura. En 1998, volvió a solicitar la adhesión.

El proceso de adhesión de Chipre no podrá avanzar de la misma manera que el resto hasta que no se solucione el problema de la partición de la isla en dos zonas (griega y turca) tras una intervención militar turca.

2.1.9.2 ALGUNAS CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS ENTORNO A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA LA REFORMA DE LOS TRATADOS.

El concepto de Conferencia Intergubernamental (CIG) designa una negociación entre los Gobiernos de los Estados Miembros fuera del marco y de los procedimientos institucionales de la Unión, cuyos resultados permitan modificar los Tratados. Tiene una importancia principal en la integración europea donde los cambios en la estructura institucional y jurídica o más simplemente en el contenido de los Tratados siempre fueron fruto de Conferencias intergubernamentales (ejemplo: Acta Única Europea y Tratado de la Unión Europea).

En la historia de la Comunidad Europea, hay varias Conferencias intergubernamentales, la última, convocada el 29 de marzo de 1996 y acabada en el Consejo Europeo de Ámsterdam (16-17 de junio de 1997), que permitió adoptar un proyecto de Tratado que entró en vigor en todos los Estados Miembros el 1 de mayo de 1999.

El Tratado de la Unión Europea preveía para 1996 la Creación de una Conferencia intergubernamental (CIG) para estudiar la reforma de la Unión. Es decir: la reforma del propio Tratado de la Unión Europea, pues se consideraba que con el nuevo escenario geoestratégico, la posible ampliación, había quedado obsoleta.

En la versión anterior de este texto se decía "La Conferencia empezó en Turín a finales de marzo y continuará viva, por lo menos, hasta el fin de la presidencia holandesa (junio de 1997). Entre sus aportaciones más importantes estarán la propuesta de una composición diferente del número de votos en el Consejo de Ministros y algunas ideas en torno a la ampliación de la Unión."

La Cumbre de Ámsterdam, tuvo lugar, al dar fin la presidencia holandesa. La Conferencia Intergubernamental ha sido capaz de cambiar el número de votos, la cual se ha retrasado "hasta la entrada de los países del este".

En la Cumbre Europea de Turín, celebrada el 23 de marzo de 1996, se acordaron las pautas para la revisión del Tratado de Maastricht, que se efectuó en una Conferencia Intergubernamental, iniciada en junio 1996, llamada "Maastricht II". Los principales puntos fueron:

- Ampliación de la UE hacia Europa Oriental;
- Examen de las relaciones entre países grandes y pequeños;
- Revisión del voto mayoritario y del veto nacional;
- Más efectividad en la política interna y externa comunitaria;
- Introducción de una "integración flexible", pero sin discriminación, para aquellos países de la Unión Europea que puedan avanzar más rápidamente en la integración;
- Revisión de la política de defensa de la Unión Europea.

Por otra parte, el Canciller alemán H. Köhl sugirió convocar una Cumbre especial sobre política social en la segunda mitad del año.

En la medida en que el Tratado de Ámsterdam no introdujo todas las reformas institucionales necesarias para garantizar la eficacia de los trabajos de las Instituciones tras la ampliación, el Consejo Europeo decidió en la cumbre de Colonia de junio de 1999 convocar una séptima Conferencia Intergubernamental para el año 2000.

El 15 de febrero de 2000 se convocó la nueva Conferencia Intergubernamental previa consulta formal a la Comisión (dictamen de 26 de enero de 2000) y al Parlamento Europeo (Resolución del 3 de febrero de 2000).

La organización práctica de las reuniones de la Conferencia Intergubernamental está garantizada por la Secretaría General del Consejo.

2.1.9.3 LA NECESIDAD DE UNA ORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.

En un intento por resolver los conflictos competenciales mediante la introducción del principio de subsidiariedad no ha sido más que una falsa solución, en tanto que nadie ha sido capaz hasta el momento de formular una definición científica de dicho principio, que posibilite su aplicación política en la práctica.

Otro problema que también presenta el principio de subsidiariedad es que su aplicación versa sobre una categoría de competencias de imposible delimitación, es decir, las competencias compartidas.

La definición competencial debe partir de un presupuesto: la consolidación del acervo comunitario, es decir, no se trata de cuestionar el alcance de las competencias ya ejercitadas, sino calificarlas y ordenarlas.

El Tratado de la Unión Europea define la subsidiariedad por un criterio de eficacia, al hacer referencia a que sólo se justifica la

intervención comunitaria, si ésta es más eficaz que las puramente nacionales. La subsidiariedad puede medirse por dos criterios alternativos: la dimensión o los efectos de la acción contemplada, es decir, autoriza la intervención de la Comunidad para resolver los problemas transnacionales que no puedan ser solucionados por los Estados actuando por separado, en respeto de los objetivos de la Comunidad; asimismo permite a los Estados Miembros evitar la intervención comunitaria en aquellos casos en que no es necesario que la Comunidad legisle.

El principio de subsidiariedad persigue dos objetivos opuestos. Por un lado, permite a la Comunidad actuar si los Estados Miembros no consiguen solucionar adecuadamente un problema con las medidas adoptadas por ellos. Por otro lado, intenta mantener la autoridad de los Estados Miembros en aquellos sectores en los que la actuación comunitaria no es capaz de conseguir resultados más eficaces. El propósito de incluir este principio en los Tratados europeos es aproximar en la medida de lo posible al ciudadano el proceso de toma de decisiones dentro de la Comunidad.

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

Aplicado en el marco de la Comunidad, el principio de subsidiariedad implica que los Estados Miembros conservan las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos y a la Comunidad corresponden los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 5 del Tratado Comunidad Europea, deberán cumplirse tres condiciones para la actuación de la Comunidad conforme al principio de subsidiariedad:

- No podrá tratarse de un ámbito de la competencia exclusiva de la Comunidad;

- Los objetivos de la acción de que se trate no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros;
- Por consiguiente, las acciones, en razón de su dimensión o de sus efectos, pueden realizarse mejor a nivel comunitario.

El alcance del principio de subsidiariedad puede considerarse desde dos puntos de vista. En ámbitos en los que los Tratados confieren responsabilidades a la Comunidad, compartidas por los Estados Miembros, el principio constituye el patrón de medida para determinar dichas responsabilidades (límite del ejercicio de las atribuciones); y en ámbitos en los que el Tratado no confiere responsabilidad alguna a la Comunidad, este principio no crea competencias adicionales (no hay transmisión de competencias).

El principio de subsidiariedad es válido únicamente en ámbitos compartidos por la Comunidad y los Estados Miembros. Por lo tanto, no se aplica a las competencias exclusivamente comunitarias ni tampoco a competencias exclusivamente nacionales. En todo caso, la delimitación es variable, ya que, por ejemplo, se pueden ampliar

los ámbitos de competencias de la Comunidad a través del artículo 308 (235) del Tratado Comunidad Europea cuando la acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr los objetivos del Tratado. Se mantiene problemática la delimitación de las competencias exclusivas de la Comunidad, especialmente si en los Tratados ello no se produce mediante la referencia a materias determinadas, sino a través de una descripción de funciones.

Así, en una serie de decisiones, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha desarrollado a partir de los Tratados determinadas competencias (no contempladas en éstos) dándoles carácter de exclusividad pero sin establecer con ello una lista definitiva. La ausencia de una línea divisoria clara para la aplicación del principio de subsidiariedad tendrá como consecuencia diferentes lecturas de este principio. Al mismo tiempo, sin embargo, queda claro también que el objetivo de la Comunidad en este ámbito es reducir la acción de la Comunidad a los objetivos del Tratado y tomar las decisiones sobre nuevas acciones lo más cerca posible del ciudadano. Esta relación entre el principio de subsidiariedad y la

cercanía al ciudadano también se destaca de manera especial en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea.

El principio de subsidiariedad se dirige a todos los órganos de la Comunidad. Esta regla reviste especial importancia frente al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión. Las decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea se rigen asimismo por el segundo párrafo del artículo 5 del Tratado Comunidad Europea. De esta disposición no pueden derivarse directamente derechos para los ciudadanos de la Unión.

Sin modificar la formulación del criterio de subsidiariedad en el segundo párrafo del artículo 5 del Tratado Comunidad Europea, el Tratado de Ámsterdam incorpora el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en los Tratados europeos. El enfoque global sobre la aplicación del principio de subsidiariedad que se acordó en Edimburgo en 1992, se convirtió en gran medida en asunto de control judicial por medio del protocolo sobre subsidiariedad.

Sobre la cuestión de quién es responsable para el ejercicio de una determinada competencia, el principio contemplado en el segundo párrafo del artículo 5 del Tratado Comunidad Europea distingue simplemente entre dos niveles, los Estados Miembros y la Comunidad. Pero la Declaración realizada por Alemania, Austria y Bélgica (de la que tomó nota la cumbre de Ámsterdam) señala claramente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados Miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional.

2.1.9.4 LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA.

La integración diferenciada se refiere a criterios de flexibilidad que se configuran como la manera de conjugar los intereses de los Estados para lo cual es necesario tener presente:

- Ningún Estado puede ser excluido a priori de participar en nuevas fases de integración comunitaria.

- Las nuevas ampliaciones no podrán producirse si, tanto la Unión Europea, como los nuevos Estados, no cumplen determinados requisitos. Así, la Unión debe de asegurar el adecuado funcionamiento de una Europa ampliada sin que dichas adhesiones supongan el bloqueo de los sistemas de toma de decisiones o la aplicación de las mismas.
- Aunque los sistemas a la carta” son política y teóricamente posibles, plantearan innumerables problemas de tipo jurídico en el momento de llevarlos a la práctica, y conducirán, exclusivamente, a una zona de librecambio algo mejorada.
- Una integración flexible no puede poner en cuestión ni el acervo comunitario; ni el marco institucional único, ni los principios de solidaridad entre los Estados.

El proceso de integración se ha visto envuelto por dos concepciones de desarrollo que son la profundización y la ampliación. Tanto la

necesidad de dar pasos en determinadas materias como la integración de las nuevas democracias del Este y Centro de Europa, nos han permitido visualizar un panorama basado en modelos de integración diferenciada.

Las formas de integración diferenciada sin embargo, pueden producir serios problemas a la Unión Europea que lucha por crear un modelo jurídico nuevo, basado en planteamientos diferentes de los que se desprenden de las teorías clásicas del Estado y del ejercicio del poder. La fuerza del sistema actual, así como la garantía de su perdurabilidad han estado determinadas por dos elementos fundamentales:

- El acervo comunitario (mantenimiento de un Mínimo común denominador entre los Estados que tengan como referencia el mantenimiento del Mercado Interior;

- El marco Institucional único (aprovechar los foros institucionales existentes para racionalizar los costes de funcionamiento y evitar

los problemas de duplicidad de funciones o la existencia de ámbitos competenciales de dudosa procedencia.

A continuación presentamos algunos de los posibles modelos teóricos:

GEOMETRÍA VARIABLE. Pretende incluir a todos los países en un proceso de integración en los que de alguna u otra manera no habrían querido participar. Ese tipo de integración es identificable en puntos del Tratado de la Unión (como son Política Social, Política Exterior y Seguridad Común, Establecimiento de la Unidad Monetaria y Ciudadanía), como fuera de él (Schengen, Sistema Monetario Exterior, etc.)

VARIAS VELOCIDADES. Instrumento utilizado esporádicamente para integrar a los denominados "desiguales". Los ejemplos más típicos que se han señalado respecto a este tipo de integración son las derogaciones del acervo comunitario y las nuevas adhesiones. La diferencia

fundamental que se desprende de estos dos modelos es que mientras la Geometría Variable supone que algunos países queden excluidos de determinados objetivos, por su parte el modelo de Diferentes Velocidades conduce a los países al mismo objetivo, aunque a un ritmo diferente. Éste modelo presenta varias categorías:

- **Núcleo Duro.** Consiste en establecer condiciones fijas exclusivamente por los países que pretenden avanzar en la integración comunitaria. Este tipo de integración se centraría en la Unión Económica y Monetaria, Política Fiscal, Social y Medio Ambiental.
- **Solidaridad Reforzada.** Es un prototipo del núcleo duro con algunos puntos muy importantes y que señalamos a continuación:

-Sólo se debe poner en práctica si es necesaria la integración diferenciada, es necesario agotar antes

todas las posibilidades que permitan una integración homogénea para todos los Estados Miembros;

-Solo de carácter temporal, como medio que permita a todos, pero en diferentes plazos, alcanzar un fin común;

-Las condiciones de acceso las fijan todos los países por unanimidad, antes de la creación de ese núcleo inicial o central;

-Se requieren políticas de acompañamiento que permitan la incorporación de los Estados que no puedan acceder inicialmente a ese núcleo;

-Inderogabilidad del acervo comunitario y mantenimiento del marco institucional único.

Si la integración diferenciada o la flexibilidad se configuran como la manera de una búsqueda común de los intereses de todos los Estados es necesario tener en cuenta lo siguiente:

-Ningún Estado puede ser excluido *a priori* de participar en nuevas fases de la integración comunitaria;

-Las nuevas ampliaciones no podrán producirse si tanto la Unión Europea, como los nuevos Estados, no cumplen con determinados requisitos;

-Aunque los sistemas "a la carta" son política y teóricamente posibles, plantearán innumerables problemas de tipo jurídico en el momento de llevarlos a la práctica y conducirán exclusivamente a una zona de libre cambio mejorada.

Una integración flexible no puede poner en cuestión ni el acervo comunitario, ni en el marco institucional único, ni los principios de solidaridad entre los Estados.

2.1.10 TRATADO DE NIZA.

Las expectativas del Tratado de Niza, han sido casi unánimes en el sentido de que en el debate entre los representantes de los Estados Miembros que tuvo lugar en la Cumbre de Niza, prevaleció el interés

nacional y faltó una visión realmente europea que superara las ambiciones concretas de cada nación.

El Tratado de Niza nació como consecuencia del Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 y que puso fin al semestre de Presidencia francesa de la Unión Europea. Por vez primera y junto a los Jefes de Estado o de Gobierno de los 15 Estados Miembros, asistieron los representantes de los países que han firmado un tratado de adhesión con la Unión Europea.

En el cuadro que a continuación se presenta se muestran los países asociados a dicho Tratado, así como la fecha de la firma del acuerdo de asociación, fecha de la candidatura a la adhesión, así como el acuerdo de asociación a la Unión Europea.

PAÍS	FIRMA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN	FECHA DE CANDIDATURA A LA ADHESIÓN	ACUERDO DE ASOCIACIÓN REFERENCIADO
Bulgaria	01-03-1993	14-12-1995	DO L 358 de 31.12.94
Chipre	19-12-1972	03-07-1990	DO L 133 de 21.05.77
Eslovaquia	06-10-1993	27-06-1995	DO L 359 de 31.12.94

PAÍS	FIRMA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN	FECHA DE CANDIDATURA A LA ADHESIÓN	ACUERDO DE ASOCIACIÓN REFERENCIADO
Eslovenia	10-06-1996	10-06-1996	DO L 51 de 26.02.99
Estonia	12-06-1995	24-11-1995	DO L 68 de 09.03.98
Hungría	16-12-1991	31-03-1994	DO L 347 de 31.12.93
Letonia	12-06-1995	13-10-1995	DO L 26 de 02.02.98
Lituania	12-06-1995	08-12-1995	DO L 51 de 20.02.98
Malta	05-12-1970	03-07-1990	DO L 61 de 14.03.71
Polonia	16-12-1991	05-04-1994	DO L 348 de 31.12.93
República Checa	06-10-1993	17-01-1996	DO L 360 de 31.12.94
Rumania	08-02-1993	22-06-1995	DO L 357 de 31.12.94
Turquía	12-09-1973	14-04-1987	DO L 217 de 29.12.64

La Agenda de la Cumbre de Niza tuvo los siguientes puntos importantes:

- Para evitar que la futura Unión de 27 ó 28 Miembros quedara bloqueada, se hizo necesario reducir drásticamente el número de decisiones que necesitan la unanimidad de todos los Miembros. La Comisión propuso que el sistema de mayoría cualificada se convirtiera en norma general.
- La reducción del número de comisarios, fue una necesidad impuesta por la ampliación.

- La ponderación del voto de cada país. La ampliación y la necesidad de tener en cuenta el peso demográfico de los países esencialmente Alemania, impusieron esta reforma.¹¹
- La proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Las principales innovaciones que introdujo el Tratado son:

Introdujo la exigencia de mayoría cualificada en las votaciones del Consejo para todas o algunas de las provisiones de 10 artículos relacionados con las políticas comunitarias.¹²

¹¹ El Acuerdo del Consejo del Consejo Europeo de Niza entró en vigor el 01 de enero de 2005.

¹² Respecto a la mayoría cualificada resulta necesario hacer las siguientes precisiones:

Cada país tiene asignado un número de votos ponderado por el resultado de tres criterios (territorio, población y poder económico) Según esta ponderación y de acuerdo con la última ampliación, los votos se reparten de la siguiente manera:

- Alemania, Francia, Italia y Reino Unido = 10 votos (40 votos)
- España = 8 votos (8 votos)
- Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal = 5 votos (20 votos)
- Austria y Suecia = 4 votos (8 votos)
- Irlanda, Dinamarca y Finlandia = 3 votos (9 votos)
- Luxemburgo = 2 votos (2 votos)

TOTAL	87 VOTOS
MAYORÍA CUALIFICADA	62 VOTOS
MINORÍA DE BLOQUEO	26 VOTOS

El antes denominado Diario Oficial de las Comunidades Europeas, pasa a ser Diario Oficial de la Unión Europea.

En relación al lugar de reunión del Consejo, a partir de 2002 la mitad de las reuniones anuales del Consejo Europeo y como mínimo una al año se celebran en Bruselas. Cuando la Unión esté integrada por 18 miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarán en Bruselas.

Por lo que respecta a la Comisión, el Tratado introdujo una modificación en el procedimiento de nombramiento del Presidente y los Comisarios, con la presencia de la regla de la mayoría cualificada en el seno del Consejo, en lugar de la unanimidad para la adopción de decisiones en este procedimiento.¹³

Existen dos modalidades de mayoría cualificada, las cuales atienden a que exista una propuesta previa de la comisión o no. En primer caso se requieren tan solo 62 votos, con independencia del número de países. En los demás supuestos, esos 62 votos deben proceder de al menos 10 Estados. En este caso se trata de que la mayoría cualificada de votos refleje también la mayoría de países y de población de la Comunidad.

¹³ **Unanimidad.** De acuerdo con este sistema, una decisión se adoptará siempre que ningún Estado se oponga expresamente. Ello significa que ningún país

Junto a esto, se reforzaron los poderes del Presidente de la Comisión, quien ejerce las funciones de organización interna del Consejo, asigna responsabilidades, nombra a los Vicepresidentes y tiene la potestad de cesar a los Comisarios.

El nombramiento del Secretario General y del Secretario General Adjunto del Consejo, pasó a ser por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad.

Se estableció un nuevo límite al número de miembros del Parlamento que ahora no excederá de 732.

Para establecer el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones parlamentarias se necesitaría el dictamen previo de la Comisión y la aprobación del Consejo por mayoría cualificada, si bien la unanimidad se mantendrá para todo reglamento o condición relativos al régimen fiscal de los miembros actuales o de los antiguos.

En cuanto al Tribunal de Justicia, las modificaciones que se produjeron con respecto a lo establecido por el Tratado de la Comunidad Económica Europea hoy Tribunal de la Unión Europea, se refieren al Tribunal de Primera Instancia, a los Abogados Generales y a la composición tanto del Tribunal de Justicia como del de Primera Instancia con vistas a la próxima ampliación de la Unión Europea.

miembro posee un derecho de veto, pero sólo si vota en contra. La abstención se considera que no impide la adopción de la decisión.

El Anexo V al Tratado contiene el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia en el que figuran el Estatuto de Jueces y Abogados Generales, sus procedimientos y su organización.

El Tribunal de Cuentas pasó a estar formado por un nacional de cada Estado Miembro en lugar de por 15 miembros como era antes, con lo que prepara la institución para la futura ampliación.

Sus miembros también pasan a ser nombrados por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento.

El reglamento de este tribunal necesitaria la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

El Tratado también modifica la estructura y composición del Comité Económico y Social, en el cual hace una nueva categoría de personas que deben formar parte, como son los consumidores. Además el número de miembros no excederá de 350 con lo que se prevé la posibilidad de incrementar con la futura ampliación el actual número de 222.

Si antes los Estados proponían una lista y el Consejo tras consultar con la Comisión decidía en torno al nombramiento de los miembros del Comité Económico y Social, ahora éstos serán nombrados a propuesta de los Estados Miembros y el Consejo adoptará por mayoría cualificada la lista de miembros conforme a las propuestas de los Estados.

En cuanto al Comité de las Regiones, sus miembros serán titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o deberán ostentar responsabilidad política ante una asamblea electiva.

El número de miembros nunca pasará de 350 y será el Consejo quien por mayoría cualificada adopte la lista de suplentes conforme a las propuestas de los Estados Miembros.

El Anexo I al Tratado de Niza recoge el Protocolo sobre la Ampliación de la Unión Europea y consta de 4 artículos relativos a las principales instituciones de la Unión:

- El artículo 1 deroga el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación anterior al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Económica Europea.
- El artículo 2 recoge disposiciones relativas al Parlamento Europeo.
- El artículo 3 se refiere a la ponderación de votos en el Consejo.
- El artículo 4 contiene las novedades en relación a la Comisión.

El Acta Final establece una Declaración relativa a la Ampliación de la Unión Europea en la que para una Unión de 27 miembros figuran tanto los escaños de cada país en el Parlamento, como la

ponderación de votos en el Consejo, y los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.

Por último, el Anexo III al Tratado de Niza contiene junto a la Declaración sobre el lugar de reunión de los Consejos Europeos, la Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo en el marco de la ampliación.

Las modificaciones introducidas por el Tratado de Niza en lo que respecta a la composición de la Comisión y la ponderación de votos son aplicables a partir de 2003 y la nueva composición del Parlamento Europeo se aplicará a partir de las elecciones de 2004. Por consiguiente en lo que respecta a los países candidatos cuya adhesión se produzca antes de esas fechas, en los tratados de adhesión correspondientes deberá determinarse asimismo el número de diputados europeos, de comisarios, de votos en el Consejo que se les adjudicarán, así como el umbral de la mayoría cualificada, hasta la entrada en vigor de las nuevas normas. Estas disposiciones temporales deberán determinarse con arreglo a los principios que han regido en las negociaciones de adhesión.

El 2001, se consideró un año de transición previo a la nueva era del euro, ya que permitió a la Unión Europea lograr avances que constituyen, en algunos casos, el resultado de trabajos en marcha desde hace varios años y, en otros, el inicio de nuevas realizaciones. Así ocurrió, en particular, además de con la propia preparación para el paso del euro, con el progreso de las

negociaciones de adhesión, la apertura de la nueva ronda de negociaciones multilaterales, la adopción de una estrategia de desarrollo viable y la reactivación de un espacio europeo común de libertad, justicia y seguridad. El futuro de la Unión Europea después del Tratado de Niza se impuso como un tema principal de reflexión no sólo para las instituciones comunitarias sino también para la voluntad de asociar al ciudadano europeo.

Se realizaron algunos procesos considerables en vía de la ampliación. A este respecto, la planeación aprobada por el Consejo Europeo de Niza considerada como un instrumento de referencia para gestionar el proceso de adhesión, dado que tres cuartas partes de los capítulos de negociación abiertos con algunos países candidatos pudieron ser cerrados. La percepción de este avance permitió a los Consejos Europeos de Gotemburgo y Laeken afirmar la determinación de la Unión para concluir a finales del 2002, las negociaciones con los países candidatos que están preparados, con el fin de que puedan participar en la elección al Parlamento Europeo de 2004.

Con la firma del Tratado de Niza concluye la Conferencia Intergubernamental que se inició el catorce de febrero de 2000 y que llegó a un acuerdo en el Consejo Europeo de Niza entre el 7 y 10 de diciembre de 2000. El texto aprobado del Tratado de Niza fue publicado en el Diario Oficial, serie C, número 80 de 10 de marzo de 2001.y fue firmado el 26 de febrero del siguiente año. Su ratificación

se puso en marcha en todos los Estados Miembros y algunos de ellos concluyeron el proceso durante ese año. Solo Irlanda tropezó con una verdadera dificultad debido al resultado negativo de un referéndum organizado a principio de junio, pero recibió el apoyo de los otros gobiernos para la búsqueda de una solución que no pusiera en entredicho el texto del Tratado.

En la Cumbre de Niza se diseñó el reparto de poder de la Europa ampliada, una negociación en la cual surgió la pugna entre los países pequeños y grandes por su representación en las instituciones, el conflicto por el acceso a los medios estructurales, la inquietud hacia la propia capacidad de la Unión Europea para acoger a nuevos socios y la profunda brecha que existe entre los quince Estados Miembros y los aspirantes, con sus carencias en los planos demográfico y económico.

Para la Unión Europea el año 2001 representó, en muchos aspectos, el esbozo de un análisis de profundidad sobre su propio futuro y la afirmación de su presencia en un panorama internacional en plena mutación. El 2001 permitió dar pasos importantes en la vía de una gran Europa dotada de una base institucional renovada, factor decisivo para confirmar la pertinencia y validez de un proyecto europeo acorde con las exigencias de los ciudadanos.

2.1.11 ÚLTIMA AMPLIACIÓN.

El 13 de diciembre de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidieron en Copenhague fijar el 1 de mayo de 2004 como fecha de ingreso a la Unión Europea de diez Estados candidatos (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa), tras la previa ratificación de los tratados.

En 1989, la caída del muro de Berlín permitió que las dos partes del continente europeo se acerquen. A raíz de ese acontecimiento, las relaciones entre los países del oeste y las ex "democracias del este" han evolucionado rápidamente, pasando de contactos diplomáticos a la cooperación por medio de acuerdos bilaterales de asociación del tipo de los que existían ya con Malta, Chipre y Turquía. En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague dio inicio al principio de la ampliación a los países de Europa Central y Oriental que desearan ingresar en la Unión, con tal que cumplan con los criterios para ello. Las negociaciones empezaron entonces, en el 2000, el Tratado de Niza confirma que la ampliación es un desafío histórico y una

prioridad política. Pero la futura ampliación permite la reunión del continente después de decenios de división en dos conjuntos opuestos, y la creación de un área de paz y de estabilidad.

Según los criterios de elegibilidad determinados por el Consejo de Copenhague, la Comisión considera que diez de los países candidatos están listos para adherirse a principio del 2004. La Comisión ha declarado haber tenido en cuenta los notables progresos conseguidos por esos países candidatos para lograr aplicar el derecho de la Unión, es decir, el "acervo comunitario". Ese objetivo ha necesitado profundas reformas de la legislación y de las estructuras administrativas y judiciales en cargo de aplicarla en los futuros miembros.

La metodología utilizada por la Comisión para medir los progresos de los países candidatos en el cumplimiento de los criterios de adhesión tiene por consecuencia el rechazo de tres países. La adhesión de Bulgaria y Rumania esta aplazada hasta el año 2007, debido al retraso de esos dos países en cuanto a la reforma de su

sistema judicial y administrativo. En cuanto a Turquía, la recomendación no incluye ninguna fecha de adhesión, limitándose en sugerir que la Unión incremente su apoyo para ayudar a ese país en sus preparativos de preadhesión. En el caso de Turquía, el problema mayor tiene su sede en el respeto de los criterios políticos. Pero la elección de diez países no significa que todos ellos estén listos para la adhesión. La Comisión admite que muchos puntos quedan pendientes y que todos los países elegidos no están al mismo nivel de preparación. Por ejemplo, Polonia (el más poblado de todos), Malta y Letonia son criticados por su retraso importante, cuando Chipre y Eslovenia parecen estar casi listos.

Inicialmente, la Unión Europea, estaba compuesta por sólo seis países: Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1973 se adhirieron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981 se adhirió Grecia; en 1986 se adhirieron España y Portugal; y en 1995 se adhirieron Austria, Finlandia y Suecia. En 2004 tendrá lugar la ampliación más grande, con la adhesión de 10 nuevos países.

El primero de mayo de 2004, marcó la unificación de un continente dividido durante tantos siglos por motivos de religión, ideología y geopolítica. Diez países se han sumado a la Unión Europea, lo cual crea de algún modo ciertas condiciones para lo que en un futuro pudiera ser denominado Estados Unidos de Europa.

2.1.12 PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.

Por otra parte, otro tema que también resulta interesante abordar es el de la propuesta del proyecto de Constitución Europea presentado por el ex-presidente de la República Francesa, diputado y ex parlamentario europeo, Valery Giscard d'Estaing en la sesión plenaria de la Convención Europea. Ese texto es el primer plan del futuro tratado constitucional: por eso, muchos aspectos del esquema institucional quedan por abordar.

El proyecto expone los contornos de una entidad cuyas más notables características serían las siguientes:

Realización de una Unión de Estados en el seno de la cual esos conserven sus identidades nacionales propias al mismo tiempo que

coordinen estrechamente sus políticas al nivel europeo y gestionen las competencias comunes como en una organización federal;

Proclamación de **valores comunes**: dignidad humana, derechos fundamentales, **democracia**, estado de derecho, tolerancia, respeto del Derecho Internacional;

Objetos: defensa de los valores comunes, promoción de la cohesión económica y social, reforzamiento del mercado interior de la Unión económica y monetaria, promoción del empleo y de un nivel elevado de protección social, protección del medio ambiente, establecimiento de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, desarrollo de una política exterior y de seguridad común así como de defensa;

Ciudadanía de la Unión, la cual se añade a la ciudadanía del país, y derechos correspondientes (o sea libertad de circulación, derecho de voto, derecho de residencia...);

Integración de la Carta de los derechos fundamentales en la futura Constitución;

Reparto de las competencias entre la " Unión " y los Estados. El proyecto enumera las categorías de competencias de la Unión (competencias atribuidas), los ámbitos de competencia exclusiva de

la Unión, y los ámbitos de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros;

Establecimiento de un marco institucional único (fin de la estructura con "pilares" de la Unión hoy en día);

Descripción de las instituciones y de sus competencias (propuesta de crear un Congreso de los pueblos de Europa);

Las acciones de la Unión, los procedimientos de aplicación en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, de la política de defensa común, de la política, de policía y justicia en el ámbito penal;

La financiación integral del presupuesto de la Unión mediante recursos propios;

El procedimiento para la suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión en caso de constatación de una violación de los principios y valores de la Unión por parte de un Estado, y una novedad: la posibilidad para un miembro de retirarse voluntariamente de la Unión;

Una cuestión queda sin respuesta por el momento, la de saber como se llamará la futura entidad: Comunidad Europea, Unión Europea, Estados Unidos de Europa o Europa unida?

2.1.13. CONSTITUCION EUROPEA

Toda sociedad tiene una constitución que define la estructura de su sistema político. Mediante la constitución se regulan las relaciones de los miembros de la sociedad entre sí y con la estructura central, se fijan los objetivos comunes y se establecen las reglas de juego mediante las cuales se adoptan las decisiones de obligado cumplimiento. La Unión Europea es una «sociedad» de Estados a la que han sido transferidas una serie de funciones y tareas; siendo así, su constitución debe ser capaz de responder a las mismas preguntas que la constitución de un Estado.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los Estados miembros, la Constitución de la Unión Europea no se encuentra recogida en un texto único. Es resultado de un conjunto de normas y valores fundamentales que los responsables estiman vinculantes y que figuran en los Tratados constitutivos o en los actos jurídicos

adoptados por las instituciones o que, en parte, derivan de la costumbre.

Los Estados se rigen por dos principios de organización esenciales: el Derecho (rule of law) y la democracia. Todo lo que hace la Unión, si quiere atenerse a estos principios, debe tener un fundamento jurídico y democrático: creación, estructura, competencias, funcionamiento, posición de los Estados miembros y sus órganos, posición del ciudadano.

La Constitución para Europa tiene como objetivo sustituir a los Tratados Constitutivos actuales y convertirse en el único referente jurídico de la Unión Europea

De aprobarse definitivamente la Constitución de la Unión Europea, podríamos estar frente a un gran "Estado Federal".

El 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma la Constitución.

Actualmente se ha iniciado el proceso de ratificación por cada Estado miembro del texto constitucional. España fue el primer Estado que sometió a referéndum la Constitución Europea, el 20 de febrero de 2005.

Una vez firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea comenzaron los procesos de ratificación en cada uno de los Estados miembros. En algunos casos, como en Irlanda o Dinamarca, el referéndum tendrá carácter vinculante; en otros, como en el Reino Unido, Países Bajos o Luxemburgo, al igual que en España tiene un carácter consultivo.

La entrada en vigor del Tratado, como establece el artículo IV-447 será para el 1 de noviembre de 2006, siempre que en tal fecha se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación. En caso contrario el Tratado entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado que cumpla este requisito.

En el caso de España, tras la firma por parte del Presidente del Gobierno del Tratado, el 20 de febrero, los ciudadanos españoles participaron en el primer referéndum se abrirá el procedimiento para la ratificación por las Cortes. Será a través de una ley orgánica como se autorice la celebración y consiguiente ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

Además en España se celebró un referéndum con el fin de que los españoles pudieran pronunciarse sobre el proyecto de Tratado con carácter previo a su ratificación formal por parte del Reino de España.

De los veinticinco miembros que conforman la Unión Europea, Lituania, Hungría y Eslovenia ya han aprobado o ratificado la Constitución por la vía parlamentaria. Diez optaron por consultas a ciudadanos para aprobarla.

CAPITULO III

NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1 INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1.1 EL PARLAMENTO EUROPEO. 3.1.1.1 INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO. 3.1.1.2 ÓRGANOS. 3.1.1.3 COMPETENCIAS. 3.1.1.4 OTRAS COMPETENCIAS. 3.1.2 EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1.2.1 COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN 3.1.3.2 ORGANIZACIÓN. 3.1.2.3. COMPETENCIAS. 3.1.3 EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA 3.1.3.1 COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN 3.1.3.2 COMPETENCIAS 3.1.4 TRIBUNAL DE CUENTAS 3.1.4.1 ESTRUCTURA. 3.1.4.2 FUNCIONES. 3.1.4.3 INFORMES Y DICTÁMENES. 3.1.4.4 FRAUDES, IRREGULARIDADES Y SANCIONES. 3.1.5 EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. 3.1.6 EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1.6.1 COMPETENCIAS. 3.1.6.2 COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO. 3.1.6.3 MODOS DE ACTUACIÓN. 3.1.6.4 ORGANIZACIÓN 3.1.7 LA COMISIÓN EUROPEA. 3.1.7.1 FUNCIONES. 3.1.7.2 COMPOSICIÓN. 3.1.7.3 ORGANIZACIÓN. 3.1.8 EL COMITÉ DE LAS REGIONES. 3.1.8.1 ORGANIZACIÓN. 3.1.8.2 FUNCIONES. 3.1.9 EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE). 3.1.9.1 ORGANIZACIÓN. 3.2 COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.2.1 LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.2.2 LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.2.3 LAS COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.2.4 COMPETENCIAS NEGATIVAS Y COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.3.1 ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO. 3.3.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

3.1 INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.

3.1.1 EL PARLAMENTO EUROPEO.

Elegido por sufragio universal directo¹, es la mayor asamblea multinacional del mundo, reflejo democrático de la voluntad política de los pueblos de la Unión Europea. Representa a 370 millones de

¹ Cfr. El parlamento europeo se elige por sufragio universal directo desde junio de 1979. El Parlamento se creó en 1952 por el Tratado París. A lo largo de los años y sobretodo desde el Acta Única Europea; la eurocámara ha adquirido protagonismo político. Castellot Rafful Rafael Alberto.-**La Unión Europea: Una experiencia de Integración Regional.**- Plaza y Valdés Editores. México.- 1996, pg. 16.

ciudadanos de la Unión y sus objetivos básicos son, aprobar leyes y controlar al poder ejecutivo. Actualmente cuenta con 626 miembros, elegidos cada cinco años. También es el encargado de nombrar al Presidente y a los miembros de la Comisión. Cada año aprueba el presupuesto de la Unión.

3.1.1.1 INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.

PAÍS	NÚMERO DE DIPUTADOS
ALEMANIA	99
FRANCIA	87
ITALIA	87
REINO UNIDO	87
ESPAÑA	64
PAÍSES BAJOS	31
BÉLGICA	25
GRECIA	25
PORTUGAL	25
SUECIA	22
AUSTRIA	21
DINAMARCA	16
FINLANDIA	16
IRLANDA	15
LUXEMBURGO	6

La diferencia en la asignación de los eurodiputados respecto a la integración del Parlamento Europeo obedece a dos criterios a saber: El índice demográfico y el desarrollo económico de cada Estado Miembro.

El Parlamento europeo tal y como se establecía en el Tratado de Roma de 1957, representa "a los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad". Es una asamblea legislativa que ejerce competencias comparables a las de los Parlamentos nacionales pero a escala europea.²

Es la única institución que se reúne y delibera en público, y sus debates, dictámenes y resoluciones se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea.³

Su sede está en Estrasburgo allí celebra sesiones plenarias durante una semana al mes. Algunas sesiones complementarias y las reuniones de las Comisiones parlamentarias se celebran en Bruselas lo que facilita los contactos con la Comisión y el Consejo.

La Secretaría General está ubicada en Luxemburgo.

² La composición del Parlamento lo convierte en un órgano esencialmente comunitario, ya que no hay en él secciones nacionales, sino grupos políticos organizados a escala comunitaria. Castellot Rafful Rafael Alberto.-**La Unión Europea: Una experiencia de Integración Regional**.-pg.19

³ A partir del 1º. de febrero de 2003 el Diario Oficial de las Comunidades Europeas se convierte en el Diario Oficial de la Unión Europea al entrar en vigor el Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001. (artículo 254 TCE).

3.1.1.2 ÓRGANOS

- **Presidente:** es el representante institucional del Parlamento.

Sus funciones son:

- Relaciones exteriores de la institución, y
- Presidir las sesiones plenarias de la Asamblea, las reuniones de la Mesa y de la Conferencia de Presidentes.

- **Mesa:** dirige las actividades del Parlamento y de sus órganos.

Está compuesta por:

- Presidente,
- 14 Vicepresidentes, y
- 5 Cuestores⁴, que con carácter consultivo son los encargados de las responsabilidades administrativas y financieras relacionadas con los diputados.

⁴ Los cuestores son un órgano parlamentario encargado de los asuntos administrativos y económicos que afectan directamente a los diputados del Parlamento Europeo. Forman una junta cuya presidencia rota entre sus integrantes, el Presidente por lo tanto, lo es siempre en ejercicio. Órganos del Parlamento.

http://www.europarl.eu.int/trnas_es/plataformalpaqinalguia/cuestor.htm

- **Comisiones**, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias del Parlamento. Existen distintas clases de comisiones, que son:
 - Comisiones permanentes (17);
 - Subcomisiones;
 - Comisiones temporales (para problemas específicos);
 - Comisiones de investigación;
 - Comisiones parlamentarias mixtas, que se relacionan con los Parlamentos de los Estados vinculados a la Unión Europea mediante acuerdos de asociación;
 - Delegaciones Interparlamentarias, que también establecen acuerdos análogos con Parlamentos de otros Estados así como con organizaciones internacionales.

- **Secretaría General**, que organiza los trabajos del Parlamento y que cuenta con un Secretario General y con unos cerca de 3500 funcionarios, de los que un tercio, se dedican al servicio

lingüístico de traducción e interpretación a cada una de las 11 lenguas oficiales de la unión.⁵

3.1.1.3 COMPETENCIAS

El Parlamento Europeo ejerce los siguientes tipos de competencias:

Competencias legislativas

El procedimiento legislativo normal del Parlamento es la codecisión que se lleva a cabo junto con el Consejo de Ministros de la Unión Europea con igualdad a la hora de adoptar legislación comunitaria. La codecisión⁶ se aplica a materias tales como la libertad de circulación de trabajadores, el establecimiento del mercado interior, la protección de los consumidores, la educación, cultura, salud, la

⁵ Las once lenguas oficiales de traducción e interpretación de la Unión Europea son español, danés, alemán, griego, inglés, francés, italiano, neerlandés, portugués, finés y sueco.

⁶ La codecisión es un nuevo procedimiento legislativo introducido por el Tratado de la Unión Europea que refuerza los poderes del Parlamento Europeo en éste ámbito. El parlamento siempre tendrá la opción de vetar una norma si discrepa con el Consejo sobre la misma.

Es la facultad que tiene el Parlamento Europeo, de legislar conjuntamente con el Consejo en ciertas materias que son competencia de la Comunidad.

Fuente Félix De la.- **Diccionario de la Unión Europea**.-S.N.E.- Edit.- P. P. U.- Barcelona.-1994, pg.82.

investigación y el desarrollo tecnológico. Pero aunque sea el instrumento general para la adopción de textos comunes entre ambas instituciones, existen ámbitos importantes (materia fiscal, fijación de precios agrícolas), para los que el Parlamento emite dictamen de manera individual.

Competencias presupuestarias

Cada año, en diciembre, el Parlamento Europeo, tras la firma de su Presidente, adopta el presupuesto de la Unión.

En cuanto a la manera de aprobarse el presupuesto, no fue sino a partir de los Tratados de Luxemburgo de 1970 y 1975, cuando tanto el Parlamento Europeo como el Consejo, se convirtieron en los dos ejes de la autoridad presupuestaria, al compartir esta competencia.

En el caso de que no se pongan de acuerdo sobre el importe de los gastos tras dos lecturas del proyecto de presupuesto, el Parlamento puede rechazar el presupuesto en su totalidad, con lo cual obliga a comenzar todo el procedimiento desde su inicio.

El Parlamento además de adoptar el presupuesto ejerce un control permanente sobre la gestión de los créditos, y evalúa los efectos de

las financiaciones realizadas con cargo al presupuesto comunitario, para llevar a cabo una continua acción encaminada a la detección y represión de los fraudes.

Competencias democráticas:

Si bien en principio la competencia democrática era ámbito de la Comisión, también ejerce un control democrático sobre la actividad comunitaria, el Parlamento.

3.1.1.4 OTRAS COMPETENCIAS:

- Aprueba el nombramiento del Presidente de la Comisión, quien precisa del voto de confianza del Parlamento para la constitución de la misma. Tiene también la facultad de censurarla, convirtiéndose así la moción de censura, en una auténtica arma política a disposición del Parlamento.
- Tras la ampliación de competencias en materia presupuestaria y legislativa, el Parlamento tiene una mayor influencia sobre el Consejo, de manera que tanto al inicio como al final de cada período semestral de presidencia del Consejo, el Presidente

en ejercicio ha de presentar al Parlamento el programa y el balance de la Presidencia.

- En relación con la política exterior y de seguridad común, la Presidencia del Consejo y la Comisión informan regularmente al Parlamento Europeo sobre la evolución de esta política y reciben también de manera regular un informe del Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).
- En lo referente a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y Asuntos Interiores (JAI), el Parlamento Europeo muestra especial interés en políticas relativas a la inmigración, asilo, lucha contra la toxicomanía, la delincuencia internacional y el fraude, al formular preguntas o recomendaciones al Consejo y celebrar anualmente un debate sobre los progresos en dichos ámbitos.
- En cuanto al Banco Central, el Parlamento Europeo en su Reglamento, prevé disposiciones específicas sobre la función que ha de tener en la designación del Presidente, Vicepresidente y de otros miembros del Comité ejecutivo del

Banco Central Europeo, los cuales deben lograr el aval del Parlamento Europeo para que se proceda a su nombramiento por el Consejo. Además, cada año, el Presidente del Banco Central Europeo debe informar al Parlamento Europeo, reunido en sesión plenaria.

- El Parlamento Europeo es el encargado de designar al Defensor del Pueblo Europeo, que es quien examina los posibles litigios entre los ciudadanos y las administraciones de las instituciones de la Unión.

3.1.2 EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

El Tribunal de Justicia, establecido en Luxemburgo desde su creación en 1952, garantiza, conjuntamente con el Tribunal de Primera Instancia, el respeto del Derecho en el proceso de integración comunitaria. Se creó para realizar la supervisión judicial de los Tratados y leyes comunitarias. Su jurisdicción es amplia y abarca las cuestiones de incompatibilidad entre las leyes nacionales y las comunitarias y puede imponer que se cumpla la legislación comunitaria. Comprende también lo relativo a la interpretación de los

Tratados Constituyentes de la Comunidad, así como supervisar la actuación del Consejo y de la Comisión.

Las Comunidades Europeas son Comunidades de Derecho, y la Unión, basada en ellas, comparte esta naturaleza. Es por ello que su existencia es el reconocimiento del carácter vinculante de sus normas por parte de los Estados Miembros, de las instituciones y de los particulares. Dichas normas, conforman un nuevo Derecho, el Comunitario, que se caracteriza por ser autónomo, uniforme para todos los países miembros, distinto del Derecho nacional a la vez que superior a éste y cuyas disposiciones son en gran parte directamente aplicables en todos los Estados Miembros.⁷

Como todo ordenamiento jurídico, el Comunitario debía tener un sistema de protección jurisdiccional eficaz para los casos en que se impugne el Derecho Comunitario o cuando fuera necesario asegurar

⁷ El Derecho Comunitario es distinto y superior al Derecho Nacional ya que constituye un ordenamiento jurídico, es decir, "un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que poseen sus fuentes propias, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitir e interpretar dichas normas, a la vez que para confirmar y sancionar, en su caso las violaciones". Isaac G. Manual de **Derecho comunitario general**.- Ariel.-Barcelona.-1985.- pg.111 Citado por Fuentes Félix De la.- **Diccionario Jurídico de la Unión Europea**.- Op. Cit.- pg.294.

su aplicación. Y así, el Tribunal de Justicia constituye el eje de esa protección, al tener los jueces que evitar que cada uno interprete y aplique este Derecho de manera libre y garantizar que la ley sea la misma para todos.

3.1.2.1 COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN

Miembros

El Tribunal de Justicia, está formado por 15 jueces y 8 abogados generales, designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros de entre juristas de constatada independencia y que reúnan en sus respectivos países las condiciones necesarias para el desempeño de las más altas funciones jurisdiccionales además de ser jurisconsultos de probada competencia. Tanto jueces como abogados son elegidos por un período de 6 años renovable.

Los jueces eligen de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia, que lo será por un período de 3 años también renovable, y quien dirigirá los trabajos y servicios del Tribunal y presidirá las vistas y deliberaciones.

Los Abogados Generales, asisten al Tribunal y se encargan de presentar públicamente las conclusiones sobre los distintos asuntos promovidos ante el Tribunal de Justicia.

Existe también un Secretario, designado por el Tribunal por un período de 6 años, y que asume las mismas funciones judiciales que los Secretarios de los órganos jurisdiccionales nacionales, pero que aquí es además el Secretario General de la Institución.

3.1.2.2 ORGANIZACIÓN

El Tribunal de Justicia puede reunirse en sesión plenaria cuando lo solicita un Estado Miembro o una Institución que sea parte en el proceso, o en Salas de 3 ó 5 Jueces para tratar el resto de los asuntos.

El Tribunal, como institución independiente y autónoma, además de la Secretaría cuenta con un importante Servicio Lingüístico, ya que su misión debe ejercerse en todas y cada una de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

3.1.2.3 COMPETENCIAS

El Tribunal de Justicia tiene amplias competencias jurisdiccionales que ejerce en el marco de los distintos recursos o del procedimiento prejudicial.

En lo referente a los diferentes recursos, nos encontramos con los siguientes:

- **Recurso por incumplimiento:** el Tribunal debe controlar cómo respetan los Estados Miembros las obligaciones que les impone el Derecho Comunitario. Si el Tribunal declara que se ha producido un incumplimiento, el Estado de que se trate está obligado a adoptar de inmediato las medidas necesarias para poner fin a esa situación. Pero si tras serle sometido de nuevo el asunto por la Comisión reconoce que el País miembro no ha cumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una cantidad a tanto alzado o de una multa coercitiva.
- **Recurso de anulación:** permite a los Estados Miembros, el Consejo, a la Comisión y en determinadas ocasiones al Parlamento, solicitar la anulación total o parcial de disposiciones comunitarias, y a los particulares, solicitar la

anulación de los actos jurídicos que les afecten directa e individualmente.

- **Recurso por omisión:** permite al Tribunal controlar la legalidad de la falta de actuación de las instituciones comunitarias y por ello sancionar su silencio o pasividad.
- **Recurso de casación:** siempre limitado a las cuestiones de Derecho contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en los asuntos que sean competencias de éste⁸.
- **Acción de indemnización:** permite al Tribunal establecer la responsabilidad de la Comunidad por los daños causados por sus Instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones.

En relación a las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia no es el único órgano jurisdiccional competente para aplicar el Derecho

⁸ Las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia contra las que es posible plantear el recurso de casación son las siguientes:

1. Resoluciones que ponen fin al proceso, que normalmente son las sentencias, pero también los autos de desistimiento y sobreseimiento.
2. Resoluciones que resuelven parcialmente la cuestión de fondo.
3. Resoluciones que ponen fin a un incidente procesal de incompetencia o inadmisibilidad.
4. Resoluciones relativas a medidas provisionales, suspensión de ejecución de n acto o suspensión de la ejecución forzoso.

Comunitario ya que los tribunales de cada uno de los Estados Miembros también controlan la ejecución administrativa del mismo.

Así, para asegurar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria y evitar que las diferencias entre las reglas de interpretación de los distintos tribunales nacionales lleven a interpretaciones varias del Derecho Comunitario, se ha establecido el procedimiento de las cuestiones prejudiciales, por el que los Jueces nacionales pueden, y a veces deben, dirigirse al Tribunal de Justicia.

En cuanto a los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en respuesta a cuestiones prejudiciales, el Tribunal establece cuál es el estado de la cuestión en Derecho Comunitario, de manera que el órgano nacional al que va destinada la decisión debe aplicar al litigio el Derecho tal y como lo ha interpretado el Tribunal, sin alterarlo ni deformarlo. Además, la sentencia del Tribunal en la que se interpreta el Derecho Comunitario crea jurisprudencia.

3.1.3 EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA.

Para hacer frente al gran número de asuntos que se promovían ante el Tribunal de Justicia, éste adaptó su Reglamento de Procedimiento con la intención de poder tratar los distintos asuntos con mayor celeridad a la vez que solicitó al Consejo la creación de un nuevo órgano jurisdiccional. En respuesta a dicha petición, el Consejo aprobó el 24 de octubre de 1988 la decisión de crear un Tribunal de Primera Instancia, que comenzó a funcionar el 1 de noviembre de 1989, y cuyo propósito es mejorar la protección judicial de los sujetos mediante el establecimiento de un doble grado de órganos jurisdiccionales.

3.1.3.1 COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN.

El Tribunal de Primera Instancia se compone de 15 Jueces nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros por un periodo de 6 años renovable, y de entre ellos, los Miembros eligen a su Presidente. No existen Abogados Generales y las funciones de éstos las desempeñan, en un número limitado de asuntos, los propios Jueces.

El Tribunal se reúne en Salas de 3 ó 5 Jueces y también puede reunirse para tratar asuntos de especial importancia en sesión plenaria. Además, nombra a su propio Secretario, y para su infraestructura administrativa, se apoya en los servicios del Tribunal de Justicia.

3.1.3.2 COMPETENCIAS.

El Tribunal ejerce en primera instancia la jurisdicción atribuida al Tribunal de Justicia en los siguientes casos:

- en los litigios entre las Comunidades y sus agentes a los que se refieren los Tratados de la Comunidad Económica Europea, y EURATOM (recursos promovidos por los funcionarios), es decir, el procedimiento contencioso de la función pública comunitaria;
- en los recursos interpuestos contra la Comisión, por empresas o asociaciones contra decisiones y recomendaciones individuales en relación con la aplicación de determinados artículos del Tratado de la Comunidad Económica del Acero y de Carbón;

- en los recursos interpuestos contra una institución de las Comunidades por personas físicas o jurídicas; y
- en los recursos interpuestos por particulares (recursos por omisión, de anulación o por responsabilidad).

3.1.4 TRIBUNAL DE CUENTAS.⁹

Es el representante de los contribuyentes, encargado de comprobar que la Unión Europea invierte su dinero y que sigue las normas presupuestarias y cumple los objetivos a los que está destinado.

El Tribunal de Cuentas Europeo, fue creado por el Tratado de 22 de julio de 1975, con lo cual sustituye al Comisario de Control (Comunidad Económica Europea, CEEA) y al Comisario de Cuentas de la CECA, que comenzó sus funciones en 1977, y que tiene su sede en Luxemburgo; tiene la tarea principal, atribuida por el TCCE,

⁹ El Tribunal de Cuentas, fue desde su creación en 1975 hasta el Tratado de Maastricht de 1992, un órgano auxiliar de la co-autoridad presupuestaria comunitaria (Consejo y Parlamento europeo). El Tratado de Maastricht ha elevado al Tribunal de Cuentas, al rango de Institución, pero no altera sustancialmente la función y ni las competencias del Tribunal, ni la forma de nombramiento, tampoco se le permite legitimación ante el Tribunal de Justicia.

Es una institución de naturaleza administrativa y no judicial, que ejerce funciones de control externo de las cuentas. Mangas Martín, Araceli y Diego Liñan Noguera.- **Instituciones de Derecho de la Unión Europea.**- Op. Cit., pg. 232.

de controlar la buena ejecución del presupuesto de la Unión Europea con el fin de mejorar sus resultados y de rendir cuentas al ciudadano, de la utilización de los fondos públicos por las autoridades responsables de su gestión.

3.1.4.1 ESTRUCTURA.

El Tribunal está constituido por un Colegio de 15 miembros, uno por cada Estado de la Unión y a los que se nombra por un período de 6 años renovable. El nombramiento se efectúa por el Consejo, por unanimidad, previa consulta al Parlamento. Para poder ser elegido miembro, es necesario pertenecer o haber pertenecido a instituciones de control externo en sus países o estar especialmente calificado para esta función, así como ofrecer garantías absolutas de independencia.

El Colegio elige su Presidente para un mandato de tres años renovable. Dispone de una amplia plantilla de agentes (550 aproximadamente) procedentes de los 15 países de la Unión, de los cuales unos 250 son auditores.

Todos los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad, y así:

- no solicitarán ni aceptarán ninguna instrucción exterior,
- se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones, y
- no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional.

El incumplimiento de estas obligaciones podrá dar lugar al cese por el Tribunal de Justicia.

3.1.4.2 FUNCIONES.

Control.

El Tribunal de Cuentas controla la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos del presupuesto de la Unión Europea, especialmente controla las instituciones y organismos comunitarios, las administraciones nacionales, regionales, locales, así como los beneficiarios de ayudas comunitarias, para lo cual examina sus cuentas.

Pero dada la importancia del presupuesto, el control del Tribunal es permanente, pudiéndose efectuar antes del cierre de las cuentas del ejercicio que se trate, para controlar los documentos justificativos de las operaciones financieras, o también cuando sea necesario, sobre el propio terreno, es decir, que los auditores del Tribunal pueden realizar fiscalizaciones en el lugar donde se encuentren los administradores directos y los beneficiarios de los fondos comunitarios.

El Tribunal ha de tener acceso a toda la información que necesite para cumplir su misión, que se realiza en colaboración con las instituciones nacionales de control o con los servicios nacionales competentes en los Estados Miembros.

3.1.4.3 INFORMES Y DICTÁMENES.

El Tribunal de Cuentas informa al ciudadano europeo tanto sobre su actividad como de los resultados obtenidos, todo ello de forma objetiva y con total transparencia a través de sus distintos informes:

- un informe anual relativo a la ejecución del presupuesto de la Unión del año anterior,
- una declaración relativa a la fiabilidad de las cuentas y a la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes del ejercicio presupuestario anterior,
- varios informes anuales específicos sobre determinados organismos comunitarios, y
- diversos informes especiales sobre temas de particular interés.

Los informes de control constituyen un elemento esencial en el procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto, transmitiéndose a la autoridad presupuestaria (Parlamento y Consejo de la Unión). Además, dirigen la atención de las instituciones comunitarias y del ciudadano europeo hacia los problemas que la Comisión y las autoridades de los Estados Miembros deberían resolver.

Las demás instituciones pueden solicitar el dictamen del Tribunal de Cuentas siempre que lo consideren oportuno, y que será obligatorio en el caso del Consejo cuando:

Establece los reglamentos financieros;

Determina las modalidades y el procedimiento según los cuales los recursos propios de la Comunidad se ponen a la disposición de la Comisión;

Determina las normas relativas a la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y de los contables, y

Adopta medidas de lucha contra el fraude.

3.1.4.4 FRAUDES, IRREGULARIDADES Y SANCIONES.

La Comunidad y los Estados Miembros son los responsables de combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses financieros comunitarios.

El Tribunal de Cuentas no posee un poder jurisdiccional propio y por ello cuando sus auditores detectan fraudes o irregularidades de cualquier tipo, o bien indicios de los mismos, transmiten esta información de la manera más rápida posible a los órganos

comunitarios competentes para que actúen de la forma más oportuna.

3.1.5 EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL.

El Comité Económico y Social desempeña un papel consultivo ante la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo en asuntos como el empleo, el funcionamiento del mercado único y la política de transportes. Está formado por miembros de la vida económica y social.

Es el órgano consultivo que organiza la expresión de los diferentes sectores de la vida económica y social, tanto a nivel europeo como en los Estados Miembros. Su nacimiento por tanto refleja el fuerte deseo de dichos estados no sólo de respetar las identidades y prerrogativas regionales y locales, sino también de hacerlas participar en el desarrollo y ejecución de las políticas de la Unión Europea. Es con el Consejo Económico y Social con quien por primera vez en la historia de la Unión Europea existe la obligación legal de consultar a los representantes de las autoridades locales y

regionales en una serie de asuntos que les conciernen directamente.

3.1.5.1 COMPOSICIÓN.

El Comité Económico y Social está formado además del Presidente, la Mesa y la Secretaría, por 222 consejeros representantes de organizaciones de empresarios, trabajadores, agricultores, PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas), comercio y artesanía, cooperativas y mutualidades, profesiones liberales, consumidores, etc.

Los miembros son nombrados por el Consejo por unanimidad sobre la base de propuestas presentadas por los Estados en forma de listas que incluyen para cada Estado un número de candidatos doble del número de puestos que se le han atribuido. Estos nombramientos se someten al dictamen de la Comisión y deben garantizar una adecuada representación de las distintas categorías de la vida económica y social.

La duración del mandato es de 4 años y renovable, ejerciéndose el mismo, con plena independencia en interés general de la Comunidad.

3.1.5.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Posee una amplia autonomía de organización y funcionamiento, y así:

- designa a su Presidente y a su Mesa por un período de 2 años,
- establece su Reglamento interno,
- puede reunirse por propia iniciativa, si bien por regla general se reúne a petición del Consejo o de la Comisión,
- dispone de secciones especializadas en los diferentes ámbitos de actividad comunitaria para asistirle en la elaboración de sus dictámenes y puede constituir subcomités para tratar temas determinados, y
- tiene su propia Secretaría.

3.1.5.3 FUNCIONES.

La función esencial del Comité Económica y Social es comunicar a las 3 grandes instituciones responsables de las decisiones comunitarias (Parlamento, Consejo y Comisión) la opinión de los representantes de la vida económica y social a través de la emisión de dictámenes, los cuales pueden ser de 3 clases:

- dictámenes previa consulta de la Comisión, el Consejo, y a partir del Tratado de Amsterdam, del Parlamento Europeo. Se trataría de consultas "automáticas" sobre un gran número de temas sobre los cuales se establece que no se puede tomar una decisión hasta que el Comité Económico y Social haya sido consultado. Materias tales como:
 - política agrícola, de transportes, empleo, industrial, educacional,
 - libre circulación de personas y servicios,
 - salud pública, protección de consumidores,
 - cohesión económica y social,
 - investigación y desarrollo tecnológico,

- medio ambiente,
- armonización de la fiscalidad indirecta,
- aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado interior,
- redes transeuropeas, y
- dictámenes como los siguientes:
 - dictámenes exploratorios para llevar a cabo una reflexión prospectiva sobre un tema determinado.
 - dictámenes de iniciativa a través de los cuales el Comité Económico y Social puede pronunciarse sobre todos los temas que considere interesantes.

Junto a esta función tiene otras como:

- Permitir una mejor adhesión y contribución de la sociedad civil organizada al proyecto europeo, mediante la cual concreta y refuerza una Europa cercana a los ciudadanos.
- Reforzar el papel de la sociedad civil organizada en los países o grupos de países no comunitarios, para fomentar con ello el diálogo con sus representantes y la creación de estructuras

similares en las zonas PECO (Países de la Europa Central y Oriental), Turquía, en los países Euromed, en la zona ACP (países de África, Caribe y Pacífico), etc.

3.1.6 EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Comúnmente conocido como el Consejo de Ministros, no tiene un equivalente en ningún lugar del mundo.¹⁰ En su seno, los Estados Miembros legislan para la unión, establecen sus objetivos políticos, coordinan sus políticas nacionales y resuelven las diferencias existentes entre ellos y con otras instituciones.

Tiene las características de una organización tanto supranacional como intergubernamental, al decidir unos asuntos por mayoría cualificada y otros por unanimidad.

¹⁰ “El Consejo es la institución en la que están representados los intereses nacionales. y por ello, encarna el principio de la representación de los Estados integrados en la Unión, es decir el principio de representatividad territorial”. Mangas Martín, Araceli y Liñan Noguera, Diego.- **Instituciones de Derecho de la Unión Europea.**- Op. Cit., pg. 137.

3.1.6.1 COMPETENCIAS.

- Ser el órgano legislativo de la Comunidad y ejercer esta facultad junto con el Parlamento mediante la codecisión en un amplio número de competencias (mercado interior, redes transeuropeas, sanidad, educación, protección de consumidores,...);
- Asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los distintos Estados Miembros;
- Celebrar acuerdos internacionales entre la Unión y uno o más Estados u organizaciones internacionales;
- Adoptar el presupuesto de la Comunidad junto con el Parlamento Europeo;
- Tomar las decisiones necesarias para definir y ejercitar la Política Exterior y Seguridad Común;
- Asegurar la coordinación de la acción de los Estados Miembros, y
- Adoptar medidas en materia de cooperación policial y judicial en el ámbito penal.

3.1.6.2 COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

El Consejo se conforma por un ministro de cada Estado con facultad para comprometer a su Gobierno, de manera que los miembros de esta institución son políticamente responsables ante sus parlamentos nacionales.

Hoy en día se celebran periódicamente reuniones del Consejo sobre más de 25 temas, y la composición de cada sesión varía en función de las cuestiones a tratar. Así, los Ministros de Asuntos Exteriores se reúnen en el Consejo de "Asuntos Generales" para abordar temas relativos a las relaciones exteriores y cuestiones de política general una vez por mes, lo mismo que los Consejos de "Economía y Finanzas" y "Agricultura". Otros Consejos como los de "Transportes", "Medio Ambiente" o "Industria", se reúnen de dos a cuatro veces al año.

3.1.6.3 MODOS DE ACTUACIÓN.

- El derecho de iniciativa legislativa le corresponde a la Comisión, que es quien presenta al Consejo las propuestas, al

poder éste previo estudio, modificarlas antes de decidir su adopción. A su vez, el Consejo puede otorgar competencias de ejecución a la Comisión en los actos adoptados.

- Aprobar, junto con el Parlamento, el presupuesto de la Unión.
- En materia de política exterior y seguridad común, el Consejo toma las decisiones necesarias para definir y ejecutar dicha política, y recomienda al Consejo Europeo estrategias comunes a seguir.
- En lo relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal, puede por iniciativa de cualquier Estado Miembro o de la Comisión, adoptar posiciones comunes, decisiones marco y celebrar convenios.
- Consultar a los interlocutores sociales y a otros grupos de interés a través del Comité Económico y Social y a los poderes locales y regionales representados en el Comité de las Regiones en diversas materias.
- El encargado de la preparación de los trabajos del Consejo es el Comité de Representantes Permanentes.¹¹

¹¹ El Comité de Representantes Permanentes es un órgano auxiliar del Consejo de la Unión, prepara a detalle los trabajos del Consejo, está

- En el marco de lo establecido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE), los actos del Consejo pueden tener la forma de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones o dictámenes. Asimismo, el Consejo puede adoptar conclusiones de tipo político u otros actos como resoluciones o declaraciones.

3.1.6.4 ORGANIZACIÓN.

- Cada Estado Miembro ejerce por turnos la Presidencia durante un período de 6 meses (de enero a junio y de julio a diciembre), según un orden previamente establecido. En el año 2001 la Presidencia durante el primer semestre correspondió a Suecia, y en el segundo a Bélgica, mientras que en el año 2002, España ostentó dicha Presidencia los seis

formado por representantes de los Estados miembros y en concreto por los Jefes de la Representación Permanente de cada Estado miembro acreditada ante la Unión Europea. Asumen responsabilidades como agentes diplomáticos, coordinando las actividades de la Administración ante las Instituciones comunitarias, y por lo tanto, están vinculados a sus Estados defendiendo los intereses nacionales. Por otra parte, como miembros de un órgano de naturaleza comunitaria, buscan soluciones en las que prime el interés comunitario. Mangas Martín, Araceli y Diego Liñan Noguera.- **Instituciones de Derecho de la Unión Europea.**- Op. Cit., pg.145.

primeros meses del año y Dinamarca los seis últimos. Por lo que respecta al año 2003, el primer semestre asumirá la presidencia Grecia y el segundo semestre Italia, y en el 2004 la primera mitad del año asumirá la presidencia Irlanda y finalizarán el año los Países Bajos.

- Impulsa el proceso de decisión legislativo y político, y organiza y preside todas las reuniones. Junto a esto, y asistida por el Secretario General del Consejo (que ejerce funciones de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común) representa a la Unión Europea en las materias que dependen de esta política.
- Decisiva para el funcionamiento del Consejo es la existencia de una Secretaría General encargada de la preparación y funcionamiento del mismo a todos los niveles. Tiene su sede en Bruselas y comprende el gabinete del Secretario General, (Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común), el del Secretario General Adjunto, ambos nombrados por el Consejo, el servicio jurídico, la oficina de prensa y direcciones generales en los distintos ámbitos políticos.

3.1.7 LA COMISIÓN EUROPEA.

El papel y las responsabilidades de la Comisión Europea la sitúan en el núcleo del proceso político de la Unión Europea. En algunos aspectos, actúa como el corazón de Europa, del que otras instituciones obtienen gran parte de su fuerza y objetivos.

La Comisión, impulsa al resto de instituciones de la UE. Su cometido es velar por el respeto de la legislación comunitaria, así como verificar y controlar la integridad del mercado único, y elaborar y administrar las diferentes políticas europeas.

3.1.7.1 FUNCIONES.

Podemos hablar de 3 funciones básicas de la Comisión:

Facultad de iniciativa legislativa.

Ya que el proceso legislativo se inicia con una propuesta de la Comisión, sin la cual no puede llevarse a cabo ningún acto legislativo en la Unión Europea. Con sus propuestas, la Comisión pretende:

- **Defender los intereses europeos.** Las propuestas deben reflejar la opinión de la Comisión acerca de lo más conveniente para la Unión y sus ciudadanos cuyos intereses deben prevalecer sobre los particulares de un sector o país en concreto.
- **Efectuar el mayor número de consultas posible,** ya que antes de dar por definitivo un proyecto se han de escuchar las opiniones tanto de los Gobiernos como de organizaciones empresariales, sindicatos, y demás expertos técnicos.
- **Respetar el principio de subsidiariedad,** para velar porque la Unión sólo adopte medidas cuando éstas sean realmente más eficaces que si se toman a nivel de Estados Miembros.

Cuando la Comisión ha remitido oficialmente una propuesta al Consejo de Ministros (Consejo de la Unión Europea), y al Parlamento, el proceso normativo de la Unión Europea pasa a depender ya de la cooperación entre las 3 instituciones.

Señalar que la Comisión no tiene derecho de iniciativa legislativa ni en política exterior y de seguridad común, ni en cooperación en

materia de justicia y asuntos de interior, si bien participa siempre en todos los debates.

Salvaguardia de los Tratados.

Es función de la Comisión, velar porque los Estados Miembros apliquen adecuadamente la legislación comunitaria, ya que si faltan a lo establecido por los Tratados, la Comisión puede decidir entablar un proceso judicial ante el Tribunal de Justicia. En algunas ocasiones, sin embargo, la Comisión puede imponer multas por infringir los Tratados tanto a particulares como a empresas u organismos, todo ello sin perjuicio del derecho a recurrir al Tribunal de Justicia en determinados casos.

Gestor y negociador.

La Comisión tiene, a nivel ejecutivo, responsabilidades muy variadas:

- administrar el presupuesto de la Unión Europea,
- adoptar en virtud de delegación disposiciones que completen determinados actos legislativos comunitarios,
- velar por la aplicación de las normas de competencia establecidas por Tratado, y

- encargarse de negociar acuerdos comerciales y de cooperación con otros países o grupos de países.

3.1.7.2 COMPOSICIÓN.

La Comisión Europea está formada por 20 comisarios nombrados por un período de 5 años, con el acuerdo del Parlamento Europeo y quienes por haber sido miembros de su Parlamento nacional o del Parlamento Europeo por haber ostentado cargos ministeriales en su país de origen, cuentan con una larga y sólida experiencia. Los comisarios han de actuar de manera absolutamente independiente de los intereses de los Gobiernos nacionales y en el único interés de la Unión Europea.

El Presidente de la Comisión, se designa de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados Miembros y ha de obtener la aprobación del Parlamento Europeo. Una vez hecho esto, los gobiernos de los Estados Miembros nombran de común acuerdo con el Presidente designado, a los demás miembros de la Comisión para que así, en pleno, se someta a la aprobación del Parlamento, quien a su vez

puede hacer que la Comisión se vea forzada a dimitir colectivamente a través de una moción de censura parlamentaria.

3.1.7.3 ORGANIZACIÓN.

La Comisión se reúne una vez por semana para adoptar propuestas, perfilar documentos de política general, y estudiar la evolución de sus diferentes políticas.

Se encuentra dividida en direcciones generales, cada una de ellas manejada por un Director General, que rinde cuentas de su actuación a uno de los miembros de la Comisión, el cual asume la responsabilidad política y operativa de los trabajos de la dirección de que se trate.

3.1.8 EL COMITÉ DE LAS REGIONES.

El Comité de las Regiones vela por el respeto de la identidad y las prerrogativas regionales y locales. Es de consulta obligatoria en ámbitos como la política regional, el medio ambiente y la educación.

Está formado por representantes de las entidades regionales y locales.

El Comité de las Regiones es un órgano consultivo de representación de las colectividades regionales y locales de la Unión. Creado por el Tratado de la Unión Europea, es el portavoz de los intereses de estos entes territoriales ante la Comisión y el Consejo, a los que remite dictámenes.

Su creación es un paso más en la intención de continuar, tal y como se establece en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea, "*el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad*".¹² La subsidiariedad significa que las autoridades públicas que se encuentran más cerca del ciudadano son quienes deben tomar las decisiones.

¹² **Tratado de la Unión Europea**.- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.-Luxemburgo.- 1992.-Preámbulo.- pg. 4.

3.1.8.1 ORGANIZACIÓN.

El Comité está compuesto por 222 miembros repartidos entre los Estados Miembros de la manera siguiente:

- 24 para Alemania, Francia, Italia y Reino Unido;
- 21 para España;
- 12 para Bélgica, Grecia, los Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia;
- 9 para Dinamarca, Irlanda y Finlandia;
- 6 para Luxemburgo.

Todos ellos son nombrados por el Consejo por unanimidad y a propuesta de los Estados Miembros por un período de 4 años renovable, y son en su mayor parte presidentes regionales, alcaldes o gobernadores civiles, es decir personas que ejercen funciones efectivas de gobierno próximas al ciudadano y, que por lo tanto, tienen una experiencia directa de cómo afectan a la vida diaria de los ciudadanos las políticas y la legislación de la Unión.

El Comité designa de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, por un período de 2 años, establece su reglamento interno y lo somete a la aprobación del Consejo.

3.1.8.2 FUNCIONES.

Al Comité de las Regiones se le debe consultar de manera obligatoria para que **emita dictamen** en las siguientes **cuestiones**:

- educación, formación profesional y juventud,
- cultura,
- salud pública,
- redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía y
- cohesión económica y social.

Por otra parte, el Comité puede ser consultado por el Parlamento, la Comisión o el Consejo, cuando éstos lo consideren oportuno sobre todo tipo de temas, aparte de poder tomar la iniciativa y expresar su opinión en otros asuntos políticos que afecten a las ciudades y regiones, cada vez que lo crea útil y conveniente.

En general, las actividades del Comité se organizan en torno a una estructura de 7 comisiones permanentes:

- Política regional, fondos estructurales, cohesión económica y social, cooperación transfronteriza e interregional;
- Agricultura, desarrollo rural y pesca;
- Redes transeuropeas, transporte, sociedad de la información;
- Ordenación territorial, urbanismo, energía, medio ambiente;
- Política social, sanidad pública, protección de los consumidores, investigación, turismo;
- Empleo, política económica, mercado único, industria, pequeñas y medianas empresas, y
- Educación, formación profesional, cultura, juventud, deporte, derechos de los ciudadanos.

También existe una comisión especial para asuntos institucionales, que se encarga de contribuir a las reflexiones sobre la reforma de las instituciones de la Unión Europea.

3.1.9 EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE).

Establece y aplica la política monetaria europea, dirige las operaciones de cambio y garantiza el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El Banco Central Europeo es la institución central de la política monetaria de la Unión Económica Monetaria (UEM), y el centro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), y sus objetivos son:

- mantener la estabilidad de precios en la Unión Económica Monetaria al ser totalmente independiente del resto de instituciones europeas y de los distintos gobiernos nacionales,
- garantizar el buen funcionamiento del sistema de pagos (a través del sistema de pagos TARGET),
- administrar las reservas de divisas que los países miembros depositan en él,
- colaborar con las autoridades de cada país en las funciones de supervisión bancaria,
- emitir los billetes de euro, y
- establecer la cantidad de monedas de euros que los países miembros deberán acuñar para asegurar el suministro.

3.1.9.1 ORGANIZACIÓN.

El organigrama del Banco Central Europeo está formado por:

- **Comité ejecutivo** Está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y cuatro vocales, nombrados de común acuerdo por el Consejo Europeo, en base a la recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento y al Consejo de Gobierno, de entre responsables de probada experiencia personal en asuntos monetarios o bancarios y de reconocido prestigio.

Su mandato será de 8 años y no renovable, y la sede se encuentra en Frankfurt.

Funciones: preparar las reuniones del Consejo de Gobierno, poner en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno, para impartir las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales y recibir la delegación de determinados poderes, cuando así lo establezca el Consejo de Gobierno.

- **Consejo de Gobierno.** Formado por los miembros del Comité ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros.

Este órgano se encargará de adoptar las grandes orientaciones y de formular la política monetaria única.

Sus votaciones necesitan el *quórum* de dos tercios de sus miembros, tomándose las decisiones por mayoría simple, salvo en ciertos supuestos establecidos en los Estatutos.

Funciones: adoptar las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales, formular la política monetaria de la Unión, incluidas las decisiones referentes a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el Sistema de Europeo de Bancos Centrales, y establecer las orientaciones necesarias para su cumplimiento, adoptar el Reglamento interno, ejercer funciones consultivas, y adoptar las decisiones en materia de cooperación internacional

- **Consejo General.** El Banco Central Europeo contará de manera transitoria con un Consejo General en el que participan el Presidente, el Vicepresidente y los gobernadores de todos los bancos centrales de la Unión Europea, incluidos los de los países que no forman parte de la misma. Pueden también participar en las reuniones de este Consejo los demás miembros del Comité Ejecutivo aunque sin derecho a voto.

Sus funciones se limitarán a decisiones de tipo técnico, de recopilación de estadísticas y de decisión sobre el ingreso de nuevos Estados en la zona euro.

El Tratado de la Unión Europea concede al Banco Central Europeo poder para dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, y también legitimación activa para emprender acciones ante el Tribunal de Justicia.

Hay que recordar que la actuación de los bancos centrales nacionales debe ajustarse a las orientaciones e instrucciones del Banco Central Europeo.

3.2 COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Las competencias son el conjunto de poderes de que dispone la Unión Europea para alcanzar, a través de sus instituciones, los objetivos fijados por los Tratados.

El análisis de las competencias de la Unión Europea pueden realizarse al hacer la distinción entre la competencia del **Ente** Unión Europea y la competencia del **Órgano** Unión Europea.

La competencia del Ente se refiere a la "relación vertical" existente entre el Estado Miembro y la Unión Europea, mientras que la competencia del Órgano, hace referencia a la "relación horizontal" existente entre los diferentes órganos o instituciones de la Unión (Comisión, Consejo, Parlamento, Tribunal de Justicia, etc).

El rasgo básico que describe la competencia horizontal es el principio de equilibrio institucional, es decir, el reparto de los poderes entre Instituciones comunitarias reside en la idea básica de

que si una de las instituciones se debilitara relativamente debilitaría toda la estructura institucional.

Por su parte la "competencia vertical" en el principio de atribución de competencias, esto es, Unión Europea e instituciones actúan dentro de los límites de las competencias que les atribuyen y de los objetivos que les asignan los Tratados constitutivos.

La delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros, es decir, las competencias "verticales" de la Unión Europea, se caracterizan por la ausencia de un sistema explícito de reparto de competencias entre la Unión y los Estados Miembros. No hay, por tanto, una lista de competencias legislativas de la Unión Europea ni tampoco una lista de competencias legislativas de los Estados Miembros. A falta de dicho sistema, lo que existe es un conjunto complejo de objetivos de la Unión y de las Comunidades Europeas, competencias materiales y competencias funcionales mezcladas entre dos Entes diferentes: la Unión y la Comunidad. y, por añadidura, la ausencia de una verdadera jerarquía de normas de la Unión y de la Comunidad.

Las competencias funcionales (o método funcional) se basan en que los Tratados constitutivos establecen los objetivos a alcanzar y los medios para alcanzar esos objetivos. Las competencias materiales, por su parte, consisten en la atribución de competencias por materias, a través de definir en los Tratados las acciones concretas que debe de llevar a cabo la Unión y la Comunidad.

En consecuencia, la Unión Europea y la Comunidad Europea sólo tienen las competencias que les confieren los Tratados constitutivos y, por regla general, estas competencias de atribución son finalistas, es decir, se basan en la consecución de objetivos que deben de alcanzarse, aunque también esta forma de actuar ha sido sustituida en determinados ámbitos por una clara definición de las acciones que debe de llevar a cabo la Unión y la Comunidad.

La delimitación y el ejercicio de las competencias de la Unión y la Comunidad se rigen por los principios de atribución de competencias, subsidiariedad, proporcionalidad y cooperación leal institucional.

- El principio de atribución significa que la Unión y la Comunidad actúan dentro de los límites de las competencias que les atribuyen los Tratados constitutivos.

- El principio de subsidiariedad consiste en que la Unión y la Comunidad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, sólo actuarán cuando los Estados Miembros no puedan conseguir de manera suficiente un objetivo previsto en los Tratados constitutivos.

- El principio de proporcionalidad implica que la Unión y la Comunidad actuarán de tal forma que nunca se excederán de lo necesario para conseguir un objetivo previsto en los Tratados constitutivos.

- El principio de cooperación leal institucional, supone que la Unión Europea y los Estados Miembros se asistirán mutuamente para el cumplimiento de los fines previstos en los Tratados constitutivos.

En el sistema de competencias positivas de la Unión Europea, podemos distinguir tres tipos de competencias verticales de la Unión Europea:

- Las competencias exclusivas de la Unión,
- Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros, y
- Las competencias complementarias de la Unión.

3.2.1 LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Estas competencias se caracterizan por el hecho de que la Unión Europea y la Comunidad Europea son las únicas en poder legislar en un ámbito determinado, es decir, está excluida toda posible intervención legislativa de los Estados Miembros, salvo previa habilitación de las Instituciones Comunitarias o cuando existan lagunas que haya que colmar.

Las competencias exclusivas de la Unión son poco numerosas, tienen carácter de competencias absolutas, totales y definitivas, y en

su ejercicio opera el principio de proporcionalidad, pero nunca el principio de subsidiariedad (pues no tiene sentido plantearse si la acción de la Unión o de la Comunidad es más eficaz que la acción de los Estados Miembros en ámbitos en que éstos no tienen competencia para actuar por sí mismos).

Los ámbitos de la competencia exclusiva de la Comunidad son:

La política comercial en el ámbito de las mercancías,

La conservación de los recursos biológicos marinos,

El establecimiento del Arancel Aduanero Común,

La política monetaria,

Ciertos aspectos de Derecho Institucional, y

La celebración de acuerdos internacionales sobre el transporte aéreo de pasajeros.

En la práctica, a las citadas competencias exclusivas hay que añadir las que pasan a ser competencias exclusivas debido a que la Comunidad legisla en ámbitos que, en primera instancia, son competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros. A este respecto, es menester subrayar que el establecimiento y el

funcionamiento del Mercado Interior comunitario es un ejemplo práctico de una competencia exclusiva de la Unión por la vía de hecho, si bien conviene reseñar que los Estados Miembros mantienen en este ámbito competencias legislativas, pues, los Tratados constitutivos establecen diversas excepciones a las libertades económicas de circulación (orden público, seguridad pública, salud pública, etc.).

En el ámbito estricto de los pilares de la Unión Europea, sólo en el Tercer Pilar relativo a la Cooperación Judicial y Policial Penal, existen algunas competencias exclusivas de la Unión referidas todas ellas a la creación órganos comunes tales como EUROPOL y EUROJUST, en la medida, en que por su propia naturaleza jurídica, no tiene sentido alguno la actuación individual de los Estados en aras de la eficacia de tales órganos.

3.2.2 LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros (regla general de las competencias verticales de la Unión

Europea) pertenecen a la Unión cuando ésta la ejerce, mientras tanto pertenecen a los Estados Miembros. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad operan plenamente en su ejercicio.

En el marco de las competencias compartidas, operan ciertas disposiciones funcionales de atribución de competencias, en particular las disposiciones de los artículos 94, 95 y 308 del Tratado de las Comunidades Europeas.

Los artículos 94 y 95 se refieren a la aproximación de legislaciones para el establecimiento y funcionamiento del Mercado Interior Comunitario.

El artículo 95 es una disposición funcional mediante la cual el legislador Comunitario puede adoptar medidas de armonización (Directivas) para el establecimiento y el funcionamiento del Mercado Interior Comunitario en el supuesto de que la diversidad de legislaciones estatales suponga un obstáculo al comercio intracomunitario. Las medidas armonizadoras deben mejorar

necesariamente las condiciones efectivas de la realización del Mercado Interior Comunitario a través de la eliminación de los obstáculos nacionales a las libertades económicas de circulación. No obstante, el artículo 95 no supone que el legislador comunitario tenga una competencia general para legislar en el ámbito del Mercado Interior Comunitario.

El artículo 308 Tribunal de la Comunidad Económica es la cláusula de habilitación general para el cumplimiento de un objetivo comunitario, en el marco del funcionamiento del Mercado Interior Comunitario, y que no tiene base legal en los Tratados (y que, al día de hoy, ha dado lugar a la adopción de más de 700 actos comunitarios). Ahora bien, como ha puesto de relieve el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el artículo 308 Tribunal de las Comunidades Europeas no puede servir de base ni para ampliar las competencias de la Comunidad Económica más allá del marco establecido por el Tratado de las Comunidades Europeas, ni para armonizar las legislaciones de los Estados Miembros en los ámbitos en los que las disposiciones del Tratado

por las que se atribuya la competencia a la Comunidad prohíban hacerlo (por ejemplo el artículo 129 relativo al empleo).

Además de estas disposiciones funcionales, opera otra competencia funcional derivada de las estructuras estatales de origen federal y cuyo fundamento es el principio de los poderes implícitos de las Organizaciones Internacionales supranacionales: a saber, la doctrina de las competencias implícitas externas de la Comunidad Europea, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Esta competencia consiste en que una vez que el legislador comunitario establece normas comunes (competencia interna), sólo la Comunidad puede asumir las obligaciones con Estados terceros derivadas de dichas normas comunes (competencia externa implícita). En consecuencia, los Estados Miembros no pueden contraer obligaciones internacionales con Estados terceros si tales compromisos afectan a dichas normas comunes. Los principios de proporcionalidad y subsidiariedad operan en el ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros.

3.2.3 LAS COMPETENCIAS COMPLEMENTARIAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Las competencias complementarias de la Unión Europea son competencias de los Estados Miembros en cuyo ejercicio la Unión puede tener un papel de apoyo complementario o de coordinación a la acción de los Estados Miembros, pues, las medidas de apoyo permiten a la Unión secundar y complementar las políticas nacionales de los Estados Miembros cuando existe un interés general común de la Unión y los Estados Miembros en actuar conjunta y coordinadamente.

Las competencias complementarias suponen, en consecuencia, que la Unión Europea secunda o coordina la actuación de los Estados Miembros, pero carece de competencia para legislar o armonizar los ámbitos de actuación de los Estados Miembros. Por consiguiente, las competencias complementarias operan respecto de aquellas disposiciones de los Tratados constitutivos que otorgan a la Comunidad la facultad de adoptar determinadas medidas de poca

intensidad legislativa en relación con las políticas que son de responsabilidad de los Estados Miembros.

En la práctica, las competencias complementarias, que revisten la forma de medidas de apoyo, significan que la Unión adopta medidas de ayuda económica, cooperación administrativa, proyectos pilotos, etc.

Las competencias complementarias se ejercen, en muchos casos, mediante la adopción de actos no vinculantes (Recomendaciones, Resoluciones, Programas de actuación, etc.), pero, en otras ocasiones, se emplean actos jurídicamente vinculantes.

Los principios de proporcionalidad y subsidiariedad operan en el ejercicio de las competencias complementarias.

Dentro de esta categoría están la política económica, el empleo, la cooperación aduanera, la educación, la formación profesional y la juventud, la cultura, la salud pública, industria, la investigación y el desarrollo etc.

3.2.4 COMPETENCIAS NEGATIVAS Y COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.

Las competencias **negativas** de la Unión Europea o competencias de los Estados Miembros tratan, bien de ámbitos sobre los cuales los Tratados descartan explícitamente que la Unión Europea tenga competencias o se las reconocen explícitamente a los Estados Miembros, o bien de ámbitos no contemplados en los Tratados.

Por consiguiente, las competencias negativas se refieren a ámbitos que no son competencias de la Unión, por ejemplo, la organización interna de los Estados Miembros, identidad nacional, administración pública nacional, etc.; o ámbitos que los Tratados constitutivos atribuyen expresamente a los Estados Miembros, es el caso, del orden público y la seguridad pública, aplicación del Derecho Penal y de la administración de justicia, retribuciones, derechos de asociación, derecho de huelga y cierre patronal, régimen de propiedad, etc.; o, por último, ámbitos en los que el Tribunal de las Comunidades Europeas prohíbe legislar a la Comunidad, a saber, educación, formación profesional, cultura, salud, empleo.

Las competencias **no legislativas o ejecutivas** son una categoría de competencias que se corresponden con la adopción de textos normativos de carácter reglamentario (es decir, las "normas de tercer nivel") y la adopción de medidas administrativas, presupuestarias e individuales específicas (es decir, las "normas cuarto nivel"). Se trata, por tanto, de la adopción de normas generales que tienen por objeto la aplicación de actos legislativos.

Estas competencias corresponden a los Estados Miembros con arreglo a sus normas constitucionales, al respetar los Tratados y bajo el control de la Comisión Europea, de los tribunales nacionales y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La Comunidad sólo ejerce estas competencias de ejecución con carácter subsidiario, es decir, sólo cuando los Estados Miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de la actuación prevista por el legislador comunitario, o también en los casos de que

resulte necesario garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones legislativas en todos los Estados Miembros.

En el supuesto de que la Comunidad tenga una competencia de ejecución de sus propios actos legislativos, el legislador comunitario (es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo en el caso de la codecisión legislativa o el Consejo en los demás casos) confiere por regla general esta competencia a la Comisión Europea asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados Miembros, que tienen derecho de control sobre las decisiones de ejecución que debe adoptar la Comisión y que ellos tendrán luego la obligación de aplicar en sus territorios respectivos.

3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA.

La nueva Europa, plantea la necesidad de redefinir su modelo así como sus estructuras jurídicas y políticas. Actualmente la Unión Europea con sus 25 Miembros precisa un cambio radical en instituciones como (el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el

Tribunal de Justicia), que deben adaptarse y hacerse operativas al contexto actual.

La Convención sobre el futuro de la Unión Europea debate sobre el modelo de gestión político y social de la nueva Europa y las corrientes dentro de la Unión Europea son dispares. El objetivo de la Convención es unificar criterios y, de todas esas corrientes fabricar el mejor modelo posible, que a la vez sea referencia para el resto del mundo y que no tenga que ver necesariamente con modelos-estructuras jurídicas que hoy funcionan en otras partes del mundo.

Desde que se firmó el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la doctrina emprendió la tarea de calificar jurídicamente la naturaleza del fenómeno de integración naciente.

La naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas se desprende de dos sentencias fundamentales del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de los años 1963 y 1964:

El asunto «Van Gend & Loos»

En este litigio, la empresa de transportes Van Gend & Loos interpuso recurso ante un tribunal de los Países Bajos contra la administración de aduanas del país, que había cobrado un arancel superior que en otras ocasiones por la importación de un producto químico procedente de Alemania. Esta empresa consideraba que dicha práctica constituía una infracción del artículo 12 del Tratado Comunidad Económica Europea (artículo 25 del Tratado Comunidad Europea), que prohíbe a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común. El tribunal neerlandés suspendió la tramitación del juicio y solicitó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que dilucidara el alcance jurídico de dicha disposición del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas aprovechó este litigio para sentar algunas consideraciones fundamentales en cuanto a la naturaleza jurídica de la Comunidad Europea. En su sentencia expone:

«[...] El objetivo del Tratado Comunidad Económica Europea, que es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho Tratado constituye algo más que un Acuerdo, que sólo crea obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes [...] esta concepción está confirmada en el Preámbulo del Tratado, que, además de los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos [...] por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad **constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales [...]**».

° El asunto «Costa/ENEL»

Un año más tarde, el asunto «Costa/ENEL» dio ocasión al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para profundizar su

análisis. El litigio se había originado por los siguientes hechos: En 1962, Italia nacionalizó la producción y el suministro de electricidad y transfirió las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa eléctrica ENEL. En su calidad de accionista de la sociedad anónima Edison Volta, afectada por la nacionalización, el señor Costa consideró que había sido privado de sus dividendos y se negó a pagar un recibo de luz por importe de 1 926 ITL. Ante el juez de paz de Milán, el señor Costa justificó su actitud, entre otras cosas, alegando que la Ley de nacionalización violaba una serie de disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea. Para enjuiciar las alegaciones del señor Costa, el juzgado de paz presentó ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas diversas cuestiones prejudiciales de interpretación del Tratado de las Comunidades Europeas. En su sentencia, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas expone lo siguiente acerca del carácter jurídico de la Comunidad Económica:

«A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la Comunidad Económica Europea creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico

de los Estados miembros [...] y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de duración indefinida, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional, y más en particular, de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos».

El Tribunal resume así las conclusiones de estas prolijas explicaciones:

De todo ello se desprende que «al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad [...] la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las

disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad».

En vista de estas dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cabe destacar los siguientes elementos que constituyen en conjunto los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la Comunidad Europea:

- la **estructura institucional** que garantiza que la formación de la voluntad en la Unión Europea también reciba la influencia del interés general europeo, es decir, los intereses comunitarios que se recogen en los objetivos europeos;
- la **transferencia de competencias** a las instituciones comunitarias, que va más allá que en el caso de las demás organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;
- el **establecimiento de un ordenamiento jurídico propio**, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros:

- la ***aplicabilidad directa del Derecho comunitario***, según la cual las disposiciones del Derecho comunitario surten pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y concede derechos e impone obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;
- la ***primacía del Derecho comunitario***, mediante la cual se garantiza que el Derecho comunitario no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de litigio, el primero prevalezca sobre la segunda.

De esta forma, la Comunidad Europea resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la Comunidad Europea.

Actualmente la doctrina continúa el debate sobre el tema, el cual se ha abordado a partir de las categorías conceptuales ya consolidadas, las cuales consideran por una parte al Derecho Internacional Público que se ocupa de las Organizaciones Internacionales dentro de las cuales de acuerdo a su origen podrían acomodarse las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, y por otra parte, conviene tomar en cuenta que el grado de desarrollo que con el tiempo ha adquirido el fenómeno comunitario, ha hecho insuficiente la sola aproximación al Derecho Internacional, por lo que habrá que recurrir, en segundo lugar, al método federal para estudiar en qué medida la Unión Europea han asumido determinadas categorías conceptuales y principios básicos típicos de este método. La doctrina se encuentra muy dividida, ya que la disputa entre los autores se centra entre los que ven a la Unión Europea como un mecanismo intergubernamental regulado por el Derecho Internacional y aquellos otros que entienden que la Unión Europea constituye un auténtico Estado federado. De acuerdo con Carlos Molina del Pozo¹³, de ambas orientaciones doctrinales, la

¹³ Molina Del Pozo Carlos.- **Manual de Derecho de la Comunidad Europea.**- 3ª. edic. Edit.- Editorial Trivium.- Madrid.- 1997, pg. 132.

tendencia actual más fuertemente puesta de manifiesto por diversos autores, es la de considerar a la unidad comunitaria en la segunda de las posibilidades mencionadas. Esta última tendencia considera que una organización del tipo de la Unión Europea se aproxima más a una estructura de tipo federal.

Para analizar cada una de las tendencias antes mencionadas, también resulta necesario analizar todos los elementos relativos a la Unión Europea, y en especial lo referente a las características propias de ésta, ya que esto permitirá identificar de manera concreta que elementos corresponden a una y otra estructura jurídico-política, ya sea una Organización Internacional o un Estado federado.

La Comunidad Europea es el nombre que surge tras el Tratado de Maastricht, con el cual se denomina a la antigua Comunidad Económica Europea (CEE).

En sentido amplio, puede referirse a los Estados Miembros y a la Comunidad conjuntamente. Este nombre cubre no solo los aspectos

técnicos y económicos de las tres comunidades europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica), sino también sus aspectos institucionales y políticos.

Los Estados Miembros de la Comunidad Europea y los ciudadanos de estos Estados constituyen algo más que un aspecto económico, ya que sobre todo para la sociología alemana constituye una unión natural, espontánea y profunda.

El concepto de Comunidad Europea no coincide con el de Unión Europea. Unión Europea es un concepto más amplio, es el todo con relación a la Comunidad Europea que sería la parte.

Entre las características de la Unión Europea que nos sirven de base para este estudio podemos precisar las siguientes:

La Unión Europea, nace en virtud de un tratado Internacional firmado y ratificado según los principios clásicos del Derecho

Internacional, que crea unas instituciones capaces de establecer normas de Derecho interno.

Es una comunidad de Derecho (Art. 173 del Tratado de la Comunidad Europea).

Es una unión abierta: cualquier Estado Europeo que cumpla con los requisitos puede ingresar en la Comunidad.

Es una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, ya que en el Tratado de la Unión se fijan los plazos para la Unión Económica y Monetaria.

Es una organización "*sui generis*" que no encaja dentro de ninguna concepción tradicional. No es una organización Internacional clásica por eso se habla de una organización supranacional.

"Supranacional", es un término que al ser aplicado al ordenamiento jurídico comunitario, quiere decir que es un Derecho distinto del internacional y del nacional. Está por encima del Derecho nacional, en cuanto que prima sobre el y tiene su fuente en el Derecho

Internacional; en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea hoy Unión Europea.

Las Comunidades Europeas no fueron consideradas Organizaciones Internacionales típicas, es decir de simple cooperación entre Estados, donde las decisiones se toman por unanimidad, más bien se consideraron organizaciones supranacionales que gozan de autonomía propia, ya que tienen competencias propias, en las que no pueden intervenir los Estados y en las que excluyen el principio de subsidiariedad; sus órganos de decisión se rigen muchas veces por el voto de la mayoría, sus decisiones son obligatorias no sólo para los Estados Miembros sino también para los ciudadanos comunitarios.

Las Comunidades Europeas tampoco se consideraron organizaciones internacionales de tipo federal aunque tengan muchos elementos de una organización federal, pues la soberanía que los Estados Miembros le han otorgado es demasiado limitada y además no disponen de facultad para ampliar sus competencias. El

grado de autonomía frente a los Estados Miembros es igual en las tres comunidades, que integran la Unión Europea aunque difieran entre sí en cuanto al reparto de poderes y al equilibrio institucional.

Existen múltiples definiciones de lo que es una Organización Internacional, sin embargo todas coinciden en que esta figura jurídico-política debe contener una serie de elementos imprescindibles, tales como la base jurídica convencional, la composición estatal, cierta estructura orgánica y una voluntad autónoma. Al considerar estos elementos esenciales, y de acuerdo a su origen, las Comunidades Europeas son Organizaciones Internacionales de carácter regional. Su base es convencional y la conforman los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Económica Europea, así como sus reformas y protocolos de acuerdo con el artículo 239 del Tratado de las Comunidades Europeas, además está constituida por Estados soberanos los cuáles pueden solicitar como miembro el ingreso en la Unión.

La Unión Europea se ha situado en el ámbito de las Organizaciones Internacionales supranacionales, las cuales manifiestan este carácter de supranacionalidad por medio de la existencia cumulativa de una independencia de las instituciones comunitarias ante los gobiernos de los Estados Miembros, de relaciones directas entre las instituciones comunitarias y los particulares y, la transferencia de competencias de los Estados a favor del ente supranacional.

Actualmente la Unión Europea cuenta con una estructura institucional que responde a una doble legitimidad, la de los Estados y la que se desprende de los propios ciudadanos, los cuales son representados por un Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal directo. Este último elemento democrático es más propio de una estructura estatal o paraestatal que de una Organización Internacional.

La Unión ha asumido notables competencias en materias tradicionalmente reservadas al ámbito estatal. Además, la toma de decisiones para el ejercicio de gran parte de las competencias

asumidas por la Unión se realiza por mayoría cualificada, desvinculándose de forma progresiva del ámbito soberano de los Estados. La Unión limita claramente la soberanía de los Estados, pero la pérdida de la soberanía no alcanzado un grado que haga desaparecer la estatalidad de los Estados.

Existen autores como Pliakos¹⁴ que consideran que la Teoría General de las Organizaciones Internacionales no ofrece una respuesta conceptual satisfactoria acerca de la especificidad comunitaria, por ello dichos autores intentan dar un paso adelante en la difícil tarea de categorización teórica, que les permita explicar el fenómeno de integración comunitaria desde parámetros más cercanos al modelo federal.

El método federal ofrece pautas que son parcialmente aplicables al fenómeno de integración comunitaria, el cual puede ser receptivo a los estímulos producidos por tal método, ya que dicho fenómeno

¹⁴ Martín y Pérez de Nanclares, José.- **Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja**.- No. 0-mayo.- España.- 1997.- Suplementos, pg. 17.

aún se encuentra inmerso en un proceso de progresivo desarrollo y configuración.

Dentro del método federal, existen diversas vertientes, orientadas cada una de acuerdo al criterio de los autores que las defienden. Jacqué¹⁵, considera como una reacción natural recurrir a la experiencia federal para aclarar las cuestiones comunitarias relativas al reparto de competencias, reglas institucionales u ordenamiento jurídico. Han surgido estudios que al partir de la jurisprudencia constitucional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, establecen un cierto paralelismo con los sistemas federales americano, alemán o canadiense. Otros autores defienden la existencia de un federalismo peculiar e incluso hay quienes consideran que la Unión Europea ya ha alcanzado un verdadero estadio federal. En el Derecho Comunitario Europeo quedan recogidos los principios federales básicos como el principio de lealtad federal, con la consabida exigencia de un comportamiento leal en las relaciones entre los diferentes entes territoriales que

¹⁵ Martin y Pérez de Nanclares, José.- *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*.- Op. Cit, pg. 17.

integran la federación; el principio de homogeneidad, entendido como “el mínimo común de coincidencia y convicciones intocables” o, como las “exigencias mínimas de congruencia estructural del sistema federal” , inspira tanto el concepto de acervo comunitario como las exigencias mínimas reclamadas a los Estados que deseen formar parte de la Unión Europea.

Una vez puestas de manifiesto las dos tendencias que pretenden categorizar la naturaleza jurídica de la Unión Europea, vale la pena considerar aquellas opiniones que señalan que la naturaleza jurídica de la Unión Europea es dual. En tal caso se encuentra varios autores, como Kovar¹⁶, para quien las Comunidades hoy Unión Europea, tienen una naturaleza dual, al tener su expresión en el recurso simultáneo de las técnicas del derecho estático federal y a las del Derecho Internacional orgánico, lo que de acuerdo a este autor, produce una interacción entre el sistema de competencias compartidas y el reparto de los poderes en la Unión. Para Kovar el reparto de las competencias se explica parcialmente en base a las

¹⁶ Citado por Molina Del Pozo, Carlos.- **Manual de Derecho de la Comunidad Europea.**- Op Cit, pg. 133.

condiciones de su ejecución, incluso, el reparto de los poderes depende, en muchos casos de las particularidades que ofrece el que se compartan competencias, por ende el análisis material de las competencias de la Unión no permite por si solo exponer el fenómeno comunitario en su integridad, por ello para Kovar también es indispensable acudir al análisis orgánico para tener una idea más clara acerca de la naturaleza jurídica de la Unión.

El carácter dual de la naturaleza jurídica de la Unión Europea también es puesto de manifiesto por autores como Pescatore¹⁷, para quien el estudio de los distintos intentos llevados a cabo para determinar la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas nos indica la necesidad de orientar el enfoque hacia una presentación dualista cuyo eje viene montado sobre los conceptos de competencia y de poder.

¹⁷ Citado por Molina, Del Pozo Carlos. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea.**- Op. Cit., pg. 133.

Por su parte también Constantinesco¹⁸, alude al carácter dual de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas, ya que en su opinión los diferentes criterios mantenidos por la doctrina para encasillar a las Comunidades Europeas hoy Unión Europea, no son más que criterios parciales, de los cuales prácticamente es imposible extraer resultados objetivos capaces de fijar la naturaleza jurídica de la Unión Europea. Es importante señalar que las teorías enunciadas son sólo elementos a tener en cuenta dentro de la evolución que sigue el concepto de la naturaleza jurídica de la Unión. De acuerdo a las teorías ya enunciadas, no puede mantenerse que la Unión Europea tenga igual naturaleza jurídica que las Organizaciones Internacionales, así como tampoco puede defenderse exclusivamente su carácter de Estado Federal puesto que, si bien hay datos que permiten encuadrarlas en este tipo de estructuras, también existen otros elementos que no coinciden con los rasgos propios de la organización federal. Tampoco puede decirse que la Unión Europea pueda insertarse totalmente en el esquema de una Confederación, pues no ostentan todas las

¹⁸ Citado por Molina, Del Pozo Carlos. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**.- Op. Cit., pg. 133.

competencias que son típicas de este sistema organizativo. Aunque la naturaleza jurídico-política de la Unión Europea tiende hacia el esquema federal, esto no implica que actualmente ni en su origen, la Unión pueda encasillarse en este tipo de estructura organizativa.

Gran parte de la doctrina luego de realizar un amplio análisis acerca de la sociedad internacional, y en concreto de las Organizaciones Internacionales, utiliza la denominación de organización supranacional para definir la naturaleza jurídica de la Unión Europea. Hay autores que utilizan la expresión de "supranacional" para equipararla con lo estatal o a lo paraestatal, mientras otros estiman que lo supranacional equivale simplemente a una categoría de lo Internacional en la que se incluyen aquellas entidades que no estarían fuera de las organizaciones internacionales puesto que presentarían alguna particularidad respecto a las organizaciones internacionales tradicionales.

Otros autores hacen una clara distinción entre la teoría internacionalista y la teoría supranacionalista, ya que existe una

división entre las organizaciones de cooperación, que son las que originan a las organizaciones internacionales, y las organizaciones de integración, que dan lugar a las organizaciones supranacionales. Por ello es importante, de igual modo distinguir entre cooperación e integración, ya que la integración en términos generales supone un estudio superior al de la cooperación. De acuerdo con Cerexhe¹⁹, la cooperación europea se caracteriza por la puesta en marcha de organizaciones fundadas sobre el respeto de las soberanías nacionales donde se aplica la regla de la unanimidad para tomar decisiones.

El concepto de Unión Europea aparece por primera vez en la declaración final de la Cumbre de París del 19 al 21 de Octubre de 1972.

La Unión Europea se funda en tres pilares, uno de ellos comunitario y los otros dos intergubernamentales. El primero se refiere a los Tratados comunitarios tal como han sido modificados por el Tratado de la Unión Europea. Los otros dos están constituidos por la PESC y

¹⁹ Citado por Molina, Del Pozo Carlos. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**. Op Cit., pg. 135.

por la cooperación en el campo de la justicia y de asuntos interiores. Estos tres pilares, dentro del tratado de la Unión, están unidos por una parte introductoria común a los tres pilares y por una pasarela que ofrece la posibilidad a ciertos ámbitos de uno de los pilares intergubernamentales, el de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de asuntos interiores.

Es de gran importancia tratar de delimitar la naturaleza jurídica de la Unión Europea ya que el hecho de que se encuadre de una u otra forma provocará diferencias en lo relativo a las funciones que ha de actuar y al peso específico y alcance de las decisiones que en la misma se adoptan, el problema se reduce a establecer de forma inequívoca la naturaleza jurídico-política de la Unión Europea.

Las principales posturas sostenidas por algunos de los países miembros de la Unión respecto a la naturaleza jurídica de la Unión Europea son las siguientes:

- **FRANCIA** defiende la propuesta de una Federación de Estados-Nación²⁰. Los franceses son defensores de la necesidad de elaborar una Constitución Europea.

- **ALEMANIA** defiende abiertamente la propuesta de una Federación (un gran Estado Federal) y considera que la Constitución Europea es el paso previo para abordar ese proyecto con éxito. Para los alemanes la Federación Europea se sustentaría en un Parlamento concebido como un verdadero Poder Legislativo y se crearía una segunda cámara

²⁰ El Estado-Nación, corresponde a las renovaciones políticas surgidas de la Revolución Francesa y el triunfo de la ideología burguesa. Los Estados-Nación clásicos como Inglaterra, España, Francia o Bélgica, en realidad condensaban varias nacionalidades en su seno. Incluso estos Estados se fortalecieron con una acción colonialista de sus rasgos de identidad, al ampliar su nacionalidad hasta el con fin del mundo. Esta característica no era nueva sino que llegaba con intensidad de los modelos imperiales medievales como los de España, Persia o Turquía.

La única salida de supervivencia para los pueblos naciones es el aval de poseer su propio Estado. En esta idea se encuentra el postulado del derecho de autodeterminación. La experiencia hasta ahora ha demostrado que la única convivencia pacífica ha sido la basada en la cultura. El resto ha estado marcado por la conquista y la guerra. Y en cuanto a la cultura, el tiempo también ha demostrado que camina hacia la integración en cuestión de lenguas. Habermas J.- **El Estado-nación europeo. Sus logros y sus límites. Sobre el pasado y futuro de la soberanía y la ciudadanía.**- Alegatos. No. 31.-U.A. M.-1995, pg. 527-536.

de carácter regional. Básicamente se trataría de trasladar a la Unión Europea el modelo federal muy parecido al español.

- **INGLATERRA** siempre se ha mostrado reservada a los modelos expuestos por Francia y Alemania. Por su parte el primer ministro de Gran Bretaña Tony Blair ha hecho evidente su oposición por una Constitución Europea, así como hacia el proyecto por establecer un modelo federal, si admiten como cambio la necesidad de crear una segunda cámara europea formada por representantes de los parlamentos nacionales.
- **BÉLGICA, LUXEMBURGO Y PAÍSES BAJOS:** estos países mantienen la tesis de Francia, están a favor de crear una Constitución Europea como herramienta básica para impulsar un modelo de Federación de Estados Nación.
- **ITALIA** también aceptan en buen grado la Constitución Europea, pero no se han definido explícitamente sobre un modelo político determinado para la Unión Europea.

- **PORTUGAL** respalda la Constitución Europea, pero rechaza abiertamente la posibilidad del modelo federal que propone Alemania.
- **ESPAÑA** se sitúa en ese grupo de países, fundamentalmente del Sur, que apoya abiertamente la elaboración de una Constitución Europea y que rechaza el modelo alemán, aunque en el caso español se da la paradoja que este país se maneja como un modelo federal. En España ni populares ni socialistas se han declarado favorablemente por el modelo de Federación de Estados propuesto por Francia.

La integración europea ha creado un modelo con una nueva forma de comunidad. La evolución se subdivide en cuatro fases. En el comienzo hubo una organización supranacional especializada para el control del mercado del carbón y del acero, es decir, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA 1952). En una segunda fase se formó una comunidad de Estados de Europa occidental institucionalizada, limitada a ciertos campos que se

componían de tres organizaciones supranacionales que formaban una sola unidad de acción y de influencia²¹ (1958-1967). En la tercera fase, la comunidad continúa desarrollándose con ampliaciones y profundizaciones sucesivas así como liberación de la concepción limitada a campos concretos de la economía hacia una organización de integración con vocación general (1967-1987).

La organización especializada última fase, iniciada desde la entrada en vigor de la Acta Única Europea es de consolidación y desarrollo de esa organización de integración con vocación general. Su importancia no ha sido relacionada a la existencia de otras organizaciones europeas, es decir de otras instituciones europeas.

La Unión europea es una Unión homogénea con fundamentos institucionales y jurídicos dispersos. No ha sido entendida como una simple reunión de unidades autónomas por el Derecho material, ni como agrupamiento unitario en el que se fusionan las comunidades,

²¹ Estas organizaciones supranacionales son la Comunidad Europea del Carbón y el Acero CECA; la Comunidad Económica Europea CEE y la Comunidad Económica de la Energía Atómica EURATOM.

ni tampoco como construcción a modo de pilares, sino como una organización global coherente compuesta de diferentes actores. Esto es, conjuntos de actores (las comunidades y sus órganos) y actores particulares (los órganos que tienen encomendadas tareas por los Tratados. Las comunidades forman parte de la Unión, sus tratados constitutivos son parte de un orden jurídico unitario. Como institución global, la Unión dispone igual que sus partes de una personalidad jurídica internacional propia.

La Unión es un agrupamiento político con características especiales, apropiadas para engendrar la formación de nuevas categorías. La más importante es su cualidad de organización de integración supranacional. Es una unión universal limitada a los miembros asociados elegidos, establecida a largo plazo y en cual sus Estados Miembros reconocen, respecto al futuro común proyectado, un valor propio que sobrepasa las misiones que le son atribuidas. Ella cumple su función de integración principalmente haciéndose cargo de funciones públicas a través del ejercicio del poder público supranacional. Sin embargo, hace también función de marco

institucional para una cooperación intergubernamental formalizada e institucionalizada de sus Estados Miembros, así como de lugar de implantación del Derecho material de la integración.

Por sus características especiales, la Unión Europea se ha separado tanto de las organizaciones supranacionales especializadas tradicionales, que solo pueden aplicar las afirmaciones sobre esta forma de organización de manera limitada. Se puede entonces clasificar como una nueva categoría de comunidad de Estados, para la cual es apropiado el concepto de **unión supranacional**. Este último se puede definir de la siguiente manera: una Unión supranacional es una organización internacional instituida por varios Estados con fines de integración, consagra una evolución continua y teóricamente abierta a funciones de todas clases, que cumple su función de integración principalmente haciéndose cargo ella misma en gran medida, y por el ejercicio de un poder público, de funciones públicas en los Estados Miembros.

Después de haber constatado que la Unión Europea representa una nueva forma de organización, es necesario definir su posición y su naturaleza jurídica. La Unión supranacional reúne todos los rasgos característicos de una organización supranacional y de una Confederación de Estados, sobrepasándolos. En consecuencia, es más que una simple organización internacional o supranacional, más que una simple Confederación de Estados y más que una simple combinación de éstas formas de organización. Ciertas particularidades que se encuentran en la Unión Europea dejan pensar ya en una forma peculiar del Estado federal. No obstante, la Unión Supranacional no es un Estado y la Unión Europea no puede convertirse en un Estado federal sin abandonar esta forma de organización que es la Unión Supranacional. Se trata aquí de una nueva forma de organización relevante de Derecho Internacional público, específica y jurídicamente a parte.

La posición del Estado en la Unión supranacional puede describirse en esencia a través de dos rasgos fundamentales, que se derivan de modo necesario e inmediato de su participación en una estrecha

comunidad política dirigida a un futuro común y que, en consecuencia también existen y deberán ser desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia si en el tratado fundacional no aparecen de modo expreso, claro o completo.

Los deberes fundamentales, en cuanto Miembro comprenden, el deber de respeto al Derecho primario y secundario de la Unión, el deber de cooperación con los otros Estados Miembros y con los órganos de la Unión, el deber de colaborar con los órganos de la Unión y la solidaridad y lealtad frente a la Unión y los demás Estados Miembros.

El segundo rasgo fundamental es que la soberanía estatal, permanece intacta, en tanto que no se produzca una eventual transformación de la Unión en un "Estado fusión" geo-regional. Pues la soberanía en cuanto atributo dado en el Derecho Internacional, es algo absoluto e inseparable unido a la estabilidad, sólo puede ser cedido como un todo, conjuntamente con la estatalidad. Para ello es necesaria, la mencionada declaración internacional a través de la

cual se produce la cesión de estatalidad, y con lo que el Estado Miembro deja de ser Estado, y con la que la organización de integración pierde su calidad de Unión supranacional. La soberanía ilesa del Estado se muestra como consecuencia necesaria de la confluencia necesaria de dos factores. Por una parte la afirmación del Derecho Internacional Público, en su idea de la exclusividad de la soberanía territorial del Estado y, por otra el concepto de no estatalidad de la Unión supranacional en cuanto forma de organización transitoria.

El problema de la naturaleza jurídica de la Unión Europea se reduce a establecer de forma inequívoca la naturaleza jurídico –política de la Unión Europea.²²

No puede aceptarse por completo el hecho de que la Unión Europea tenga la misma naturaleza que las Organizaciones Internacionales, así como tampoco puede defenderse exclusivamente su carácter de Estado Federal puesto que si bien hay datos que nos permitan

²² Molina Del Pozo, Carlos.- **Manual de Derecho de la Comunidad Europea.**- Op Cit., pg. 131.

encuadrarla en este tipo de estructuras, también es verdad que hay otros que no coinciden con los rasgos propios de la organización federal, (no es un Estado, puesto que posee una competencia universal o general sólo ostenta competencias parciales).

Tampoco puede decirse que la Unión Europea pueda implantarse del todo, en el esquema de una Confederación, por los siguientes motivos: no ostenta todas las competencias que le son típicas a este sistema de organización, aunque por otro lado han superado incluso, el estudio de las confederaciones debido a su sistema institucional (posibilidad de adoptar decisiones por mayoría, funcionamiento de un Parlamento elegido, establecimiento de relaciones directas con los ciudadanos de los Estados Miembros.

Otros tratadistas por su parte, ocupan el término de Organización Supranacional para definir la naturaleza jurídica de la Unión Europea, respecto a este término se pueden apreciar dos corrientes: los que equiparan la expresión supranacional a lo estatal ó a lo paraestatal (federal), y los que estiman que lo supranacional

equivale simplemente a una categoría de Derecho Internacional en la que se incluirían aquellas entidades que estarían fuera de las Organizaciones Internacionales puesto que sólo presentarían alguna particularidad respecto a las organizaciones internacionales tradicionales.

La Unión Europea constituye una forma de organización supranacional que presenta como elemento caracterizador el ser una Comunidad, diferenciándose así de cualquier tipo de estructura conocida, de los cuales toma algunos elementos, pero nunca todos de ninguna de las existentes, por lo cual este hecho es el que pone de relieve la singularidad de la naturaleza jurídica de la Unión Europea. La Unión Europea no ofrece características que hagan posible su adscripción a ninguna de las categorías organizativas existentes.

Uno de los conceptos señalado por los tratadistas es el de Confederación. El cual como sistema organizativo no es más que una vinculación entre Estados mediante un pacto internacional, que

tiene como consecuencia la creación de un poder que se ejerce sobre los Estados Miembros. Ese poder se establece principalmente, de cara a la seguridad interior y exterior de los Estados participantes, para lo cual está dotada de unos órganos. En cualquier caso la Confederación posee prerrogativas sobre los Estados y no sobre los ciudadanos de éstos. Al aplicar estas consideraciones a la Unión Europea ésta, no ostenta todas las competencias que han presentado los modelos clásicos de Confederación y por otro lado la Unión ha superado el espíritu confederal mediante su sistema institucional (sistema de decisiones por mayoría cualificada en vez de la unanimidad, presencia de un parlamento electo, posibilidad de vincular de manera directa e inmediata a los ciudadanos).

Por otro lado en el concepto de Federación, podemos considerar al Estado federal como un sistema que surge por una doble vía; o por una vinculación entre Estados hasta entonces independientes, o por la constitución de una nueva estructura de un Estado previamente unitario. El federalismo aparece como una forma de divino

competencia –territorial- como consecuencia de que existe un único poder para determinadas materias y una pluralidad de poderes para otras.

Por su parte Marcelino Oreja Aguirre,²³ en su libro la Constitución Europea, maneja modelos que representan los distintos grados de construcción de Europa como Estado, modelos que nos sirven para complementar este estudio sobre la naturaleza jurídica de la Unión Europea.

El citado autor aduce a 4 modelos que son:

1. Modelo Intergubernamental de una Europa Confederada

Dicho modelo se basa en la soberanía nacional de los Estados Miembros, que deciden ejercerla en común en determinados sectores muy definidos. En este modelo no se producirá ninguna transferencia fundamental de competencias de los Estados nacionales a la Unión, que serían administradas por instituciones independientes. La Europa confederal sería simplemente una unión

²³ Oreja, Aguirre, Marcelino (et. al).-La Constitución Europea.- Op Cit., pg.- 124-136.

de soberanías en la que la última decisión se dejaría a los Estados Miembros. Dicho modelo solo contaría con una legitimidad, la de los gobiernos nacionales emanados de las respectivas elecciones nacionales.

La Unión de soberanías nacionales hallarían su representación máxima en el Consejo de la Unión Europea y dicho órgano se convertiría en el centro supremo de decisión, las cuales serían tomadas por unanimidad.

El Parlamento Europeo se convertirá en un foro de debate público sin poderes de codecisión.

2. Modelo estrictamente federal de los Estados Unidos de Europa.

Supondría la total reorganización del sistema institucional actual con arreglo a los sistemas federales clásicos. La Comisión sería un gobierno, cuyo jefe será elegido por el Parlamento Europeo, sin la

intervención o con una escasa intervención del Consejo esta persona después designaría a sus propios ministros.

En este modelo la fuente básica de legitimidad sería la elección directa al Parlamento Europeo y la conexión a través de este, entre los ciudadanos y el Gobierno europeo; la legitimidad emanada de las fuentes nacionales tradicionales pasaría a segundo plano.

Este modelo se basa en una transferencia considerablemente clara y definida de las competencias al nivel de los Estados Unidos de Europa, al dejar solo un número reducido de ellas al sistema nacional. Se producirá un gran impulso centralizador, controlado desde el punto de vista jurídico por un tribunal constitucional que sería de gran importancia para la relación intergubernamental entre los diferentes niveles gubernamentales y entre las Instituciones de la Unión.

El modelo federal puro es muy conocido porque ha sido adoptado por los Estados Unidos, Alemania, Suiza, etc. Este modelo no es

realista para Europa, ya que ninguno de los Estados Miembros está dispuesto a reducir su papel al de un Estado federado americano o al de un l nder alemán, y por otra parte, la centralización de poder que entraña contradice directamente los deseos de la mayoría de los ciudadanos.

3. “Modelo federal cooperativo”, de una Europa fusionada.

Se basa en el concepto de la doble legitimidad: la de los Estados Miembros y la de la Comunidad, ambos con un peso decisivo en la preparación, adopción, aplicación y control de decisiones vinculantes que permitan un uso combinado de instrumentos en los niveles comunitario y nacional.

El principio de reparto equitativo de poderes podría aplicarse de dos maneras. Una es que en cada tipo de acto de los órganos tuvieran el mismo peso, en cuyo caso habría que desarrollar más el procedimiento de conciliación.

La transferencia de competencias es menos clara ya que las competencias nacionales y las comunitarias aparecen mezcladas. Cualquier intento de división clara de competencias entre el nivel nacional y comunitario e incluso en niveles subnacionales resultaría inútil.

Los Estados de la Comunidad están asociados a todas las etapas de decisión (cooperación), pero la ejecución de sus decisiones se deja principalmente a los Estados Miembros (descentralización). Este modelo según el Parlamento es el más conveniente debido a la situación actual de desarrollo de la integración europea.

4. Modelo descentralizado de la “Europa de las Regiones”.

Este modelo considera que la región es el elemento de base de la legitimidad democrática. La aplicación del principio de subsidiariedad reservaría así a las regiones el máximo de competencia en detrimento del Consejo.

Una Europa de las regiones se basa en una transferencia de poderes a favor de un sistema político regional descentralizado,

reduciéndose el nivel nacional y europeo a un mínimo de competencias y funciones. La idea básica es que los ciudadanos participarían directamente en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Las burocracias nacional y comunitaria se reducirían a un mínimo. Se seguiría una doble estrategia. La primera sería la de transferir tantas competencias a las regiones como fuera posible y aplicar el principio de subsidiariedad²⁴ hasta sus últimas consecuencias. La segunda sería la de aumentar el poder de decisión de las regiones dentro de la Unión Europea, el Comité de las Regiones pasaría a ser una co-asamblea legislativa al mismo

²⁴ El principio de subsidiariedad tiene mucha semejanza con los términos de solidaridad, democracia, federación, soberanía. Implícitamente en todo régimen democrático está vigente el principio de subsidiariedad.

Según este principio las instancias superiores intervienen solamente en la medida en que las instancias inferiores no pueden lograr un objetivo o no pueden lograrlo con la misma eficacia que una instancia superior. Por ello se puede decir que a mayor democracia mayor subsidiariedad. Y como en un régimen federal las decisiones se toman a un nivel más cercano del individuo que en un régimen centralista, la subsidiariedad está más cercana del Estado federal y de las Autonomías que del Estado centralista. La subsidiariedad está en esencia misma del federalismo.

La subsidiariedad tiene una doble dirección: descendente las decisiones se deben tomar a un nivel lo más próximo posible al individuo, y ascendente la instancia más elevada en el caso concreto la Comunidad, está obligada a actuar cuando puede conseguir algo de manera más eficaz que los gobiernos. por estar los gobiernos de los Estados Miembros obligados en este caso a no poner trabas a las instancias comunitarias. Fuente De La, Félix.- **Diccionario Jurídico de la Unión Europea.**- Op Cit.- pg.- 437-449.

nivel que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo al menos en lo que se refiere a las competencias importantes para las regiones.

3.3.1 ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.

El Derecho Comunitario constituye un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que poseen sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitir e interpretar tales normas, a la vez para confirmar y sancionar las violaciones, por lo tanto, es el conjunto de actos jurídicos adoptados por las Comunidades Europeas a lo largo de su historia que actualmente están en vigor.

El ordenamiento jurídico comunitario es un orden jurídico propio y distinto del orden jurídico internacional, ya que el Derecho Comunitario no sólo crea obligaciones mutuas entre las partes participantes en el acuerdo sino que además crea obligaciones entre los Estados Miembros y sus súbditos y entre los primeros y las instituciones comunitarias. Este Derecho ha sido ampliamente desarrollado por las Instituciones comunitarias las cuales disponen

de competencias normativas mientras que, el Derecho Internacional es fundamentalmente convencional. A diferencia del Derecho Internacional, el Derecho comunitario contiene actos verdaderamente obligatorios.

Existen múltiples diferencias entre el ordenamiento jurídico comunitario y el Derecho Internacional, entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

El ordenamiento jurídico comunitario se funda y está orientado hacia una integración; en tanto que el orden jurídico internacional se funda en la idea de la cooperación.

El Derecho Internacional es fundamentalmente un derecho convencional, el Derecho comunitario desarrolla su propio Derecho a través de sus instituciones.

El Derecho Comunitario es directamente aplicable, el derecho internacional, no.

Los sujetos del derecho comunitario son los Estados Miembros y los particulares, en el Derecho Internacional son sólo los Estados.

En el Derecho Comunitario hay atribución o cesión de soberanía por parte de los Estados miembros, lo cual no ocurre en el Derecho Internacional.

3.3.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Entre las principales características del ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea, se encuentran: autonomía, cooperación, obligatoriedad, supremacía, unidad, interdisciplinariedad, ejecutividad e irreversibilidad.

En primera instancia, el ordenamiento jurídico comunitario es autónomo ya que es independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros e independiente del Derecho Internacional. Tiene fuentes e instituciones autónomas. El fundamento de esta autonomía se encuentra en la transferencia de competencias por parte de los Estados Miembros a las instituciones

comunitarias. Otra de las características reconocidas a este ordenamiento jurídico, es la cooperación, la cual se manifiesta en diversos aspectos tales como: la facultad con la que cuentan las jurisdicciones nacionales para aplicar el Derecho Comunitario y ciertas normas comunitarias que requieren de la intervención de las autoridades nacionales para ser incorporadas al Derecho nacional y tener eficacia.

La obligatoriedad indica que en el ordenamiento jurídico comunitario se reconocen derechos y al mismo tiempo se imponen obligaciones tanto para los Estados Miembros como para los ciudadanos y las instituciones propias de la comunidad. El Derecho Comunitario es supremo en tanto que prevalece sobre el Derecho nacional, pero sólo en las materias que sean competencia de la Comunidad. El Derecho Comunitario constituye un sistema cuyo núcleo se encuentra en el Tratado de la Comunidad Europea, donde todas las normas de Derecho están orientadas a la consecución de los fines de la Comunidad.

Por otra parte el Derecho Comunitario, es interdisciplinario, por que abarca diversas ramas del Derecho, ejecutivo por que garantiza el respeto de sus propias normas; irreversible, en cuanto a que las competencias que los Estados Miembros delegan a la Comunidad, no pueden ser devueltas por esta última a los Estados Miembros.

CONCLUSIONES

1. La Unión Europea aparece como una experiencia nueva en la evolución de las relaciones internacionales. En esta evolución la construcción europea se forjó al sustituir las relaciones clásicas entre los Estados soberanos por relaciones de Derecho Comunitario, regidas por una nueva legislación.
2. Desde que se firmó el tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero la doctrina emprendió la tarea de calificar jurídicamente la naturaleza del fenómeno de integración naciente.
3. Actualmente la doctrina continúa el debate sobre el tema, el cual se ha abordado a partir de las categorías conceptuales ya consolidadas, al considerar por una parte al Derecho Internacional Público que se ocupa de las Organizaciones Internacionales, dentro de las cuales de acuerdo a su origen podrían acomodarse las Comunidades Europeas, hoy Unión

Europea y por otra parte conviene tomar en cuenta que el grado de desarrollo que con el tiempo ha adquirido el fenómeno comunitario, ha hecho insuficiente la sola aproximación al Derecho Internacional, por lo que también se ha recurrido, en segundo lugar, al método federal para estudiar en que medida la Unión Europea han asumido determinadas categorías conceptuales y principios básicos típicos de este método.

4. La Unión Europea no se considera una Organización Internacional típica, es decir de simple cooperación entre Estados, toda vez que en estas organizaciones las decisiones se toman por unanimidad, más bien se considera una organización supranacional que gozan de autonomía propia, ya que tiene competencias propias, en las que no pueden intervenir los Estados y en las que excluyen el principio de subsidiariedad, sus órganos de decisión se rigen muchas veces por el voto de la mayoría, sus decisiones son

obligatorias no sólo para los Estados Miembros sino también para los ciudadanos comunitarios.

5. La Unión tampoco se considera Organización Internacional de tipo federal aunque tenga muchos elementos de una organización federal, pues la soberanía que los Estados Miembros le han otorgado, es demasiado limitada y además no disponen de facultad para ampliar sus competencias. El grado de autonomía frente a los Estados Miembros es igual en las tres comunidades, que integran la Unión Europea aunque difieran entre sí en cuanto al reparto de poderes y al equilibrio institucional.

6. La Unión Europea se ha situado en el ámbito de las Organizaciones Internacionales supranacionales, las cuales manifiestan este carácter de supranacionalidad por medio de la existencia cumulativa de una independencia de las instituciones comunitarias ante los gobiernos de los Estados Miembros, de relaciones directas entre las instituciones

comunitarias y los particulares y la transferencia de competencias de los Estados a favor del ente supranacional.

7. Actualmente la Unión Europea cuenta con una estructura institucional que responde a una doble legitimidad, la de los Estados y la que se desprende de los propios ciudadanos, los cuales son representados por un Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal directo. Este último elemento democrático es más propio de una estructura estatal o paraestatal que de una Organización Internacional.

8. De acuerdo a las teorías ya enunciadas, no puede mantenerse que la Unión Europea tenga igual naturaleza jurídica que las Organizaciones Internacionales, así como tampoco puede defenderse exclusivamente su carácter de Estado Federal puesto que, si bien hay datos que permiten encuadrarlas en este tipo de estructuras, también existen otros elementos que no coinciden con los rasgos propios de la organización federal. Tampoco puede decirse que la Unión Europea pueda

insertarse totalmente en el esquema de una Confederación, pues no ostentan todas las competencias que son típicas de este sistema organizativo. Aunque la naturaleza jurídico-política de la Unión Europea tiende hacia el esquema federal, esto no implica que actualmente ni en su origen, la Unión pueda encasillarse en este tipo de estructura organizativa.

9. Gran parte de la doctrina luego de realizar un amplio análisis acerca de la sociedad internacional, y en concreto de las Organizaciones Internacionales, utiliza la denominación de **organización supranacional** para definir la naturaleza jurídica de la Unión Europea. Hay autores que utilizan la expresión de "supranacional" para equipararla con lo estatal o a lo paraestatal, mientras otros estiman que lo supranacional equivale simplemente a una categoría de lo Internacional en la que se incluyen aquellas entidades que no estarían fuera de las Organizaciones Internacionales puesto que presentarían

alguna particularidad respecto a las Organizaciones Internacionales tradicionales.

10. La Unión Europea es una Unión homogénea con fundamentos institucionales y jurídicos dispersos. No ha sido entendida como una simple reunión de unidades autónomas por el Derecho material, ni como agrupamiento unitario en el que se fusionan las comunidades, ni tampoco como construcción a modo de pilares, sino como una organización global coherente compuesta de diferentes actores. Esto es, conjuntos de actores (las comunidades y sus órganos) y actores particulares (los órganos que tienen encomendadas tareas por los Tratados). Las comunidades forman parte de la Unión, sus tratados constitutivos son parte de un orden jurídico unitario. Como institución global, la Unión dispone igual que sus partes de una personalidad jurídica internacional propia.

11. Por sus características especiales, la Unión Europea se ha separado tanto de las organizaciones supranacionales

especializadas tradicionales, que solo pueden aplicar las afirmaciones sobre esta forma de organización de manera limitada. Se puede entonces clasificar como una nueva categoría de comunidad de Estados, para la cual es apropiado el concepto de **Unión supranacional**. Este último se puede definir de la siguiente manera: una Unión supranacional es una Organización Internacional instituida por varios Estados con fines de integración, consagra una evolución continua y teóricamente abierta a funciones de todas clases, que cumple su función de integración principalmente haciéndose cargo ella misma en gran medida, y por el ejercicio de un poder público, de funciones públicas en los Estados Miembros.

12. Después de haber constatado que la Unión Europea representa una nueva forma de organización, es necesario definir su posición y su naturaleza jurídica. La Unión Europea reúne todos los rasgos característicos de una organización supranacional y de una Confederación de Estados, sobrepasándolos. En consecuencia, es más que una simple

Organización Internacional supranacional, más que una simple Confederación de Estados y más que una simple combinación de estas formas de organización. Ciertas particularidades que se encuentran en la Unión Europea dejan pensar ya en una forma peculiar de Estado Federal. No obstante, la Unión Supranacional no es un Estado y, la Unión Europea no puede convertirse en un Estado Federal sin abandonar esta forma de organización que es la Unión Supranacional.

13. Se trata aquí de una nueva forma de organización relevante de Derecho Internacional Público, específica y jurídicamente a parte, la cual como sistema no es más que una vinculación entre Estados mediante un pacto internacional, que tiene como consecuencia la creación de un poder que se ejerce sobre los Estados Miembros. Ese poder se establece principalmente, de cara a la seguridad interior y exterior de los Estados participantes, al ser dotada para ello de unos órganos. En cualquier caso la Confederación posee prerrogativas sobre los Estados y no sobre los ciudadanos de

éstos. Al aplicar estas consideraciones a la Unión Europea, ésta no ostenta todas las competencias que han presentado los modelos clásicos de Confederación y por otro lado la Unión ha superado el espíritu confederal mediante su sistema institucional (sistema de decisiones por mayoría cualificada en vez de la unanimidad, presencia de un parlamento electo, posibilidad de vincular de manera directa e inmediata a los ciudadanos).

14. Uno de los conceptos señalado por los tratadistas es el de Confederación. Por otro lado, en el concepto de Federación, podemos considerar al Estado Federal como un sistema que surge por una doble vía, por una vinculación entre Estados hasta entonces independientes, o por la constitución de una nueva estructura de un Estado previamente unitario. El federalismo aparece como una forma de división de competencia-territorial como consecuencia de que existe un único poder para determinadas materias y una pluralidad de poderes para otras.

15. La Unión Europea constituye una forma de Organización Supranacional que presenta como elemento caracterizador el ser una Comunidad diferenciándose así de cualquier tipo de estructura conocida, de los cuales toma algunos elementos, pero nunca todos de ninguna de las existentes, al ser este hecho el que pone de relieve la singularidad de la naturaleza jurídica de la Unión Europea. La Unión Europea no ofrece características que hagan posible su adscripción a ninguna de las categorías organizativas existentes.

16. La Unión Europea no es aún una estructura acabada, sino más bien un sistema en gestión, cuya apariencia aún no puede preverse, tomando en cuenta estas condiciones la propuesta de este trabajo consiste en denominar a la Unión Europea como “**Confederación Europea Supranacional**” en virtud de que como se demostró con anterioridad la Unión Europea no ofrece características que permitan su adscripción a ninguna de las categorías organizativas existentes, sin

embargo consideramos que se aproxima más a una Confederación de tipo supranacional, toda vez que como se enunció con anterioridad, la Unión como sistema organizativo no es más que una vinculación entre Estados mediante un pacto internacional, que tiene como consecuencia la creación de un poder que se ejerce sobre los Estados Miembros, y en la cual se ha sobrepasado el sistema Confederal en virtud de su novedosa estructura institucional, la cual presenta un sistema de decisiones por mayoría cualificada en vez de la unanimidad, decisiones que responden a una doble legitimidad la de los Estados y la que se desprende de los propios ciudadanos, en la cual esta última legitimidad, es decir, la de los ciudadanos tiene posibilidad de vinculación directa con el Parlamento, la Unión presenta características que ninguna Confederación ha presentado como la producción autónoma de normas jurídicas, su aplicación directa a los ordenamientos de los Estados Miembros y su prevalencia sobre el Derecho interno de esos mismos Estados y, en fin, la ejecución inmediata a través un órgano judicial común, no ostenta todas

las competencias que le son típica a una Confederación en virtud de que la cesión de soberanía por parte de los Estados Miembros hacia la Unión es sumamente limitada.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA

1. Aix-Marseille.- **Federalismo Y Federalismo Europeo.**-Por G. Berger, J. J. Chevalier.- Ed. Tecnos.- Madrid. 1965. 352 p.
2. Azaola, José Miguel de. **La Unión Europea hoy:** Acento Editorial.- 4ª ed. Madrid.- 1997.
3. Balaguer Callejón, Francisco.-**Teoría del Estado en C. Marx y F. Engels.**- Universidad de Málaga.- Málaga.-1986.
4. Busturia, Daniel de, **Guía Práctica Unión Europea: Respuesta a cincuenta de las preguntas que los ciudadanos españoles nos hacemos sobre el Tratado de Maastricht-** Daniel de Busturia. [Madrid?] : CDN Ciencias de la Dirección.- [1992?].- 80 p.
5. Beloff, Max Baron.-**Europa y los europeos.**- Introd. por Denis de Rouge Mont.- Trad. José María Aroca Plaza y Janes.- Buenos Aires.-1961.- 581 p.
6. Blas Guerrero, Andrés de Y Ramón García Cotarelo.- **Teoría del Estado.** UNED.-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.-Madrid.-1988.
7. Bonet Marco, Emilio.- **Introducción al Acta Única Europea: Europa un espacio sin fronteras.**- Emilio Bonet Marco.- ESIC.- Madrid.- 1988.- 162 p.
8. Borrás Rodríguez, Alegría y otros. **Estudios de Derecho Comunitario Europeo.** Consejo General del Poder Judicial.- Madrid.- 1989.
9. Brugmans, Henri.- **La idea europea, 1920-1970.**- Trad. Miguel A. Ruiz de Azua. Moneda y Crédito.- Madrid.- 1972.
10. Canto Rubio, Juan. **La Unión Europea: Roma-Amsterdam.**- Trad. Juan Canto Rubio.- Ed. Amaru.- Salamanca, España.-1997. (Colección Ciencias del hombre; 14).-202 p.
11. Carvajal Contreras, Máximo.- **Derecho Aduanero.**- México.- Porrúa.- 1993.

12. Castellot Rafful Rafael Alberto.-**La Unión Europea: Una experiencia de Integración Regional.**- Plaza y Valdés Editores. México.- 1996.
13. Cisnal de Ugarte, Salomé y otros.- **Tratado de la Unión Europea.**- McGraw-Hill-Interamericana de España.-Madrid.-1993.
14. Comisión Europea.- **Europa en cifras.**-Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.- 4ª ed.- 1995.
15. De Jasay, Anthony. **El Estado: la lógica del poder político.** Alianza Editorial.-Madrid.- 1993.
16. Delors, Jacques.-**El nuevo concierto europeo.**-Acento Editorial, Madrid. 1993.
17. Díez de Velazco Vallejo, Manuel.- **Instituciones de Derecho Internacional Público.**- Décima Edición.- Tecnos.- Madrid.
18. Elazar Daniel J.- **Exploración del federalismo.**- Editorial Hacer.- Barcelona.- 1990.
19. Flores Olea, Víctor.- **Ensayo sobre Soberanía del Estado.**- Segunda Edición.- UNAM.- México.- 1975.
20. Font Galán, Juan Ignacio.- **La libre competencia en la Comunidad Europea.**- Real Colegio de España.- Bolonia.-1986.
21. Friedrich, Carl Joachim. **Europa: El surgimiento de una Nación.**- Alianza.- Madrid.-1973.- 287 p.
22. García Máynez, Eduardo.- **Introducción al Estudio del Derecho.**- Cuadragésimo Séptima Edición.- Porrúa.- México.- 1995.
23. García de Enterría, Eduardo y otros.- **Código de la Unión Europea.** Editorial Civitas.- Madrid.-1996.
24. Gómez de Liano, F. **Diccionario jurídico/** F. Gómez de Liano.- Salamanca España: s.n., 1979. 329 p.
25. Gutiérrez Espada, Cesáreo. **El sistema institucional de las Comunidades Europeas.** Editorial Tecnos.-Madrid.-1988.

26. Hallein, Walter.-**La Unificación de Europa: Antecedentes y problemas.**-Instituto para la Integración de América Latina.-Buenos Aires.-1996.-133 p.
27. Isaac, Guy.- **Manual de Derecho Comunitario.**- Editorial Ariel.- 4ª ed.- Barcelona.- 1997.
28. Kelsen, Hans.- **Teoría General del Derecho y del Estado.**-Trad. Eduardo García Máynez.-2ª. ed.- UNAM.- México.-1988.
29. LLamazarez, Iván y Fernando Reinares (Eds.) **Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea.** Ed. Tirant lo Blanch. 1ra. ed. Valencia. 1999.
30. Macmahon, Arthur Writter. **Práctica del federalismo, estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones** / Trad. de Moisés Naymark y Martha Mercader de Sánchez Alborno.- Rev. de Enrique Alt.- Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.-1955.- 377 p.
31. Mangas Martín, Araceli et.al.- **Instituciones y Derecho de la Unión Europea.**- Mc. Graw-Hill.- Madrid.- 1996.
32. Mangas Martín, Araceli (editora).- **Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Otros actos básicos de Derecho comunitario.**- Ed. Tecnos.- 5ª ed.- Madrid.-1996.
33. Mathijssen, Pierre.- **Guía del Derecho de la Comunidad Europea.**- Banco Exterior de España.- 4ª ed.- Madrid.- 1987
34. Molina Del Pozo, Carlos (editor).-**Comentarios al Proyecto de Constitución Europea.**- Editorial Comares.- Granada.- 1996.
35. Molina Del Pozo, Carlos (editor).- **Manual de Derecho de la Comunidad Europea.** Ed. Trivium.- 3a. ed.- Madrid.- 1997.
36. Molina Del Pozo, Carlos Francisco.- **Tratado de la Unión Europea: texto refundido y anotado del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea; Tratado de Ámsterdam/** Carlos Francisco de Molina del Pozo, Luis Ortúzar Andechaga.- Ed. Comares.- 2ª. ed.- Granada.- 1998.
37. Moto Salazar, Efrain.- **Elementos de Derecho.**- Vigésima Tercera Edición.-Porrúa.- México.-1978

38. Muñoz Machado, Santiago.- **La Unión Europea y las Mutaciones del Estado.**- Alianza Editorial.- Madrid 1994.
39. Nieto Solís, José Antonio. **Fundamentos y políticas de la Unión Europea.**- Siglo XXI de España Editores.- Madrid.- 1995.
40. Oreja Aguirre, Marcelino.- **La Constitución Europea.**- Ed. Actas.- Madrid.- 1994.
41. Pau Pedrón, Antonio.- **El proceso de formación del Derecho comunitario derivado.** Editorial Tecnos.-Madrid.-1988.
42. Plender, Richard.-**Introducción al Derecho Comunitario.**- Ed. Civitas.- Madrid.-1984.
43. Pescatore, Pierre.-**Derecho de la Integración: Nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.**-Instituto para la Integración de América Latina.-Buenos Aires.-1973.-105 p.
44. Racine, Raymond ed. **Hacia una Europa sin fronteras: El mercado común y la Integración europea.**- Trad. del francés por José Berenguer Ramírez. Fomento de Cultura.-Valencia. -1958.- 381 p.
45. Rodríguez Iglesias, Gil Carlos Y Diego Liñan Nogueras, (directores). **El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial.**-Editorial Civitas.-Madrid.-1993.
46. Rosell, Mauricio y Pedro Aguirre.- **La Unión Europea. Evolución y Perspectivas.**- Ed. Diana.- 1ra. Ed.- México.- 1994.
47. Schulze, Hagen.- **Estado y nación en Europa.**-Editorial Crítica.- Barcelona.-1997.
48. Stephen Randall y Roger Gibbins (eds.).- **Federalism and the New World Order Calgary.**- University of Calgary Press.- 1994
49. Tamames, Ramón. **La Unión Europea.** Alianza Editorial, Madrid. 1995.
50. Truyol y Serra, Antonio.- **La integración europea.**- Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979).- Trad. De Antonio Truyol y Serra sobre la edición francesa de Philippe Simon, París/Viena 1927.- Tecnos.- Madrid.- 1999.

51. Vallespín, Fernando (editor). **Historia de la teoría política**. Varios vols. Alianza Editorial.-Madrid.-1990.
52. Verdross, Alfred.- **Derecho Internacional Público**.- Ed. Aguilar.- Madrid.- 1957.
53. Voyenne, Bernard. **Historia de la idea europea** / Trad. J. Ignacio F. de la Renguera.-Rev. Enrique Baque Labor.- Barcelona.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Enciclopedia Jurídica Omeba.- T. X.- Ed. Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires.- 1966
2. Fuente, Félix de la. **Diccionario jurídico de la Unión Europea**.- PPU.- Barcelona.-1994.-559 p.
3. Garrone, José Alberto. **Diccionario jurídico Abeledo-Perrot/José Alberto Garrone**.-2ª. ed. Ampliada.-Abelo-Perrot.-Buenos Aires.-1993-1994. 3 v.
4. Pina Vara, Rafael de.- **Diccionario de Derecho**.- Vigésimo Novena Edición.- Porrúa.- México.- 2000.

REVISTAS Y SUPLEMENTOS

1. Habermas J.- **El Estado-nación europeo. Sus logros y sus límites. Sobre el pasado y futuro de la soberanía y la ciudadanía**.- Alegatos. No. 31.-U.A. M.-1995.
2. Martín y Pérez de Nanclares, José.- **Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja**.- No. 0-mayo.- España.- 1997.- Suplementos.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/es/estoc01.htm>

- <http://europa.eu.int/>
- <http://www.europarl.eu.int/>
- <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/>
- <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=es>