

CAPÍTULO TERCERO

LA INTEGRACIÓN CONTINENTAL Y LA UNIÓN EUROPEA

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. La Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (1921-1939) “UEBL” | 81 |
| II. La Unión Económica del Benelux (1943-1960) | 83 |
| III. La Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) | 85 |
| IV. El Tratado de Roma. La Comunidad Económica Europea (CEE) y el Acuerdo de la Comunidad Europea sobre la Energía Atómica (CEEa o EURATOM) | 90 |
| V. La Unión Europea, el Acta Única, el Libro Blanco y el mer- cado interior europeo | 95 |
| VI. La Unión Europea en su expresión más completa: los trata- dos de Maastricht | 107 |
| VII. El Acuerdo de Amsterdam | 114 |
| VIII. El Tratado de Niza | 117 |
| IX. La naturaleza jurídica de la Unión Europea y su <i>modus ope-</i> <i>randi</i> : órganos institucionales y órganos de apoyo | 122 |
| Órganos institucionales y órganos de apoyo | 130 |
| A. La Comisión Europea | 130 |
| B. El Consejo de la Unión Europea | 133 |
| C. El Parlamento Europeo | 134 |
| D. El Consejo Europeo | 138 |
| E. El Tribunal o Corte de Justicia | 139 |
| F. El Tribunal de Cuentas | 145 |
| G. El Comité Económico y Social | 145 |
| H. El Comité de las Regiones. | 146 |

| | |
|----------------------------------------------------|-----|
| I. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) | 147 |
| J. El Banco Central Europeo (BCE) | 147 |
| X. El Espacio Económico Europeo | 148 |

CAPÍTULO TERCERO

LA INTEGRACIÓN CONTINENTAL Y LA UNIÓN EUROPEA

La denominada Unión Europea constituye sin duda el esfuerzo más acabado que se haya intentado para efectos de lograr una integración total conforme las previsiones y consideraciones que la doctrina correspondiente plantea.

En efecto, se distinguen diversas formas de integración, que van desde las más sencillas hasta las más complejas, en donde se rebasan los sistemas y mecanismos para incrementar los intercambios comerciales y se busca un andamiaje comercial, jurídico, político, financiero e inclusive de *status* ciudadano único.

Los sistemas más sofisticados crean así órganos comunes supranacionales encargados de crear, aplicar y establecer las normas del derecho comunitario, que tendrán una jerarquía superior a las nacionales en las materias de su competencia.

Los sistemas son:

- Zona de libre comercio.
- Unión aduanera.
- Mercado común.
- Integración total.

Algunos estudiosos inician la lista con las preferencias arancelarias, pero a mi ver no son propiamente mecanismos integracionistas, pues se trata de un sistema de concesiones unilaterales, y los otros son negociaciones bilaterales muy limitadas a ciertos productos y en beneficio de ciertos países previamente seleccionados, solamente que pronto se agotan (*v. gr.* el Sistema Generalizado de Preferencias, en el primer caso, y la ALALC y luego ALADI, en el segundo), pese a su intención reflejada en su denominación.

Es pertinente consignar que cada una de las mencionadas son formas distintas de integrarse, que van de lo menos a lo más, y que no hay nin-

gún compromiso de quienes inician una zona de libre comercio, para necesariamente evolucionar a lo segundo, como sucede con la AELC o la EFTA, como se le denomina por sus siglas en inglés, que no ha cambiado su esquema original.

Como toda obra humana, para llegar a este resultado se ha tenido que seguir un proceso muy complejo y delicado, pues se han superado situaciones múltiples que van desde resentimientos y rivalidades históricas, hasta otras más complejas, como son las diversas condiciones sociales, culturales, étnicas, religiosas, así como heridas que fueron muy recientes al inicio del proceso, y además se han tenido que formar nuevos criterios a través de la generación de conceptos políticos y jurídicos que pudieran haber parecido en su origen como imposibles.

Existen, desde luego, antecedentes de procesos integracionistas, que de ninguna manera son desechables, tales como el Zollverein, la Comunidad Belgo-Luxemburguesa y el Benelux, que conforman, sin duda alguna, el acervo histórico que fue preparando el camino para que los acontecimientos trágicos y graves de la Segunda Guerra Mundial accionasen la decisión de formar una comunidad de países en busca de solución a problemas múltiples comunes.

Es más, debemos tener presente, por ser justo, que el Benelux dejó de actuar hasta 1960, por haber sido ya innecesaria su presencia al consolidarse la Europa Comunitaria.

Sin lugar a dudas, la existencia de esta Unión Aduanera fue el trampolín desde el que se lanzó a la CEEA.

No podemos dejar de consignar los elementos más destacados de las organizaciones integracionistas que operaron en el presente siglo y que están subyacentes en las actuales.

Por todo ello, debemos anticipar que la Unión Europea está integrada por una urdimbre de tratados y acuerdos internacionales con un pasado sólido, que han desembocado en una relación interna, que para su debida comprensión podemos distinguir en las siguientes grandes convenciones:

- La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- Los Tratados de Roma (CEE-EURATOM).
- El Mercado Interior Europeo, Libro Blanco y el Acta Única.
- Los Tratados de Maastricht.
- El Tratado de Amsterdam.

Dichos tratados tienen profundas raíces en experiencias históricas en la que varios de los fundadores de la Comunidad Europea participaron, por lo que será útil detenernos, sólo por un instante, en los más cercanos.

I. LA UNIÓN ECONÓMICA BELGO-LUXEMBURGUESA (1921-1939) “UEBL”

Esta experiencia de integración se dio como consecuencia de la separación de Luxemburgo del Zollverein (Zoll: Aduana, Verein: Acuerdo) al fin de la gran guerra, y concluyó al inicio de la Segunda Guerra Mundial.¹⁰⁰

La forma en que operó fue de una unión aduanera total, pero con ciertas excepciones. Por lo tanto, convinieron en fijar los aranceles a los productos y bienes de ambos países en su intercambio cotidiano, y en determinar un arancel común a los productos provenientes de terceros países.

La recaudación así obtenida se depositaba en un fondo común que compartían después de haber deducido los gastos por la administración del mismo.

Se otorgaron facultades similares a las nacionales de cada país en sus tratos comerciales, enfatizándose sobre el otorgamiento de contratos públicos.

En los acuerdos fundatorios de la UEBL se excluyeron las restricciones cuantitativas, pero más adelante hubo que fijar una política común ante las medidas proteccionistas tomadas por los países para hacer frente a la gran depresión.

El 23 de mayo de 1935 se firmó un convenio acordando un sistema único en sus importaciones de terceros países operando como una sola entidad.

Cabe preguntarse si se establecieron órganos comunitarios propiamente dicho o sólo comunes, y en su caso cómo actuaron.

La respuesta es que hubo propiamente dos formales y un tercero previsto por si se necesitase, pero no tuvieron el carácter de supranacionales.

El primero fue un “Consejo Administrativo Mixto”, integrado por tres funcionarios gubernamentales: dos belgas y un luxemburgués que debería administrar el fondo común de los ingresos fiscales provenientes de

100 Alemán, Roberto T., “Los conceptos jurídico-económicos de preferencias, zona de libre comercio, Unión Europea, asociación económica, Mercado común y unión económica”, Buenos Aires. El Zollverein, creado en 1834, comprendía 14 entidades soberanas, con una población de 23 millones de habitantes. Estableció una tarifa o arancel externo común y un tránsito libre de barreras.

los aranceles aduaneros y de los impuestos internos comunes, a efecto de cumplir con los acuerdos tomados sobre el particular.

El segundo fue el “Consejo Superior de la Unión”, compuesto por cinco miembros: tres belgas y dos luxemburgueses, cuya tarea era vigilar y resolver sobre la política general común.

Su composición es notable, pues cabían por igual funcionarios administrativos como parlamentarios, profesores universitarios, empresarios, etcétera. En suma, un cuerpo de notables que sin menoscabo de su carácter nacional podrían resolver aun en contra de la opinión de sus gobiernos.

Sin duda que este Consejo Superior de la Unión constituye el primer intento de una típica autoridad comunitaria.

El tercer órgano previsto consistía en un tribunal arbitral *ad hoc* que se constituiría al presentarse un conflicto interpartes, que debería resolverse internamente por la propia unión. Su vida era efímera por definición, pero sufrió una importante transformación al firmarse el “Tratado de Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial” de 1927.

Debemos añadir que se incorporó posteriormente otro órgano bilateral a los señalados encargados de resolver y, en su caso, imponer las restricciones cuantitativas que fueron previstas en 1935, conforme ya se indicó. Este órgano se llamó Comisión Administrativa Mixta Belgo-Luxemburguesa (CAMBL).

El balance sobre la Unión es positivo. En opinión de los expertos: “La unión operó con éxito como acuerdo ejecutivo entre los gobiernos soberanos que llegaron a tenerse mutua confianza y a compartir del deseo de que la unión prevaleciera”.¹⁰¹

Abona esta opinión el hecho de que por existir grandes diferencias en su dimensión económica, las aduaneras fueron superadas en breve al prevalecer el arancel belga, por ser el más completo.

Igualmente sucedió con la moneda, pues teniendo ambos países su propia moneda se le llama igual: el franco belga o luxemburgués, según fuese el caso. El primero circuló casi como una moneda común. Esto explica que no se dieran problemas de pagos.

Los propósitos básicos perseguidos por la Unión se lograron, y la fusión de ambas economías no se lleva hasta sus últimas consecuencias, pues no estaba previsto, como lo demuestran las numerosas excepciones en el aspecto agrícola a favor del más débil; recordemos que en ese momento ha-

101 Tamames, Ramón, *El mercado común europeo*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 30.

bía una población belga de 7'500,000 habitantes frente a 275,000 luxemburgueses.

La relación sustentada por las partes durante casi quince años fue armoniosa, y sus diferendos fueron resueltos por negociaciones intergubernamentales,¹⁰² como lo demuestra que sólo un caso de conflicto fue sometido al mecanismo arbitral establecido: el derivado de la aplicación de las disposiciones comunes sobre el hierro y el acero.

II. LA UNIÓN ECONÓMICA DEL BENELUX (1943-1960)

Bélgica, Luxemburgo y Holanda decidieron unir sus esfuerzos para imponer la unión aduanera que amparase los tráficos comerciales entre dichos países y regulase su comercio con el exterior.

Dado que los territorios de dichos países se encontraban ocupados por tropas de la Alemania nazi, los gobiernos coincidieron en su exilio en Londres, y ahí firmaron varios acuerdos, como son la Convención Monetaria entre Holanda y la UEBL el 21 de octubre de 1943, y la Convención Aduanera, del 5 de septiembre de 1944, que entró en vigor el 1o. de enero de 1948.

Dichos acuerdos tienen como antecedentes a la Convención de Oslo de 1930, cuyas partes fueron, además de los tres países miembros de la UEBL, Holanda, Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, y a la Convención de Ouchy, que sólo comprendía a los tres primeros, firmada en 1932.

Debemos asimismo recordar a Paul-Henri Spaak, quien realizó una gran labor de promoción de la integración de dichos países, derivada de su profunda convicción europeísta.

En ambas campea un propósito de apertura comercial y un rechazo al proteccionismo.

Los resultados fueron magros ante la depresión económica mundial, pero quedó asentada la voluntad de estos tres países de territorio reducido, pero de amplia visión, para integrarse comercialmente.

Debido a los grandes problemas y al deterioro de las economías de los países europeos, la puesta en marcha del mercado común prevista fue hasta enero de 1948.

Se establecieron cuatro periodos para alcanzarlo:

102 *Ibidem*, p. 27.

- a) Unión Aduanera.
- b) Supresión de restricciones cuantitativas.
- c) Libertad de circulación de factores a la producción.
- d) Unión Económica o Mercado Común.

Los pasos previstos se ajustan claramente a los postulados dictados por la doctrina. Así se convino para cumplir con el primero de los señalados con armonizar la supresión de los aranceles interpartes y elaborar un arancel externo común frente a las transacciones comerciales con terceros países.

Dada la experiencia de los socios del UEBL, no fue complicado el arancel externo común, salvo que fue necesario franquear las diferencias entre la actitud de los primeros, que los mantenían más altos que los de Holanda.

No faltaron desde luego algunos otros problemas derivados de la inflación, pero los programas de reconstrucción y fomento norteamericanos ayudaron a superarlos.

La segunda fase se fue llevando a cabo conforme a lo programado, alcanzando a finales de 1957 la liberación arancelaria total, ya que se tenía un 97% a tasa cero.

Igual resultado, aunque menos espectacular, se observó en lo que toca a la tercera fase, pues en 1956 ya casi no había trabas para la libre circulación de los trabajadores.

La cuarta y última etapa se acordó formalmente en el Tratado de La Haya, del 3 de febrero de 1958, pero no entró en vigor hasta 1960.

En este acuerdo, además de recogerse todos los compromisos ya presentes, se previno una política común ante terceros países, en campos distintos al simple intercambio de bienes, tales como inversiones, agricultura y seguridad social.

Como se podrá apreciar, las actividades del Benelux se traslaparon de alguna manera con las de la Comunidad Económica Europea prevista en el Tratado de Roma de 1957.

Será pertinente hacer una mención, por breve que sea, sobre los órganos encargados de hacer que el Benelux funcionase.

Encontraremos, al encargarnos de la Comunidad Económica Europea, que existe una gran similitud entre los de una entidad con las de la otra, lo que es natural, al considerar que el primero se encuentra inmerso en el segundo, habiendo aportado su experiencia.

El renglón tal vez más notable lo encontramos en el hecho de que los órganos de relación del Benelux no llegaron a ser típicamente comunitarios, y en cambio los segundos sí, conformando así entidades supranacionales. Sin duda era un paso anunciado que ya no se dio en el Benelux por la aparición de la CCE.

En el Benelux se establecieron los siguientes órganos:

- Las Comisiones Mixtas de Especialistas.
- El Comité de Ministros.
- El Consejo Interparlamentario.
- El Consejo Económico y Social.
- El Consejo Arbitral.

Dichas entidades integracionistas ya desaparecieron por causas diversas, pero sin duda persisten a través de su experiencia y de sus instituciones en la Europa comunitaria actual.

Pasemos ahora a comentar las instituciones que conforman la Comunidad Europea.

III. LA COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA)

Es sabido que la combinación de yacimientos de carbón y de hierro significa la base del desarrollo industrial de un país, pues contar con el acero también significa industria pesada.

Ante las reacciones positivas que se fueron observando en Europa por la aplicación de las medidas de reordenación, tanto económica como financiera y comercial, en particular el Plan Marshall, que operó de 1948 a 1951 derramando 10,000 millones de dólares, los países europeos más activos consideraron la manera de resolver los problemas más graves que se presentaron ante la retirada de las tropas aliadas de ocupación de Alemania Occidental a la firma de los Acuerdos de Petersberg, consistentes en la anexión del Sarre por parte de Francia y la administración internacional de la cuenca del Ruhr.

La solución que se diese debía plantearse como parte de un todo, para resolver de fondo toda la problemática existente. No haberlo hecho con anterioridad al finalizar la Primera Guerra Mundial y haber establecido

mecanismos de administración del carbón y del hierro presentes en el Ruhr, propició el dominio industrial de Alemania.

En vista de lo anterior, debía estimarse como indispensable la participación de este país en cualquier fórmula que se plantease, desde luego, colaborando con los demás países interesados en la administración de dicha cuenca.

Esta situación no era fácil de entender en su momento, pues las heridas y los rencores provocados en la Segunda Guerra Mundial estaban presentes.

Sin embargo, la presencia de hombres de experiencia y gran talento hicieron posible no sólo la comprensión de la situación, sino vislumbrar un futuro inmediato con un sentido integracionista.

Jean Monnet, personaje de mente brillante, convencido de las teorías de la escuela funcionalista de David Ritrary, concibió un plan de colaboración europeo con miras a una futura integración que fuese gradual, de tal manera que iniciándose en el aspecto económico desembocase con facilidad en lo político, pues de lo contrario sería prácticamente imposible llevarla a cabo.

El reto que ofreció el asunto del carbón y del acero fue tomado como la llave para iniciar dicho proceso, pero siendo indispensable la presencia y el empuje de algún país europeo involucrado, tuvo que convencer al gobierno francés de la bondad de la idea, y afortunadamente encontró un socio perfecto en Robert Schuman, a la sazón ministro de Asuntos Exteriores, quien tomó la bandera del asunto y promovió la creación de la entidad internacional correspondiente, partiendo de la existencia de la administración que en ese momento existía en la cuenca.

Se procuró que la llamada Autoridad Internacional de Ruhr, que fue establecida el 28 de abril de 1949, operase debidamente, y tenía como propósito ordenar la producción y distribución del carbón, el coque y el acero del Ruhr entre los usuarios alemanes y el exterior.

Así, el 9 de mayo de 1950 el canciller francés, Robert Shuman, con apoyo en el documento presentado por el Consejo Nacional del Patronato Francés ante la Conferencia Económica Europea de Westminster en abril de 1949, formuló la declaración o propuesta que lleva su nombre, de crear un mercado común del carbón y del acero abierto a terceros países con libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios.

De inmediato respondieron la República Federal Alemana, el Benelux (Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) e Italia, que junto con

Francia constituyeron los miembros iniciales de lo que devendría, con el tiempo, en la Unión Europea.

El tratado correspondiente se firmó en París el 18 de abril de 1951, y entró en vigor el 25 de julio de 1952.¹⁰³

Como es de entenderse, todas las cláusulas del mismo se refieren a la liberalización arancelaria y no arancelaria, franquicias y facilidades que solamente los miembros podrían aprovechar, así como los posibles asociados, como sucedió con Gran Bretaña al firmar el acuerdo de adhesión en diciembre de 1954.

En los artículos 1o., 4o. y 6o. se definen los propósitos y la naturaleza jurídica de la CECA, estableciendo que es una institución de carácter internacional con personalidad jurídica propia. Las ventajas y beneficios que las partes acordaren sólo serán aprovechadas entre ellas, y no repercutirán a terceros, desconociendo el principio fundamental de nación más favorecida.

Esta discriminación atenta directamente contra las disposiciones del GATT y sus principios torales de la nación más favorecida, reciprocidad y no discriminación, por lo que hubo de negociarse una dispensa al amparo del artículo XXIV, lo que no sin dificultades se logró.

Convendrá, en vista de los acuerdos comerciales regionales que han proliferado a partir de mediados de los ochenta, dedicarle en su oportunidad una revisión a este proceso de dispensa (*waiver*), que se inició con la creación de la CECA.

Servirá recordar que el intento inicial de la UEBL y Holanda por crear el Benelux “Naufragó, como bien dice el Profesor Tamemes, a causa de la existencia de la Cláusula de la Nación más Favorecida y sus adlantes y al hecho de que aún no existía la excepción del Artículo 24 del GATT”.¹⁰⁴

De inmediato empezó a funcionar a través de sus órganos comunes, como son:

- a) El Consejo Especial de Ministros.
- b) La Alta Autoridad.

¹⁰³ ¿*Qu'est-ce la Communauté?*, Luxembourg, Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1956. Asimismo, *Sur le chemin de l'intégration européenne*, deuxième édition, Luxembourg, Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1956.

¹⁰⁴ Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron en 1932, la Convención de Ouchy, que preveía la supresión de las barreras arancelarias entre sí e integrar una zona aduanera, pero no fue posible.

- c) La Asamblea Común.
- d) El Tribunal de Justicia.

El *modus operandi* de los citados órganos es muy técnico, y por ello se logró una gran eficiencia.¹⁰⁵

La sede se estableció en Luxemburgo, asiento también del gran ducado, y entró en funciones a partir de la promulgación del Tratado el 25 de julio de 1952, y su financiamiento se logró a base de un impuesto “federal europeo” a cargo de las empresas productoras de ambos bienes, habiéndose designado presidente de la Alta Autoridad a su creador, Jean Monnet.

Empero, debemos dejar constancia de que, en contraste con los otros órganos existentes en las instituciones integracionistas ya comentadas, las de la CECA sí son supranacionales, pues los seis Estados miembros cedieron todos sus derechos y facultades en la materia a dichos órganos. De ahí su gran importancia.

Los resultados económicos de la CECA han sido notables, sin faltar, desde luego, algunas fallas, pero lo trascendente es, sin duda, que constituye el primer experimento comunitario.

Entre los aciertos más notables se cuenta con la modernización de las instalaciones industriales, para lo cual se estableció un foro comunitario; así también debemos consignar las tareas de reubicación de los mineros a otras áreas laborales que fueron quedando sin trabajo al redimensionar la industria, lo que provocó el cierre de algunas minas.

En cambio, se le critica por no haber previsto la sobreproducción del carbón debido fundamentalmente a su sustitución por energéticos derivados de los hidrocarburos, lo que provocó el cierre de varias minas, sobre todo en Bélgica, en la región del Bonnage.

Así también es blanco de críticas serias el hecho de que los órganos comunitarios máximos, nunca lograron que sus miembros redujeran las tarifas del transporte, lo cual propició tratamientos discriminatorios contrarios a los principios de la CECA, entre otras conductas de franco corte restrictivo de la competencia.

Estas deficiencias para nada restan valor al logro básico alcanzado, como fue el cambio en la mentalidad de los gobernantes, al mostrar cómo

105 Sobre el particular, véase Peláez, José M., *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 29, 81, 102, 122, 124 y 200; asimismo, Trujillo Herrera, Raúl, *Derecho de la Unión Europea*, México, Porrúa, 1999, pp. 9-13.

era posible que varios Estados soberanos se sometieran voluntariamente en ciertas áreas de su actividad tradicional, al control de órganos supranacionales de corte comunitario, lo que produjo indudables ventajas económicas a las partes, facilitando su aceptación por los empresarios y líderes sindicales.

Sin duda alguna que constituye el gran paso que va de lo tradicional en cuanto a formas de organización internacional, a la organización comunitaria con vocación supranacional.

Tal como afirman los profesores Mauricio Rosell y Pedro Aguirre: “La Comunidad Económica del Carbón y del Acero no tardaría en demostrar que la integración europea no era solo posible, sino también sumamente conveniente en términos económicos y comerciales”.¹⁰⁶

El juicio que el propio Jean Monnet formula es muy claro y preciso cuando dice:

En sí mismo esto fue un paso técnico, pero sus nuevos procedimientos de actuación bajo instituciones comunes originaron una revolución silenciosa en las mentalidades humanas. Ello fue decisivo para persuadir a los hombres de negocios, funcionarios, políticos y sindicalistas de que una aproximación de esta clase a los problemas políticos y económicos europeos, podían funcionar y que las ventajas políticas y económicas de la unidad eran inmensas en relación con una situación de división. Una vez que se convencieron pasaron a estar preparados para dar nuevos pasos hacia delante.¹⁰⁷

Adicionalmente deberemos tomar en consideración otros organismos e instituciones comunitarios surgidos a la par que la CECA, como son principalmente el Consejo de Europa (24 de enero de 1949) y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, mejor conocido como por sus siglas OTAN.¹⁰⁸

Su éxito acuñó al Tratado de Roma.

106 Rosell, Mauricio y Aguirre, Pedro, *La Unión Europea*, México, Editorial Diana, 1994, p. 19.

107 Según cita de Tamames, Ramón, *La Unión Europea*, 3a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 80 y 81.

108 Véase Zark, Jean Claude, *L'Otan*, París, Presses Universitaires de France, 1997. Conseil de l'Europe, *Petite manuel du Conseil de l'Europe*, 2a. ed., Strasbourg, 1954. Winston Churchill, en su discurso pronunciado en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, sugería la creación de los Estados Unidos de Europa, y como paso inicial la conformación del Consejo de Europa, lo que desembocó en la Conferencia de La Haya, conocida como el “Congreso de Europa”, que se llevó a cabo de los días 7 a 10 de mayo de 1948.

IV. EL TRATADO DE ROMA. LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE) Y EL ACUERDO DE LA COMUNIDAD EUROPEA SOBRE LA ENERGÍA ATÓMICA (CEEa O EURATOM)

Como suele suceder, al intentar alcanzar una meta se logran otras no previstas, mas no la principal.

Así sucedió con la propuesta para crear un ejército europeo al firmarse en París el 27 de mayo de 1952 por los miembros de la CECA, el tratado que crea la Comunidad Europea de Defensa (CED). Esta idea surgió a consecuencia de la guerra de Corea y la petición estadounidense de iniciar un rearme de Europa, ya que no podían seguir encargándose de su defensa, lo que implícitamente significaba auspiciar el resurgimiento del ejército alemán.

Esta idea inquietó naturalmente a los afectados, particularmente a Francia, por lo que fue desechada el 30 de agosto de 1954 por la Asamblea Nacional francesa.

Durante la elaboración del documento, el Ministerio holandés de Relaciones Exteriores estimó que debería crearse una Comunidad Económica Europea que sirviera de andamiaje a la CED, y así formuló el llamado “Plan Beyen”.

Este programa sirvió para que se extendiese la propuesta del Benelux a los demás miembros de la CECA para crear un mercado común europeo.

De inmediato se reunieron todos los miembros de la CECA en la ciudad de Mesina en junio de 1955, y dio pie a una serie de juntas de trabajo en el seno de una comisión especial creada a propósito, cuyos trabajos eficientes arrojaron un nuevo documento conocido como el “Informe Spaak”, en reconocimiento a su presidente, el abogado belga Paul-Henry Spaak.

Este informe, entregado en abril de 1956 a la comisión, provocó que se llevase a cabo una negociación ardua entre las partes, quienes trabajaron en cinco sesiones: Venecia (29 y 30 de mayo de 1956), Bruselas (26 de junio de 1956), Bruselas (16 de noviembre de 1956), Val-Duchese (26 al 28 de enero de 1957) y en París (19 y 20 de febrero de 1957).

A la conclusión de esta última se elaboró el documento final, que se firmó por fin en Roma, en el palacio del Campidoglio, en la Sala de los Horacios y los Curacios, el 25 de marzo de 1957, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1958.

Este tratado constituye la carta fundatoria de dos entidades.

- La Comunidad Económica Europea (CEE).
- La Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM o CEEA).

Ambos organismos, junto con la CECA, vinieron a constituir las llamadas “Comunidades Europeas”.

Existen por lo tanto, tres Comunidades Europeas y cada una descansa sobre un tratado, situación que no ha cambiado hoy desde el punto de vista jurídico pues no ha habido una unificación formal en una sola. Existen tres ámbitos con sus respectivas directrices y cada una de ellas, dotada de personalidad jurídica propia.¹⁰⁹

Como es sabido, la integración económica puede expresarse de diversas formas, que van desde una zona de libre comercio hasta la integración total en donde se superan las metas estrictamente económicas o cuasi-económicas y se buscan otras que comprenden aspectos de política, relaciones exteriores y aun de seguridad comunes, que provocan la constitución de una entidad multilateral.

La Comunidad Económica Europea fue concebida, según el Tratado de Roma, para alcanzar un mercado común.

La forma sería a través de un ente supranacional que programase la supresión de todos los aranceles en un término de doce o quince años a más tardar, dividido en dos etapas: la adopción de una política comercial común, así como en lo relativo al transporte y agricultura; coordinación en lo relativo a la balanza de pagos. Eventualmente se buscaría crear un banco europeo de inversiones, de un fondo social para mejorar las condiciones de los trabajadores y encontrar fórmulas de acercamiento en los países de ultramar.

Para caminar esta larga ruta se establecieron cuatro apoyos:

- La Asamblea.
- El Consejo.
- La Comisión.
- El Tribunal de Justicia.

109 Trujillo Herrera, Raúl, *op. cit.*, nota 105, pp. 16 y 17.

Se previeron tres etapas, que fueron puntualmente observadas o aun anticipadas, y así, en 1968 se completó la primera, y el 1o. de enero de 1970 se alcanzó la meta del mercado común al pasar de la Unión Aduanera a la Económica y Monetaria completa, tal como lo establecieron las partes en la cumbre de La Haya en 1969.

La originalidad del Tratado de Roma estriba en que se aparta del concepto tradicional de un acuerdo internacional con normas precisas y rígidas, cerradas e inflexibles, ya que, por lo contrario, faculta a sus órganos para que, respetando ciertos principios y criterios, tomaran decisiones, o sea que creasen las normas pertinentes para aplicarlo.

Por ello se ha llamado a estos acuerdos comunitarios como “Tratados Marco”.

Al mismo tiempo que se efectuaban las tareas necesarias para alcanzar las etapas en cuestión, de contenido fundamentalmente económico, se plantearon otras que se ocupasen de asuntos no económicos, pero que al fin de cuentas complementarían a las ya consignadas. Así, tenemos la creación de un fondo social para mejorar el nivel de vida de los trabajadores y propiciar el empleo; la creación de un Banco Europeo de Inversiones para apoyar el desarrollo de las zonas más atrasadas de la comunidad, y otras más generales, como era la de lograr la asociación con los países de ultramar.

El tránsito eficiente de las tres etapas arancelarias, impulsado sin duda por la “Cláusula de Aceleración”, provocó que culminase la última el 1o. de julio de 1968, en lo tocante a los gravámenes industriales, dieciocho meses antes de lo previsto, conformándose la Unión Aduanera, lo que evidenció la importancia de la CCE, y de ahí el fenómeno de atracción que tuvo para las otras entidades comunitarias.

Este procedimiento integracionista, de carácter fundamentalmente económico, corrió paralelo con el correspondiente al establecimiento de “...Condiciones necesarias a la formación y el crecimiento inmediato y rápido de industrias nucleares, al mejoramiento del nivel de vida de los estados miembros y a la ampliación y desarrollo de intercambios con los demás países” (artículo 1o. del tratado denominado EURATOM).

La preocupación que tenían los signatarios del tratado era de no quedarse a la zaga de los avances que en la materia realizaban los de Estados Unidos, la Unión Soviética y la Gran Bretaña.

Asimismo, lo cual indudablemente motivaba todas estas acciones, era el incremento en cada país miembro del tratado de mayor volumen de

energía, pues de no obtenerse fuentes alternativas se caería en una necesaria dependencia de fuentes extranjeras.

Otro elemento indudablemente considerado en su oportunidad consistió en los elevados costos para desarrollar dichas fuentes alternativas, por lo que la unión de esfuerzos para abaratarlos eran entendibles, y así, se creó la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El papel que jugaron otros acuerdos es también muy relevante, pues poco a poco se fueron estableciendo órganos comunes a través de varios acuerdos, destacando así el Tratado de Bruselas del 8 de abril de 1965, que entrara en vigor hasta el 1o. de julio de 1967; la Convención de Roma del 25 de marzo de 1957, y otros más.

Este esfuerzo integracionista tuvo que superar la presión y la influencia de dos corrientes muy importantes en sus resultados, pues de inicio hubo dos ópticas diversas y dos formas de buscar dicha integración.

En opinión de algunos analistas del fenómeno, se distinguen las siguientes:

- a) La concepción federalista.
- b) La concepción diplomática.

Sin pretender analizar a fondo dichas corrientes, ya que a fin de cuentas acabó prevaleciendo la primera, debemos identificarlas en reconocimiento a su presencia histórica, que encerró las luchas y antagonismos de dos titanes de la época: Charles de Gaulle y Winston Churchill.

La forma del federalismo significa recoger los principios doctrinarios clásicos relativos a la organización de Estados soberanos, y así concebir la unidad de entidades iguales, pero con la transmisión de parcelas de soberanía, precisas y determinadas, que dotan de competencia política y jurídica a ciertos organismos comunes.

Esto es, que los conceptos tradicionales de soberanía en su expresión clásica de autosuficiencia, independencia y poder interno absoluto, se menoscaba de alguna manera en la búsqueda de fines de interés común a los miembros de la federación o inclusive de la confederación, que pudiese considerarse.

En cambio, la versión de la integración por la vía diplomática se apoya en el sistema tradicional de las relaciones internacionales, o sea, la co-legiación de Estados, en un esfuerzo para actuar todos al mismo tiempo

de la misma manera, previo acuerdo consensado entre ellos, pero sin ceder ninguna parcela soberana.

Esta vía tuvo algunas expresiones jurídicas, como fueron, por ejemplo, el Tratado de la Unión Occidental celebrado entre Francia, Gran Bretaña y Bélgica, y que fuera firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948; el Tratado de la Unión de Europa Occidental (UEO); el Tratado de la Organización Europea de Cooperación Económica, del 16 de abril de 1948, que formara el Consejo de Europa, y otros más que de manera simultánea prácticamente se llevaron a cabo.

En suma, podemos concluir que todos estos esfuerzos con múltiples expresiones vinieron a consolidar una idea de la Europa Comunitaria lograda por la visión de grandes europeístas que unieron a su convicción intelectual un sentido práctico y una sensibilidad política, que dieron el ritmo y los tiempos de los pasos precisos y necesarios para llegar a la meta.

Así, los primeros fueron de carácter fundamentalmente económico, y luego aparecieron otros objetivos de cooperación, tanto política, como en los campos de las relaciones exteriores, de la defensa, de la justicia y de la seguridad.

Hojeando las páginas de su historia encontramos antecedentes integracionistas notables. El más ambicioso fue el intento de reordenar su geopolítica fortaleciendo sus fundamentos jurídicos, morales y, más aún, religiosos, realizados en 1815 en el Congreso de Viena, que propició varios acuerdos, tanto declarativos como propositivos de acciones concretas, sobresaliendo la Constitución de la “Santa Alianza” (septiembre de 1815) entre Austria, Prusia y Rusia, y la creación de la “Cuádruple Alianza”, formada entre los mismos países más Gran Bretaña, y firmado en París el 20 de noviembre del mismo año.

En las negociaciones, pláticas y discursos, se manejó la idea de una Europa Unida, pero ¿cómo podría llegarse a ella?

Las respuestas fueron múltiples, que iban desde una federación o confederación, a un imperio; en suma, se invocaba la idea de una comunidad internacional encerrada en una Europa equilibrada y pacífica, una “Europaertum”,¹¹⁰ o bien del concierto europeo.

110 Renouvin, Pierre, *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid, Aguilar, 1967, t. I, vol. II, p. 1056.

Ya Napoleón mismo había manifestado en varias ocasiones su deseo de lograr una Europa unida, como lo sostuvo uno de sus colaboradores más cercanos, el conde de Hauterine.

Como suele suceder, inquietudes semejantes concurrieron en la misma época, atándose los nombres del teólogo alemán Franz von Baader; del publicista francés Nicolás Bergasse, y en particular de Henri de Saint-Simon, quien en unión de su discípulo, Agustín Thierry, escribieron una obra proclamando una Federación Europea, Democrática y Parlamentaria.¹¹¹

Como derivamos, la inquietud actual no es nueva. Lo que sí es del momento es la voluntad política de llevarla a la práctica.

V. LA UNIÓN EUROPEA, EL ACTA ÚNICA, EL LIBRO BLANCO Y EL MERCADO INTERIOR EUROPEO

Desde luego que este panorama tan halagüeño y aparentemente sencillo, en donde todo camina bien, es solamente una visión parcial que nos facilita la comprensión de un fenómeno tan complicado como es el de la integración.

Como toda obra humana, solamente es explicable si hay hombres capaces y visionarios que crean y establecen las instituciones que permitan caminar para lograr las metas deseadas.

Habiendo mencionado ya diversos personajes que concibieron la estructura de la integración europea, sin haber logrado materializar sus ideales, les tocará hacerlo a otros ilustres varones, quienes aportaron ideas, proyectos, entusiasmo, e inclusive combatieron algunas de ellas con gran energía, y gracias a ello se logró la depuración y el fortalecimiento de las tesis unificadoras.

Consideramos que uno de los más connotados fue el general Charles de Gaulle. De figura inolvidable y de actitudes mesiánicas, constituyó un *factotum*, tanto durante la guerra como después, ya que su concepción de la Europa unificada siempre estuvo presente, mas su proyecto se ubicaba dentro de la corriente diplomática, pues era un convencido de la necesi-

111 *De la Reorganisation de la Société Européenne ou de la Nécessité on de Moyens de Rassembler les Peuples de l'Europe en un Seul Corp Politique en Conservant a Chacun d'Eux son Indépendance Nationale*. Octubre de 1814, citado por Maurice Bourquin en *La Saint Alliance. Un Essai d'Organisation Européenne*, Pays Bas, Recueil des Cours, 1953-II, Académie de Droit International, p. 386.

dad de promover una relación sólida y estable en Europa de orden económico, cultural, político y aun de defensa común, pero respetando siempre la unidad y la identidad nacionales.

Por lo tanto, se opuso frontalmente a cualquier mecanismo integracionista que significase la cesión parcial de soberanía francesa y sus diversas expresiones sobre el particular.

Indudablemente que su antipatía y escasa relación con otro gran personaje, como fue sir Winston Churchill, le llevó a rechazar su idea de los “Estados Unidos de Europa” y a oponerse terminantemente al ingreso de Gran Bretaña a la CEE cuando desempeñase el cargo de presidente de la Quinta República.

Sería injusto no añadir que adicionalmente De Gaulle veía que la presencia de la Gran Bretaña significaba tácitamente la de los Estados Unidos, y esto evidentemente le parecía intolerable.

Así, tenemos que se enfrentaron dos concepciones continentales: la “Europa Europea” de Churchill y la “Europa de los Estados” de De Gaulle.¹¹²

Por ello es entendible que al ausentarse de la vida política francesa tal como sucedió con su dimisión al gobierno en 1969, permitió que el camino integracionista se recorriese con rapidez, y así, quien le sucediera en el gobierno, el presidente George Pompidou, propusiere una reunión al mismo nivel de todos los jefes de Estado, que se llevó a cabo en La Haya del 1o. al 2 de diciembre de 1969. La meta fundamental pretendida fue “reactivar la vida comunitaria bajo el lema *achevement, approfondissement, élargissement*”.¹¹³

112 El proyecto de sir Winston Churchill fue expuesto, tal vez por primera ocasión, en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, tal como consignamos anteriormente, y agradece en su presentación el apoyo que el presidente H. Truman le brinda a su iniciativa de corte federalista, lo que, desde luego, incrementó las suspicacias que los líderes europeos posteriormente manifestarían. Véase Armstrong, David y otros, *From Versailles to Maastricht*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, pp. 138-142. Las tesis que defendió el general De Gaulle fueron recogidas y concretadas por un miembro del servicio exterior francés, muy allegado al presidente, y dadas a conocer en dos documentos que se agrupan bajo el nombre del “Plan Fouchet”, elaboradas en el seno de una comisión presidida por Christian Fouchet, en dos momentos: el 19 de octubre de 1961 y el 1o. de enero de 1992.

113 Así lo consignan Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo L. Pérez Sánchez, *op. cit.*, nota 8, pp. 102 y 103; así también, Trujillo Herrera, Raúl cuando cita una frase del general De Gaulle, que consideraba al Reino Unido como “el Caballo de Troya de Estados Unidos”, *op. cit.*, nota 105, nota al pie núm. 48, p. 28. De una forma más amplia y detallada, el respetado profesor de derecho internacional público, don Antonio Truyol y Serra, se ocupa de la “Europa de los Estados” en su obra *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 45-49; 71-74 y 102.

Desde luego que los efectos de fondo de dicha reunión pueden calificarse de importantes, pese a que fue una junta de trabajo de muy corta duración, pero su proyección política fue enorme, ya que esto permitió entender que había un consenso europeo hacia la integración política, agrícola, económica y monetaria. Se creó un comité para estudiar la forma de avanzar políticamente, así como otro similar para crear una Unión Económica y Monetaria, habiéndose invitado a participar a la Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega.

Un primer efecto práctico fue dotar de recursos económicos suficientes a las comunidades, y así concebir un programa para ampliar el número de miembros, y, desde luego, el espacio de la integración.

El desarrollo inicial del proceso integracionista arrancado a principios de 1958 bajo la batuta de Walter Hallstein como presidente de la Comisión, y de Robert Schuman como presidente de la Asamblea Europea, caminó exitosamente, y los programas de apoyo a la recuperación europea resultaron muy eficientes.

Por ello, con base tal, como ya apuntamos, en el Plan Marshall, en el Fondo Monetario Internacional, en el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento y en otros similares, que habiéndose establecido al fin de la Segunda Guerra Mundial sirvieron de puntales y andamiaje a la Nueva Europa, dieron pie a más de quince años de crecimiento económico sostenido.

La Comunidad Económica Europea fue consolidándose y depurando sus órganos institucionales. El entusiasmo integracionista facilitó que la zona de libre comercio pasara, en breve, a intentar una unión aduanera. Como ya se comentó, a partir del 1o. de julio de 1968 quedaron libres de aranceles aduaneros los bienes comercializados entre los seis miembros originarios de la CEE, y se estableció una tarifa común para los productos procedentes de terceros países. Además, se establecieron reglas comunes en cuanto a zonas francas, reglas de origen, depósitos aduaneros y demás.

En cuanto al concepto de cada uno de los criterios, principios, normas legales y toda disposición relativa a los temas comprendidos en los Tratados de Roma, fueron depurándose y fijándose con fortaleza y nitidez, en su aplicación constante, pero con mayor certeza, al ser objeto de estudio con motivo de litigios en los que la Corte Europea se viera obligada a actuar.

Empero, no faltaron escollos, algunos muy serios y de fondo, otros meramente coyunturales, pero no por ello menos importantes.

Entre los primeros destacan lo relativo a las políticas tanto agraria como social, y en los segundos el problema monetario y financiero.

Debido a la estabilidad monetaria de los sesenta, poco se dispuso sobre la cooperación monetaria, pero varias crisis de la década de los setenta precipitaron los acontecimientos y subrayaron la pertinencia de atender y ocuparse del tema.

La más seria fue la decisión del presidente Nixon anunciada el 15 de diciembre de 1971, de abandonar el patrón oro, desvinculándose del dólar.

El efecto mundial fue muy serio, y la reacción de los “Seis” fue de recoger sus redes de cooperación, estableciendo medidas proteccionistas, y, en cierta manera, volver a tomar formas individuales de actuación.

Hubo intentos fracasados de reordenar el medio, tales como el Plan Wermer o el denominado de la “Serpiente Monetaria”, del 10 de abril de 1972, que pretendía establecer un tipo de cambio estable para las monedas europeas de los miembros y uno flexible frente al dólar. Aceptando la inoperabilidad de ambos proyectos, pero asimismo la necesidad de buscar alguna salida que no fuese transitoria, se llevó a cabo una reunión cumbre de los seis en París, en octubre de 1972, y en ella se acordó promover una Unión Económica y Monetaria para 1980, así como ocuparse de otros temas, como el ahorro de energía, la protección al ambiente, el apoyo al desarrollo de las regiones que lo requiriesen y a la mejoría social de los menos protegidos.

Esta crisis monetaria temprana en los setenta sería seguida por otra, que también afectó seriamente este aspecto, amén de otros más directos, como el de los energéticos.

La guerra entre árabes e israelíes, de octubre de 1973, denominada “Yom Kippur”, que provocará la prohibición (y no “embargo”, pues en español tiene otro significado) de vender petróleo a los países occidentales, lo que resultó gravísimo, pues casi el 70% del petróleo usado en ese momento por la industria económica comunitaria provenía del Medio Oriente.

El alza de los costos se presentó de inmediato, y a la postre se produciría una desaceleración del crecimiento que llevaba Europa.

Naturalmente, de nuevo el sistema monetario internacional fue sacudido bruscamente, y varias monedas de países “fuertes” se tambalearon.

Tal parece que poco o nada se aprendió en este respecto, del conflicto que diecisiete años antes había también cortado el suministro de energéticos a Europa occidental, cuando Gran Bretaña, Francia y otros países se

habían enfrentado a Egipto, comandado por Nasser, y el canal de Suez fuera bloqueado y posteriormente nacionalizado en 1956.

La recesión no se hizo esperar con la secuela lógica de desempleo, y la urgencia de tomar alguna acción se agudizó.

La primera medida ordenadora que apareció fue la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), cuyo objetivo era diseñar mecanismos de coordinación y de apoyo monetario entre todos los países de la CCE, que contaba ya con nueve.

La presencia del SME daría lugar al establecimiento del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) y la aprobación de una moneda europea: el ecu (*European Currency Unit*). En los acontecimientos posteriores se demostró el acierto del señor Roy Jenkins, presidente de la Comisión, al haber logrado establecer el SME.

Considero muy importante mencionar un tema que ha venido adquiriendo mayor importancia en cada una de las reformas y modificaciones a los tratados originales, por lo que se ha convertido en uno de los capítulos más importantes de la Europa comunitaria.

No bastan las formas legales ni los propósitos políticos más claros y elaborados para tener éxito en un proceso de integración; es necesario, o más aún indispensable, incorporar los elementos que rodean al ciudadano de los países miembros que actúan en el proceso.

Desde luego que el entorno cultural, social y religioso juega un papel básico en la velocidad de la integración para lograr el éxito buscado, pues el individuo es y debe seguir siendo el destinatario final de todos estos esfuerzos. En esta época de los años setenta aparece de manera relevante, enfocándosele desde diversos ángulos.

Así, su afectación por el deterioro del medio ambiente y la necesidad de contar con una política pertinente y sensata es considerada a favor de los consumidores, tal como fue subrayado en la Cumbre Europea celebrada en París en 1972; o bien, en el “Informe Tindeman”, presentado al Consejo Europeo en diciembre de 1975, que proclama la urgencia de incorporar al movimiento integracionista al ciudadano y acercarse al mismo para hacerlo sentir partícipe, y ya no simple testigo y víctima en un momento dado de los acuerdos gubernamentales. Para ello se consideró que la mejor forma de hacerlo era protegiendo sus derechos como ciudadano y fomentando una conciencia de solidaridad europea, de manera tal que ya no actuase sólo como un ciudadano francés, italiano, alemán, sino además como un “europeo”.

En esta tarea de conformar una identidad adicional a la del nacimiento se consideró pertinente crear un “Comité *Ad Hoc* sobre la Europa de los Ciudadanos”, también conocido como “Comité Adonnino”, que se formalizó en la reunión del Consejo Europeo de Fontainebleau del 26 de junio de 1984.

A través de las medidas que con esta perspectiva se fueron adoptando se dio salida a las libertades básicas del proceso de integración, como son las de tránsito, de libre circulación de mercancías y de servicios.

Lo anterior nos explica perfectamente por qué el Consejo Europeo tomara en su sesión de Milán del 29 de junio de 1985, algunas medidas que identifican a la Europa comunitaria y la individualizan, como son, entre otras:

- Contar con un himno propio consistente en el “Himno a la Alegría” de la Novena Sinfonía de Beethoven.
- Tener una bandera oficial derivada de la que ostentaba el Consejo de Europa.
- Tener un día especial, como es el 9 de mayo.
- Ostentar un pasaporte “europeo”.

Estas medidas y otras más, reafirman la tesis de que el ciudadano, la persona humana, es el objetivo final del proceso integracionista, buscando siempre su bienestar, y no es la adopción o seguimiento de políticas de apertura comercial y política, como ocasionalmente y de manera lamentable sucede en esta época plagada de confusiones.

Es evidente que las pretensiones susodichas y concretadas en Fontainebleau no sólo lo fueron en este campo, sino también en reordenar y promover con mayor brío a la integración.

Otro comité creado a la par del Adonnino ya mencionado se encargó de profundizar las medidas institucionales pertinentes para mejorar todo el sistema, y su presidente, el irlandés James Dooge, presentó también su informe ante el susodicho Consejo Europeo en Milán, y dio pie para que se resolviese reformar los tratados existentes, convocando para ello a una Conferencia Intergubernamental (CIG).

Para llevar adelante la pesada tarea se nombró como presidente de la Comisión Europea a un convencido a ultranza de la integración, quien profesara originalmente una posición socialista, Jaques Dellors, quien asumió su cargo en enero de 1985.

Este político francés, colaborador del presidente Mitterrand como ministro de Economía y Finanzas, con experiencia parlamentaria europea, pues fue “eurodiputado” y presidente de la Comisión Económica y Monetaria del Parlamento Europeo, tuvo la capacidad intelectual de flexibilizar su socialismo tradicional y abrirse a lo que la dinámica mundial señalaba.

La tarea no fue nada sencilla, pues hubieron de considerar y aprovechar los acuerdos y posiciones tomados por el Consejo Europeo, en Stuttgart, plasmados en la “Declaración Solemne sobre la Unión Europea”, el 19 de junio de 1983 en Fontainebleau por el Parlamento Europeo con su proyecto de Tratado para la Creación de la Unión Europea el 14 de febrero de 1985, lo que dio pie a que el Consejo Europeo, en su reunión de Milán de 1985, elaborase el “Libro Blanco de la Comisión” y aceptara modificar los Tratados de Roma, estableciendo todo un catálogo de medidas plasmadas en la llamada “Acta Única Europea”, habiéndose promovido con gran entusiasmo una conferencia intergubernamental que trabajó durante siete meses y concluyó al producir el Acta Única firmada y refrendada en Luxemburgo y en La Haya los días 17 y 28 de febrero de 1986.

Los artífices principales fueron el ya mencionado Dellors y Lord Cookfield, quienes publicaron en 1985 el Libro Blanco, de tal manera que de observar el programa ahí descrito, se llegaría a la meta propuesta el 31 de diciembre de 1992, y al día siguiente ya existiría otra Europa Comunitaria, que se denominaría la Unión Europea.

¿Qué se pretendía, en suma? Jean Louis Roy, estudioso del tema, nos lo dice con brevedad: “L’Aménagement d’une Economie Europeenne Complettement Intégrée produira une nouvelle prospérité intérieure, assurera une vrai compétitivité sur le plan international et soutiendra le progrès social”.¹¹⁴

El plan era muy ambicioso, pues contemplaba reducciones de todas las barreras existentes aún, desde las que impedían el transporte entre los miembros, tanto en lo tocante a los vehículos, como a las trabas migratorias para las personas, transferencia de capitales y normas de calidad y de salud humana y animal, de propiedad intelectual, de estudios profesionales, hasta la transferencia de capitales sin mayor problema.

114 Roy, Jean-Louis, 1992, *l’Europe du 21e siècle*, Quebec, Éditions Hurtelbise Hmn, Ltée, 1988, p. 12.

Desde luego que los acontecimientos dichos no impidieron que nuevos miembros se adhiriesen a la Comunidad Económica Europea, y así podemos consignar que Dinamarca, la República de Irlanda y Gran Bretaña firmasen en Bruselas, el 22 de enero de 1972, los acuerdos correspondientes, que entrarían en vigor el 1o. de enero de 1993; la segunda ampliación sucedió cuando Grecia accedió a dicha Comunidad el 1o. de enero de 1981; España y Portugal lo hicieron el 12 de junio de 1985, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1986, y la cuarta ampliación tuvo lugar el 1o. de enero de 1995, con la admisión de Austria, Finlandia y Suecia, quedándose nuevamente en la sala de espera Noruega, pese a que firmara el Acta de Adhesión en junio 9 de 1994.

La primera ampliación en la membresía de las Comunidades Europeas provocó un serio reto, inclusive no falta quien estime que apunta un descalabro al intento integracionista.

Hemos consignado ya que Gran Bretaña se había mostrado escéptica al inicio de las gestiones para conformar la CEE; su actitud insular tradicional y su presencia hegemónica como centro del *Commonwealth* la llevaron a rechazar cualquier compromiso que significase ceder soberanía y autoridad, y con ello pérdida de control, aunque fuese parcial, sobre sus áreas de gobierno.

Al inicio de las negociaciones que gestaron la Comunidad Europea estuvo presente, pero pronto se alejó por no convenirle lo que veía que se iba a formar.

Empero, deseando mantener relaciones fuertes con los seis miembros creadores de la Comunidad Europea, los invitó a formar una zona de libre comercio. En su lugar le contrapropusieron establecer una unión aduanera, pues ésta se encontraba dentro del camino fijado por dichos seis.

Gran Bretaña consideró que sus nexos fiscales y aduaneros con la comunidad británica se contrapondrían con la posible unión aduanera, por lo que no se concretó ninguna fórmula entre ellos.

Sin embargo, no cejó en buscar mantener y crear nuevos vínculos con países de la Europa continental y se acercó a los miembros de la OECE que al momento no figuraban entre los seis, para constituir una Organización Europea de Libre Comercio (EFTA), lo que fue aceptado por Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia, Suiza y Portugal, formalizándose el tratado correspondiente en el Palacio del Príncipe de Estocolmo el 4 de enero de 1960.

Evidentemente que el espíritu y los vientos de la integración triunfaban y estaban presentes, pues había dos grupos de esta naturaleza formados; el primero por seis países y el otro por siete miembros.

Poco después, Gran Bretaña solicitó, el 9 de agosto de 1961, ingresar a las comunidades europeas rectificando sus decisiones anteriores.

Por las razones ya conocidas no tuvo éxito ni en la primera ni en la segunda petición de acceso formulada en 1969, sino hasta 1972, el 22 de enero, cuando se resolvió favorablemente su solicitud.

En dicha ocasión también se aceptaron las peticiones de Dinamarca, Irlanda y Noruega, pero quedaron condicionadas a que los acuerdos de carácter provisional fuesen ratificados por los respectivos parlamentos y depositados los protocolos en París antes del 1o. de enero de 1973.¹¹⁵

Transcurrido el término, Noruega no depositó la ratificación, pues el plebiscito que se planteó fue negativo.

Con ello, la Europa “de los diez” que se veía en 1972 se redujo a nueve, acarreado una serie de reflexiones e interrogantes que en algún momento pusieron en duda la bondad de las tareas integracionistas.

La decisión de alcanzar el proceso integracionista que aparece en el Libro Blanco ya mencionado fue posible en su paso acelerado merced al acuerdo de gran importancia política contenido en el Acta Única Europea.

En 1985, el Consejo Europeo reunido en Luxemburgo el mes de diciembre aprobó el Acta Única, y durante 1986 se ratificó por los órganos competentes de los miembros y mediante sendos refrendos en Dinamarca e Irlanda.¹¹⁶

Habiendo entrado en vigor el Acta Única el 1o. de julio de 1987, se llevaron a cabo todos los ajustes y se tomaron las medidas necesarias para que se lograra la meta de despertar el 1o. de enero de 1993 con una Unión Europea y un mercado interior único.

Los avances en las áreas comerciales se hicieron presentes de inmediato, por lo que surgieron inquietudes para que también en otros campos se trabajara a fin de no descompasar el ritmo de la integración.

El Acta Única era también pretensiosa, pues contenía reformas constitucionales de fondo para fortalecer las instituciones comunitarias, destacando por sus efectos políticos internos la sustitución de la regla de votación unánime por la de mayoría de votos conforme las ideas de los europeístas de ultranza. Este paso de corte absolutamente intergracionista se logró pese a que

115 *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 27 de marzo de 1972.

116 *Treaty on European Union*, Dublin, White Paper-Government Publication, 1992.

el gobierno inglés, encabezado por la señora Margaret Thatcher, apoyado por sus homólogos de Dinamarca y Grecia, se opusieron a todas las medidas que significasen ceder soberanía, coincidiendo curiosamente con la postura que años antes tuviera el general Charles de Gaulle.

Si cuatro son las libertades que se deben apoyar en estos fenómenos, a saber: la de tránsito de personas, de tráfico de bienes, de servicios y de capitales, había que prestarles también atención.

A esta inquietud se sumaron asimismo diversos acontecimientos sucedidos fundamentalmente en Europa a partir de 1985, que sugerían acciones para profundizar la integración.

Es de consignarse primeramente, dado el peso específico de Alemania, que el proceso de reunificación de las dos Repúblicas alemanas tiene un significado crucial.

La caída del Muro de Berlín, del 9 de noviembre de 1989, provocó sin duda que ambas Repúblicas se decidiesen a caminar juntas, y así se restableció la unidad mediante el acuerdo del 3 de octubre de 1990.

Sin embargo, este proceso no ha sido simple, pues se han tenido que celebrar múltiples acuerdos legales y ha sido muy costoso superar las predicciones originales, lo que provocara hace pocos años un ajuste de la moneda alemana, que afectaría la paridad de todas las demás monedas de la Comunidad Europea.

Otro hecho de trascendencia fue el desmembramiento de la Unión Soviética en 1985 y el fin de todo el proyecto económico-jurídico-político de un sistema de control de mercado, lo que produjo consecuencias de gran relevancia.

La recuperación de la independencia política de sus antiguos miembros, y posteriormente la separación entre algunos de ellos para crear entes independientes, como la República Checa, la República Eslovaca y otros fenómenos posteriores, nos explican y condicionan desde luego lo que posteriormente sucediese en Europa.

Como un simple propósito ilustrativo debemos consignar que tanto los acontecimientos dichos como la Guerra del Golfo, tuvieron presencia y dieron impulso para provocar la consolidación de la integración alentando los pasos restantes que hemos mencionado, y así, habrá que recordar como antecedentes necesarios, diversos consejos europeos.

Tales fueron los de Hanover, de junio de 1988; Madrid, de junio de 1989; París, de noviembre de 1989; Estrasburgo, de diciembre de 1989; Dublín, de abril y junio de 1990, y Roma, de octubre y diciembre de 1990.

Durante este lapso, con frecuencia se alegaba por los expertos que era pertinente y urgente fortalecer los nexos de unión entre los miembros de la Comunidad aun en campos como la seguridad y la defensa, asegurando la unidad política y económica.

La visión de los acontecimientos señalados como elementos a estimar por los funcionarios integracionistas y por los líderes de los gobiernos miembros hicieron que se fuesen llevando a cabo gestiones y compromisos en orden de no dejar cabos sin atar, en varios campos pertinentes.

Es notable, considerando la situación del momento, la coincidencia de pensamiento del líder soviético, Mijaíl Gorbachev, cuando en su discurso que contiene el mensaje dirigido a la Unión Soviética y al mundo, enfatiza que Europa es una entidad cultural histórica unida por una herencia común, por lo que es “la casa común europea”.

Para facilitar el libre tránsito de personas, que constituye un elemento básico para que realmente surja un mercado único como el planteado en 1987, se establecieron compromisos que lo facilitasen, tal como aparecen en los Acuerdos de Schengen (Luxemburgo) firmados en 1990 por Alemania Federal, Bélgica, Francia, Países Bajos y Luxemburgo, y posteriormente Italia, España y Portugal, en 1991.

Se pretende eliminar de manera gradual los requisitos fronterizos, incrementar la cooperación para la seguridad y el combate al crimen, así como regular una institución muy cerca de la tradición jurídica mexicana: el asilo político.

El problema migratorio entre los miembros de la comunidad es estimable, pues gran parte de ellos fueron colonialistas, y mantienen con sus ex colonias nexos especiales, como se desprende de los Acuerdos de Yaoundé y de Lomé.

La situación de los habitantes de África, Asia y del Caribe, donde ondearon las banderas europeas, no es comparable en lo social y en lo económico con los ciudadanos de Europa, lo que es motivo de problemas de seguridad y salud. Asimismo, se presta a que sean utilizados por personas sin escrúpulos en actividades políticas, criminales y terroristas en su versión más cruel e irresponsable, y, desde luego, para el tráfico de drogas.

Esta realidad deberá ser tomada también en cuenta al negociarse cualquier acuerdo con la UE y sus miembros.

La decisión se había adoptado, el camino trazado desde años atrás bien perfilado y libre de escollos, pero no faltaban detalles que superar. Por ende, es válida la opinión del profesor de la Universidad Compluten-

se, José Carlos Fernández Rozas, al señalar que “con todo, el nivel máximo de integración tuvo lugar al ampliarse el alcance territorial de la liberalización comercial a través del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, hecho en Oporto el 2 de mayo de 1992”.¹¹⁷

A lo largo de este proceso tan particular y único, la conducta y el apoyo de sus miembros no ha sido igual. El caso de Noruega es notable, pues en varias ocasiones ha querido ser miembro, y no ha podido, ya que al momento definitivo se retira. No criticamos su conducta, pues las razones que le asistan seguramente son válidas para defender sus intereses nacionales, y tan poderosas, que en dos ocasiones materialmente se ha quedado en la puerta.

En cuanto a los demás miembros, Gran Bretaña, como era de esperarse, y tal como lo previno y anunció el general Charles de Gaulle, ha sido débil y aun contraria a ciertas medidas de aceleración al proceso comunitario.

La opinión del doctor Héctor Trujillo Herrera es tajante al respecto:

La pertenencia del Reino Unido, y en menor medida la de Dinamarca, no ha contribuido en nada a dinamizar el proceso de la integración europea. Antes al contrario, aún cuando la dialéctica intelectual con una visión política diferente es siempre enriquecedora, y que los avances que se han producido desde entonces —Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht con sus importantes avances integracionistas— han sido suscritos por todos, la pertenencia del Reino Unido a la Comunidad ha lastrado sistemáticamente su trayectoria; su aversión a una unión política, su rechazo al capítulo social o a la defensa y seguridad comunes, o a la moneda única en una primera instancia para ver si funciona o su falta de solidaridad con los países menos desarrollados... son sólo algunos ejemplos.¹¹⁸

De manera arbitraria y sintética podríamos decantar los grandes rubros de los cambios y reformas contenidos en el Acta Única, en la siguiente forma:

1. Se acepta pasar de una Unión Aduanera originalmente planteada a una Unión Europea.

¹¹⁷ Fernández Rozas, José Carlos, *Sistema del comercio internacional*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 222 y 223.

¹¹⁸ Trujillo Herrera, Héctor, *op. cit.*, nota 105, p. 29.

2. El Consejo Europeo, sin ser considerado como una institución, regula su composición y funcionamiento de manera particular, siendo su tarea, básicamente, de orientador político.
3. El Parlamento es fortalecido mediante dos nuevos procedimientos.
 - a. El de cooperación, y
 - b. El de dictaminación.
4. La Comisión recupera el mecanismo de votación por mayoría y se consolidan sus áreas de competencia.
5. El Tribunal o Corte Europea es apoyado en sus tareas, cada vez más numerosas, por el Tribunal de Primera Instancia, de reciente creación.

VI. LA UNIÓN EUROPEA EN SU EXPRESIÓN MÁX COMPLETA: LOS TRATADOS DE MAASTRICHT

Por las razones dichas y otras más, se consideró pertinente por los responsables, buscar una integración mayor que superase la fase del mercado común.

Los temas troncales para alcanzar sus propósitos eran:

- La unión monetaria.
- La política exterior única.
- La defensa y seguridad comunitaria.
- La ciudadanía europea.

Durante 1991 se trabajó afanosamente por elaborar un nuevo tratado que comprendiese estos y otros temas, conforme se convino en la Reunión del Consejo Europeo celebrado en Roma en 1990, al cabo de la primera quincena de diciembre. Los temas listados se agrupan en dos grandes rubros: una Unión Económica y Monetaria y una Unión Política.

Con grandes esfuerzos y avances lentos, como se percibió por el Consejo Europeo en su reunión de junio en Luxemburgo, se continuó laborando arduamente, y los grandes motores del eje franco-alemán, Mitterrand y Kohl, empujaron el carro sin tener ya el freno de la señora Margaret Thatcher, quien desde 1990 dejara su puesto, y así, se llegó a Maastricht, Holanda, en diciembre de 1991, habiéndose firmado escasos meses después el Tratado de la Unión Europea, que en realidad son dos;

el primero, el 7 de febrero de 1992, que no entró en vigor, y 11 meses después, el 1o. de noviembre de 1993, el segundo.

Se acordaba transformar a las Comunidades Europeas ampliando los temas comunitarios en las inquietudes antes consignadas, y además se resolvía crear la unidad monetaria.

En el primero se incluyen los temas de política externa, de defensa y de seguridad comunes (PESC), acordándose establecer un secretariado de política exterior que pueda, con el tiempo, transformarse en el ministro del Exterior de la Unión Europea, o como se decida llamar.

Existen antecedentes sobre el particular, como son el Protocolo de la Unión Franco-Británica, del 8 de marzo de 1940, que pugnaba por un solo gobierno, un solo parlamento y un solo ejército; o bien, el Tratado de Dunkerque, de marzo de 1947, que establecía una alianza militar franco-británica en caso de una agresión alemana, y sin duda el más importante, que es el tratado firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948 entre la Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, que significaba una alianza en varios aspectos, pero fundamentalmente en el militar, para hacer frente común ante cualquier agresión a alguno de sus miembros, viniese de donde viniese.

En cuanto a la seguridad y la defensa, se convino en crear una Policía Multinacional Europea (EUROPAL) y establecer la Unión Europea Occidental (UEO), misma que surgió —en el papel— al firmarse el protocolo correspondiente el 23 de octubre de 1954, pero que nunca operó.

Necesariamente tendrán que revisarse las demás instituciones de defensa común, tales como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE) y el Grupo de Defensa EUROCORPS, formado ya con 50,000 elementos europeos: alemanes, belgas, españoles y franceses, creado a raíz de la propuesta franco-alemana presentada en la Reunión Cumbre de la Rochelle el 22 de marzo de 1992. Se pretende que la UEO se convierta en un organismo único de defensa, pues “...representa la única institución que contiene los elementos de una identidad europea de seguridad”, afirma el profesor Vicente Montemayor Cantú.¹¹⁹

Según opina Alejandro García Moreno E.:

119 Montemayor Cantú, Vicente, “La nueva arquitectura (*sic*) de la seguridad colectiva europea”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 23, 1994, p. 291.

La nueva arquitectura (*sic*) de seguridad europea se está definiendo sobre una gran coalición entre los Estados Unidos y los Estados Europeos...

El objetivo principal de dicha coalición es alcanzar la consolidación de un nuevo orden europeo de estados democráticos. Para ello, se ha adoptado una estrategia de expansión gradual y selectiva, hacia Europa del Este de las estructuras políticas, económicas y militares...¹²⁰

Este tema es bien complejo y delicado. Los tristes y lamentables hechos ocurridos en la ex Yugoslavia, los que han sucedido en Kosovo y la participación unilateral de la Gran Bretaña apoyando a los Estados Unidos en su “guerrita” contra Irak, a inicio de 1999, ponen en entredicho cualquier sistema de acción conjunta.

Por otra parte, la inestabilidad rusa y aun su poderío militar plantean serios cuestionamientos.

Nuevo rubro es sin duda la necesaria cooperación internacional ante los imprevistos e inusitados acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, en donde el terrorismo adquiere dimensiones nunca supuestas, que exigen combatirlo a fondo, pero, sobre todo, atacar las causas que lo provocan, que evidentemente son de un gran contenido social.

Veamos ahora los demás acuerdos.

De inicio es necesario consignar que su conocimiento, estudio y simplemente lectura es muy complejo, ya que constan de varios títulos, protocolos y declaraciones.¹²¹

Iniciaremos nuestro análisis consignando que se pueden distinguir de una parte los relativos a las “Comunidades Europeas” (CECA, CEE y CEEA) y, por otra lo que constituye la Cooperación Política Europea, en donde existen acuerdos, sobre todo en lo que corresponde a sus relaciones con terceros países, con exclusión de lo relativo a la defensa militar, siendo objeto de los temas en cuestión aquellos del más alto nivel, que requieren el voto unánime de los Estados miembros.

Para un observador no europeo, el fenómeno resulta difícil de comprender, ya que, por una parte, están presentes los acuerdos que han permitido la creación de un mercado común, cuya materia obviamente es de

120 García Moreno E., Alejandro, “Hacia una nueva arquitectura de seguridad europea, México y la Unión Europea”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, núm. 49, invierno de 1995-1996, p. 90.

121 Publicado en el *Journal Officiel des Communautés Europeenes*, C. 224 del 31 de agosto de 1992.

carácter económico, y que se remontan en su primera expresión, a la década de los años cincuenta.

Asimismo, coexisten con acuerdos que han dotado de competencia en temas no económicos a las susodichas comunidades europeas.

Por último, ya que son los más recientes, caminan acuerdos relacionados con políticas financieras y monetarias, que a la par de haber sido de difícil negociación, acreditan un paso definitivo en la construcción de una integración verdaderamente única.

El mercado común europeo, que para muchos analistas y politólogos se le califica de “mercado interior”, se vino a consolidar a partir del 1o. de enero de 1993 merced a los documentos ya consignados, como son el Libro Blanco y el Acta Única Europea (17 y 18 de febrero de 1986).

Como era de esperarse, la propia denominación de este movimiento provocó una adecuación al haberse ampliado los cambios de competencia, que de haber sido fundamentalmente económicos, se añadieron, o bien ampliaron los que ya existían sobre temas relativos a agricultura, la industria, la protección, tanto al medio ambiente como a los intereses del consumidor, a la investigación científica, analítica, y al fortalecimiento del concepto de “ciudadanía europea” y a otros más.

Se podría considerar, pues, que las cuatro libertades propias de estos movimientos integracionistas se robustecieron en la ampliación de las competencias señaladas.

El profesor de la Universidad de Nene, Northampton James Hanlon, nos dice al respecto que:

The TEU (Tratado de la Unión Europea, aclaramos) created the “European Union”. It consists of three “pillars”. In the middle are three existing communities (i.e. the ECSC, Euratom and the E.C.). These three communities will be known collectively as the European communities. It will be noted here that the TEU officially changed the name to E.C. dropping the “economic” from the title. On either side of this central “pillar” is the common foreign and security policy (CFSP) and cooperation in justice and home affairs (JHA). These three “pillars” support the over-arching constitutional order of the union. However, only the central pillar, the E.C., is governed by community law. The CFSP pillar and the JHA pillar are governed by intergovernmental cooperation.¹²²

122 Esta larga cita se explica en virtud de que describe puntualmente la situación, y fue de mi conocimiento casi al finalizar la preparación de este capítulo. Véase Hanlon, James, *European Community Law*, Londres, Sweet and Maxwell, 1998, p. 9.

Como se puede derivar de lo dicho, el proceso integracionista se ha extendido a temas no económicos, sin dejar de estar presentes ciertos terrenos exclusivos a los poderes estatales de sus miembros.

Los profesores Belén Becerril Atienza y José María Beneyto Pérez, ya citados, recogen para explicar este tema, la explicación aceptada en la doctrina, de figurar al Tratado como a un templo griego con tres pilares, tal como derivamos de la cita textual anterior.

Las disposiciones iniciales constituyen el frontón del templo; en seguida tenemos un primer pilar, compuesto por los estatutos fundacionales de las tres entidades originales, que ahora se ubican bajo un solo término: “Comunidades Europeas”, ya sin el adjetivo “Económicas” (CE).

Por ser esencialmente comunitarias prevalece la supranacionalidad, el voto mayoritario obligatorio para todos y la presencia del Tribunal Europeo como órgano regulatorio y creador eventual de normas jurídicas comunitarias.

Los otros pilares se caracterizan por encerrar los compromisos de cooperación: el segundo, en asuntos de política exterior y de seguridad común, y el tercero en asuntos de justicia e interior.

Por lo tanto, para que se dé la cooperación intergubernamental se requiere la unanimidad, y de ordinario no se someten sus desacuerdos al Tribunal de Justicia.

Por último, la base del templo lo constituirán las disposiciones finales.¹²³

Esta figura, sin ser feliz, pues ha recibido muchas críticas, nos permite al menos comprender los rasgos fundamentales de esta entidad política y jurídica.

Para México, que ha iniciado ya sus relaciones a través del Tratado con la Unión Europea, resulta fundamental familiarizarse con sus socios transatlánticos de tan compleja catadura.

El análisis de sus textos y las reformas posteriores que se han venido dando, particularmente en el Tratado de Amsterdam, es indispensable para conocer a fondo esta entidad, pero no procede hacerlo en este ensa-

123 Becerril Atienza, Belén, y Beneyto Pérez, José María, “El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea”, en Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 115. En el mismo sentido, Peláez Marón, José Manuel, *op. cit.*, nota 105, pp. 52-54; Armstrong, David *et al.*, *From Versailles to Maastricht*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1996, pp. 199-203, y Linde Paniagua, Enrique, “Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión y las Comunidades Europeas”, en Linde Paniagua, Enrique *et al.*, *Principios de derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2000, p. 98.

yo, pues rebasaría los propósitos del mismo. En cambio, procederemos a recoger algunos comentarios y preocupaciones que provocó entre los expertos que se han ocupado de revisar el Tratado de la Unión Europea, conocido también como de Maastricht.

Indudablemente que constituye la revisión más completa del proceso de integración europea y de su enmarañado marco jurídico, por lo que las reformas llevadas a cabo le han dado nuevos bríos al mismo.

Sin embargo, el juego de los diversos planos de competencias internas y de actuación comunitaria frente a terceros países le impide tener fluidez, por lo que la precisión, definición de los campos nacionales y de aquellos comunitarios, es una tarea muy importante y necesaria.

De ahí que el papel de la Corte Europea de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en lo que le corresponda, es crucial. Su doble función de juzgador y de legislador es definitiva para el éxito futuro del proceso.

Sin duda alguna que el problema de la Unión Económica y Monetaria propugnada por el Tratado de Maastricht ha sido el más complejo, pese a que no fue desde luego una idea nueva, ya que existe de antemano el Sistema Monetario Europeo (SME).

Precisamente, mediante esta resolución se creó el ECU como moneda única, y que ha venido a expresarse de manera cabal y detallada merced al último de los tratados comunitarios firmados en 1993. Sin embargo, será sustituido por la moneda única denominada euro. A partir del 1o. de enero del 2002 se han puesto ya en circulación los nuevos billetes y monedas, canjeándolos por las respectivas monedas nacionales.

Para facilitar el establecimiento de la moneda europea y consolidar la infraestructura financiera se fortalecieron algunas instituciones, como el Sistema Europeo de Bancas Centrales (SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE).

No sin problemas, algunos notables, como el que provocara enfrentamientos entre Alemania y Francia en la Reunión de Ministros de Finanzas celebrada en Dublín los días 13 y 14 de diciembre de 1996,¹²⁴ han sin embargo caminado para completar las tres fases programadas desde que se concibió originalmente la posibilidad de la unión monetaria, o sea, las correspondientes al 1o. de julio de 1990, la segunda el 1o. de enero de

124 Véase Buerkle, Tom, "Kohls signal raices hope of EMU past at Dublin talks", *Herald International Tribune*, Londres, 13 de diciembre de 1996; Helm, Sarah, "Unvailing of Euro dawning of a new Europe", *Irish Independent*, Irlanda, 14 de diciembre de 1996; y Vernet, Daniel, "L'Allemagne recherche une diplomatie normal", *Le Monde*, París, 24 de diciembre de 1996.

1994 y la tercera el 1o. de enero de 1999, que culminará el año 2002 con la sustitución de las monedas nacionales por el euro.

A los juristas siempre se les ha planteado una gran interrogante derivada de las formas que los Estados tienen para concertar sus acuerdos que establecen, modifican o dan fin a derechos y obligaciones, enmarcadas y regidas por el derecho internacional.

A partir de la Comunidad Europea, fundada originalmente en la “corriente integracionista”, nos encontramos con la coexistencia de los tratados internacionales tradicionales o tratados-ley y los llamados acuerdos marco, surgidos de la concepción federalista, como ya lo comentamos.

Los segundos se alejan esencialmente de los primeros, porque no requieren de la aprobación del Poder Legislativo correspondiente, sino basta seguir los principios y criterios convenidos interpartes.

Todo esto ha permitido que la Unión Europea actual se apoye en un concepto de unidad jurídica que permita que la misma actúe como si tuviera personalidad moral.¹²⁵

En esta nueva concepción política se presentan atributos propios del Estado moderno, pues existen órganos directivos supranacionales, un territorio conformado por los correspondientes a sus miembros, y a partir del Tratado de Maastricht, se habla de una ciudadanía europea, de la que ya existe conciencia en algunos estratos sociales.

Debemos consignar que ya se da el caso de que los funcionarios, al menos, de los órganos comunitarios, se manifiesten más allá de ser alemanes, italianos, españoles y de cualquier otra nacionalidad originaria presumiendo de ser ciudadanos europeos.

Hemos tenido la oportunidad de constatar personalmente esta nueva dimensión ciudadana, con motivo de la reunión celebrada en Piriápolis, Uruguay, durante el mes de marzo de 1995, que tuvo como propósito discutir las leyes de competencia, su aplicación y sus resultados, tanto en las comunidades europeas como en los países del continente americano.

125 Este fenómeno jurídico tan revolucionario ha sido explicado con toda amplitud por el reconocido jurista italiano Nicola Catalano en su obra, que constituye un clásico en la materia, denominada *Manual de derecho de las comunidades europeas*, traducción de Marino Ayerra, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 13. I.D., 1966.

Sirve de antecedente, sin duda, la obra de W. Friedmann, *El derecho en una sociedad en transformación*, particularmente la quinta parte: “El derecho entre las Naciones”, México, Fondo de Cultura Económica, 1966. Véase, asimismo, Kozolchyk, Boris, *El derecho comercial ante el libre comercio y el desarrollo económico*, trad. Boris Kozolchyk et al., México, McGraw-Hill, 1996.

Dicha reunión fue auspiciada por la Unión Europea y por el Centro de Formación para la Integración Regional, y habiendo estado presentes varios funcionarios y burócratas europeos, su actitud particular fue notable, frente a los demás “mortales” que participábamos en la misma; esta actitud ha llevado a que sean calificados como “eurocrátas”.

VII. EL ACUERDO DE AMSTERDAM

Por lo que toca al Tratado de Amsterdam, que vino a negociarse poco tiempo después, en cumplimiento a los acuerdos que tomara el Consejo Europeo en Corfú en junio de 1994, fueron significativas, en virtud de que se estableció un grupo de reflexión que siguiese muy de cerca la aplicación de las reformas concertadas, el que al cabo de seis meses presentó su informe en Madrid por conducto de su presidente, el señor Westendorp, el 16 de diciembre de 1995.

Los temas considerados fueron los siguientes:

- A. Examinar el papel legislativo del Parlamento Europeo.
- B. Revisar el número de comisionados.
- C. Revisar el peso de los votos de los miembros en el Consejo de Ministros.
- D. Considerar las medidas pertinentes que faciliten el cumplimiento eficiente de las instituciones comunitarias.

El éxito, en términos generales, que esta reciente y última fase de la integración europea ha alcanzado, obedece en gran parte a la capacidad de los miembros para adaptarse constantemente a la realidad cambiante, por lo que su flexibilidad institucional sin desdoro de su apego al derecho, lo explica; mejor ejemplo que los “tratados marco” no puede haber.

Los pasos dados estuvieron acordes con el calendario previsto en la conferencia intergubernamental, por tener la competencia para revisar los Tratados de la UE, celebrada en Turín el 29 de marzo de 1996, seguida de la sesión formal del Consejo Europeo reunido en Dublín los días 13 y 14 de diciembre de 1996, de la que ya nos ocupamos a propósito del ECU, y, por último, la Junta de Amsterdam llevada a cabo los días 17 y 18 de junio culminó con la firma del nuevo tratado para Europa, llamado de Amsterdam, en honor de esta ciudad, el 2 de octubre de 1997, y entró en vigor el

1o. de mayo de 1999; así, los quince miembros de la Unión se comprometieron a dar este gran paso en nuevas direcciones, que además busque “...solventar los vicios, lagunas legales de su normatividad y contradicciones actuales...”.

Este comentario de la maestra Nuria González Martín, una de las expertas más destacadas en la materia que contamos en México, antecede a una consideración por demás ilustrativa que formula en un cabal estudio sobre el tema que cito:

“La globalización de la economía parece poner en peligro la atención del resto de los objetivos de la Unión Europea. Es ahí, precisamente, donde entra en juego el Tratado de Amsterdam, abarcando prácticamente, todos y cada uno de los puntos de máximo interés en Europa”.

El nuevo tratado quiere “rescatar”, parece que de la mejor manera, todas las “partidas” olvidadas después del auge del mercado único y la moneda única.¹²⁶

Como se desprende del temario o de los epígrafes que menciona la maestra González Martín, se trata de afirmar que los valores humanísticos por excelencia y la consolidación del hombre son la meta real de todos los esfuerzos de la Europa Comunitaria, y no sólo de los aspectos económicos y financieros, conflicto de intereses del que nos ocuparemos más adelante.

Dichos temas son:

1. Libertad, seguridad y justicia.
2. La unión y el ciudadano.
3. Una política exterior coherente y eficaz.
4. Las instituciones de la unión.
5. Cooperación más estrecha, “flexibilidad”.
6. Simplificación y consolidación de los tratados.

El desglose y la atención a otros subtemas constituye una labor muy amplia y por demás actual, como lo acredita el de la prohibición de la clonación humana y otros más.

La trascendencia de este Tratado de la Europa del nuevo milenio es evidente.

¹²⁶ González Martín, Nuria, “El Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, *Revista de Derecho Privado*, México, UNAM, año 9, núm. 25, enero-abril de 1998, pp. 99-103, 106, 108-111. Véase, asimismo, *La simplificación de los tratados comunitarios*, Luxemburgo, Consejo de la Unión Europea, 1998.

La tarea es terriblemente compleja, pues se deberán enmendar los tratados que establece la Comunidad Europea, los de la Unión Europea, 13 protocolos, 51 declaraciones, 8 más enunciados en la Conferencia de Amsterdam y la referente al artículo K 47.

El texto del Tratado de Amsterdam es engañoso, pues constando de solamente 15 artículos, está compuesto además de 15 protocolos y 59 declaraciones.

Podemos consignar, siguiendo al profesor Héctor Trujillo, ya citado, que se pueden distinguir tres partes que:

1. Modifican a los tratados comunitarios;
2. Derogan artículos obsoletos y reordenan la numeración del articulado, y
3. Establecen disposiciones generales.

Entre lo más destacado podemos ubicar al refuerzo que se otorga a los derechos humanos y al estado de derecho; se ampliaron asimismo las materias comunitarias y se modificó el nombre de la cooperación judicial, siendo ahora de “Cooperación Judicial y Policial en Materia Penal”.

Se añadió también al denominado Primer Pilar, un capítulo sobre la libre circulación de personas, visados, asilo, e inmigración, estableciéndose la cooperación reforzada.

Notable resulta la incorporación de la graduación en la integración, que podrá ser ahora “diferenciada”, pues permite que los nuevos miembros avancen a velocidades distintas, conforme a su condición particular.

Se critica que el Tratado de Amsterdam no logró que se llevase a cabo la quinta ampliación, pero esto de alguna manera fue enmendado en la conferencia intergubernamental (CIG) efectuada en Niza en diciembre del año 2000, que le abrió las puertas a los países del Este, no sin haber enfrentado y superado discrepancias entre los miembros de la comunidad.¹²⁷

¹²⁷ Véase el editorial del periódico *Le Monde* del martes 12 de diciembre de 2000 titulado “Un petit sommet”; de Bourlanges, Jean-Louis, “Il ne faut pas ratifier Nice”, *Le Monde*, miércoles 13 de diciembre de 2000, p. 17; y de Delhommais, Pierre-Antoine, “Le sommet de Nice fait rebaisser l’euro”, *Le Monde*, miércoles 13 de diciembre de 2000, p. 20. También véase Barth, Elie, “Les députés se prononcent sur la ratification du traité européen de Nice”, *Le Monde*, miércoles 6 de junio de 2001, p. 8. Asimismo, Elorza, Javier, “La reforma de Niza ¿hacia qué Unión Europea?”, *Política Exterior*, Madrid, vol. XV, núm. 79, enero-febrero de 2001, p. 104.

VIII. EL TRATADO DE NIZA

Esta Convención recién concluida se encuentra sujeta a la aprobación y ratificación de las “Altas Partes Contratantes” (*sic*), y los instrumentos correspondientes deberán depositarse ante el gobierno de la República de Italia, entrando en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del último documento de ratificación, según se previene en el artículo 12 de las disposiciones transitorias y finales.

Si bien es cierto, tal como advertimos líneas arriba, que se ha dado un gran paso al ingreso a la Comunidad Europea de un número importante de países otrora alejados de la integración europea occidental, también se ha significado este tratado, por las numerosas reformas a los principales estatutos jurídicos de los acuerdos fundatorios de la misma.

Ha sacudido, pues, al ambiente, no sólo de la Unión Europea, sino de la comunidad internacional entera, ya que de aprobarse en su texto actual repercutirá en las relaciones de la misma con terceros países y marcará, de alguna manera, una pauta para todos los demás sistemas integracionistas.

Ya se presentó una primera reacción por parte de uno de sus miembros el 8 de junio del 2001 al promoverse un referéndum en la República de Irlanda para buscar su aprobación. Setenta y seis mil catorce votos la rechazaron.

Las numerosas reformas institucionales que contiene reflejan una cosecha de sugerencias y preocupaciones que han sido expresadas en el seno de la Comunidad Europea desde Maastricht, que seguramente se originan en años anteriores. Sin embargo, no sólo constituyen una preocupación actual, sino además encierran una prevención al futuro, sobre todo si llega a incrementarse su membresía.

El texto de las reformas ha incorporado, sin duda alguna, estudios y sugerencias debatidos en Niza, entre los cuales sobresalen, en opinión de los expertos, los siguientes:

- a) El Informe Dehaene, suscrito por el ex primer ministro belga, así como por Jean Luc y Simon David el 10 de octubre de 1999.
- b) La ponencia de Joshua Fisher, presentada en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo del 2000.
- c) Los numerosos estudios aportados por la comisión preparatoria a la presidencia de la UE.

- d) Asimismo, los análisis y comentarios sobre las posibles reformas al Tribunal de Justicia.

La dinámica del Tratado de Niza es tal que sus autores previnieron de antemano una futura conferencia para revisar otros temas oportunamente listados que lleven a modificarlo, la que tendrá lugar en el año 2004.

No sé qué tan pertinente haya sido esta anticipación a los posibles cambios, pues puede provocar celos y suspicacias que lleven a considerar la inutilidad de aprobar un tratado cuya vida será efímera y por un periodo sumamente corto.

Para dimensionar su complejidad y trascendencia basta recurrir al acta final que contiene los instrumentos legales que serán modificados, y que son:

1. Tratado de la Unión Europea.
2. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
3. Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
4. Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Adicionalmente se comprenden varios protocolos de mayúscula importancia, como son:

- A. Protocolo relativo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.
- B. Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea.
- C. Protocolo relativo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- D. Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia.
- E. Protocolos relativos al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- F. Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado de la CECA y del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.
- G. Protocolo sobre el artículo 67 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Debemos añadir, asimismo, que se han incorporado veinticuatro declaraciones que se enumeran individualmente en el Acta Final, y se toma nota de tres más.

Así las cosas, si llega a aprobarse el Tratado de Niza y entra en vigor, será necesario revisar todos los cambios que aparezcan y que dejarán atrás naturalmente toda la descripción y comentarios que hemos hecho sobre la condición actual de la Unión Europea, así como de las demás entidades que conforman a las Comunidades Europeas.

No sería pertinente por ahora adentrarnos en su texto, pues rebasaría las pretensiones de este apartado.

Sin embargo, consignaré algunos puntos particulares siguiendo el trabajo analítico de la profesora de la Universidad de Santiago de Compostela, doctora Elena F. Pérez Carrillo, titulado “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa” (*Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, vol. II, 2002).

“Las principales y más profundas reformas introducidas por este Tratado, han sido las cooperaciones reforzadas y las cuestiones institucionales, seguidas de una ampliación al uso de la mayoría cualificada y la co-decisión” (p. 318).

Las cooperaciones reforzadas —curioso término— significan o constituyen una respuesta a las inquietudes que se han presentado por algunos miembros que desean avanzar más deprisa en los procesos de integración, o bien profundizarlos a cabalidad.

El mecanismo en cuestión no fue de ninguna manera una aportación novedosa, pues ya existía desde Amsterdam, pero ahora se facilita la adopción de las medidas que se aprueben al limitarse el número de votos que será cada vez menor en la medida en que ingresen nuevos miembros.

Adicionalmente, tenemos que también se elimina el voto en el Consejo, y no se exige unanimidad en la Comisión Europea.

En cuanto a las reformas institucionales, se tocan prácticamente todos los órganos fundamentales, como son el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia.

Es notable en lo que corresponde a este último, el cambio aprobado, pues su regulación actual está comprendida en el texto del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, y el cambio consistirá en que se creará un estatuto autónomo y se introducen normas que darán una mayor flexibili-

dad en su aplicación, tanto de los reglamentos de procedimientos del Tribunal de Justicia como del Tribunal de Primera Instancia.

“El Tratado de Niza introduce una nueva arquitectura judicial europea”, sentencia la doctora Pérez Carrillo (p. 327).

Se afrontaron nuevos problemas, particularmente el llamado “déficit demográfico y social de la Unión”, que Alemania ha venido utilizando como herramienta para lograr una mejor posición frente a sus colegas, lo que en opinión de Juan C. Gay Armenteros, es delicado, pues de no resolverse puede “...hacer saltar por los aires el tradicional eje Franco-Alemania que hasta ahora ha sido fundamental para hacer avanzar el proceso de integración de la Unión”.¹²⁸

El profesor Paolo Mengozzi considera también que adolece de algunas deficiencias, ya que faltó resolver “...el establecimiento de una jerarquía entre las diversas categorías de actos comunitarios, la creación de un sistema de defensa común, la integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la Unión Europea”.¹²⁹

No obstante que se sigue caminando, existen temores e incertidumbres de cómo podrá continuar la integración.

“Hay una duda grave de por cuál camino marchará la comunidad ¿se reflejará a un amplio sistema intergubernamental o progresará a una unión más profunda, de corte federal”?, se pregunta el profesor Hanlon.¹³⁰

Tal como concluye la doctora Pérez Carrillo, “El tratado aprobado en Niza ha sido criticado por muchos... No obstante, parece ser el único texto capaz de obtener un acuerdo por parte de los quince en la Conferencia Intergubernamental de 2000” (p. 333).

Habrà que seguirlo de cerca, pues sin duda afectará las actuales relaciones entre México y la UE.

No hay duda de la pertinencia de revisar a fondo los acuerdos que conforman el cuerpo legal de la Europa Comunitaria, máxime con la ampliación de espacios y de miembros, que pronto vendrán a sumarse a lo ya existente.

Vale la pena en este esfuerzo, recordar los diferentes tipos de acuerdos y tratados que las Comunidades Europeas han celebrado a lo largo de

128 Gay Armenteros, Juan, “El proceso de la integración europea: de la pequeña Europa a la Europa de los quince”, pp. 164 y 165. Asimismo, Arellano Conveal, José M., “Alemania, medio siglo después”, *Política Exterior*, Madrid, vol. XV, núm. 79, enero-febrero de 2001.

129 Mengozzi, Paolo, *Derecho comunitario y de la Unión Europea*, trad. Javier Hernández Pons, Madrid, Tecnos, European Secretariat for Scientific Publications, 2000, p. 34.

130 Hanlon, James, *op. cit.*, nota 122, p. 14.

sus casi cincuenta años de existencia, los que han tenido lugar con un número de países tanto con sus ex colonias como con países ubicados dentro de su área de influencia.

Mencionaremos cuáles son éstos:

- 1) Los acuerdos preferenciales que favorecen a las ex colonias de los miembros de la Unión Europea, como pueden ser el Acuerdo de Lome, que abarca a 71 países de África, del Caribe y del Pacífico.
- 2) Acuerdos considerados dentro del “Espacio Económico Europeo” (Noruega, Islandia y Liechtenstein).
- 3) Acuerdos de asociación, como se da en el Convenio de Yaondé con algunos países africanos y Madagascar.
- 4) Acuerdos de asociación particular, como los celebrados con Grecia, antes de integrarse.
- 5) Acuerdos de libre comercio y cooperación, como los celebrados con Bulgaria, Suiza, Israel e Islas Feroe.
- 6) Acuerdos de cooperación con países mediterráneos, como el existente con Marruecos, Túnez, Chipre, Malta y Jordania.
- 7) Acuerdos “europeos” con Bulgaria, Letonia, Lituania y Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania y Estonia.¹³¹

A partir de la Declaración Conjunta México-Unión Europea, del 2 de mayo de 1995, se abrió la posibilidad de añadir un nuevo acuerdo, que sería el primero en cruzar el charco con países no relacionados, tal como sucedió.

Cabe, a la luz de los distintos tipos de acuerdos enumerados, preguntarnos en cuál de ellos se enmarca el nuestro, o bien, si viene a ser uno distinto.

La definición de la esencia jurídica es fundamental, y no sólo conceptual, y menos semántica. Debe hacerse desde un principio, pues se han dado diversas versiones del tratado; así, a fines de 1995 se le mencionaba como un “Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política”, y poco después, en Madrid se habla de “Acuerdo Político Económico y Comercial”. En opinión de expertos en la materia, el único que nos conviene

131 La Cumbre de Copenhague resolvió el 21 de julio de 1993, preparar el ingreso por adhesión, de los países PECO (seis de la Europa Central y Oriental) a los que se sumaron recientemente los países bálticos, cuya consolidación se esperaba sucediera el 31 de diciembre de 1999.

es de Libre Comercio, y el anunciado atentaría contra ciertos temas muy sensibles a la sociedad mexicana.

En varias ocasiones intentamos conocer la respuesta por parte de nuestros negociadores y de las más altas autoridades responsables en reuniones formales de trabajo entre la CONCAMIN y la SE (entonces Secofi), pero no obtuvimos la respuesta correspondiente en su momento. Nos preocupa esta aparente indiferencia ante algo que, a nuestro entender, es de gran importancia para dimensionar con exactitud, no sólo su importancia, sino precisar los derechos y obligaciones que han surgido al ser aprobado, frente al enmarañado, complejo y difícil sistema que conforma la UE.

A la conclusión de las negociaciones del TLCUE podemos suponer que nuestra inquietud concluyó, pues la naturaleza del Acuerdo quedó establecida. Sin embargo, de su análisis, que abordaremos más adelante, no se deriva que se pueda ubicar o colocar en alguno de los tratados celebrados por las Comunidades Europeas.

De manera particular, las obligaciones y compromisos de la Unión Europea se apoyan en los artículos 113, 228-230 y 251, y, desde luego, en las precisiones y acotamientos que la Corte Europea ha venido estableciendo en diversas decisiones judiciales cuando los casos planteados han exigido dicha concreción, como ya se dijo.

Los acuerdos actuales que la Unión Europea ha celebrado han sido objeto de estudio y precisión por parte de la Corte Europea, y el tratamiento a sus contrapartes ha variado, conforme la simpatía y el interés que los europeos tengan en el caso concreto.

Para cualquier interesado en negociar algún convenio con la UE es fundamental conocer de inicio qué ha dicho el Tribunal Jurisdiccional de la Comunidad Europea (TJCE) y qué ha establecido sobre cada tipo de acuerdo, y así saber dónde se mete y qué le conviene.

IX. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU *MODUS OPERANDI*: ÓRGANOS INSTITUCIONALES Y ÓRGANOS DE APOYO¹³²

De entrada, y a efectos de evitar confusiones, recordemos que la Unión Europea es una entidad múltiple, que comprende y cobija diversas

132 Véase, a propósito del tema, Linde Paniagua, Enrique y Mellado Prado, Pilar, *El sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Pirámide, 1999, pp. 31-102.

instituciones y organizaciones en donde están presentes tanto las originales que parten de Roma, como los Estados miembros que conservan su identidad nacional, su soberanía e independencia y otros organismos. Por ello, se entiende que existan órganos supranacionales que conviven con los propios de cada país miembro.

A través de la evolución histórica de la CEE nos percatamos que desde su conformación se tuvo presente la idea de alcanzar una integración lo más amplia posible, para lo cual se partió de una primera fase de contenido económico para irse aproximando cada vez más a una de contenido político.¹³³

El reto ha sido el cómo compartir al mismo tiempo, facultades y competencias nacionales con las supranacionales que surgieron a través de las reformas y transformaciones que fueron sucediéndose.

Actualmente, a partir de Maastricht, podemos distinguir tres planos distintos en los que se mueve la Unión Europea en el más amplio sentido de la palabra, conforme las competencias que se ejercen; éstos son:

1. El plano comunitario, y, por ende, supranacional.
2. El plano de colaboración entre las CE y los Estados miembros.
3. El plano en donde los Estados actúan independientemente como entes soberanos.

Para entender esta realidad, será necesario despojarnos de los conceptos tradicionales del Estado como poder máximo, que ejerce una soberanía absoluta solamente limitada por el derecho internacional.

A partir de los Tratados de Roma se acepta la idea de un futuro mercado común dotado de órganos supranacionales, estableciéndose entidades comunes, como fue el Convenio Relativo a Ciertas Instituciones Comunes a las Comunidades Europeas, firmado también el 25 de marzo de 1957.

Mediante el mismo se modificó el tratado de la CECA, creándose una asamblea y un tribunal comunes. Adicionalmente se establecieron comisiones y consejos comunes.

El resultado fue contar en adelante, con los órganos comunitarios siguientes:

133 Schuman las llamó en 1950 como “parcelas de unidad”.

1. Una Asamblea Parlamentaria Europea, que devino en el Parlamento Europeo;¹³⁴
2. Una Corte Europea de Justicia;
3. Tres Consejos, integrados por funcionarios de los gobiernos estatales, y
4. Tres órganos de carácter ejecutivo: la Alta Autoridad de la CECA y las dos Comisiones de las Comunidades de Roma.

Esta vocación comunitaria vino a consolidarse en los Tratados de Bruselas, de 1965, al fusionarse dichas instituciones, por lo que, como bien afirma Pedro Pablo Miralles Sangro, “...se trata de tres organizaciones internacionales dotadas de personalidad jurídica y fundadas en tres tratados distintos con instituciones comunes”.¹³⁵

Frente a estas entidades jurídicas internacionales de perfil claro y tradicional tenemos ahora a la Unión Europea, que en contraste su perfil es vago y confuso desde la óptica tradicional del derecho.

Los artículos 1o. al 6o. del tratado que la constituye nos dan elementos para suponer de qué se trata, y la *Unión*, como expresamente la denominan, tiene una misión clara que cumplir, estableciéndose al mismo tiempo órganos de autovigilancia (artículo 3o.). Sin embargo, no se la reviste de personalidad jurídica, lo que provoca en sus actuaciones cotidianas problemas por falta de seguridad jurídica, pues actúa como si la tuviera.

Con esta panorámica, su definición y la precisión de su naturaleza jurídica es compleja y difícil de dar.

En consecuencia, lo que intentaremos, siguiendo el pensamiento de diversos analistas consultados, es describir el fenómeno.

Para aquellos abogados no acostumbrados al manejo de asuntos comunitarios provoca vaguedad, ya que, como hemos insistido, tenemos al mismo tiempo a las Comunidades Europeas y a un foro supranacional, que por definición propia no constituye un organismo internacional.

Para mayor complicación tenemos que se define en su artículo primero como una nueva etapa en el proceso unificador de Europa, sin dar mayores elementos para saber exactamente qué es.

134 Sobre el Parlamento Europeo véase Mora Donatto, Cecilia Judith, “El Parlamento de la Europa Comunitaria: organización y funcionamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXXIII, núm. 98, mayo-agosto de 2000.

135 Miralles Sangro, Pedro Pablo, *Principios de derecho de la Unión Europea*, Madrid, Constitución y Leyes, 2000, p. 96.

Inclusive, las propias organizaciones comunitarias originales plantearon retos a los estudiosos y analistas, pues en ese entonces no existía propiamente un “derecho de la integración” o “comunitario”.

El doctor Nicola Catalano, pionero en esta nueva página del derecho internacional, opina sobre las Comunidades Europeas originales lo siguiente:

...fueron proyectados y concebidos como etapas de un ideal que no ha sido nunca abandonado: la creación de los Estados Unidos de Europa... Esto explica la adopción del término “supranacional” adoptado... para indicar la absorción de las soberanías nacionales en una soberanía común... no se quiso crear nada análogo a las uniones internacionales anteriores, sino algo nuevo y diferente...

...las Comunidades Europeas deben ser consideradas no aisladamente sino en conjunto, como elementos convergentes de una integración única...

Concluye el maestro Catalano: “El examen que acabamos de realizar, nos parece demostrar que no se puede comparar a las Comunidades con uniones internacionales. Reconocemos que no se las puede comparar tampoco con verdaderos Estados Federales...”¹³⁶

Invocamos este juicio, pues nos da plena luz para comprender con una visión amplia del proceso integracionista a la Unión, y entender mejor su presencia, subrayada en el párrafo segundo del artículo 1o. del Acta ya citada.

Para otros autores, como Enrique Linde Paniagua, las Comunidades son tres organizaciones internacionales con instituciones comunes; en cambio, la Unión no tiene asideros, pues es fruto de un “derecho de aluvión”, por lo que se puede describir con tres aristas claras: como una denominación que engloba las instituciones y al derecho derivado en ambos conjuntos, como una supraorganización política, y, por último, como una “organización singular de marcado carácter interestatal”.¹³⁷

Para el profesor Raúl Trujillo Herrera, la Unión Europea

...cuenta con una naturaleza jurídica *sui generis*, con afinidades con una organización internacional si bien supera este estadio de cooperación internacional y con elementos propios de un estado federal.

136 Catalano, Nicola, *op. cit.*, nota 125, p. 95.

137 Linde Paniagua, Enrique, *op. cit.*, nota 132, p. 95.

Se trata de una Comunidad de Estados y pueblos, respetuosa con las diversidades nacionales... y configurada por los principios propios de un Estado de Derecho, de una democracia.¹³⁸

Para el profesor Vicente Montemayor Cantú: “La Comunidad es, desde varios ángulos de vista, un fenómeno jurídico: es primeramente una creación jurídica; es también una fuente de derecho y es finalmente un ordenamiento legal”.¹³⁹

Don Paolo Mengozzi, después de analizar diversas corrientes de pensamiento, estima que la Unión realiza y cumple con múltiples tareas que le han ido permitiendo avanzar gradualmente en sus tareas y actividades que le llevarán a alcanzar sus metas integracionistas, por lo que “...no hay motivo para descartar que la Unión venga a constituir un distinto ente internacional”.¹⁴⁰

Como se puede apreciar de las opiniones citadas, que son parte de un número mayor, se nos presenta un panorama diverso y, coloquialmente hablando, “variopinto”. No han faltado, desde luego, otras explicaciones que encierran o pretenden, al menos, teorías originales y aun revolucionarias, como es el caso de lo que nos dice el profesor Guy Isaac, al sostener que:

...la Comunidad no alcanza, al mismo tiempo que la supera, la fase de la confederación.

Además si se presentan ciertas características del estado federal..., las Comunidades difieren de él radicalmente en otros puntos.

...los Estados miembros de las Comunidades no han renunciado a su capacidad de actuar como sujetos de derecho internacional.

La Comunidad es un poder público común y como tal independiente... de los Estados.

Todo lo anterior le prepara el camino para llegar a una tesis compartida por otros autores, consistente en que:

Las competencias atribuidas a las Comunidades no son abandonadas, sino ejercidas en común; las mismas son confiadas a unas “instituciones comunes” que por su composición y sus normas de funcionamiento, están dis-

138 Truillo Herrera, Raúl, *op. cit.*, nota 105, pp. 111-116.

139 Montemayor Cantú, Vicente, “Aspectos jurídicos de la Comunidad Europea”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 23, 1994, p. 300.

140 Mengozzi, Paolo, *op. cit.*, nota 129, p. 70.

puestas de tal modo que todos los miembros tengan conciencia de participar en ellas...

Finalmente, claro está, es este ejercicio en común de las soberanías lo que legitima y hace soportables las inevitables limitaciones de soberanía inherente al establecimiento del sistema comunitario.¹⁴¹

Ciertamente que esta postura atenta contra el concepto tradicional de soberanía, lo que no debe extrañarnos, toda vez que ya quedó superada la versión que hasta hace pocos años imperaba; es más, "...el concepto tradicional de Estado nacional y consecuentemente el de soberanía deben ser sometidos a un proceso continuo de análisis a fin de estar ciertos de qué conceptos estamos hablando y en qué medida deberán servir para la negociación de futuros tratados internacionales", como bien dice el doctor Leonel Pereznieta Castro en su estudio "Elementos para la redefinición del concepto de soberanía" (*Liber Amicorum. Homenaje a la obra científica y académica de la profesora Tatiana B. de Maekelkt*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, t. I, 2001, p. 471).

La reordenación mundial a partir de los años cincuenta, el fenómeno de la globalización y de la integración, han sacudido al concepto habitual de soberanía. Sin embargo, esto no debe llevarnos, en mi opinión, a suponer un ejercicio compartido de la misma, pues contradice en principio a la integración.

Así también, no hay la menor duda de que el acto que llevan a cabo los miembros de las comunidades europeas, al despojarse de fracciones de su competencia para trasladarlas a los órganos comunitarios, es definitiva, y como se ha sostenido por los analistas, su titularidad es irrecuperable.

En los primeros años de vida de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia común estableció de manera enfática en el caso *M. Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, asunto 6/64 del 6 de julio de 1964, que: "...la transferencia operada por los Estados de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario... implica una limitación definitiva de sus derechos soberanos".¹⁴²

141 Isaac, Guy, *Manual de derecho comunitario general*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 2000, pp. 435-437.

142 Véase la sentencia del caso citado como anexo a la obra de Trujillo Herrera, Raúl, ya citada.

De manera enfática esta tesis se ha venido ratificando, como lo demuestra la definición que el TJCE hiciera en su dictamen 1/91 del 14 de diciembre de 1991, al afirmar lo siguiente:

21. Por el contrario, el Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitutiva de una Comunidad de Derecho. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Tratados Comunitarios han creado un nuevo ordenamiento jurídico a favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados Miembros, sino también sus nacionales (v., en especial, la st. de 5.2.63, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. p.1).¹⁴³

En consecuencia, ¿cómo puede ejercer conjuntamente el miembro con las comunidades europeas, una facultad que ya no tiene? La única forma sería por delegación, mandato o traspaso que le hiciera el órgano comunitario receptor, lo que está fuera —al menos hasta ahora— de toda posibilidad.

La tesis de la soberanía compartida me parece, dicho con respeto, que es insostenible, y va tanto contra el espíritu como contra la letra de los tratados comunitarios y de la interpretación que el Tribunal Europeo ha venido efectuando.

Hay que aceptar que estamos frente a un fenómeno nuevo que se inserta en un mundo también novedoso y que constituye una respuesta frontal a las exigencias de la globalización que a la creación de la CECA en 1951 fue perfectamente comprendida y expresada en el Preámbulo del Tratado Constitutivo al establecer que: “Resueltos... a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda, enfrentados por divisiones sangrientas y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido” (párrafo sexto).

La congruencia del párrafo anterior con el artículo I del Tratado de la Unión Europea firmado 41 años después no deja lugar a dudas ni interpretaciones de su concepción, pues afirma que: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (segundo párrafo).

¹⁴³ Véase en anexo al presente: *Avis 1/91, Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité CEE*, vol. 20, núm. 37, p. 757. Se citará como *Avis 1/91*.

La Unión Europea, como se desprende de sus primeros artículos constitutivos mencionados, es prácticamente un foro que recibe a sus miembros para concertar acciones, o bien para cumplir con tareas exclusivas que le han sido encomendadas, pues merced al “Tercer Pilar” lo puede hacer hacia el exterior, como una sola entidad que sin cumplir con los formalismos y exigencias jurídicas ordinarias, tiene presencia definitiva frente a los terceros y un peso específico grande en la comunidad internacional.¹⁴⁴

La reflexión que el maestro César Sepúlveda nos formula al evaluar las organizaciones europeas es muy clara:

Las enseñanzas que se desprenden de las diversas organizaciones internacionales del Viejo Continente, son muy provechosas. Demuestran que las delegaciones de soberanía a un cuerpo supranacional aunque sea de carácter limitado, operan sin mayor quebranto ni dificultad... Pero sobre todo, indican que la base de toda organización internacional para que funcione correctamente, radica en un fin común, y en el propósito de cada miembro de preservar la unidad y mantener con entusiasmo el *animus communitaris*, o sea, la idea asociativa.¹⁴⁵

En síntesis y de acuerdo con el profesor de la Universidad de Niza, doctor Jöel Rideau:

La perspective d’union, dans laquelle se situe la construction européenne, lui donne son originalité par rapport aux autres modalités des relations entre États. Le droit communautaire, parfois qualifié de supranational, peut difficilement être rattaché à des catégories existantes. Il diffère du droit international classique régissant les relations entre États, qui est purement relationnel. Il se distingue du droit des organisations internationales traditionnelles par sa complexité et par ses caractéristiques. Il ne constitue pas pour autant un droit fédéral: la construction européenne rassemble des États souverains et demeure par ses fondements de nature interétatique. Ce dernier caractère affecte, en particulier, de manière très nette le droit des deux autres piliers de l’Union européenne.¹⁴⁶

144 Las ideas de Winston Churchill sobre los Estados Unidos de Europa conformando una federación acabó prevaleciendo.

145 Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1991, p. 385.

146 Rideau, Jöel, *Le droit de l’Union Européenne*, París, Presses Universitaires de France, 1995, p. 4.

Como colofón a lo anterior, citamos el juicio lapidario que la reconocida experta en estos temas, la doctora Mangas Martín, formula a propósito: “El TUE seguirá siendo lo que es hoy; como lo calificué ya hace tiempo, es un Tratado de Tratados incomprensible y poco manejable”.¹⁴⁷

Establecido lo anterior, nos referiremos a continuación a los órganos y a la forma de operar que tienen, y consignaremos, cuando sea pertinente, sus rasgos fundamentales.

Órganos institucionales y órganos de apoyo

Algunos de los órganos ya existentes cambiaron de nombre y otros lo conservan; así, tenemos a los siguientes:

- A. La Comisión Europea.
- B. El Consejo de la Unión Europea.
- C. El Parlamento Europeo.
- D. El Consejo Europeo.
- E. El Tribunal o Corte de Justicia.
- F. El Tribunal de Cuentas.
- G. El Comité Económico y Social.
- H. El Comité de las Regiones.
- I. Banco Europeo de Inversiones.
- J. Banco Central Europeo.

A. La Comisión Europea

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE y la representa formalmente. Vela por la correcta aplicación de los tratados y por el cumplimiento de las decisiones de las instituciones. Propone y ejecuta las políticas comunitarias a través de directivas y resoluciones, que son adoptadas de forma colegiada y por mayoría simple.

También actúa como órgano normativo, pues propone legislación, tiene poderes de investigación y puede ejercer recursos legales contra los Estados miembros o las sociedades que violen la legislación de la comu-

¹⁴⁷ Mangas Martín, Araceli, “Estudio preliminar”, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 28.

nidad. La Comisión administra el presupuesto de la CE y representa a ésta en las negociaciones comerciales.

Los veinte comisarios (dos por cada uno de los siguientes países: Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido y uno por cada uno de los otros Estados miembros) son nombrados por unanimidad por los países miembros de la CE. Estos comisarios, nombrados en un principio por cuatro años y por cinco a partir de 1995, prestan juramento ante la Corte de Justicia y trabajan para el interés de la Unión, independientemente de sus gobiernos nacionales. Desarrollan políticas específicas en función de los intereses de la UE, a la cual representan en las relaciones exteriores.

Entre las áreas de trabajo de los comisarios se cuentan la agricultura, la energía, la industria, la investigación, las políticas sociales y regionales, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

Dada la multiplicidad de tareas a realizar, y a efectos de comprender mejor su área de competencia y la naturaleza de sus atribuciones, podemos reagruparlas siguiendo las propuestas del doctor Louis Cartou,¹⁴⁸ en tres grandes campos:

- a. La presentación y elaboración de la política comunitaria.
- b. La ejecución y cumplimiento del tratado y de los reglamentos y resoluciones emanados del mismo.
- c. La representación de la comunidad.

En ejercicio de esta tercera atribución deberá negociar los acuerdos de la Comunidad con los terceros países o agrupaciones de los mismos. Sobre este tema, la definición del comercio exterior contenida en los artículos 131 y 133.1 del Tratado y el acotamiento que la Corte Europea ha establecido, son el marco legal de su actuación, por lo que su conocimiento es básico.

Una actividad de menor relieve, pero que constituye “una parte importante de las energías de la Comisión está dedicada a actividades... de gestión de los recursos de la Comunidad y de las interacciones financieras por las mismas”, según nos dice Paolo Mengozzi,¹⁴⁹ consistentes en la gestión de fondos establecidos para la realización de políticas comunes: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regio-

148 Cartou, Louis, *L'Union Européenne*, París, Dalloz, 1996.

149 Mengozzi, Paolo, *op. cit.*, pp. 96 y 97.

nal (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGGA) y otros más.

Con sede en Bruselas, su presidente y vicepresidente son elegidos entre sus miembros. El Tratado de Maastricht establece que deberá contarse con la opinión del Parlamento al nombrar al presidente y a los funcionarios de la Comisión por un periodo de cinco años, y que la misma sólo podrá entrar en funciones previa aprobación por parte del Parlamento, para reforzar los vínculos entre la Comisión y el mismo.

El personal administrativo de la Comisión, situado tanto en Bruselas como en Luxemburgo, incluye alrededor de veinte mil personas, repartidas entre más de 25 direcciones generales.

Es de remarcarse que las facultades propositivas en materia de legislación están regidas por el principio de subsidiaridad, o sea que la Unión Europea sólo actuará cuando sus tareas sean más eficientes que si las desempeñaran individualmente sus miembros.

Dada la importancia del principio de subsidiaridad, que viene a constituir en cierta manera una balanza y contrapeso en el proceso integracionista, vale la pena citarlo textualmente:

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyen el presente Tratado y los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiaridad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y por consiguiente puedan lograrse mejor... a nivel comunitario.

La Comunidad se ha pronunciado sobre este principio en varias ocasiones, como ha sucedido en la Declaración del Consejo Europeo de Birmingham, del 16 de octubre de 1992; así también en el Enfoque General de la Aplicación por el Consejo del Principio de Subsidiaridad y del Artículo 3B del TUE¹⁵⁰ y en otros.

Hasta ahora aparentemente la Comisión había cumplido más o menos con sus tareas; sin embargo, comenzó a sufrir fisuras a raíz de una denuncia hecha en contra de la oficina de ayuda humanitaria de la comunidad europea (ECHO), que apareció el 24 de agosto de 1998 en *La Mosa*, diario modesto de Bruselas en lengua francesa, acusando a un alto funciona-

150 Publicado en el *Boletín CE* de 12 de octubre de 1992.

rio de manejos equivocados o “impropios”, como ahora se diría, utilizando su influencia en beneficio de su familia.

El asunto se manejó erróneamente y culminó con la renuncia el pasado 15 de marzo de 1999, de los veinte comisarios en pleno, pues varios resultaron reos de delitos similares a consecuencia de la investigación llevada a cabo.¹⁵¹

Es una prueba importante para la burocracia europea-comunitaria, y sin duda provocará efectos en una reestructuración institucional de los órganos operativos.¹⁵²

B. *El Consejo de la Unión Europea*

Es el órgano encargado de fijar las políticas concretas de la Unión. Está integrado por los ministros de cada uno de los quince países miembros, con facultades suficientes para obligarlos. El Consejo decide sobre la base de las proposiciones de la Comisión y se reúne en Bruselas o Luxemburgo.

Los participantes en las reuniones varían según los temas en el orden del día. Por ejemplo, los ministros de Agricultura deciden sobre cuestiones agrícolas; los ministros de Economía, sobre temas económicos y monetarios, y así los demás. El ministro de Asuntos Exteriores está considerado como el “principal” representante de su país en el Consejo, y garantiza la coordinación del trabajo más especializado de sus colegas.

Los ministros representan y defienden los intereses de sus países respectivos y a la vez buscan la concertación de acuerdos favorables a los objetivos de la Unión, así como resolver sus diferencias internas.

Una de las reformas más importantes que trajeron consigo el Acta Única y el Tratado de Maastricht ha sido la generalización del voto del Consejo por mayoría calificada o cualificada, como expresamente se dice en el artículo 205.2, para decisiones que antes se tomaban solamente por unanimidad.

151 Mergier, Anne Marie, “La Comisión Europea, en su peor crisis política por la renuncia de sus 20 integrantes”, *Proceso*, México, 1168/21 de marzo de 1999, pp. 42-44.

152 Para el ejercicio de sus tareas se deberá observar lo establecido en el *Reglamento Interno de la Comisión*, de 17 de febrero de 1993, y en la *Declaración sobre la Organización y Funcionamiento de la Comisión*, añadida por el Tratado de Amsterdam.

En general, es suficiente la mayoría simple, salvo disposición en contrario; en este caso los votos de los miembros se ponderarán de la manera siguiente:

| | |
|--------------|----|
| Alemania | 10 |
| Austria | 4 |
| Bélgica | 5 |
| Dinamarca | 3 |
| España | 8 |
| Finlandia | 3 |
| Francia | 10 |
| Grecia | 5 |
| Irlanda | 3 |
| Italia | 10 |
| Luxemburgo | 2 |
| Países Bajos | 5 |
| Portugal | 5 |
| Reino Unido | 10 |
| Suecia | 4 |

La unanimidad o el consenso se reserva para asuntos de gran importancia comunitaria, como impuestos, industria y fondo regionales o sociales. Así, desde el 1o. de enero de 1995 existen 87 votos, cuya mayoría simple es de 44, y la calificada de 62.

La presidencia del Consejo, y a la vez de la UE, la ejerce de manera rotativa cada país miembro, en la persona de su ministro de Asuntos Exteriores o de su jefe de gobierno, por un periodo de seis meses, previéndose en el calendario que en 1999 sea ejercida por Alemania y Finlandia; en el año 2000 por Portugal y Francia; en el 2001 por Suecia y Bélgica, en el 2002 por España y Dinamarca, respectivamente, y en el 2003 por Grecia.

C. El Parlamento Europeo

El órgano legislativo más importante lo constituye el Parlamento Europeo, que fue creado desde los Tratados de París, pero formalizado en cuanto al papel comunitario general en el Tratado de Roma del 25 de

marzo de 1957 y ratificada su condición en el Tratado de Bruselas del 8 de abril de 1965.

En el actual Tratado de Maastricht se recogió al Parlamento, que originalmente se denominaba “Asamblea Parlamentaria Común”, establecida en la CECA a sugerencia de Jean Monet, con el mandato expreso de que ejerciera un control democrático sobre la Alta Autoridad.

El actual Parlamento funciona respetando la estructura institucional, pero sus atribuciones y funcionamientos se han ampliado, profundizado y matizado en el Tratado de Amsterdam (artículo 189).

Dicho órgano comunitario tiene un carácter de representación popular de todos los ciudadanos que conforman a la Comunidad Económica Europea, a partir de la decisión del Consejo, del 26 de septiembre de 1976, pues se estableció una fórmula de sufragio universal, operante desde su entrada en vigor en 1979. Se puede sostener que es desde ese año, el órgano auténticamente producto de una elección por sufragio universal directo de todos los ciudadanos de Europa.

Por lo tanto, los partidos políticos que operan en los países miembros adquieren un carácter propiamente extranacional, y sus candidatos pueden aspirar a ocupar los escaños legislativos conforme la “cuota” convenida en la reunión que tuviera el Consejo Europeo de Edimburgo, el 11 de diciembre de 1992.

Durante su función, los parlamentarios gozarán de inmunidades y privilegios, descritos detalladamente en el texto del Tratado de Bruselas, y, en consecuencia, tiene un estatuto jurídico particular frente a las autoridades de sus países de origen y también en el territorio de los demás Estados miembros.

Llevan a cabo reuniones ordinarias el segundo martes de marzo de cada año, así como reuniones extraordinarias, según se acuerde en su oportunidad, por la mayoría de los miembros o a petición del Consejo o de la Comisión.

La sede del Parlamento se ubica en Estrasburgo para llevar a cabo las sesiones plenarias ordinarias, y en Bruselas las que sean adicionales.

Operará también a través de comisiones temporales siempre y cuando lo soliciten al menos la cuarta parte de sus miembros, que básicamente sesionan en Luxemburgo, y éstas tienen una tarea muy importante, pues sirven de enlace entre las diversas sesiones ordinarias y extraordinarias.

Se conforma de 626 parlamentarios, cuyo encargo dura cinco años.

La composición del Parlamento es la siguiente:

| <i>País</i> | <i>Sitiales</i> |
|--------------|-----------------|
| Alemania | 99 |
| Austria | 21 |
| Bélgica | 25 |
| Dinamarca | 6 |
| España | 64 |
| Finlandia | 16 |
| Francia | 87 |
| Grecia | 25 |
| Irlanda | 15 |
| Italia | 87 |
| Luxemburgo | 6 |
| Países Bajos | 31 |
| Portugal | 25 |
| Reino Unido | 87 |
| Suecia | 22 |
| <i>Total</i> | <i>626</i> |

Eventualmente, el número de parlamentarios puede incrementarse, pero nunca sobrepasar los 700, tal como se previene en el artículo 189 del Tratado de Amsterdam.

Podemos consignar que los grupos políticos más destacados han sido el Socialista Europeo (PSE), el Partido Popular Europeo (PPE), el Liberal Democrático y Reformador (ELDR), el Democrático Europeo (RDE), el Verde (V), el Izquierda Unitario Europeo (CUE), Alianza Radical Europea (ARE), Forza Europa (FE), Europa de las Naciones (EDN), la Coalición de Izquierdas, el denominado “Arco Iris” y los independientes no inscritos.

La fuerte presencia de los socialdemócratas, que actualmente gobiernan trece de los quince miembros, también se refleja en el órgano Legislativo, pues de 624 curules ocupan 217.

Su área de competencia se puede distinguir en cinco grandes sectores:

- a. El normativo
- b. El presupuestal
- c. El control político

d. Legislativo

e. En materia de integración de otros órganos comunitarios

A partir del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, el Parlamento adquirió una fuerte presencia en la toma de decisiones, de tal manera que viene a constituir un verdadero contrapeso a las acciones ejecutivas de los demás órganos, distinguiendo su importancia cuando se trata de la adhesión de nuevos miembros.

Otra actividad no tradicional se ubica en su capacidad actual de colaborar activamente con la Corte de Justicia en sus tareas jurisdiccionales, y se le ha dado una gran fuerza para anular decisiones del Consejo o de la Comisión a través de un recurso establecido como una posibilidad de que los ciudadanos directamente presenten sus quejas cuando estimen serias violaciones a sus derechos elementales.

Se establece una oficina denominada “Defensoría del Pueblo”, que se deberá conformar de acuerdo a como lo determine el Parlamento, y su función será la de recibir y tramitar las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de residentes o simplemente que tengan su domicilio social en el territorio de cualquier miembro, y cuya causa sea la deficiencia en la administración de las instituciones u órganos comunitarios (artículo 195).

Para cumplir debidamente con sus tareas se han establecido comisiones que laboran constantemente, subcomisiones, comisiones temporales y grupos de trabajo.

A efectos de conocer los principales temas de que se ocupa el Parlamento enumeraremos las principales comisiones:

1. Comisión Política.
2. De Agricultura y Desarrollo Rural.
3. De Presupuestos.
4. Económica, Monetaria y de Política Industrial.
5. Energía, Investigación y Tecnología.
6. Relaciones Económicas Exteriores.
7. Jurídica y de Derechos de los Ciudadanos.
8. Asuntos Sociales y Empleo.
9. Política Regional.
10. Transportes y Turismo.
11. Medio Ambiente, Sanidad Pública y Defensa de los Consumidores.

12. Juventud, Educación, Medios de Comunicación, Deportes y Cultura.
13. Desarrollo y Cooperación.
14. Control de Presupuesto.
15. Institucional.
16. Reglamentación, Comprobación de Poderes e Inmunidades.
17. Derechos de la Mujer.
18. Peticiones.
19. Libertades Públicas y Asuntos Interiores.
20. Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa.

D. El Consejo Europeo

Es pertinente señalar que se trata de otro órgano cuya denominación es parecida a la del Consejo de Ministros de la Unión Europea, pero con funciones y objetivos diversos. Así, el Consejo Europeo de rige por el TUE, mientras que el Consejo de Ministros lo hace por el TCE; ambos tienen un secretario general común (artículo 207 del TCE).

Los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de la UE y el presidente de la Comisión se reúnen al menos dos veces por año en Consejo Europeo con el objetivo de estudiar las cuestiones mayores relativas al desarrollo interno y a la acción exterior de la Comunidad en lo relativo a relaciones con los terceros, y seguridad. El Consejo no puede legislar, pero sus conclusiones escritas sirven como impulso y orientación.

Su creación parte de la Conferencia de Jefes de Estado celebrada en París del 9 al 10 de diciembre de 1974, y tuvo como inspiración, a mi ver, al Consejo de Europa.¹⁵³

El artículo 2o. original, sustituido por el artículo D y modificado por el artículo 4o. del Tratado de la Unión Europea, se ocupa expresamente del mismo, y lo considera como órgano de la Unión Europea, cuya competencia, como señalamos, abarca los tres pilares de la Unión. La esencia de sus funciones es de naturaleza política, y de ello depende el desarrollo comunitario.

¹⁵³ Creado en Londres el 5 de mayo de 1949 al terminar la Segunda Guerra Mundial, constituyó, en ese momento, el receptáculo de las inquietudes de los Estados europeos por estrechar sus nexos, lastimados por los hechos bélicos. Los miembros originales fueron el Benelux, Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia. Véase: *Petit Manuel du Conseil de l'Europe*, Estrasburgo, 1954.

El primer párrafo reza así: “El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales”.

Sus integrantes necesariamente serán del más alto nivel, o sean los jefes de Estado o de gobierno, asistidos por sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores.

E. El Tribunal o Corte de Justicia

El Tribunal o Corte de Justicia, con sede en Luxemburgo, es de hecho la Corte Suprema de la Unión. Su función principal es hacer respetar la aplicación de los Tratados de la CE.

Como institución judicial dirime los conflictos, interpreta las legislaciones de la CE y de la CECA y estatuye sobre las cuestiones jurídicas relativas a los tratados de la Comunidad que promueven las instituciones de la UE, los Estados miembros o los ciudadanos. Sus decretos tienen fuerza ejecutoria en toda la Unión. Tal como afirma Louis Cartou, es “Un órgano contencioso de plena jurisdicción”.¹⁵⁴

El Tribunal de Justicia está conformado por quince jueces, uno por cada miembro de la Unión, asistidos por ocho abogados generales, siendo cinco nombrados por los miembros mayores (Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia). Los dos grupos son nombrados de común acuerdo por un periodo de seis años, por los gobiernos de los países miembros.

Hubo anteriormente un noveno abogado general, pero desde el momento de su designación fue de carácter temporal, ya que su encargo se calendarizó del 1o. de enero de 1995 al 6 de octubre del 2000 (artículo 222 del TCE).

Tanto los jueces como los abogados generales deben ser profesionistas destacados, cuya independencia de criterio esté fuera de toda duda, y ostentan las calificaciones necesarias para ocupar el cargo. No es requisito esencial formar parte del Poder Judicial de su país, pues basta ser un jurista destacado y reconocido para que su gobierno lo proponga.

Al fin del periodo sexenal para el que se designa a los jueces pueden ser reelectos al igual que los abogados generales, con excepción de los procedentes de los llamados miembros menores.

154 Cartou, Louis, *op. cit.*, nota 148, núm. 74, pp. 169 y 179.

El presidente del Tribunal es designado por y entre el sínodo de los quince jueces, y desempeñará su cargo por sólo tres años, pero su mandato será renovable.

Los jueces durarán seis años en su puesto, pero su nombramiento se establecerá de tal manera que cada tres años haya cambios parciales.

La tarea del presidente es la de administración y manejo de la Corte. Será quien adjudique cada caso a los jueces y designe asimismo al abogado general para el asunto, quienes, a su vez, también de manera similar a la de los jueces, serán electos.

Ordinariamente la Corte sesiona en forma colegiada, bien por Salas con quórum diverso, que va de tres, cinco o hasta siete jueces, o bien en Pleno cuando lo solicite un miembro o una institución de la comunidad, requiriéndose un quórum de nueve jueces. Por excepción, el presidente podrá actuar en forma individual.

Por cuanto a los abogados generales, su tarea es importante para que los asuntos planteados al Tribunal caminen, pues se encargarán de estudiar y presentar de manera sucinta el asunto ante la Corte. Su nombramiento, duración de cargo y posibilidades de reelección será igual a la de los jueces (artículo 223).

La presentación será oral, y posteriormente deberá preparar un proyecto de sentencia que podrá ser aceptado o bien modificado, o aun rechazado, ya que no tiene carácter de obligatorio para los jueces; empero, es seguido en sus términos la mayoría de las veces.

Tanto la presentación como el proyecto escrito pueden formularse en cualquiera de los idiomas oficiales de la Comunidad, pues se consideran lenguas “de procedimiento” y aun en “irlandés”, es decir, el gaélico, lengua heredada de los celtas, y que se habla en Irlanda, sobre todo en el sur y en el oeste de la isla, así como en ciertas regiones de Escocia.

El idioma o lengua de trabajo es el francés, que deberán utilizar tanto los jueces en sus deliberaciones, como los integrantes de la burocracia judicial.

Además de las funciones anteriores, supervisa la legalidad de la actuación del Consejo y de la Comisión, y decide las cuestiones de derecho comunitario que le presentan los tribunales nacionales.

Siguiendo la clasificación que hace el profesor Raúl Trujillo H. de las atribuciones del TJCE, veremos que se ocupa de:

- a. Los recursos interpuestos por la Comisión o por los miembros que tengan como causa violaciones al derecho comunitario.

- b. Los recursos interpuestos por los miembros contra los órganos institucionales de la Unión Europea y el Banco Central Europeo.
- c. Recursos que los particulares esgriman contra actos de las instituciones europeas.
- d. Recursos relacionados con las indemnizaciones.
- e. Litigios entre los miembros cuando los defieran al TJCE.
- f. En casos de consultas.
- g. Sobre la compatibilidad de los acuerdos suscritos por las CE con los órganos comunitarios.
- i. Procesos por ilegalidad en los actos de cualquiera de los miembros.¹⁵⁵

A través de sus decretos, la Corte de Justicia contribuye a la elaboración de una jurisprudencia de derecho comunitario, que tiene consecuencias en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. La Corte ha participado tanto en juicios relacionados con quejas presentadas por particulares, como en hacer respetar ciertos principios impuestos por los tratados, tales como la igualdad de salarios entre hombres y mujeres, el libre ejercicio profesional y otros temas más de interés de los particulares.

Las sentencias que pronuncie el TJCE sobre temas comunitarios prevalecerán sobre las decisiones de los tribunales nacionales, de ahí que se diga que en esta medida realiza también una función que materialmente es legislativa.

El incremento de las actividades del Tribunal provocó rezago en la resolución de los casos planteados, pues en promedio tardaban 23 meses en ser resueltos, lo que llevó a que se previniese la creación de “..un órgano jurisdiccional de primera instancia a petición del Tribunal de Justicia y por decisión unánime del Consejo previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo (Acta Única Europea, artículos 4o. y 11)”.

Este órgano, así definido por el profesor Ramón Tamames,¹⁵⁶ conocerá de ciertos recursos interpuestos por los afectados, sin perjuicio del recurso procedente ante el Tribunal de Justicia.

La denominación formal es “Tribunal de Primera Instancia”, y su establecimiento data del 28 de octubre de 1988 (artículo 225), conforme la decisión del Consejo de esa misma fecha. Su reglamento de procedimien-

155 Trujillo Herrera, Raúl, *op. cit.*, nota 105, pp. 156-162.

156 Tamames, Ramón, *op. cit.*, nota 101, p. 99.

to fue promulgado el 2 de mayo de 1991, y ha sufrido algunas modificaciones, siendo la más reciente la del 23 de abril de 1997.

Se compone de quince jueces, quienes deberán reunir los mismos requisitos que los de la Corte, y sus tareas están previstas en su propio estatuto, similar al de la Corte, operando colegiadamente en cámaras de tres o cinco jueces, o bien en plenarias.

Sin embargo, no tienen abogados generales en el manejo ordinario de los asuntos, y sólo se nombra cuando la complejidad del caso lo amerita. En sesiones plenarias sí se acostumbra contar con el auxilio de este funcionario.

La competencia de la Corte se ha ido ampliando, pues de limitarse en su origen a temas internos administrativos, o bien a planteamientos presentados por personas físicas o morales en contra de alguna institución comunitaria, se comprenden, a partir de 1994, asuntos en contra de las instituciones comunitarias.

Se ha considerado por algunos estudiosos del tema, como el profesor James Hanlon, ya mencionado, que inclusive aquellos que deben plantearse directamente ante la Corte Europea de Justicia, pueden eventualmente, y, con la conformidad de las partes, irse también a la Corte de Primera Instancia.¹⁵⁷

La única prevención en cuanto a la limitación se encuentra en que la misma no podrá actuar en audiencias preliminares sobre reglamentos o mandatos.

El Tribunal de Primera Instancia (TPI), por definición de la Ley, particularmente en el artículo 225 del TCE, ya citado, y conforme la decisión del Consejo del 24 de octubre de 1988, es un agregado al TJCE, lo que significa, a juicio de Enrique Linde y Pilar Mellado, que: "...el Tribunal de Primera Instancia no es una nueva institución comunitaria, sino un órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pero totalmente integrado... en el aparato jurisdiccional comunitario, el cual sigue siendo único..."¹⁵⁸

Hemos asentado que la tarea de la Corte va más allá que ejercer una tarea de resolver conflictos ante violaciones posibles a la Ley, sino que, al resolver el caso, es decir, "determinar la verdad legal", lleva a cabo una tarea creativa, pues está integrando, en cierta forma, al derecho comunitario.

157 Hanlon, James, *op. cit.* nota 122, núm. 69, p. 38.

158 Linde Paniagua, Enrique y Mellado Prado, Pilar, *op. cit.*, nota 132, p. 91.

La trascendencia de sus actos es enorme, pues el derecho comunitario prevalece sobre los derechos nacionales, y debe acatarse en cada uno de los Estados miembros.

La supremacía del derecho comunitario, siendo inobjetable en su enunciado, es compleja en su aplicación y aceptación.

Entre otras razones está la necesidad de entender y aceptar que sobre los intereses nacionales comprendidos en un espacio territorial están los comunitarios, que encierran necesariamente inquietudes y beneficios para cada miembro de la comunidad.

La factibilidad está sujeta además a que exista una plataforma común de elementos, no sólo económicos, pese a la elemental igualdad de condiciones de bienestar, sino otros culturales, históricos, sociales, etcétera.¹⁵⁹

El papel que juega el derecho es de cohesión, lo que explica la llamada “Doctrina del efecto directo”, que significa la posibilidad legal que tienen los individuos de invocar al derecho comunitario en sus tribunales nacionales, lo que permite que los Estados miembros lo apliquen y lo incorporen a sus legislaciones propias.

“Los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creado son, en particular, su primacía con respecto a los Derechos de los Estados Miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos”.¹⁶⁰

En el prólogo de la obra de Nicola Catalano que hemos citado anteriormente, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) establece, a propósito del papel del derecho en un proceso de integración económica, lo siguiente:

La función del derecho en este tipo de procesos es fundamentalmente formalizar un acuerdo de base entre Estados Soberanos por el que se planifica un proceso de alcance limitado, se fijan las condiciones y plazos en que se implementará este acuerdo y se establecen las reglas por las que eventualmente se modificará el acuerdo o dejará de tener efectos para alguno o todos los Estados participantes.

Concluye el prólogo señalando: “Deberá ser consciente de que el único camino que la historia aconseja es el de una integración voluntaria

159 Sobre el tema véase Molestina Zavala, Oswaldo, “La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad jurídica”, *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Madrid, IHLADI, núm. 15, 2001, pp. 238-245 y 249-255.

160 *Avis 1/91*, vol. 20, núm. 37, p. 757.

y de derecho, en la cual la norma jurídica sea un instrumento al servicio de la acción integradora, y cumpla su finalidad esencial de asegurar una justa distribución de las cargas y beneficios que el proceso necesariamente implica”.¹⁶¹

El distinguido jurista norteamericano Robert E. Herzstein, profesor de derecho de comercio internacional en la Universidad de Harvard, nos hace partícipes de sus reflexiones sobre el papel del derecho y de los abogados en la era de los acuerdos multilaterales de comercio internacional, destacando la importancia que reviste el derecho de la integración, y de la necesidad de desarrollar todo un sistema regulatorio de estos movimientos de alto contenido económico. Sostiene que: “Lawyers could play a crucial role in building this new system of rules...”¹⁶²

Si así opinaba hace más de veinte años contemplando el futuro desde la perspectiva norteamericana, con pleno conocimiento de la experiencia profesional de sus colegas, con mayor razón lo decimos quienes apenas nos iniciamos en estos campos, que, considero, son tan ajenos a nuestra cultura jurídica.

La convicción de que sólo el derecho podrá realmente auspiciar la integración de los países que así lo desean superando conceptos tradicionales, sobre todo políticos, debe profundizarse y ampliarse, evitando el énfasis de que se logrará cuando no haya fronteras entre los países creándose bloques sólidos con esta madurez pretendida, y así se verá un día, por ejemplo, nos dice el profesor Kees Jan Kuilwijk: “Dichas unidades podrán incluir, por ejemplo mexamérica conectando el norte de México con el sur de los Estados Unidos, el sur de China en una integración total con Taiwan, Hong-Kong y Guanzhow y Europa incluyendo los Estados del Este e inclusive Rusia y las Nuevas Repúblicas de la antigua Unión Soviética”¹⁶³ (traducción del autor).

La ilustración pretende ejemplificar su dicho, y, salvo la mala idea de Mexamérica, muestra el impulso que se le da a un solo concepto: el económico, pero al mismo tiempo atañe a los demás elementos que ya enlistamos líneas arriba.

161 Catalano, Nicola, *op. cit.*, nota 125, núm. 74 p. III, IV y XXXVII.

162 Véase su trabajo: *The Role of Law and Lawyers under the New Multilateral Trade Agreements: Basics of antidumping and other import relief laws*, Nueva York, Practicing Law Institute, 1979, p. 213-235.

163 Kees, Jan Kuilwijk, *The European Court of Justice and the GATT Dilemma*, Holanda, Beumingen Nexerd Editions, 1996, p. 354.

De ninguna manera resulta fácil aceptar que una concepción nacional que tantos esfuerzos, sangre, sacrificios y demás significó en su creación y en su defensa por casi seiscientos años, se deje de lado y en cierta forma se retorne al siglo XIV, con entidades políticas gobernantes y con señores a la cabeza, cuando aún no surgía el Estado moderno.

Así pues, se plantea el reto del papel preponderante que el derecho, como ciencia de la conducta externa del hombre, debe jugar.

F. El Tribunal de Cuentas

Controla todas las actividades financieras de la comunidad y tiene poder para comprobar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos, incluso los que no están en el presupuesto anual (artículo 246 del TCE). Sus funciones están previstas tanto en el Tratado que lo establece como en el Reglamento Interno, del 22 de febrero de 1995, y sus posteriores modificaciones, la más reciente del 29 de enero de 1988, con sede en Luxemburgo.

Puede extender sus investigaciones a los Estados miembros para las operaciones que éstos realizan por cuenta de la UE, e incluso a terceros países beneficiarios de ayudas financieras comunitarias.

Sus quince integrantes son designados por unanimidad en el Consejo de Ministros de la Unión Europea por un periodo de seis años, previa consulta con el Parlamento Europeo, sin perjuicio de ser reelectos. Deben ser expertos “calificados” especialmente para el cargo, y durante su desempeño no deben aceptar ninguna otra tarea aunque no sea remunerada.

G. El Comité Económico y Social

Es un órgano consultivo plurilateral e interdisciplinario, compuesto por 222 representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social: productores, agricultores, comerciantes, profesionales y artesanos, entre otros.

Es una institución auxiliar del Consejo y de la Comisión para los asuntos de la UE y del EURATOM. Debe ser consultado obligatoriamente en aquellos supuestos expresamente previstos que fueron actualizados por el Tratado de Amsterdam, antes de adoptar decisiones, y además puede emitir dictámenes por iniciativa propia.

Las opiniones que pronuncien no tienen el carácter de obligatorias; sin embargo, no acudir en consulta cuando deba hacerse, podría ser causa de nulidad, según lo previene el artículo 230 del TCE.

Sus integrantes son escogidos por el Consejo de Ministros de la Unión Europea para un periodo de cuatro años.

H. *El Comité de las Regiones*

Dentro de la Unión Europea, la región más rica lo es seis veces más que la región más pobre. En 1986, con motivo de la ampliación de la CE a España y Portugal, se duplicó el número de personas que viven en regiones donde la renta individual no supera el 75% de la renta media comunitaria.

El acta única señala como corolario indispensable para la realización del mercado único, el fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Unión.

Los fondos estructurales europeos constituyen uno de los principales instrumentos para reforzar dicha cohesión. En 1993, la cuarta parte del gasto de la UE se destinó a estos fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

La política regional de la UE tiene seis objetivos: desarrollo de las regiones atrasadas, reconversión de las regiones industriales en declinación económica, lucha contra el desempleo de larga duración e inserción profesional de los jóvenes, adaptación de las estructuras agrícolas y silvícolas y desarrollo de las zonas rurales.

Para lograr esos objetivos, el Tratado de Maastricht ha creado un comité de carácter consultivo integrado por los representantes de los entes regionales y locales denominados en lo sucesivo, “Comité de las Regiones”.

Dicho Comité se compone de 222 representantes de los entes regionales y locales, que deben ser nombrados por el Consejo de manera unánime, y durarán en su encargo un periodo de cuatro años renovable.

El número de participantes por país en el Comité será el siguiente: Bélgica 12, Dinamarca 9, Alemania 24, Grecia 12, España 21, Francia 24, Irlanda 9, Italia 24, Luxemburgo 6, Países Bajos 12, Portugal 12, Reino Unido 24, Finlandia 9 y Suecia 12.

Los miembros del Comité ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Unión. El Comité de las regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el Tratado, y por cualquier otra institución que dichas instituciones estimen oportuno.

El Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de dictámenes si lo estiman necesario.

El Comité de las Regiones constituye, en opinión de Enrique Linde y de Pilar Mellado, “El guardián del principio de subsidiaridad”.¹⁶⁴

I. *El Banco Europeo de Inversiones (BEI)*

El origen del BEI se remonta a los Tratados de Roma, y constituye no el único, pero sí el principal organismo de carácter financiero dentro de los instrumentos comunitarios.

Su función básica es contribuir al desarrollo del mercado común, por lo que financia proyectos de apoyo a las regiones menos desarrolladas de sus miembros y ayuda a la reconversión o a la creación de empresas afectadas por el proceso integracionista, siempre y cuando se cumpla con las condiciones y circunstancias previstas en la ley y estatutos correspondientes.

Ostenta personalidad jurídica propia, como lo establece el artículo 266 del TCE, y sus socios son los miembros de las CE.

La administración y funcionamiento del mismo está encargada a los órganos establecidos conforme a las normas legales indicadas y se integran por el Consejo de Gobernadores, Consejo de Administración, Comité de Dirección y Comité de Senores de Cuentas (artículos 8o. y 14 del Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones, adoptado en Maastricht en 1992), con sede en Luxemburgo.

J. *El Banco Central Europeo (BCE)*

Con el propósito de llevar a cabo la política sobre la coordinación financiera y monetaria de la Unión, establecida en el Tratado de Maastricht, se crearon diversos organismos e instituciones dotados, algunos de ellos, con personalidad jurídica propia, como el BCE, el Instituto Mone-

164 Linde Paniagua, Enrique y Mellado Prado, Pilar, *op. cit.*, nota 132, p. 104.

tario Europeo (IME), así como el Sistema Monetario Europeo (SME); se le dio vida también al Sistema Europeo de Bancos Centrales, integrado por los homólogos nacionales de los miembros.

La tarea básica encomendada a estas instituciones fue la de procurar la estabilidad del euro para alcanzar la meta de contar con una moneda institucional única que entró en circulación a partir del 1o. de enero del 2002.

X. EL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

Habrà que añadir a estas consideraciones que existen otros programas para ampliar la zona de influencia de la UE a través del llamado Espacio Económico Europeo (EEE), firmado en mayo de 1992, que se pusieron en marcha a partir del 1o. de enero de 1993.

Uno de los escollos más serios que los países miembros deberán superar es el de aparente divergencia de políticas comunitarias, pues mientras que unos empujan a ultranza la liberación comercial, otros, sin dejar de apoyar dicha liberación, pugnan por desarrollar programas de fuerte contenido social, como el apoyo al empleo, a temas agrícolas o industriales, así como fortalecer a las regiones deprimidas, que son fundamentalmente en donde se han hecho sentir estos conflictos.

El Tratado de Maastricht, en opinión de algunos expertos, no ha establecido los mecanismos que propiciando el desarrollo industrial, no contradigan los postulados de la libre competencia.

No obstante que en el artículo 92 del Tratado de la Comunidad Europea se prevé el otorgamiento de apoyo a la pequeña y mediana industria cuando se favorezca el desarrollo regional o de actividades económicas y culturales o cuando se trate de remediar graves problemas en un Estado miembro, al aplicarse por la Comisión a través de la Dirección General de Competencia, se le ha dado primacía a los principios del comercio libre.

Esta tarea ha sido criticada en ciertos sectores, por lo que don Gonzalo Samaniego Bordiu, alto funcionario del Instituto Nacional de Industria en España, considera que esto debe ponderarse debidamente, y opina que:

Sin embargo, los problemas y las tensiones surgen en la práctica de estos preceptos. En efecto, gestionados por la Comisión y en particular, por la Dirección General de la Competencia, estos preceptos tienden a ser aplicados de manera que los valores de libre competencia priman con mucho los

objetivos legítimos del desarrollo regional o económico, o los objetivos de política industrial. Los casos son tratados sin tener en cuenta, a menudo, el problema social o local que se encuentra detrás de ellos, o se adoptan supuestas normas comunes cuya aplicación beneficia a las grandes empresas de los estados más desarrollados, en perjuicio de las empresas medianas y pequeñas de los Estados menos desarrollados.

Más adelante ratifica de manera contundente su posición, al sostener que:

Esta visión de las políticas de desregulación y de la competencia, que exige la abstención de las políticas nacionales e incluso europeas, no puede ser apoyada racionalmente y, en verdad, no está prevista en nuestro proceso de integración europea. Al contrario, tanto en los parámetros de nuestra política europea de la competencia, como en los demás parámetros del Tratado, las políticas europeas de la competencia del desarrollo regional, la política industrial y las políticas del empleo y economía se conciben con políticas todas ellas complementarias destinadas en último extremo a favorecer el desarrollo económico y social, la riqueza y el bienestar.

Por todo ello, aunque es imprescindible poner unas reglas de esta materia, conviene también recordar que la libre competencia no es objetivo en sí mismo, sino un marco de referencia en el que tienen cabida también y necesariamente otros objetivos legítimos.¹⁶⁵

Todas las partes interesadas están preocupadas en ver cómo se desarrollan los acontecimientos a la luz de estos nuevos esquemas recién entrados en vigor.

La opinión citada constituye un punto de vista acertado desde nuestra óptica, pero estamos seguros de que la alta burocracia de la comunidad no opina lo mismo.

Sin embargo, existe una fuerte corriente que incluye estas inquietudes, como ha quedado de manifiesto en el Tratado de Amsterdam, como lo consignamos en su momento.

Resulta evidente que tantos intereses distintos, cada uno con su carga de antecedentes propios, tienen que provocar reacciones diversas, no necesariamente de confrontamientos, pero sí complejas.

¹⁶⁵ Samaniego Bordiu, Gonzalo, *Efecto y límites de la competencia y de los regímenes de competencia*, presentada en Piriápolis, Uruguay, en el Seminario organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) del 6 al 10 de marzo de 1995. Montevideo, Instituto Europeo de Administración Pública, 1995.

Si a esto le añadimos ahora la amplitud del espectro con terceros países europeos a través de su política del espacio ampliado, mayores problemas habrá.

Luchar por establecer principios teóricos y doctrinales, por respetables que sean, ayudarían al fracaso del tratado, y esto debe ser impensable.

La respetada especialista en derecho y relaciones internacionales, doctora Olga Pellicer, coincide en la importancia de la integración europea ya de su complejidad, al sostener que:

El Proceso de Integración Europea, constituye una de las realidades más interesantes de las Relaciones Internacionales contemporáneas, tanto por lo que ya ha logrado como por lo que pretende alcanzar: una verdadera y completa Unión de Europa.

Dicho proceso es en sus propios términos, el más avanzado del planeta. No se trata únicamente de mejorar la cooperación intergubernamental en asuntos de interés común, ni de la mera creación de zonas de libre comercio o, incluso, de una completa integración económica. Europa pretende lograr una integración mucho más ambiciosa a través de un espacio europeo sin fronteras interiores, una ciudadanía común a todos los europeos, una unión económica y monetaria que incluya una moneda única, y una política exterior y de seguridad común que incluya, entre otros elementos, una defensa común.¹⁶⁶

A mayor abundamiento, y recalcando, pese a sonar reiterativo, que la parte medular la compone el derecho comunitario, vale citar el texto del doctor Jöel Rideau, al afirmar que:

On retiendra comme particulièrement significative la presentation par la Cour de Justice de l'ordre juridique communautaire comme un ordre juridique propre, integre au systeme juridique des etats membres (Cjce, arret du 15 Juillet 1964, Costa/en el, Aff. 6/64, Rec., p. 1141). La Cour a precise dans une autre affaire que le traite ne se borne pas a creer des obligations reciproques entre les differents sujets auxquels il s'applique, mais etablit un ordre juridique nouveau quid regle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procedures necessaires pour faire constater et sanctionner toute violation eventuelle (CJCE, Arret Du 13 Novembre 1964, Commission/Luxembourg et Belgique, Aff. Jtes 90/63 et 91/63, Rec., p. 1217). Insistant sur le controle juridictionnel, la Cour a indique que la Communaute Est Une Communaute de Droit en ce que ni ses etats

166 Pellicer, Olga, "México y la Unión Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, núm. 9, invierno de 1995-1996.

membres ni ses instituions n'echappent au controle de la conforme de leurs actes a la charte constitutionnelle de base qu'est le traite (Cjce, Arrêt du 23 avril 1986, les verts/parlement, Aff. 294/83, Rec., p.1339). Dans son premier avis sur l'espace economique europeen, la Cour a rappele que le traite cee, bien que conclu sous la forme d'un accord international, n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communaute de droit... les traites communautaires ont institue un nouvel ordre juridique au profit duquel les etats ont limite, dans des domaines de plus en plus etendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les etats membres mais egalement leurs ressortissants. Les caracteristiques essentielles de l'ordre juridique communautaire ainsi constitue sont en particulier sa primauté par rapport aux droits des etats membres ainsi que l'effort direct de toute une serie de dispositions applicables a leurs ressortissants et a eux-memes (Cjce, avis 1/91 du 14 decembre 1991, rec., p. I-6079).¹⁶⁷

Habiendo contemplado ya de manera general la estructura jurídica actual de la Europa Comunitaria con su mercado común transformado en un mercado único europeo, la Comunidad Económica Europea original, cambiada primero en la Comunidad Europea y ahora en la Unión Europea, amplía y completa su proceso integracionista, previniéndose que para inicios del presente siglo los miembros pasen a ser de quince a veintiséis, tal como estima el consejero de la delegación de la Comisión Europea en México, señor Eduardo Lechuga, concluyendo: “Así la Nueva Europa será el resultado de la asociación de dos procesos simultáneos: la profundización de la integración y la ampliación de la UE”.¹⁶⁸

Haber admitido al inicio de la década de los cincuenta que los Estados miembros de un complejo integracionista cediesen en parte sus facultades soberanas a órganos supranacionales, por reducida que fuese la parcela a entregar, significó el gran salto.

En suma, podemos afirmar que la Unión Europea no es un tratado; es un sinfín de ellos acompañados de criterios, resoluciones y decisiones de los tribunales europeos; se trata de un andamiaje entreverado con sus propios sistemas, en donde se cruzan y enfrentan eventualmente intereses múltiples y de variado contenido; posiciones políticas e ideológicas que apoyan la integración a ultranza, o bien la cuestionan definitivamente.

167 Rideau, Jöel, *op. cit.*, nota 146, pp. 7 y 8.

168 Lechuga, Eduardo, “Hacia una nueva Europa: profundización y ampliación del proceso de integración europea”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, núm. 49, 1995-1996, p. 9.