

CAPÍTULO II: LA UNIÓN EUROPEA AYER Y HOY

2.1 Principios históricos de la Unión Europea

La Unión Europea es el ejemplo más avanzado de integración regional que existe hoy en día. Este grupo de 15 miembros conformados por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia, decidieron llevar la cooperación a un nivel más profundo, más que un simple trabajo conjunto en asuntos de interés común. Estos países han decidido ceder algunos poderes por mecanismos de toma de decisión que funcionan por encima del nivel del estado.

La idea de la unidad Europea no es algo nuevo. Los conflictos que trajeron inestabilidad, muerte y cambios a la balanza de poder en Europa a través de los siglos hicieron que muchos propusieran la unificación – o por lo menos el desarrollo de un sistema común de gobierno- como medio para el logro de la paz.¹

Los primeros que propusieron la unidad vivían dentro del sistema medieval, es decir, durante la Edad Media cuando la cristiandad, el feudalismo y las dos autoridades jerárquicas (el emperador del Sacro Imperio Romano y el Papa) eran las principales ideas del sistema. Estos precursores fueron motivados por una parte por la idea de que una “Europa Cristiana Unida” era esencial para el resurgimiento del Sacro Imperio Romano; por otro lado, también la inseguridad que en esos tiempos se vivían en Europa por la amenaza turca entre el siglo XV y XVI, (...) *la mayoría de las propuestas estaban basadas en el argumento de que la supremacía del papado debía ser revivida.*²

¹John McCormick. *Understanding the European Union. A Concise Introduction*. Rochdale, England: Palgrave, 2002. p. 54. (Traducción propia).

²Derek Heater. *The Idea of European Unity*. New York: St. Martin's Press, 1992. p. 6. (Traducción propia).

El abogado y diplomático francés Pierre Dubois fue uno de los primeros en sugerir una confederación para Europa, propuso en 1306 que los principados y ciudades debían formar una República Cristiana confederada, que incluyera una asamblea de príncipes que aseguraran la paz mediante la aplicación de los principios cristianos. También existiría un panel de nueve jueces, y el Papa actuaría como la corte final de apelación.

Durante el Renacimiento se experimentó un cambio importante en cuanto a las lealtades de los individuos, la lealtad que se le tenía a la iglesia pasó a las ideas de individualismo y republicanismo, y así comenzó a surgir el sistema de estados, comenzando en Italia, Francia e Inglaterra. Eran pocos los que en esta época pensaban en la idea de unidad regional pero dentro de este pequeño grupo, se encontraba el rey Jorge de Bohemia y su diplomático Antoine Marini quienes propusieron una confederación que respondiera a la amenaza que presentaban los turcos a mediados del siglo XV. Como era de esperarse ante el surgimiento de conceptos como la razón de estado y el equilibrio de poder, las ideas de una Europa Cristiana Unida fueron desapareciendo.

Alrededor del siglo XVI Juan Bodino escribe “ Los seis libros de la República” (1576) en este escrito desarrolla la idea de soberanía como una doctrina en la que la autoridad suprema para tomar decisiones y ponerlas en vigor es poseída por el estado y por ninguna otra institución social. *Este libro fue motivado también por las guerras civiles y se escribió con el propósito franco de robustecer la posición del monarca. Pero Bodino logró (...) alejarse del partidismo religioso(...)*³. Todas estas ideas implican que

³ George H. Sabine. *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 313.

la Iglesia comenzaba su descenso como autoridad máxima y que era reemplazada por la figura del rey.

El Duque de Sully de Francia expresó a principios del siglo XVII (1610) que se debían volver a dibujar las líneas administrativas de Europa para adquirir equilibrio de poder y propuso también la creación de un senado europeo de sesenta y seis miembros que servirían por periodos de tres años. Un seguidor de las ideas del Duque de Sully y con los antecedentes de la serie de guerras europeas entre protestantes y católicos llamada la Guerra de los Treinta Años (de 1618 a 1648) seguida por la Paz de Westphalia, fue William Penn quien publicó en 1693, *Un Ensayo Sobre la Presente Paz de Europa*.⁴ Penn proponía la creación de un parlamento europeo o asamblea que se ocupara de la resolución de conflictos.

La consecuencia más importante de la Paz de Westphalia fue el triunfo de la idea de que Europa consistía en varios estados independientes, el concepto de soberanía se acepta y por lo tanto se tiene una Europa descentralizada en la que se reconoce una igualdad jurídica de los estados.

Otros autores, entre ellos, filósofos como Jean Jacques Rousseau, Jeremy Bentham, Immanuel Kant y el Conde de Saint-Simón escribieron durante las llamadas guerras de la coalición y de liberación, (guerras napoleónicas) acerca de una unidad en Europa.⁵ Rosseau escribió a favor de una federación europea, llevando sus pensamientos del *Contrato Social* (1762) a intentar (...) *demostrar que al convertirse en miembros de la*

⁴ McCormick, op. cit. p. 34. (Traducción propia).

⁵ Existieron cinco guerras de la coalición entre 1792 y 1809. En estas se debatían ideales monarquistas por parte de varios países que formaron una coalición, entre los que se encontraban Austria y Prusia quienes se preocupaban del aumento del control de Francia, e ideales republicanos por parte de Francia. En 1795 aparece Napoleón y lleva a Francia a tener muchas victorias militares. Las guerras de liberación se dieron entre 1813 y 1815 y estas derrotaron a Napoleón por medio de una alianza muy fuerte que estaba formada por Rusia, Prusia, Austria y Gran Bretaña. Llegando entre 1814 y 1815 a firmar la Paz de Viena que le puso fin para siempre a las guerras Napoleónicas.

sociedad, los hombres ganan individualmente más de los que ganarían permaneciendo aislados.⁶ Bentham en su obra *Un Plan para la Paz Perpetua y Universal (1789)* escribió sobre una asamblea europea y un ejército común, basándose ya en las ideas de lo que fue el comienzo del liberalismo. Kant en su obra de 1795 *Pensamientos para una Paz Perpetua* hacía sugerencias sobre como lograr la paz . El conde de Saint-Simon escribió en 1814 un panfleto titulado *La Reorganización de la Comunidad Europea* en este texto y en el marco de la Paz de Viena la cual pone fin a las guerras napoleónicas, el conde argüía la necesidad de una Europa federal con instituciones comunes pero en la que la independencia nacional se mantuviera y se respetara.⁷

El primer intento por medio de la fuerza, afirma John McCormick, para obtener la unidad en Europa fue llevada a cabo por Napoleón quien tuvo bajo su mando lo que hoy es Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y parte de Italia y Alemania. Napoleón se creía el intermediario entre el orden antiguo y el nuevo en el que se crearía una asociación con un cuerpo común de leyes, una corte común de apelación y una sola moneda.

En el siglo XIX a pesar de las ideas unificadoras de Napoleón, la Europa de esos tiempos estaba dominada por ideas nacionalistas que habían surgido de la Revolución Francesa en 1789 y que habían dado lugar a la unificación de Italia en 1861 y la de Alemania en 1871. Estas ideas de nacionalismo llevaron a cabo la existencia de rivalidades entre los estados europeos.

En 1848 en el marco de la proclamación de la segunda república francesa, el intelectual francés, Victor Hugo, declaró que las naciones de Europa,

(...) sin perder sus cualidades distintivas o su gloriosa individualidad, van a mezclarse en una unidad más alta y van a formar una fraternidad de Europa... Dos grandes grupos

⁶ Sabine, op. cit. p. 448.

⁷ Ibid. p. 34. (Traducción propia).

se verán, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos de Europa, estrechando sus manos a través del océano.⁸

Sin embargo, los políticos no compartían estas ideas y la combinación del nacionalismo con la competencia por posesiones coloniales llevaron al estallido de la primera Guerra Mundial en 1914. Antes, durante y después de la guerra, políticos, filósofos continuaban preguntándose cómo hacer para que los europeos se consideraran por encima de los nacionalismos y parte de una cultura más amplia para así poder remover las causas a los conflictos. Debido a los horrores vividos en Europa en la primera Guerra Mundial, estos filósofos y líderes políticos encontraron un público más amplio para escuchar sus ideas, de hecho en 1922, Bélgica y su vecino Luxemburgo crearon una unión económica limitada y en 1930 se unieron algunos países escandinavos en un acuerdo sobre litimación de tarifas.

Otro autor sobre la integración de Europa fue el conde Ricardo Coudenhove-Kalergi quien propuso en 1923 una “Unión Pan-Europea” sus ideas interesaron a varios líderes políticos como Georges Pompidou (primer ministro francés entre 1962 y 1968 y electo presidente en 1969), Thomas Masaryk (primer presidente de la República Checa), Konrad Adenauer (canciller de Alemania Federal) quien se inspiraba por un ideal de paz y: *quien reconoció que Francia y Alemania compartían un destino común, salvando el abismo de sus rivalidades históricas.*⁹ Winston Churchill en 1946 lanzó un llamado para la reconciliación de alemanes y franceses y a la unidad dentro del continente. Los primeros ministros franceses: Edouard Herriot y Aristide Briand también contribuyeron a las ideas de integración; Herriot hizo un llamado en 1924 a la creación de los Estados Unidos de Europa; Briand llamó a una confederación europea que trabajara dentro de la

⁸ Ibid. p. 35. (Traducción propia).

⁹ Henry Kissinger. *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 280.

Liga de las Naciones. Las ideas de Briand eran sobre la necesidad de un régimen permanente de solidaridad basado en acuerdos internacionales para la organización racional de Europa, utilizó los términos “mercado común”, “Unión Europea”; algunos lo consideran como un padre de la integración Europea. Por otro lado, Adolfo Hitler hablaba de una “Casa Europea” sin embargo, según McCormick, esto sólo era en términos de la importancia del poder alemán sobre el continente.

Hasta este punto llegamos precisamente a la horrible experiencia vivida en Europa durante la segunda Guerra Mundial y donde surgen los primeros pasos para la formación de la unidad europea: *desde la segunda Guerra Mundial el modo en el que los gobiernos de Europa occidental se relacionan y comunican entre ellos se ha transformado.*¹⁰

La guerra tuvo un impacto sobre el sistema de estados europeo, este impacto estuvo fundado en algunos factores que ayudaron a dar lugar a esas transformaciones de las cuales habla Neill Nugent en su texto. Dentro de los factores políticos se notó un nuevo ordenamiento del mapa político de Europa, la división entre oriente y occidente que causó la guerra fue algo esencial en el nuevo sistema; sobre los factores económicos resalta el interés para la creación de un sistema internacional financiero y económico, los primeros acuerdos tuvieron lugar en la conferencia de Bretton Woods en 1944 (en la que se crearon dos instituciones que aún hoy tienen un peso importante en el sistema internacional, el Fondo Monetario Internacional y el hoy Banco Mundial).

También dentro del plano económico se creó un plan que tuvo gran influencia para los primeros pasos a la integración europea. El Plan Marshall, fue ideado por el

¹⁰ Neill Nugent. *The Government and Politics of the European Union*. Rochdale, England: Palgrave, 2002. p. 21. (Traducción propia).

general estadounidense que le dio su nombre y que hizo un llamado el 5 de junio de 1947 a terminar con *el hambre, la pobreza, la desesperación, el caos*.¹¹ La situación económica europea de esos años necesitaba de un apoyo para levantarse de la devastación que se vivía. El plan Marshall se diseñó con ese preciso fin, pero con una condición a esa ayuda, esta era que los países europeos se esforzaran para promover mayor cooperación económica entre ellos.

Como resultado, la primera gran organización de Europa occidental de la postguerra, la Organización para la Cooperación Económica Europea, se estableció con dieciséis países miembros en abril de 1948. (...) su primer objetivo fue construir una economía sana Europea mediante la cooperación de sus miembros.¹²

Otro factor que empujó las transformaciones hacia la integración europea fue la interdependencia que se ha visto crecer, según Neill Nugent, con el aumento enorme del volumen del comercio internacional, la internacionalización de la producción en la que las empresas transnacionales han tenido un papel muy importante, las fluctuaciones y la incertidumbre de las tasas de tipo de cambio y los acuerdo internacionales monetarios.

(...) Los estados se han vuelto crecientemente vulnerables a los eventos del exterior y no ha sido posible actuar en total aislamiento. Estos deben consultar, cooperar y, algunos podrían argüir, integrarse unos con otros por la estabilidad y crecimiento económico internacional y nacional.¹³

2.2 La Europa de hoy

Ahora bien, ¿qué es Europa hoy y en dónde está Europa hoy? Esta última pregunta se responde:

Si sus fronteras con Turquía y Rusia son tomadas como sus límites al este, entonces Europa hoy consiste en 38 países: los 15 miembros de la Unión Europea actual, 3 países europeos de occidente más (Suiza, Noruega e Islandia), 12 estados europeos del este, 6

¹¹ Pascal Fontaine. *La Construction Européenne de 1945 a Nous Jours*. Paris: Seouil, 1996. p. 1. (Traducción propia).

¹² Nugent, op. cit. p. 16. (Traducción propia).

¹³ Ibid. p. 18. (Traducción propia).

estados ex repúblicas soviéticas y 2 estados mediterráneos (Malta y Chipre). Es una de las regiones más ricas del mundo, sus 582 millones de habitantes hacen el 10% de la población mundial y ocupan sólo el 4% del área de la tierra, pero generan casi el 31% de la riqueza del mundo. Casi toda la riqueza está concentrada en Europa occidental: los 15 miembros, junto con Suiza, Noruega e Islandia, generan cerca de \$8.5 trillones en Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en 1999 los 18 estados europeos del este y las ex repúblicas soviéticas tenían un PIB combinado que era menor al de España.¹⁴

Para responder a la primera pregunta se puede recurrir a John McCormick también, quien afirma que Europa hoy está formada por la Unión Europea y otro grupo de 23 países. El autor explica que la Unión Europea es una organización internacional porque es una asociación voluntaria de estados en la que muchas de las decisiones son tomadas como el resultado de una negociación entre los líderes de los estados. Sin embargo, la Unión Europea, es mucho más que una simple organización internacional pues sus instituciones tienen el poder para crear leyes y políticas que unen a los estados miembros, y la ley “europea” invalida a la nacional en áreas en donde la Unión Europea tiene autoridad.

En donde la cooperación lleva a la transferencia de este tipo de autoridad, nos movemos de intergubernamentalismo hacia el dominio del supranacionalismo. Esta es una forma de cooperación en la que un nuevo nivel de autoridad autónoma se crea sobre el estado y tiene poderes (...) una organización supranacional crece sobre los intereses individuales de sus miembros y toma las decisiones con base en los intereses del todo.¹⁵

El nivel de cooperación que existe en la Unión Europea tiene tintes tanto de una confederación como de una federación. La primera es un sistema de administración en la que se unen varios estados soberanos sometiéndose a ciertas leyes comunes. El poder está en los estados independientes y la autoridad central no tiene poder directo sobre la gente por lo que ésta es débil. En cambio la federación es un sistema en el cual existen al menos

¹⁴ McCormick, op cit. p. 41. (Traducción propia). Ver tabla 5.

¹⁵ Ibid. p. 6. (Traducción propia).

dos niveles de poder: el nacional y el local que coexisten con poderes compartidos o separados sin tener ninguna autoridad sobre el otro. Al contrario de la confederación en la que la autoridad no tiene ejercicio de poder sobre los individuos, el gobierno federal sí lo tiene sobre las unidades constitucionales y los ciudadanos, y existe una relación directa entre los ciudadanos y los niveles de gobierno. Las federaciones generalmente envuelven un gobierno elegido electoralmente que tiene poder sobre la política exterior y la de seguridad; y existen los gobiernos locales electos con otros poderes. En una federación hay una sola moneda, una sola fuerza armada, una constitución escrita que explica los poderes de los diferentes niveles del gobierno, etc.¹⁶

Ahora bien, es interesante la anotación que hace McCormick sobre los aspectos que tiene la Unión Europea de una confederación y los que tiene de una federación para poder entender mejor este fenómeno de integración.

Sobre la confederación en la unidad europea se encuentra que, los ciudadanos no se relacionan directamente con las instituciones de la Unión Europea, con excepción del Parlamento. Los estados miembros tienen sus identidades separadas, tienen su propio sistema de leyes, pueden firmar tratados bilaterales con otros países, pueden actuar unilateralmente en la mayoría de los casos en su política exterior. Los líderes políticos más importantes de la UE siguen siendo los jefes de gobierno de sus estados. No hay un sistema de impuestos general, no hay una fuerza armada europea, los estados tienen sus propios símbolos nacionales.

Los aspectos de la UE que coinciden con la descripción de una federación son: que tiene un sistema de leyes y de tratados que son aplicables en todos los estados miembros; en aquellas áreas en las que los estados han acordado la transferencia de

¹⁶ Ibid .p. 9. (Traducción propia).

autoridad, la ley de la UE está por encima de la ley nacional. Tiene una legislatura representativa que es elegida electoralmente, el Parlamento; existe un presupuesto europeo y la UE tiene su moneda única, el euro.

Sin embargo, no existe una definición precisa de lo que en sí encierra la integración europea, como opina Mattli, *la creación de la Comunidad Europea no se puede capturar en ningún argumento teórico simple. Parece que es un fenómeno sui generis.*¹⁷

2.3 Los primeros pasos hacia la integración europea: tratados e instituciones

Para continuar con el recuento histórico de la formación de la UE es imposible pasar por alto la división que dejó a su paso la segunda Guerra Mundial en Europa, el continente se dividió en dos zonas de influencia que durarían hasta ya entrada la década de 1990. Y en este ambiente de tensión y división en mayo de 1948 se reunió en La Haya un gran congreso de movimientos favorables para la integración europea, bajo la dirección de Winston Churchill los 800 delegados que venían de 19 países europeos precursoron la creación de la unión económica y política. Al poco tiempo del Congreso de la Haya, Francia propuso la formación de una Asamblea europea, una carta de los derechos del hombre – la cual garantiza el respeto de los derechos fundamentales por parte de las administraciones y de los tribunales europeos y una corte de justicia. El Congreso de la Haya es el origen de la formación del Movimiento Europeo y del Consejo de Europa.¹⁸ Este último hoy en día, y después de la caída del bloque soviético, juega un papel

¹⁷Walter Mattli. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 68. (Traducción propia).

¹⁸Movement Européen-France. *9 mai 2000 Journée de l' Europe*. Paris: Mouvement Européen-France, 2000. p. 10. (Traducción propia).

paneuropeo que contribuye a la seguridad democrática del continente. (Más adelante se analizarán sus funciones).

Existen dos personajes que son considerados los padres fundadores: Robert Schuman (1886-1963) y Jean Monnet (1888-1979). Schuman, francés y abogado de profesión, fue ministro de finanzas en 1946 y de asuntos exteriores entre 1948 y 1953. Schuman hacía valer su concepción de una Europa unida alrededor de un núcleo franco-alemán. Fue presidente del Movimiento Europeo Internacional entre 1955 y 1961.¹⁹

Jean Monnet fue un personaje muy particular en la historia europea ya que no era ni político, ni economista, (...) *fue calificado por de Gaulle como “inspirador”*.²⁰ En 1945 es nombrado comisario general del Plan Schuman. Monnet afirmó que ni el Consejo de Europa, ni la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) creada en 1948 podrían integrar económica y políticamente a Europa. Por esta razón Monnet lanza la idea de una “Comunidad Europea del Carbón y del Acero”.²¹

Las primeras organizaciones europeas son marcadas por el enfoque intergubernamental: los estados cooperan pero conservan la integridad de su soberanía.

*La primera piedra de la Comunidad Europea fue colocada por el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman con su declaración del 9 de mayo de 1950, en la cual exponía el plan, desarrollado por él y por Jean Monnet, “de colocar la totalidad de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una alta autoridad común en el marco de una organización, quien está abierta a la colaboración de los demás Estados de Europa”*²²

El tratado que establecía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) fue firmado en París en 1951 por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y

¹⁹ Ibid. p. 14.

²⁰ Fontaine, op. cit. p. 8.

²¹ Ibid.

²² Klaus-Dieter Borchardt. *La Unificación Europea. Nacimiento y Desarrollo de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995. p. 9.

Luxemburgo; el preámbulo de este afirmaba que debía ser la paz la fuerza que guiara la integración europea. Con este comienzo de una comunidad también se terminó en cierta forma con la amenaza que representaba Alemania en esa época, pues se integró a este país en una sólida estructura europea.

Al mismo tiempo, Francia proponía la formación de una Comunidad Europea de Defensa sin embargo, este proyecto fue abortado y en su lugar se creó una organización aún más grande, la OTAN, la cual no se analizará en esta investigación.

El llamado Plan Schuman o Tratado de París de 1950-1951 tuvo un método innovador y revolucionario en las relaciones internacionales porque creó una autoridad independiente de los gobiernos en la que las decisiones unen a los estados. Schuman y Monnet – quienes son considerados como los padres de Europa junto con el belga Paul-Henri Spaak, el italiano Alcide de Gasperi, el luxemburgués Joseph Bech, y el alemán Konrad Adenauer- se decidieron por el método funcionalista en el sentido de que optaron por la integración en un área específica – la industria del carbón y del acero-. *La supranacionalidad es el punto de partida para una construcción más amplia, que constituya sobre las bases de solidaridades concretas los primeros pasos hacia una federación europea indispensable para la preservación de la paz.*²³ Este tratado trajo innovaciones en dos principales temas: primero sus metas eran bastante ambiciosas, pues no sólo pretendían la creación de un área de libre comercio sino que ponían los fundamentos de un mercado común, y en segundo lugar esta era la primera de las organizaciones europeas interestatales que poseían características supranacionales significativas.

²³ Fontaine, op. cit. p. 9. (Traducción propia).

Se crearon cuatro instituciones:

- La “Alta Autoridad” que se asegura de llevar a cabo los objetivos del tratado según lo acordado, modernización de la producción y mejora de la calidad. Tiene autonomía para la toma de decisiones, de esencia supranacional, compuesta por 9 miembros designados para un periodo de 6 años. Institución independiente de los estados económica y políticamente.
- El Consejo de Ministros, órgano representante de los estados – por medio de los ministros de asuntos exteriores de cada país miembro, éste da su opinión sobre algunas de las decisiones de la Alta Autoridad.
- La Asamblea Común, su papel era proveer de principios democráticos a la toma de decisión de la CECA. Los miembros de esta eran escogidos por los parlamentos nacionales. Sus poderes eran meramente de asesoría.
- La Corte de Justicia fue creada para resolver los conflictos entre estados, entre los mismos órganos de la CECA y entre estados y órganos.²⁴

El éxito de la CECA impulsó el ímpetu por una mayor integración. Con esta razón, en 1957 se firmaron los Tratados de Roma que comprendían dos tratados constitutivos: el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) y el de la Comunidad Económica Europea (CEE). El primero además de referirse al campo de la energía atómica también incluía áreas de actividad en la promoción de la investigación, salud, seguridad y un mercado común nuclear. El segundo ha sido de mayor importancia, el capítulo 2 de este tratado explica sus objetivos:

²⁴ Nugent, op. cit. p. 37-39. (Traducción propia).

La Comunidad tendrá como sus tareas, el establecimiento de un mercado común y progresivamente la aproximación de las políticas económicas de los Estados Miembros, para promover en toda la Comunidad un desarrollo armonioso de actividades económicas, una continua y equilibrada expansión, un aumento de la estabilidad, un incremento acelerado del nivel de vida y más cercanas relaciones entre los estados que pertenezcan a ella.²⁵

El mercado común se fundamentaría en el levantamiento de todas las tarifas arancelarias y restricciones del comercio interno. También se establecieron medidas para promover no solamente el libre movimiento de bienes sino también de personas, servicios y capital. Neill Nugent afirma que la ideología de este tratado era de un *capitalismo de libre mercado, liberal y no-intervencionista*.²⁶ Sus objetivos políticos se traducen a las siguientes políticas: una unión aduanera industrial – esta se distingue de un área de libre comercio porque la unión aduanera tiene una tarifa común para el exterior (una tarifa aduanal común), que se programó sobre un periodo transitorio de 12 años dividido en 3 etapas de 4 años. Una política agrícola común, una política comercial común y una política de competencia.

La CECA había sido el modelo institucional, pero se hicieron varias modificaciones que fueron alejándose del supranacionalismo y acercándose más hacia el intergubernamentalismo. Las cuatro instituciones de la CEEA y CEE fueron:

- Una Comisión Europea que tomó el papel de la “Alta Autoridad”. Esta es la impulsora principal de políticas, tiene ciertos poderes de toma de decisión, sin embargo, cuenta con menos poderes que la Alta Autoridad anterior para imponer a los estados miembros.

²⁵ Ibid. p. 43. (Traducción propia).

²⁶ Ibid. p. 44. (Traducción propia).

- Un Consejo de Ministros que tiene mayor poder que el que tenía con la formación de la CECA. Este órgano es el principal en la toma de decisiones.
- Una Asamblea que tiene los poderes de asesoramiento y supervisión limitada. Al principio sus miembros eran elegidos por los parlamentos nacionales pero después se estableció que fueran elegidos mediante el sufragio universal.
- La Corte de Justicia la cual asegura la interpretación y aplicación de los tratados. Una convención que tuvo lugar en 1957, afirmaba que este órgano junto con la Asamblea serían comunes para los tres tratados.

Los “Tratados Fundadores” como se les ha llamado al Tratado de París junto a los de Roma, marcaron los mayores pasos hacia el desarrollo de las relaciones entre los estados después de la guerra. A continuación se analizará la evolución de estos tratados y la creación de tratados subsecuentes.

En 1965 el llamado Tratado Merger, estableció un sólo Consejo de Ministros para las tres comunidades y un sola Comisión de las Comunidades Europeas (que agrupaba a la CECA, CEEA y la CEE). En 1976 se instauraron las bases legales para las elecciones directas del Parlamento Europeo.

En la mente de los padres fundadores de la CE estaba la idea de que del proceso de integración económica se siguiera directamente la unificación política de Europa.²⁷

En 1986 se llevó a cabo la llamada, Acta Unica Europea (AUE) que recogía esta idea de unidad política, (...) *que proclamaba en su preámbulo la voluntad de los jefes de Estado o de Gobierno de los entonces doce Estados miembros, de transformar la totalidad de las relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea.*²⁸

²⁷ Movement Européen-France, op. cit. p. 12. (Traducción propia).

²⁸ Borchardt, op. cit. p. 25-26.

Dentro de los puntos principales de esta Acta se encontraban: el establecimiento final del mercado interno para el año de 1992, se incluyó una lista de nuevas áreas de política con temas de medio ambiente, investigación, desarrollo tecnológico y “cohesión social y económica”. También se estableció mediante esta Acta un procedimiento legislativo, “procedimiento de cooperación” que tenía como objetivo el mejoramiento de la eficiencia de la toma de decisión en el Consejo de Ministros y aumentar, aunque no en gran medida, los poderes del Parlamento Europeo. Otro cambio fue la necesidad de mayoría absoluta de los miembros del Parlamento para poder aceptar la anexión de nuevos miembros a la Comunidad y también para los acuerdos de asociación entre la Comunidad y terceros países. Igualmente la capacidad de la Corte de Justicia fue ampliada.

La AUE entonces produjo un mayor empuje hacia el proceso de integración Europea. Esto fue posible por un lado mediante el refuerzo de la base para políticas del tratado, particularmente respecto a la terminación del mercado interno. Por el otro lado, con el fortalecimiento del sistema institucional de la Comunidad, especialmente respecto al aumento de la capacidad del Consejo de Ministros para tomar decisiones con mayoría calificada y el incremento de los poderes legislativos que se le dieron al Parlamento.²⁹

Pero fue hasta 1992 que se dio el paso a la Unión Europea con la firma del Tratado de Maastricht, también llamado el Tratado de la Unión Europea. Este *constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, (...) Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.*³⁰

El Tratado de Maastricht llevó consigo mucha importancia pues, como Neill Nugent afirma, primero, creó una nueva organización- la Unión Europea- que se basaba

²⁹ Nugent, op. cit. p. 51. (Traducción propia).

³⁰ Borchardt, op. cit. p. 26.

en tres pilares: las Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA), una política exterior y de seguridad común y cooperación en los campos de justicia y asuntos internos.

El primer pilar, es el pilar central que se ve representado en la Comunidad Europea la cual incluye a las tres comunidades fundadoras que fueron llamadas al principio Comunidad Económica Europea y que en 1992 se le eliminó el término “Económica”, reflejando así un paso a una unión política. Este pilar incluye el mercado común, las políticas económicas comunes (la social, la regional, la ambiental, etc.) y la unión monetaria.

El segundo pilar, demuestra la voluntad de los líderes europeos en mostrar sus intereses comunes al exterior y que estos sean debidamente representados. Algunos de los objetivos de este pilar sobre la política exterior y de seguridad común, son:

- La salvaguarda de los valores comunes, intereses fundamentales de la unión y de los miembros.
- El fortalecimiento de la seguridad.
- Salvaguarda de la paz mundial y fortalecimiento de la seguridad internacional.
- Fomentar la cooperación internacional.
- Fomento y establecimiento de la democracia y el estado de derecho.

Estos objetivos han representado puntos en los que no ha sido fácil llegar al supranacionalismo ya que son considerados, de cierta manera, como hitos de la soberanía nacional.

Puesto que la Unión Europea no está “terminada”, la realización de estos objetivos sólo puede hacerse paso a paso. La política exterior y, sobre todo, la política de seguridad pertenecen tradicionalmente a los ámbitos en los que los Estados miembros son especialmente celosos de su soberanía(...) Por esta razón, en la actualidad la gran

mayoría de las decisiones relativas a la política exterior y de seguridad común se adoptan aún en el marco de la **cooperación intergubernamental**.³¹

El tercer pilar, se fija en las áreas de interés común y de puntos que le preocupan a la ciudadanía. La cooperación de los estados miembros de la UE en materia de justicia y asuntos del interior se refiere, entonces, a problemas relacionados con migración, tráfico de drogas, demandas de asilo, fraude internacional, cooperación judicial y otros. La cooperación de este pilar se realiza fundamentalmente a través de la cooperación intergubernamental.

Por otro lado se experimentó también un profundo cambio institucional, se acordó un procedimiento para cambiar a una Unión Económica y Monetaria con una sólo moneda, - la cual se puso en operación en 1999 con la participación de once de los quince miembros de la UE (Dinamarca, Reino Unido y Suecia eligieron no entrar y Grecia no alcanzó el criterio de convergencia.) y finalmente, el euro, comenzó a circular en 2002.- El mercado interno, también conocido como el “mercado único europeo” se designó para promover la libre movilidad de bienes, servicios, capital y personas entre los países miembros y hacer posible que la Unión Europea presente un frente común en sus relaciones económicas y comerciales con terceros.

En 1996 se llevó a cabo una revisión de este último tratado en la que examinó la operación de la UE. A esta revisión se le llamó el Tratado de Amsterdam. En este se tuvieron resultados en tres áreas: se debía hacer de Europa un tema de mayor relevancia para los ciudadanos, ayudar a que la UE trabaje mejor y se prepare para su crecimiento con la adhesión de nuevas naciones, y darle mayor capacidad a la UE en materia exterior.

³¹ Ibid. p. 60-61.

El Tratado de Amsterdam tuvo unos cuantos cambios significativos, algunos de estos se refieren a la libertad de movimiento, la seguridad y la justicia; dado que la UE está fundada sobre los principios de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos se le otorgó tomar las medidas necesarias para combatir cualquier tipo de discriminación; también se aunaron y fortalecieron temas como el medio ambiente, la salud pública y la protección al consumidor. Igualmente se recomendó mejorar la apertura y transparencia en la toma de decisiones y establecer una efectiva y coherente política exterior europea. En resumen, los temas centrales fueron sobre el aumento de la eficiencia y la extensión de la base democrática de toma de decisión.

Es posible afirmar que después de estos tratados (Maastricht y Amsterdam) se profundizó la integración europea pues un mayor número de responsabilidades pasaron de ser de los estados miembros a las instituciones europeas. (...) *los poderes de las instituciones en el nivel Europeo se fortalecieron, y el supranacionalismo tuvo un empuje.*³²

Dentro de los actuales miembros de la UE existen diversas opiniones sobre la profundización de la integración. Así analizamos que, los Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica e Italia son los que el autor Nugent considera altamente a favor de la integración dentro de los 15; España, Portugal, Irlanda y Grecia y en menor medida Dinamarca, están abiertos a apoyar mayor integración pero tienen algunas reservas en ciertos temas; Francia por otro lado, dio mucho apoyo a la Unión Monetaria Europea pero tiende hacia el intergubernamentalismo en lo que se refiere a la unión política; Alemania al contrario de Francia, fue uno de los que más apoyaban una mayor integración política y especialmente de otorgar mayores poderes al Parlamento (lo que Francia firmemente

³² Nugent, op. cit. p. 93. (Traducción propia).

quería evitar), y ser más cuidadosos con la Unión Monetaria; el último integrante de la UE, el Reino Unido, optó por una posición minimalista en casi todas las propuestas que implicaban mayor integración y temas de supranacionalidad. Como afirma Nugent, a pesar de todas estas diferencias se ha llegado a un grado muy alto de integración que no es comparable con otro en el mundo.

2.4 La expansión y anexión de países miembros

Uno de los temas más controversiales durante la formación de la UE ha sido el de la entrada de otros países a la unión. La comunidad que se formó en 1957 de seis miembros ha experimentado un continuo aumento de miembros que ha llegado hasta la fecha a tener quince y a contar con solicitudes que convertirían a la UE en una organización de hasta veinticuatro miembros.

Como bien se sabe, los estados son quienes tienen la legitimidad para aceptar la adhesión de un nuevo miembro entre otras muchas decisiones:

La unificación europea no puede imponerse desde arriba, sino que debe crecer cuidadosamente, apoyada en la voluntad y en el convencimiento de los pueblos que se agrupan en la Unión Europea. Esto implica también que los procesos que se realicen en el plano de la UE deben de ser más transparentes y, en consecuencia, ser también más controlables.³³

La primera adhesión se dio en 1972 con la entrada de Gran Bretaña (GB), Irlanda y Dinamarca. En estos años, se vivieron momentos difíciles sobre todo con la candidatura de Gran Bretaña ya que en Francia, en la década de 1960 se encontraba dirigiendo el país el general Charles de Gaulle quien tenía sus reservas en contra de la isla, el general no apoyaba su entrada pues entre muchos argumentos hablaba sobre la independencia que debía tener la comunidad de los Estados Unidos; igualmente el candidato inglés tenía

³³ Borchardt, op. cit. p. 15.

ciertos puntos en contra de la renuncia de soberanía nacional, y de la autonomía; así mismo GB no aceptaba más que una zona de libre comercio sin tener que disminuir o desaparecer su actividad individual en materia comercial frente a terceros países. Y a pesar de su inicial rechazo a formar parte de la hoy UE, (mismo que lo llevó a formar en 1959 el Acuerdo Europeo de Libre Comercio junto con Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Portugal, Islandia y Suiza) al ver los beneficios y éxitos de la comunidad en 1961 entregó la primera solicitud formal, sin embargo, después se presentaron dos solicitudes más, una en 1967 y otra en 1969. En 1969 con la llegada de Georges Pompidou a la presidencia francesa tuvo lugar una mayor apertura en el tema de GB y con la voluntad francesa de equilibrar el peso de Alemania con los demás miembros, se acepta la entrada de GB teniendo esta lugar en 1972.³⁴

Dinamarca, como los demás países escandinavos, tenían siempre la convicción de que éstos tendrían mucho que ganar y poco que perder con la entrada a la comunidad. Además Dinamarca veía la salida perfecta a sus exportaciones agrarias en el mercado común europeo.

El tercer país que obtuvo su entrada en 1972 fue Irlanda quien había, históricamente, mantenido relaciones sobre todo en el ámbito cultural, religioso y militar con la Europa continental. Al igual que Dinamarca, este país veía la posibilidad de aumentar sus exportaciones agrícolas (sector vital para este país, casi 1/5 de la población está empleada en este sector y la agricultura constituye una tercera parte de sus exportaciones).

³⁴ Para información más detallada sobre las diferentes posiciones de GB sobre su entrada a la UE, ver el libro de Neill Nugent, op. cit. pp. 26-28; John Redmon y Glenda Rosenthal. *The Expanding European Union, Past, Present, Future*. Boulder, Londres: British Catalogin in Publication Data, 1998.

Noruega había hecho su solicitud junto a estos tres países en 1967, sin embargo, su adhesión se vio frustrada dado un referéndum en el cual el 53% de la población decidió que no querían ser parte de la Comunidad Europea.

La segunda etapa de adhesiones fue la primera hacia el sur. Lo cual (...) *desplazó el centro de gravedad de la Europa de Seis del norte del continente.*³⁵

La extensión mediterránea, como es nombrada también, incluye a tres países que habían salido en la década de 1960 de un largo periodo de régimen autoritario; esto, según Pascal Fontaine, reforzó el carácter democrático de la comunidad.

Grecia propuso su adhesión en 1975 y tomó su lugar en 1981. Este país había firmado en 1962 su acuerdo de asociación a la Comunidad Europea, - este tenía el propósito de reforzar las relaciones económicas y de comercio y particularmente tenía el fin de acelerar el desarrollo de la economía griega -. A pesar de su relativa rápida adhesión, este país, continúa teniendo algunos focos rojos en términos de su economía y finanzas, (tasas de inflación altas, sector público poco productivo, subdesarrollo) los cuales le han hecho difícil su llegada a los estándares de sus compañeros miembros. Igualmente, Grecia, representa algunas dificultades diplomáticas en cuanto a su sensibilidad balcánica y mediterránea, sus diferencias con Turquía sobre Chipre y su proximidad a la zona de Macedonia, Kosovo y Bosnia. Grecia, a pesar de su deseo de entrar a la zona del euro, fue el único país dentro de la UE que no llegó a obtener los criterios de la convergencia necesaria para entrar en la primera fase.

El segundo país y el undécimo en pertenecer a la comunidad fue España, quien en 1977 junto con el Portugal emitió su solicitud de adhesión y la obtuvo en 1986. España después de su guerra civil y el régimen autoritario de Franco regresa en 1975 a la

³⁵ Fontaine, op. cit. p.21. (Traducción propia).

democracia y esto de cierta manera, le abre las puertas a su relación con la UE; además de su anterior régimen autoritario, su economía subdesarrollada basada en la agricultura eran factores que no le facilitaban su candidatura a la comunidad.

Así, España esperaba de su entrada a la organización en el aspecto económico que la agricultura, tan competitiva y con elevadas reservas de producción, se activaría de forma notable mediante los recursos aportados por la comunidad. Igualmente se debían de superar las diferencias que existen entre los 17 regiones autónomas por medio de las políticas regionales. Por el lado industrial, España, con la ayuda de sus socios empezaría su proceso de adaptación estructural.

El duodécimo país en entrar en 1986 fue Portugal, quien comparte la mayoría de sus características con España. La Comunidad Europea significaba la posibilidad de liberarse de su aislamiento político; al igual que para España, Portugal esperaba de su entrada su saneamiento económico, con la llegada de mayores inversiones que pondrían en actividad a las industrias portuguesas; también se esperaban grandes mejoras en el sector agrícola.

Estos tres países compartieron un aspecto importante que los ayudó a sobrellevar las múltiples y complicadas dificultades para obtener su membresía; esto fue que los tres deseaban tener estabilidad política y veían en la comunidad su oportunidad para ampliar y fortalecer sus bases económicas y políticas.

Después del Tratado de Maastricht firmado en 1992, y en el que se constituía ya una Unión Europea con una integración además de económica-comercial, política; los países que aún no formaban parte de la UE se animaban y motivaban a participar en ella, aunque en algunos casos como afirma Redmon y Rosenthal, *la mayoría de los países se*

*unen a la Comunidad Europea no por formar parte del proceso de integración sino por el miedo del impacto negativo de ser excluidos de él.*³⁶

En 1992 ya con una Alemania unificada y la caída del bloque soviético, Austria, Suecia, Finlandia y Noruega iniciaron su negociación para entrar a la UE. Estas se sometieron a referéndum en 1994 resultando positivos en todos menos en, por segunda ocasión, Noruega.

Austria se decidió a entrar principalmente por intereses económicos y político-comerciales pues intentaba entrar a los mercados tradicionales. Austria entró en 1995 a la UE pero con la reserva expresa de mantener su neutralidad.

Suecia había llevado a cabo una política de no alineación pero cuando la Guerra Fría llegó a su fin, Suecia se dio cuenta de que ser miembro de la UE no era contradictorio a su independencia a los grandes bloques. (...) *El factor decisivo fue, finalmente, la decisión de Suecia de participar con voz propia en el levantamiento del nuevo edificio europeo y la voluntad de influir, en calidad de miembro de la Unión, en la futura cooperación en los ámbitos político, económico y social.*³⁷

Finlandia se había caracterizado por reaccionar con mucha cautela a la integración europea y al igual que Suecia mantenían una política de no alineación; esta nación se caracterizó por ser prudente y equilibrada, los finlandeses mantenían relaciones amistosas con la Unión Soviética por medio de un tratado de amistad que fue derogado en 1992 y este mismo año envió su solicitud a la UE. Entre las razones que le hicieron decidirse a

³⁶ John Redmon y Glenda Rosenthal. *The Expanding European Union, Past, Present, Future*. Boulder, Londres: British Cataloguin in Publication Data, 1998. p. 5. (Traducción propia).

³⁷ Borchardt, op. cit. p. 21.

pertenecer a esta unión fueron, que el gobierno consideraba muy importante el que la economía nacional pudiera actuar en igualdad con sus competidores en los mercados más importantes, así como también la posibilidad de cooperar como socios de investigación, educación y cultura.

Entre las ventajas, según Pascal Fontaine, que tuvo la tercera fase de adhesión se encuentran: que los nuevos miembros son desarrollados económicamente, son democracias antiguas y estables y que la UE aumentó su esfera geográfica, entre otros. Por el contrario, las desventajas, incluyen: que el paso de 12 a 15 miembros se hizo sin una reforma institucional y esto representa riesgo en el proceso de toma de decisiones.³⁸ Ya que al aumentar a un número considerable de miembros las medidas institucionales deben cambiar para tener un mejor y más eficiente funcionamiento integral de la unión.

Con estas tres fases de expansión se llegó a la UE actual de 15 estados miembros. Sin embargo, existen actualmente solicitudes que harían de la UE una unión de hasta 24 miembros. Entre estos se encuentra, Chipre, Malta, Turquía, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania.

Chipre y Malta han solicitado su anexión desde 1990, sin embargo, estos países tienen dos tipos de problemas; uno que es su situación como estados débiles y por otra parte la participación de Chipre y la ocupación de más de un tercio de su territorio por Turquía representan un problema entre este último país y Grecia desde 1974.

Por otra parte Turquía se asoció a la comunidad desde 1964 y entregó su solicitud en 1987. A pesar de la estabilización democrática del régimen de Ankara, Fontaine afirma, que la cuestión curda continúa manifestando inquietudes sobre el respeto de los derechos humanos y el respeto a las minorías. Además Turquía continúa siendo un país

³⁸ Fontaine, op. cit. p. 24. (Traducción propia).

que está en medio del mundo en desarrollo y el industrializado, igualmente su población de características culturales marcadas por el Islam, es un factor que hace difícil la idea de integración, sobre todo en el área social y cultural ya que representa una nación muy diferente a la europea occidental.

El caso de Hungría y Polonia así como el de los demás países ex-soviéticos es un imperativo de seguridad y estabilidad de la UE ya que la mayoría son naciones que a penas se van consolidando como estados democráticos y que han tenido un pasado reciente soviético. Además la aceptación de cualquiera de estos estados implica una reconfiguración de la Unión Europea ya no sólo en términos económicos sino, más importante aún, en términos culturales en los que se debe de tener cuidado con las reacciones nacionalistas xenófobas y de discriminación.

Entonces, sólo hay tres estados significativos que no son miembros de la UE: Suiza, Noruega e Islandia.

El caso de Suiza se ha caracterizado por su neutralidad y política de no alineación. Este país es miembro del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés); al terminar la Guerra Fría desapareció el obstáculo para pertenecer a la UE y de hecho una solicitud tuvo lugar a mediados de 1990, a pesar de este deseo de formar parte, el pueblo suizo votó en contra de la ratificación en 1992.

Islandia consideró la posibilidad de ser miembro de la UE en 1973 pero concluyó que habían demasiadas complicaciones en las políticas de integración sobre todo en cuanto a la pesca.

El caso de Noruega ya se ha analizado con sus dos intentos de entrar a la Unión el primero junto con Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en 1973 y el segundo junto a Suecia, Austria y Finlandia en 1994.

Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein continúan siendo miembros de la EFTA.

El artículo 0 del Tratado de Maastricht (sic) explica el proceso para la adhesión de nuevos países.

Todo estado europeo puede pedir ser miembro de la Unión. Este debe dirigir su petición al Consejo el cual debe pronunciarse en unanimidad después de haber consultado la Comisión y después de avisar al Parlamento europeo, el cual se pronuncia en mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones de esta admisión se basan en los tratados sobre los cuales está fundada la Unión que forman un acuerdo entre los estados miembros y el estado demandante. El dicho acuerdo se somete a la ratificación de todos los estados contratantes según sus respectivas reglas constitucionales.³⁹

Las condiciones de admisión son, según el Tratado de Roma y de Maastricht, que los miembros estén de acuerdo con la entrada del candidato y que este último tenga un sistema liberal democrático en el que el estado de derecho y derechos humanos prevalezcan, que cuente con una economía basada en el mercado y sea competitiva; no se especifican condiciones de inflación, tasas de interés, déficit del presupuesto ni deuda nacional (estos sólo son requeridos para unirse a la Unión Económica Monetaria), deben estar preparados para aceptar las legislaciones y provisiones de los tratados, ser capaces de implementar las políticas de la unión con un sistema legal y administrativo adecuado en el sector público y en el privado.

Los candidatos tienen que aceptar el *acquis politique* (Acuerdos Políticos) que son declaraciones de la cooperación política europea, junto con el *acquis communautaire* (Acuerdo Comunitario) que es el paquete de reglas y regulaciones que se les entrega a los nuevos miembros, y se tienen que subscribir a las *finalités politiques* que son los objetivos a largo plazo de la U.E.⁴⁰

³⁹ Ibid. p. 27. (Traducción propia).

⁴⁰ Redmon y Rosenthal, op. cit. p. 10. (Traducción propia).

2.5 Actualidad institucional

Para finalizar el análisis de la formación de la Unión Europea es interesante describir el funcionamiento de las instituciones europeas y el proceso de toma de decisiones.

La Unión Europea se basa en un sistema institucional único en el mundo. Efectivamente, los Estados miembros aceptan delegar una parte de su soberanía en instituciones independientes que representan a la vez los intereses comunitarios, los nacionales y los de los ciudadanos. La Comisión defiende tradicionalmente los intereses comunitarios, todos los Gobiernos nacionales están representados en el Consejo de la Unión y los ciudadanos de la Unión eligen al Parlamento Europeo directamente. Así, derecho y democracia constituyen los fundamentos de la Unión Europea.⁴¹

Desmond Dinan afirma que superficialmente, la estructura gubernamental de la UE se parece a la de un sistema nacional, la Comunidad tiene un Consejo de Ministros, un Parlamento y una Corte de Justicia aparentemente representando a lo que es el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, afirma el autor, el Consejo es el órgano que toma las decisiones, el Parlamento tiene poca autoridad legislativa; en realidad sólo la Corte de Justicia se parece a su contraparte nacional.⁴² Además la UE cuenta con un órgano que no tiene igual en la estructura nacional, la Comisión Europea.

Este último órgano es quien se encarga de cuidar que se cumplan los tratados que formaron a la UE y es responsable de su desarrollo; esta se compone de 20 miembros elegidos con el acuerdo de los gobiernos de la Comunidad (2 por Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y España y 1 por cada uno de los demás miembros), los comisarios están obligados a servir a los intereses de la Comunidad y no a los de su país

⁴¹ Instituciones de la Unión Europea. Visión General. Disponible en World Wide Web bajo: <http://europa.eu.int/inst-es.htm>

⁴² Desmond Dinan. *Ever Closer Union? An intriduction to European Community*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publichers, 1994 . p 199. (Traducción propia).

de origen. La Comisión es quien garantiza el interés común y tiene el monopolio de la iniciativa legislativa.

La Comisión Europea personifica y defiende el interés general de la Unión.

La Comisión es el motor del sistema institucional comunitario, ya que al:

1. Tener el derecho de iniciativa legislativa, propone los textos de ley que se presentan al Parlamento y al Consejo.
2. Ser la instancia ejecutiva, garantiza la ejecución de las leyes europeas (Directivas, Reglamentos y Decisiones), del presupuesto y de los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo.
3. Ser el guardián de los Tratados, vela por el cumplimiento del Derecho comunitario, conjuntamente con el Tribunal de Justicia.
4. Ser la representante de la Unión en la escena internacional, negocia los acuerdos internacionales, principalmente de comercio y de cooperación.⁴³

También cuenta con poderes de ejecución pues es la Comisión quien lleva a cabo el presupuesto comunitario, al igual que el manejo de algunas políticas comunes como la agrícola, la comercial y la del mercado interior. También controla de cierta manera a la UE porque tiene poderes de sanción sobre las empresas que no respeten la legislación comunitaria. La sede de este órgano se encuentra en Bruselas.⁴⁴

El Consejo de Ministros, llamado también el Consejo de la UE, se compone de los ministros de asuntos exteriores de cada estado miembro y estos representan los intereses nacionales. Cada país ejerce la presidencia de éste por rotación durante 6 meses. Este es el órgano principal en la toma de decisiones en la UE. El Consejo junto con la Comisión y el Parlamento conforman el triángulo de decisiones de la UE. El modo de decisión del Consejo es por medio del voto mayoritario, este constituye el procedimiento habitual; las decisiones son tomadas con la mayoría calificada. Cada país tiene un voto ponderado: Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia tienen 10 votos, España 8 votos, Bélgica,

⁴³ Instituciones. Visión General. op. cit.

⁴⁴ Para mayor información: visitar la pagina disponible en World Wide Web bajo: <http://europa.eu.int/institutions/comm/index.es.htm> También ver pp. 199-228 del libro de Desmond Dinan (1994). Igualmente se recomienda ver las pp. 42-44 de Pascal Fontaine (1996).

Grecia, Holanda y Portugal 5 votos cada uno, Suecia y Austria 4 votos, Dinamarca, Irlanda y Finlandia 3 votos y, por último, Luxemburgo 2 votos; contando con un total de 87 votos.⁴⁵ Sin embargo, existen casos, como cuando se va a decidir sobre la adhesión de un nuevo miembro, revisión de un tratado, entre otros, en que existe otro procedimiento. Este es el de voto de unanimidad.⁴⁶

El Parlamento es elegido directamente por voto universal cada 5 años, su sede está en Estrasburgo. Se tiende a creer que este es el órgano legislativo pero no es así. El Parlamento Europeo revisa y da su opinión al Consejo sobre las propuestas de la Comisión, y también determina el presupuesto de la Comunidad junto con el Consejo. Este órgano ejerce un control político sobre el Consejo y la Comisión. El Parlamento Europeo aconseja al Consejo de Ministros las propuestas de la Comisión, y también determina el presupuesto de la Comunidad junto con el Consejo; ejerce un control político sobre el Consejo y la Comisión (En las tablas 6 y 7 se explica el proceso de toma de decisiones).

El Parlamento tiene tres funciones esenciales:

- Comparte con el Consejo la función legislativa, es decir, la aprobación de las leyes europeas (Directivas, Reglamentos, Decisiones). Su participación contribuye a garantizar la legitimidad democrática de los textos adoptados.
- Comparte con el Consejo la función presupuestaria, pudiendo, pues, modificar los gastos comunitarios. En último término, adopta el presupuesto en su totalidad.
- Efectúa un control democrático sobre la Comisión. Aprueba la designación de sus miembros y dispone de la facultad de censurarla. También efectúa un control político sobre el conjunto de las instituciones.⁴⁷

⁴⁵ Fontaine, op. cit p. 40. (Traducción propia).

⁴⁶ Para mayor información sobre el Consejo consultar: la pagina disponible en World Wide Web bajo: <http://europa.eu.int/institutions/council/index.es.htm>

⁴⁷ Insituciones. Visión General. op. cit

Los tratados de Roma y de Maastricht hicieron una distinción entre las instituciones centrales del equilibrio comunitario y los órganos especializados o auxiliares que no participan directamente en la toma de decisión. El Consejo, el Parlamento y la Comisión colaboran con otras instituciones: la Corte de Justicia y la Corte de Cuentas.

El Tribunal de Justicia europeo garantiza el respeto de los derechos comunitario y su uniformidad. En 1989 se le adjuntó el Tribunal de Primera Instancia. Los ciudadanos, empresas, gobiernos pueden pedir que dicte sentencia en asuntos que dañen el derecho comunitario, y estas decisiones están asociadas con todos los países miembros.

La Corte de Cuentas fue elevada a institución con el tratado de Maastricht, esta se encarga de revisar todos los ingresos y gastos de la comunidad y lleva el control del presupuesto.⁴⁸

Existen, por supuesto, otros órganos que apoyan el trabajo del triángulo de decisiones (Comisión, Consejo, Parlamento), como por ejemplo el Comité Económico y Social este es el representante de los intereses de la sociedad civil ante el triángulo.⁴⁹

El Banco Central Europeo ubicado en Francfort es el órgano que establece y aplica la política monetaria europea; dirige las operaciones de cambio y garantiza el buen funcionamiento de los sistemas de pago.⁵⁰

⁴⁸ Para saber más sobre la Corte de Cuentas consultar la página disponible en World Wide Web bajo:
<http://europa.eu.int/institutions/eca/index.es.htm>

⁴⁹ Para saber más sobre el Comité consultar la página disponible en World Wide Web bajo:
<http://europa.eu.int/institutions/esc/index.es.htm>

⁵⁰ Para mayor información sobre el Banco Central, consultar la página disponible en World Wide Web bajo:
<http://europa.eu.int/institutions/ecb/index.es.htm>

El Banco Europeo de Inversiones es la institución financiera de la UE y se encarga de financiar proyectos estructurales que lleven al desarrollo equitativo de la comunidad.⁵¹

El llamado Defensor del Pueblo Europeo es una instancia a la que cualquier persona o empresa puede acudir para acusar un mal manejo en la administración de la UE.⁵²

El Comité de Regiones tiene un poder consultivo y se forma por representantes locales y regionales. Su fin es el respeto de la identidad y los intereses regionales y locales.⁵³ Su propósito es formar una comunidad más incluyente y democráticamente más participativa permitiendo la entrada de representantes locales y regionales en el proceso de toma de decisiones. Este comité tiene a su cargo un papel importante pues se dedica a tratar de mantener interesadas a las diversas regiones en asuntos de la comunidad para hacerlas aún más parte del conjunto europeo.⁵⁴

2.6 La política cultural

En los años 1970 se comenzó a vivir dentro de la Comisión una voluntad de acción cultural entre los países que conforman la Unión Europea. Los primeros pasos hacia esta política cultural se dieron en 1973 cuando líderes de los entonces nueve países miembros firmaron la “Declaración de la Identidad Europea”:

⁵¹ Para mayor información sobre el Banco de Inversiones, consultar la página disponible en World Wide Web bajo: <http://europa.eu.int/institutions/eib/index.es.htm>

⁵² Para mayor información sobre el Defensor del Pueblo, consultar la página disponible en World Wide Web bajo: <http://europa.eu.int/institutions/ombudsman/index.es.htm>

⁵³ Para mayor información sobre el Comité de Regiones, consultar la página disponible en World Wide Web bajo: <http://europa.eu.int/institutions/cor/index.es.htm>

⁵⁴ Dinan (1994), op. cit. p. 315.

en la que se proclamaba que los miembros compartían las mismas actitudes de vida basada en la determinación para construir una sociedad que tiene en cuenta las necesidades de los individuos, que cada uno desea asegurar el respeto de los valores políticos, legales y morales; y que todos defienden los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, la justicia social y el respeto de los derechos humanos⁵⁵

En la década de 1980 Pietro Adonnino formó un comité que se encargaba de hacer sugerencias de cómo la comunidad podría acercarse más a los ciudadanos. Este comité confirmó los arreglos que se habían comenzado a hacer anteriormente para que existiera un pasaporte europeo y una bandera europea. Según McCormick, el pasaporte, en parte, ha ayudado a dar un sentido de pertenencia a los ciudadanos de los países miembros. Fue así como comenzaron a crearse los símbolos de la identidad europea.

La Comisión decidió nombrar el 9 de mayo como el aniversario de la declaración Schuman, es decir el día oficial de Europa, además de que se adoptó el “himno a la alegría” de la novena sinfonía de Beethoven como el himno europeo y oficialmente, la bandera que había sido usada desde 1955 en el Consejo de Europa, pasó a ser la bandera europea (un círculo de 12 estrellas doradas en un fondo azul marino).

El Acta Unica Europea hizo uso de algunas recomendaciones del comité Adonnino entre las que destacan el levantamiento de restricciones sobre el libre movimiento de personas y el reconocimiento y estandarización de cualificaciones profesionales. Por otro lado se patrocinaban eventos deportivos y competencias como los Juegos Europeos y la Regata Europea, se crearon las estampillas postales europeas con el retrato de Jean Monnet, además de campañas sobre salud y medio ambiente. Esto según Cris Shore, ayuda a que las personas visualicen la presencia de la comunidad en su vida cotidiana. Existió una recomendación del comité sobre la creación de una “eurolotería”

⁵⁵ Comisión de la Unión Europea. *Declaración de la Identidad Europea*. 1973.p.119. Citado en: Cris Shore. “Inventing the People’s Europe: Critical Approaches to European Community Cultural Policy.” *Man*, New

para promover la idea de Europa. Inclusive hoy en día se pueden encontrar en Bruselas y en otras ciudades tiendas de artículos “europeos” de recuerdos como playeras, plumas, pins, etc., en los que se encuentra el símbolo de la bandera europea.

En general se puede decir que el comité Adonnino tenía el objetivo de que la Unión Europea sea vista además de como una zona en la que se eliminaron barreras comerciales y en la que se liberó el movimiento de trabajo, capital y de personas, (...) *como una oportunidad para acercar a los pueblos de diferentes culturas nacionales.*⁵⁶ Designarle a la Unión una nueva dimensión cultural y social en la que se promueva la identidad con una doble utilidad: la promoción de la legitimidad de las instituciones políticas y el motivo para la cercanía entre los pueblos. Los símbolos, la herencia y la tradición son términos que pueden ser manipulados por la autoridad para obtener la legitimidad y crear un ambiente saludable entre las instituciones.

Sin embargo, fue hasta 1991 en el Tratado de Maastricht que la cultura ocupa un lugar oficial. La política cultural nace para promover una *Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*. El artículo 151 de este tratado se ocupa especialmente de la cultura y crea una nueva competencia legal para la Unión Europea, el artículo dice:

La Comunidad debe contribuir al florecimiento de las culturas de los estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional y al mismo tiempo poner en relieve el patrimonio cultural común. La acción de la Comunidad debe de apuntar a motivar la cooperación entre estados miembros y, si es necesario, apoyar y complementar su acción en las siguientes áreas: mejoramiento del conocimiento y la diseminación de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y salvaguarda de la herencia

Series, Vol 28, Issue 4. (Dic.,1993). p. 788. Disponible en World Wide Web bajo: [http:// www.jstor.org](http://www.jstor.org)

⁵⁶ Pascal Fontaine. *A Citizen's Europe*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1991. p.6. (Traducción propia).

cultural europea más significativa; intercambios no comerciales; creación literaria y artística, incluido el sector audiovisual. La Comunidad y los estados miembros deben de fomentar la cooperación con terceros y con las organizaciones internacionales competentes en la esfera cultural, en particular el Consejo de Europa.⁵⁷

Las nuevas competencias de la Unión se vieron en términos concretos entre 1996 y 1999 con tres programas culturales: *Caleidoscopio* (1996-1999) el cual tenía como fin motivar la creación artística y cultural y la cooperación en la dimensión europea; *Ariane* (1997-1999) que fue un apoyo al campo de los libros y la lectura; *Rafael* (1997-1999) que tuvo el objetivo de complementar las políticas de los estados miembros en el ámbito de la herencia cultural.

La cooperación se ha vuelto una meta importante de la acción comunitaria y debe de conducir hacia un “espacio cultural europeo”, crear una Europa de los pueblos y aumentar la conciencia entre los europeos de su identidad cultural compartida. Como hizo notar alguna vez Jean Monnet: “*si se pudiera empezar todo de nuevo, comenzaríamos con la cultura*”.⁵⁸ El programa “Cultura 2000” que fue aprobado por cinco años (2000-2004) estimula la cooperación entre actores culturales para contribuir al establecimiento de un espacio cultural común a los europeos, desarrollar la creación artística y literaria, el conocimiento de la historia y la cultura europea, la difusión internacional de la cultura, la valorización del patrimonio europeo, así como el diálogo intercultural y la integración social.

Existen varios programas de la política cultural que se llevan a cabo, en el área de audiovisuales, el programa *Media* fomenta la cooperación creando redes entre las

⁵⁷ Comisión de la Unión Europea. *Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, 1992. p.13. Citado en: Shore, op. cit. p. 784.

instituciones de formación de este sector, de salas de cine, de distribuidores europeos y festivales. Además programas como *Patrimonio Cultural y la Ciudad del Mañana* estimulan las redes europeas para la investigación de la preservación del patrimonio cultural; la iniciativa *Leader* estimula la cooperación y establecimiento de redes entre organismos promotores de proyectos en zonas rurales para experimentar nuevas formas de restauración y valorización del patrimonio natural y cultural. El programa *Sócrates* estimula líneas temáticas entre departamentos universitarios y *Leonardo da Vinci* contribuye a la cooperación entre instituciones de educación y formación con el objeto de mejorar la calidad e innovación de la formación profesional de Europa. El Fondo Social Europeo realiza acciones de formación para jóvenes desempleados. Igualmente existe un programa de las capitales culturales europeas (Atenas, Berlín, Brujas, Lisboa, etc.) y el mes cultural europeo en ciudades que no son parte de la Unión Europea (Basel, Cracovia, St. Petesburgo, etc.).

Erasmus es un proyecto que motiva a los jóvenes estudiantes y facultad a hacer intercambios entre universidades y colegios haciendo más fácil la transferencia de créditos; *Lingua* es un programa de entrenamiento para segunda y tercera lengua; *Tempus* une universidades de Estados Unidos y Europa promoviendo proyectos de investigación conjuntos; *Comett* motiva a las industrias y universidades a trabajar juntos en proyectos de entrenamiento profesional; *Petra* tiene como fin la modernización de entrenamiento vocacional.⁵⁹

⁵⁸ Clwyd A. European Community (Amendment) Bill. *Parliamentary Debates (Hansard)*, 1993.p.271.(Traducción propia).

⁵⁹ McCormick, op.cit. p.152.

Según Cris Shore, lo que necesita la política cultural de la Unión es un estudio antropológico, solucionar preguntas como ¿qué tanto la política cultural ha construido una identidad europea? ¿Cuáles han sido los efectos de las políticas y campañas europeas en la identidad nacional y la integración en Europa? ¿Han desgastado la soberanía nacional los intentos de la Comunidad por crear una identidad nacional? ¿Cuáles son las interpretaciones de Europa y de identidad europea que prevalecen dentro del discurso de la Unión y qué se está haciendo para promover sus propias ideas o visiones de Europa? *Mucho continúa escribiéndose sobre problemas de etnicidad y nacionalismo en Europa, pero poco es escrito sobre el “Europeanismo” o sobre el impacto de la Comunidad Europea en la identidad nacional.*⁶⁰

A pesar de esto, el problema de la identidad se ha convertido en un tema de mayor importancia entre los científicos sociales y entre los políticos europeos quienes pretenden crear una ciudadanía europea por medio de su campaña “Europa de ciudadanos”. Como parte de dicha campaña, se han creado los derechos de los europeos y algunos los califican de bastante modestos: derechos para votar en las elecciones europeas, tienen acceso al “defensor del pueblo europeo” y al parlamento si sienten que sus derechos han sido violados, tienen acceso a los documentos de las instituciones (con ciertos límites) y a representación diplomática fuera de la UE.⁶¹

Actualmente se vive de cierta manera una crisis referente a la “ciudadanía europea”, el llamado déficit democrático que se refiere a que los intereses de los llamados ciudadanos europeos están representados en el parlamento y a que este órgano es quien tiene menos poderes frente a las otras instituciones, no tienen las funciones de una

⁶⁰ Shore, op. cit. p. 780. (Traducción propia).

⁶¹ McCormick, op.cit. p. 147.

legislatura (no puede introducir nuevas leyes ni tiene el voto final sobre una propuesta de ley) y es el único órgano en el que se eligen democráticamente sus ministros. El déficit democrático ha invadido el pensamiento tanto de las instituciones como de los pueblos que forman parte de la Unión; entonces, cómo es posible llevar a cabo la propia y adecuada representación de la ciudadanía frente a las instituciones y sus políticas. Una mejor definición de lo que es el déficit nos la da John McCormick: (...) *el abismo entre los poderes de las instituciones europeas y la posibilidad de los ciudadanos europeos de influenciar el trabajo y las decisiones de estas instituciones.*⁶²

Este representa un grave problema para la construcción de una ciudadanía pues si no hay participación, no se hace valer su voz y por lo tanto no existe la democracia de la que el Tratado de Maastricht hace referencia al mencionar que las decisiones europeas se tomarán lo más cerca posible de los ciudadanos. Es esencial dentro de esta organización que se preste más atención a la opinión pública.

La Unión Europea cuenta con un mecanismo de encuestas llamado el “Eurobarómetro” que mide las opiniones del pueblo europeo y diversos temas relacionados con las políticas de la UE. A pesar de estos esfuerzos, las encuestas han mostrado un declive en el entusiasmo sobre la formación y consolidación de la UE; un dato interesante acerca de este punto es que los países menos desarrollados dentro de la Unión son los que se declaran más entusiasmados, se puede suponer que la razón son principalmente los beneficios que han obtenido en su industrialización y desarrollo a partir de su entrada.

⁶² Ibid. p. 146.

Otro problema que está totalmente ligado al déficit democrático es que hace falta mucha información dentro de la Unión sobre los mecanismos e inclusive sobre lo que significa la Unión Europea, los beneficios, los costos y el funcionamiento. Existen encuestas que demuestran que aquellos que se sienten mejor informados son personas entre los 25 y los 54 años que tienen estudios universitarios y que utilizan los medios de comunicación regularmente. Este dato es muy importante pues se entiende que la Unión Europea y su real funcionamiento en el aspecto cultural, así como en otros temas, es una cuestión de generaciones. En orden descendiente los países que sienten que están más informados son Austria, Dinamarca, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos y los que se sienten menos informados son los griegos, los irlandeses, los españoles, los portugueses y los ingleses.⁶³ Esto quiere decir que existe un déficit de conocimientos también dentro de la comunidad.

Existe poca rendición de cuentas además de que los países miembros y sus gobiernos nacionales no llevan a cabo precisamente referéndum hacia su pueblo sobre las decisiones europeas, aunado a toda esta mal información, los medios que están en contra de la UE generan mucha desconfianza y resentimientos del pueblo hacia las instituciones, mostrando solamente la parte negativa y los costos de la integración. Lo que puede llegar a formar nacionalismos y reacciones cerradas con muy poca visión del grado de integración funcional e institucional que ha llegado a construir la UE.

También se afirma que las decisiones son tomadas por los líderes quienes representan a las elites nada más, lo que significa que continúa siendo un proceso dirigido por las elites ya que la opinión pública no ha obtenido un impacto importante. (...) *el carácter elitista y tecnócrata de la formación institucional pudo haber servido en 1950,*

⁶³ Ibid. p. 145. (Traducción propia).

*pero su continuación amenaza con inestabilidad y una falta de legitimidad en el sistema.*⁶⁴

Está claro que la participación ayuda a formar un sentimiento de pertenencia porque los ciudadanos sienten que es posible tener un impacto real en las decisiones europeas. Alguna solución se refiere a las reformas de las instituciones europeas y además de los gobiernos nacionales, esto es, se debe de reducir el control de los gobiernos nacionales para que las instituciones supranacionales tomen más poder y entonces crear una verdadera ciudadanía europea, el problema es que todas estas reformas van en contra de la voluntad de los pueblos pues se trata de la soberanía nacional y existe un sentimiento de que ya han cedido bastante. Entonces se debe de encontrar un modo en el que sea posible obtener las reformas institucionales necesarias sin perder el control nacional. En nuestra opinión esto puede cambiar a través de algunas generaciones cuando poco a poco la UE vaya siendo más conocida y más comprendida.

Una historia y cultura común son elementos importantes en la creación de la identidad, según McCormick, cuando esto existe se tiende a disfrutar de un mayor grado de legitimidad, es aquí donde los símbolos creados tienen el papel de legitimadores. Sin embargo, si no se tiene la información verdadera y difusión suficiente ¿cómo se va a crear una identidad europea? Es por eso que es de mucha importancia que se llegue a solucionar el déficit democrático y el problema de la desinformación, de la ciudadanía y por lo tanto de la creación de una identidad.

A lo largo de este capítulo se analizó el comienzo de la idea de una unión de los países del continente europeo. Recorriendo la historia se llegó a mediados del siglo XX

⁶⁴ Featherstone, 1994. Citado en: McCormick, op. cit. p. 162. (Traducción propia).

cuando precisamente se inició el largo viaje, aún hoy inconcluso, hacia la integración europea económica y política. Asimismo se conocieron sus instituciones, órganos y funciones de los mismos llegando a comprender el proceso de toma de decisiones y de iniciativas de ley.

Igualmente, y apoyando al tema de investigación de manera directa, se mencionó el nacimiento y evolución de la política cultural, sus fines y propósitos que demuestran la voluntad y promoción que se le ha tratado de dar a la formación de la identidad europea.

Ahora la tarea que resta para el tercer capítulo es la de analizar la evolución de esta identidad en la UE y concluir sobre los beneficios que traería su establecimiento para el mejor funcionamiento institucional de la unión.