ANTONIO ORTUZAR, FRANCISCO RECABARREN,
LEON LARRAIN Y CARLOS PORTALES

LA UNION EUROPEA: HISTORIA, INSTITUCIONES Y OBJETIVOS 1945-1994*

INTRODUCCION

El mundo que prevaleció durante la mayor parte del siglo XX, ese mundo surgido luego de las dos más grandes conflagraciones mundiales de que se tenga memoria, ya no perdurará y de hecho subsiste en parte fruto de la inercia. La caída del muro de Berlín en el terreno político, la revolución tecnológica en el ámbito productivo y la expansión de formas de organización de mercado próximas a los principios de libertad en el terreno económico, son signos claros del inicio de una nueva era. A ellos cabría agregar el surgimiento de Asia y el lejano Oriente, y las señales de igual signo que se observan en las transformaciones económicas de América Latina.

Si bien parece evidente el fin del siglo XX, no es claro ni se encuentra definido aquello por lo cual será sustituido. No obstante existir tendencias y líneas directrices cuya fuerza parece irresistible y cuya vigencia pareciera incuestionable -como son una mayor libertad en el campo económico, la democracia como forma de gobierno, el conflicto económico-comercial como principal fuente de confrontación, la inteligencia aplicada como el más importante factor del desarrollo y de la competencia- la forma de organización de esta nueva realidad está aún en suspenso. En parte, ese suspenso será resuelto por el futuro de la Unión Europea.

En efecto, un actor principal y singular de esta nueva era será la Unión Europea. Luego de varios decenios de un lento pero sostenido proceso de integración, ahora llamado unificación, la Comunidad se encuentra consolidada y nadie cuestiona su existencia ni tampoco su éxito como una de las causas del progreso de la Europa occidental. En el curso de su existencia, y en gran medida debido a ella, los países comunitarios han visto crecer los intercambios comerciales entre ellos a una tasa anual promedio del 9%.

La Unión Europea concentra en si misma el principal mercado consumidor del planeta -350 millones de personas- y si a éste agregamos los mercados satélites que independientemente de su pertenencia a la Unión están sustancialmente vinculados a ella, como los países de la Europa del Este y Turquía, la Unión Europea es el eje central de la economía y comercio mundiales, con casi 900 millones de consumidores.

La fuerza y potencial de la Unión Europea no se deriva exclusiva o únicamente de la significación de su mercado. El proceso interno que ella experimenta la convierte en un eje central de las decisones y del futuro mundial.

Iniciada como una unión aduanera, a la cual se le agregaron algunas políticas comunes, en especial la política agrícola, la Unión Europea camina hacia niveles de integración política que podrían transformarla en definitiva en una forma de federación o confederación. La Unión Europea, cuyos objetivos para fines del presente siglo son la unificación de las monedas y de las políticas económicas, difícilmente podrá evitar una forma de unión política mayor si es que alcanza las metas que se ha planteado.

Luego de siglos de historia, que se inician con la antigua Pax Romana, en que la unidad política de Europa se persiguió sobre la base de la hegemonía de quién detentaba el poder, y del Imperio como su expresión formal, asistimos a un proceso en que la unidad se persigue bajo la forma de una asociación.

Es precisamente este último factor, el ánimo social -la "affectio societatis"- el que inspira la construcción de la casa europea y, por otra parte, el que presenta serios riesgos a quiénes serán terceros extraños a la Unión. La pertenencia a la Comunidad, con la consiguiente renuncia a espacios de soberanía nacional, se justifica y legitima por el mayor beneficio obtenido en la unión, pero este benefico no es ni podrá ser igual para los extraños. El mercado único, abierto a la libre circulación de bienes, servicios y personas, no podrá ser igual para las compañías comunitarias que para las extranjeras. Esto es particularmente válido en períodos de dificultad o crisis.

Surge entonces la interrogante de si la Europa comunitaria será una fortaleza, o puesto en términos menos categóricos, cuán equitativo será el acceso de terceros a uno de los principales mercados mundiales.

Esa interrogante se une a muchas otras que plantea el proceso de unificación de Europa, las cuales pueden sintetizarse en la siguiente cuestión: ¿alcanzará la Europa Comunitaria los niveles de unión que se ha planteado?, y luego, ¿podrá lograr una unión política y monetaria y hasta qué nivel será ello posible?

Estas interrogantes no son meramente teóricas, puesto que estamos en una encrucijada de la historia en la cual el futuro y la forma de organización son inciertos, y en tales definiciones la Unión será una parte central. Su participación o influencia serán mayores o menores dependiendo, en parte, del éxito que logre en el proceso de unificación interna.

Si el mundo que se avecina es un mundo de bloques comerciales, sin duda que uno de ellos tendrá como centro a la Unión Europea, y su poder e influencia serán mayores

* Este trabajo es parte del proyecto Fondecyt N° 519-92, "Chile ante el

según sea su unidad interna.

Para los países que como el nuestro han definido y tenido éxito en su estrategia de desarrollo basada en las exportaciones y la apertura a los mercados mundiales, la configuración futura del comercio y la economía mundial son hechos de la mayor importancia.

Uno de los desafíos que deberán encarar Chile y otros países es su inserción y las posibilidades de acceso a los mercados internacionales. Por otra parte, la estabilidad y certidumbre en las reglas comerciales son elementos claves para su desarrollo y para la superación de la situación de pobreza y marginalidad que afecta a importantes sectores de su población.

La superación del subdesarrollo y el acceso a mayores niveles de bienestar, depende tanto del esfuerzo interno como de las oportunidades externas. El punto central no es, como hace algunas décadas, cuánto podremos obtener de la cooperación internacional -término que engloba las diferentes "ayudas" o formas de "asistencia" que se destinaban al desarrollo de los países más pobres- sino, más bien, qué oportunidades ofrecen las economías desarrolladas y como aprovecharlas. Sin duda que la asistencia internacional puede contribuir a resolver problemas puntuales de deficiencias económicas o sociales, pero es claro que el desarrollo sostenido y el mayor bienestar se alcanzan sobre la base del esfuerzo propio y no del regalo ajeno. De ahí que la lucha por mayores espacios comerciales no puede ser compensada ni sustituída por la cooperación internacional.

Siendo la Unión Europea uno de los principales mercados de destino del comercio nacional, el curso que ella adopte, su futura configuración y los criterios y prácticas que la Unión siga en el campo internacional deben ser materia de permanente observación y conocimiento tanto por parte de las autoridades como del sector privado.

En otro ámbito de materias, el proceso de integración europea, en la medida que logre éxito y que avance hacia niveles de unificación política, ejercerá un influjo en otras regiones en cuanto a un modelo a ser imitado o, al menos un ejemplo ilustrativo que anime los esfuerzos integracionistas de otros lugares del planeta. La forma comunitaria, aún cuando comparte en lo esencial los fundamentos de la hasta ahora predominante sociedad norteamericana, tiene rasgos particulares y distintivos que la caracterizan históricamente.

Son, pues, diversas y significativas las razones por las cuales un acabado conocimiento del proceso que vive la ya antigua Europa comunitaria y actual Unión Europea, se presenta como indispensable para encarar con acierto el futuro tanto de los negocios como de los países como un todo, al menos en cuanto a su política económica.

A modo de ejemplo, cabe preguntarse si los medios y la forma como nuestro país ha organizado sus relaciones con la Unión Europea, son los más adecuados ante las transformaciones que se experimentan en el viejo continente. Como también es pertinente preguntarse qué pueden esperar los hombres de negocios y las empresas respecto de las oportunidades que ofrecerá o, por el contrario, que clausurará el mercado comunitario.

El presente trabajo pretende dar a conocer mejor la realidad europea. Por ello, pasa revista a la historia de la actual Unión Europea, sus principales instituciones, los tratados en que se funda y sus políticas. A través de dichos capítulos pretendemos entregar una visión objetiva y actualizada de la Unión Europea, considerando que de su mejor conocimiento pudieran sacarse conclusiones útiles para una futura integración latinoamericana o para la adopción de decisiones que pudieran adoptar nuestras autoridades en relación a materias que se encuentran cubiertas en las políticas de la Unión Europea. En su elaboración hemos intentado, en lo posible, remitirnos a las fuentes directas y a trabajos o estudios realizados recientemente en Europa.

Debemos destacar que una de las principales dificultades encontradas para el desarrollo de nuestro trabajo fue la falta de información disponible en nuestro país. Esta dificultad debió ser superada con gran esfuerzo para tener acceso al material requerido, el cual en su gran mayoría fue encontrado en el extranjero.

Queremos dejar constancia de nuestro especial reconocimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y a la Comisión de las Comunidades Europeas en Chile, quie-

ANTONIO ORTUZAR SOLAR

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile (1955). Socio de la firma "Cruzat, Ortúzar y Mackenna". Director y Consejero de diversas instituciones y organismos. Antonio Ortúzar ha participado en Seminarios de su especialidad y es autor de *El Contrato de Leasing*, publicado en 1991 por la Editorial Jurídica de Chile; ha sido profesor de Derecho Económico en la Pontificia Universidad Católica de Chile y actualmente dicta esta asignatura en la Universidad Finis Terrae, institución de la cual es miembro de su Consejo Superior.

nes nos proporcionaron importantes antecedentes para la preparación de este trabajo, los que contribuyeron a suplir la falta de información a que hemos hecho referencia.

I.
BREVE HISTORIA DE LA FORMACION DE LA UNION EUROPEA

La unificación europea es un anhelo tan antiguo como la idea de Europa. No en vano la idea imperial subsistió varios siglos después de la caída de Roma. La historia nos enseña que los intentos por unificar a Europa se han fundado principalmente en la hegemonía -política, económica y militar- que una potencia era capaz de ejercer sobre el resto de las naciones europeas, o bien en una política de alianzas entre las principales potencias, cuando ninguna de ellas ha tenido la fuerza individual suficiente como para imponerse por sí sola. En ciertas oportunidades los intentos de hegemonía, principalmente aquellos basados en la fuerza, en la conquista militar, han dejado una secuela trágica y dramática. Nuestro siglo ha presenciado dos de dichas formas: el nazismo y el comunismo.

Si bien la idea de una sola Europa es prácticamente tan antigua como lo es su origen cultural, la forma de buscarla y realizarla adquiere, con la instauración de la CEE, rasgos originales y nuevos. Las políticas de "unificación" por la vía de las alianzas o la hegemonía, son reemplazadas por una forma de integración, cuyo fundamento es la voluntad común de conservar y desarrollar una forma de asociación que constituye la base de la unión, no obstante las diferencias que pudieran existir entre sus miembros.

Los orígenes inmediatos de la Unión Europea se encuentran en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, y sin duda los sufrimientos experimentados por los pueblos de Europa durante el conflicto marcaron decididamente el carácter de la Unión Europea. Concluído el conflicto los aliados llegaron al convencimiento que se debía establecer un nuevo orden político y económico que asegurara de manera permanente la paz. En menos de treinta años se habían sucedido dos conflagraciones mundiales que prácticamente desvastaron Europa: era preciso construir condiciones y formar instituciones que evitaran una nueva conflagración a escala mundial. Así fue como en 1945 se crearon las Naciones Unidas, a la que siguieron una serie de instituciones cuyo propósito fue estrechar relaciones y vínculos entre las naciones, dar estabilidad y fomentar el desarrollo económico y el comercio.

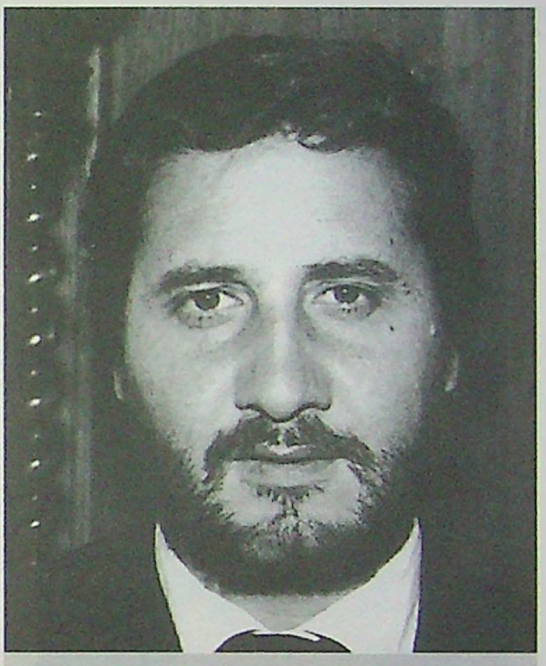
Posteriormente, y debido a la desconfianza entre los bloques occidental y oriental, se inició la creación de la Unión Europea y, por parte del bloque socialista, el Consejo para la Cooperación Económica Mutua, más conocido como el COMECON.

Como consecuencia de la Primera y Segunda Guerra Mundial quedó de manifiesto la fragilidad y vulnerabilidad del concepto de nación soberana. Había quedado demostrado que los Estados europeos ya no podían garantizar en forma individual la seguridad de sus ciudadanos y se hizo patente la necesidad de la unión para enfrentar ciertos problemas comunes básicos, tales como el balance de las fuerzas militares y evitar así la proliferación de los conflictos bélicos en el viejo continente.

Fue así como, inspirado en las ideas anteriores, el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman propuso que para evitar un nuevo conflicto entre Francia y Alemania se debía unificar la producción de los dos elementos básicos para la guerra, el carbón y el acero. La idea fue acogida y en 1951 se suscribió entre los referidos países más Bélgica, Holanda, Italia y Luxemburgo el Tratado de la Unión Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Luego vinieron los dos Tratados de Roma suscritos el 25 de Marzo de 1957: el que creó la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Unión Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Ambos entraron en vigencia el 1° de Enero de 1958.

Particular influencia en esta integración tuvo el plan presentado en 1947 por el General norteameri-



FRANCISCO J. RECABARREN MEDEIROS

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha ejercido como Ministro Consejero de Asuntos Económicos en la Misión de Chile ante la Comunidad Económica Europea y Agregado Comercial de Chile en Francia. Consultor en materias de comercio internacional en los siguientes organismos: Sistema Económico Interamericano (SELA); Programa de Estudios para Acuerdos de Libre Comercio (PEPALC), de la Confederación de la Producción y el Comercio; Instituto Libertad y Desarrollo y diversas empresas. Francisco Javier Recabarren es profesor de la Universidad Finis Terrae.

cano George Marshall , más conocido como el Plan Marshall, a través del cual los Estados Unidos de América ofrecieron ayuda económica a Europa, a condición de que los Estados europeos presentaran un plan de reconstrucción en conjunto que incluyera a Alemania.

Aún cuando la Unión Soviética y sus aliados no aceptaron la iniciativa se dio comienzo a ésta con una ayuda que superó los 13 billones de dólares.

De vital importancia para la unidad e integración europea fue también la decisión norteamericana de proteger militarmente a Europa occidental del comunismo: de otra forma ésta habría tenido que desviar parte importante de sus recursos económicos a la defensa, dilatando su recuperación y progreso.

Inspirada en el Plan Marshall se creó también la Organización Europea para la Cooperación Económica (OEEC), la cual en 1960 y con motivo de la inclusión de los EEUU de América y de Canadá adoptó el nombre de Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

Importante influencia tuvo también el éxito notable demostrado por la Unión de Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). Dichos países comenzaron eliminando entre sí las barreras aduaneras, y luego liberaron los flujos de capitales y de trabajadores.

Dentro del plano de la cooperación económica y de este nuevo orden surgido después de las guerras mundiales de este siglo deben mencionarse también los acuerdos de Bretton Woods, que en 1946 crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En 1947 se suscribió el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), relativo a política comercial internacional, aranceles aduaneros, preferencias y cuotas de importación

Ahora bien, así como hubo un movimiento de cooperación económica, Europa tuvo también una serie de movimientos tendientes a la unidad política y militar. Uno de esos casos fue el del Consejo de Europa (1949) originalmente formado por los países de la Alianza militar de Bruselas, es decir Francia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. El Consejo de Europa es un consejo consultivo compuesto por delegados de los parlamentos de los Estados miembros, un comité de ministros y una secretaría. Aún cuando no tiene poderes legislativos su mérito se basa en haber propuesto una serie de tratados en diversas áreas , entre los que destaca la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950. Este tratado estableció la Comisión de Derechos Humanos y la Corte de Derechos Humanos, los cuales se encuentran ubicados en Estrasburgo. En este sentido debe mencionarse también la alianza militar del Tratado del Atlántico Norte (NATO), suscrito en 1949, el cual es básicamente un tratado de defensa.

En 1983 el Consejo de Ministros de la CE, en un intento por recuperar las ideas de los fundadores de la CE y acelerar el paso de la integración, aprobó la Declaración Solemne de la Unión Europea. En Febrero de 1984 el Parlamento Europeo aprobó una proposición para reemplazar el Tratado de Roma por un nuevo tratado para la unión europea.

La propuesta del Tratado de la Unión Europea fue redactada por el Comité de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo. La idea era aumentar el ámbito de facultades del Parlamento Europeo, la ampliación de las facultades de la Corte de Justicia, y la inclusión dentro del tratado de más temas dentro de la esfera de competencia, tales como políticas de salud, seguridad social, políticas monetarias, económicas, etc., áreas que se encontraban dentro de la competencia exclusiva de los Estados miembros. Reformas de tal profundidad sin duda encontrarían la oposición de más de alguno de los Estados miembros o al menos de importantes grupos de opinión. A fines de 1985, se realizó una Conferencia Intergubernamental en Luxemburgo para estudiar esta proposición y como resultado de ella se acordaron una serie de modificaciones al artículo 236 del Tratado de Roma. El documento resultante pasó a llamarse el Acta Unica Europea, la que fue aprobada por los parlamentos de los 12 Estados miembros. Lo más destacable de este tratado fue el compromiso asumido por los Estados signatarios de tener implementado el mercado único europeo, sin fronteras entre ellos, para fines de 1992.

Con posterioridad al Acta Unica Europea, y constituyendo el intento más ambicioso de unificación impulsado en Europa, los diferentes países aprobaron el Tratado de la Unión Europea, también llamado Tratado de Maastricht. El objetivo principal de este Tratado es la unión económica y monetaria, que debería alcanzarse a

LEON LARRAIN ABASCAL

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile (1980). Estudios de postgrado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile (1985-1986) y en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, Programa de Tributación Internacional (ITP) (1989-1990). Socio de "Cruzat, Ortúzar y Mackenna". Consultor del Harvard Institute for International Development (HIID). Correspondsal permanente de la revista *Tax Notes International*.

más tardar en 1999. Al mismo tiempo, el Tratado de la Unión avanza, aún cuando primariamente, en materias de orden político y en el establecimiento de un ciudadanía común. Refuerza el proceso iniciado con el Acta Unica en cuanto a otorgar mayor importancia al Parlamento Europeo e incorporar al ámbito de las cuestiones o materias de interés común las políticas exteriores y de defensa de los Estados Miembros.

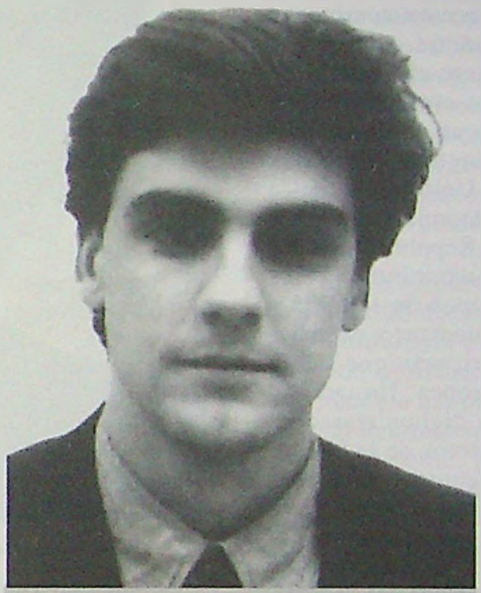
La discusión y los referendums en torno a la aprobación del Tratado de la Unión Europea, constituyeron una oportunidad para definir el rumbo y sentido futuro de la Unión. Pareciera claro que el objetivo final, luego de adoptado el Tratado de la Unión, es avanzar hacia una unión no sólo económica sino también política, de la cual Maastricht es el primer paso concreto.

La próxima instancia en la cual, junto con examinar el desarrollo de la Unión, se deberán adoptar definiciones y objetivos que medirán la verdadera voluntad de progresar por el camino de una Unión más plena, es la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, convocada por el propio Tratado de Maastricht para el año 1996.

El camino recorrido desde sus orígenes hasta la fecha ha estado marcado por una tendencia creciente a fomentar y completar la integración. Es una convicción que, no obstante las dificultades, el modelo de integración comunitario es la mejor alternativa de progreso y convivencia para los países de Europa occidental.

A propósito de los cambios experimentados en la Europa comunitaria, a partir del Acta Unica Europea y del sentido que tiene el proyecto de la Unión Europea, el Presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, Jacques Delors, expresó:

> Para comprender bien el resurgimiento de la construcción europea producido en 1985, hay que percibir ante todo, la especificidad de esta Comunidad. Me atreveré a decir que dicha Comunidad constituye una especie de "democracia de naciones", fundada en cuatro principios muy simples:
>
> **Primero:** la 'affectio societatis' entre los pueblos de la Comunidad, la creación de un espacio de confianza, gracias a una dinámica de cooperación y de intercambio. Los padres fundadores de la Comunidad comprometieron a nuestros países en un proceso de diálogo, de cooperación, de comprensión mutua y de solidaridad. Este virtuoso engranaje es lo que parece imposibilitar la vuelta a las divisiones antagónicas y a las querellas del pasado.
>
> **Segundo:** el principio de la economía social de mercado, lo cual significa:
> - la competencia en un mercado único, pero también la cooperación entre nuestros Estados Miembros, que pueden apoyarse en las ventajas de las economías de escala, tales como las acciones conjuntas que crean un entorno favorable para una economía próspera: quiero mencionar la investigación, la innovación, las redes de infraestructuras, las acciones comunes, la educación y la formación.
> - Y... junto a la competencia y la cooperación, la solidaridad que se expresa a través de substanciales políticas de desarrollo regional y la dimensión social de la construcción europea.
>
> **Tercero:** algo que muy a menudo se olvida, las normas jurídicas que protegen a los Estados independientemente de su tamaño, tanto al más pequeño como al más grande, y que impiden que una nación ejerza su hegemonía sobre las demás: y
>
> **Cuarto:** la necesidad de un proceso de decisión eficaz, en otras palabras, la importancia de poseer unas instituciones fuertes, capaces de decidir y actuar. Esto es lo que, por otra parte, hace la diferencia entre las organizaciones intergubernamentales que funcionan y las que no funcionan. Y bien, es este proceso eficaz de decisión lo que constituye, sin duda, la más valiosa herencia que nos legaran los padres de Europa. Pueden ver, entonces, que la Comunidad no es, por tanto, simplemente una potencia regional tradicional. Está fundada en la cooperación y en la aportación común de determinados elementos de la soberanía nacional y, por su naturaleza, no puede ejercer ninguna hegemonía. Aspira a ser más fuerte porque únicamente una Comunidad fuerte puede dar pruebas de generosidad respecto a los que están necesitados, de solidaridad activa para establecer ese nuevo orden mundial al que me refería antes.[1]



CARLOS PORTALES ECHEVERRIA

Ingeniero Comercial (1989) y Magister en Ciencia Política (mención Relaciones Económicas Internacionales) en la Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. en Negocios Internacionales en la Universidad de Georgetown (1993). Se desempeñó como ejecutivo y asesor en la empresa privada, en la elaboración de estudios sectoriales, entre 1989 y 1991. Asesor del World Trade Center. Actualmente es profesor en la Escuela de Administración de la Universidad Católica de Chile y profesor de Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad Finis Terrae.

II.
PRINCIPALES TRATADOS E INSTITUCIONES DE LA UNION EUROPEA

1. GENERALIDADES

La Unión Europea que se pretende alcanzar no se restringe al ámbito del mercado único, sino que también aspira al establecimiento de una unión económica y monetaria; abarca al ciudadano europeo y quiere lograr una acción continental colectiva en materia de política exterior y defensa.

El proceso se puso en marcha mediante el Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951 -que creó en 1952 la Unión Europea del Carbón y Acero para la unión de la producción y el consumo de ambos productos- y los dos Tratados de Roma, que dieron origen a la Unión Económica Europea y a la Unión Europea de Energía Atómica (CEEA o Euratom). Miembros fundadores fueron la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Tras la firma de los Tratados de la CEE y Euratom, dichos miembros decidieron profundizar y extender al conjunto de sus economías una experiencia que había resultado beneficiosa. El Acta Unica Europea, firmada en febrero de 1986, enmienda y completa dichos tratados. Además, expresa con precisión ciertos objetivos de la Unión: el perfeccionamiento del mercado interior europeo y la creación de un gran espacio sin fronteras; el reforzamiento de la cohesión económica y social; una política social común; la investigación y desarrollo tecnológico (I+D); el mejoramiento del medio ambiente, y el carácter democrático del funcionamiento de la Unión, y un anexo consagra la cooperación de los Estados miembros en materia de política exterior. A los seis fundadores se sumaron, en 1973, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, seguidos luego por Grecia en 1981, y por España y Portugal en 1986. También pretenden incorporarse Suecia, Austria, Malta, Turquía, Chipre y varios países de Europa oriental.

El objetivo del Tratado de Roma fue la creación de un mercado único integrado caracterizado por: a) la libre circulación, entre los países miembros, de los servicios, los trabajadores, el capital y los bienes y mercancías, sin restricciones aduaneras ni restricciones cuantitativas; y b) la protección comercial contra países no miembros de la Unión, a través de barreras arancelarias comunes.

Dicho Tratado, con las enmiendas introducidas por el Acta Unica Europea, tiene los siguientes propósitos:

a) Armoniza las leyes de los países miembros y adopta una política común para evitar distorsiones de la competencia dentro de la comunidad.
b) Armoniza los impuestos indirectos (IVA y otros)
c) Dicta una política de desarrollo común en áreas como el transporte y la agricultura.
d) Coordina las políticas económicas.
e) Crea un Fondo Social Europeo.
f) Crea el Banco Europeo de Inversiones.
g) Introduce políticas de estímulo al comercio con los países del Tercer Mundo y a la industria de esas naciones.
h) Protege el medio ambiente y refuerza la base científica y tecnológica de la industria europea para aumentar su competitividad a nivel internacional.

Jacques Delors, Presidente de la Unión Europea

En Febrero de 1992, los Estados miembros firmaron el tratado de la Unión Europea (también denominado Tratado de Maastricht, por la ciudad holandesa donde se aprobó), cuyo propósito es, precisamente, alcanzar la Unión Europea mediante el establecimiento, al final de las etapas que establece, de una moneda única y de la acción económica común. Dicho Tratado entró en vigencia en Octubre de 1993, luego de ser ratificado, no sin dificultades, por los Estados miembros.

En los capítulos que siguen se analizan los Tratados principales, que de alguna manera podríamos denominar como la "Constitución de la Unión Europea."

2. DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA UNION EUROPEA

A. El Tratado de Roma.

El Tratado de Roma, firmado en 1957 por los seis Estados miembros originales y al cual se le han introducido modificaciones, sigue siendo el documento fundamental de la Unión Europea.

En su Primera Parte. Artículo 2, se describe el objetivo de la Comunidad Europea: "La Unión tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Unión, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran".
Para materializar las metas referidas, las partes estuvieron de acuerdo en la necesidad de:

(i) Suprimir restricciones aduaneras y cuantitativas a la circulación de las mercancías de los Estados Miembros dentro de la CE.
(ii) Suprimir, entre los Estados Miembros, los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales.
(iii) Establecer una política común en los sectores agrícolas y de transporte.

También se previó la necesidad de una legislación común acerca de algunos aspectos del mercado común, entre otros, la competencia entre distintos agentes económicos de las Estados miembros.
Finalmente, el Tratado estableció las instituciones de la CE:

- El Banco Europeo de Inversiones (Arts. 129-130)
- El Parlamento Europeo (Arts. 137-144)
- El Consejo de Ministros (Arts. 145-154).
- La Comisión (de la CE) (Arts. 155-163)
- El Tribunal de Justicia (Arts. 164-188).

Cabe decir que hay provisiones substancialmente iguales en el Tratado de la Unión Europea del Carbón y Acero ("el Tratado de la CECA", que precedió al Tratado de Roma), y el Tratado de la Unión Europea de la Energía Atómica ("el Tratado de la CEEA").

En 1968 los miembros lograron una unión aduanera, pero fueron relativamente escasos los progresos en los años siguientes, por lo que su implementación continuó. La CE ha introducido ciertos cambios al Tratado de Roma mediante el Acta Unica Europea y, más recientemente a través del Tratado de Maastricht. No obstante lo anterior, el Tratado de Roma continuará siendo la base de la evolución de la Unión Europea.

B. El Acta Unica Europea.

Redacción y Entrada en Vigencia.

En junio de 1985, el Consejo de Europa reunido en Milán decidió impulsar la acción de la CE. Como consecuencia, la Reunión de la Conferencia Intergubernamental, celebrada en Luxemburgo y Bruselas entre septiembre de 1985 y enero de 1986, redactó el Acta Unica Europea, que modificó el Tratado de Roma.

Dicha Acta entró en vigencia el 1° de Julio de 1987, después de ser firmada en Luxemburgo, el 17 de febrero de 1986, por Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido, y por Dinamarca (después de un referendum), Grecia e Italia, en La Haya, el 28 de febrero de 1986. El retraso de la puesta en vigencia (de más de un año) se debió a que se requerían cambios en la Constitución de Irlanda.

El Acta fue publicada en el Diario Oficial de la CE L169 del 29 de junio de 1987 e incluyó los primeros cambios importantes al Tratado de Roma suscrito en 1957.

Principales Disposiciones.

Las disposiciones del Acta incluyen lo siguiente:

- desarrollo del mercado interior (Artículos 13-17), que se define como "un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada".
- política monetaria (Art. 20).
- política social (Art. 21).
- cohesión económica y social (Art. 23).
- investigación y desarrollo tecnológico (Art. 24).
- medio ambiente (Art. 25).

El Acta contó con un calendario para la aplicación de cerca de 300 disposiciones para lograr el mercado interior, lo cual culminaría en 1993, con el pleno establecimiento del mercado unificado. También introdujo cambios importantes en cuanto a los poderes de las instituciones principales de la CE y la interrelación entre ellas.

Finalmente, para promover la cohesión económica y social, el documento prevé el reforzamiento de los fondos estructurales de la CE a través de la inserción de los Artículos 130A y 130E en el Tratado de Roma. Estos fondos son los siguientes:

i) El Fondo Social Europeo (FSE), creado bajo el Tra- tado de Roma en 1958 para "fomentar dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores" (Artículo 123 del Tratado de Roma)
ii) El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), creado en 1964 para apoyar actividades que ayuden a mejorar las condiciones de producción y comercialización de la agricultura.
iii) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), establecido en 1975 para disminuir los desequilibrios regionales.

Jacques Delors, Presidente de la Comisión de la CE, definió en la reunión de la Conferencia Episcopal Francesa celebrada en Lourdes el 27 de Octubre de 1989, los cuatro requisitos para lograr los objetivos del Acta Unica:

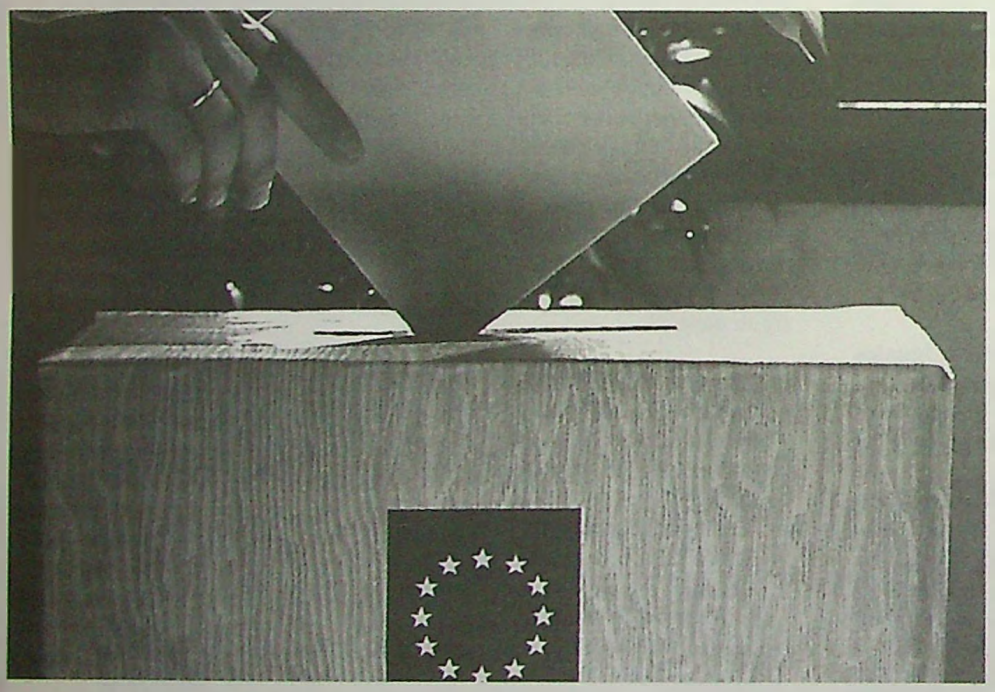
1. Un aumento en el nivel de competencia entre los Estados Miembros, pero también, más cooperación.
2. Eliminación de los obstáculos al comercio en lo que sea factible.
3. Diversidad, o sea, preservar las tradiciones diferentes.
4. Subsidiaridad, vale decir, no concentrar el poder en las alturas, sino permitir que las decisiones se adopten en el nivel de jerarquía más bajo posible.

El Acta significó un progreso importante, pero los Estados miembros concluyeron que se requerían cambios aún más drásticos. Por eso, en diciembre de 1990, una Conferencia Intergubernamental empezó a redactar los documentos que establecieron el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht.

C. Tratado de la Unión Europea. (TUE) (Tratado de Maastricht)

Redacción y Entrada en Vigencia.

El Tratado de Roma dejó planteada la meta final de la Unión Europea al consagrar el objetivo de una unión cada vez más estrecha". Treinta y cinco años después de esa declaración los Estados miembros pusieron en vigencia la más importante de las reformas a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, con la finalidad de lograr la unión económica y avanzar, por primera vez, hacia la unión política. El instrumento que permitirá lograr este propósito es el Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido como el Tratado de Maastricht.



Maastricht demostró la firme decisión de los ciudadanos de los distintos Estados miembros de apoyar la unificación política, económica y social de Europa.

A la fecha de adopción del Tratado de Maastricht la Unión mostraba una historia positiva, ya que su contribución al progreso y desarrollo de los países miembros era sustancial. Gracias a ella, el comercio entre los Estados miembros creció a una tasa promedio del 9% durante los treinta y cinco años de su existencia. El Mercado Unico estaba en marcha, la posibilidad de una Europa sin fronteras en la cual las personas, bienes y servicios circularan libremente estaba en vías de realizarse. El éxito alcanzado y la dinámica del Mercado Unico imponían la necesidad de avanzar hacia "una unión más estrecha".

A lo anterior se unían consideraciones impuestas por la nueva realidad política que se extendía por la Europa comunitaria. La caída del muro de Berlín demandaba una nueva postura de los países comunitarios hacia la Europa del Este; la unificación de Alemania planteaba al principal socio de la Unión Europea, la República Federal de Alemania, nuevos desafíos y problemas, que se extendían al resto de la Europa comunitaria; el fin de la guerra fría implicaba una revisión de la protección norteamericana sobre Europa. Estas circunstancias se traducían en un cambio de los intereses y objetivos políticos de los diferentes países de la comunidad. Francia, a través de su presidente François Mitterand, vio en el avance de la Unión Europea un factor de equilibrio indispensable frente a la "amenaza" que representaría el poder de una Alemania unificada; Alemania por su parte, en especial su canciller Helmut Kohl, estaba convencido que una Europa unida era el mejor destino para una Alemania unida; la posibilidad de un mercado único, consolidado económicamente y en vías de unirse políticamente, era la alternativa para los problemas de la reunificación. El Reino Unido, no obstante su oposición a los términos en que se basaban los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales que preparaban documentos para concretar la Unión Europea y luego del cambio de Primer Ministro, ante el temor de quedar aislado prefirió apoyar la idea de avanzar en el proceso de unificación. Los países del sur, que en general agrupan a las naciones menos desarrolladas de la Comunidad -Grecia, Portugal y España- ponían sus expectativas en que la unión significaría para ellos mayores recursos en apoyo de sus reformas estructurales y el mejoramiento de sus procesos productivos.

Detrás de este conjunto de intereses estaba la Comisión de la Unión, que apoyaba decidida y entusiastamente la idea de la unificación. Es más las principales iniciativas para un nuevo impulso hacia la unificación surgieron, en la década de los 80, de la Comisión. No en vano su presidente Jacques Delors declaraba en 1988 que al cabo de diez años "el 80% de la legislación económica, incluyendo probablemente las regulaciones sociales y de impuestos" vendrían de Bruselas.

El éxito de la Comunidad, la dinámica del Mercado Unico y los intereses de los Estados miembros y de la Comisión, conspiraban en un mismo sentido: dar un paso más en el camino, iniciado con el Tratado de Roma, hacia "una cada vez más estrecha unión". Las ideas centrales eran básicamente dos: concretar la unión económica y avanzar en la unión polí tica. La primera de ellas incluía la unión monetaria y la llamada cohesión social; la segunda, democratizar en mayor medida las instituciones comunitarias y fijar una política exterior y de defensa común. A ellas, y aprovechando las modificaciones que era necesario introducir a los docu-

mentos constitutivos de la Comunidad para la realización de dichos proyectos, se agregaban modificaciones a las instituciones comunitarias y a algunas de sus políticas.

En la práctica, los ejes centrales de este impulso de unificación, tal como los plasmó en definitiva el Tratado de Maastricht, son la unión económica y monetaria. Los otros campos, como por ejemplo las reformas institucionales de la Comunidad o la configuración de una política exterior y de defensa común, presentan avances de menor alcance. No obstante, estas últimas materias , junto al análisis de la evolución de la unión económica y monetaria, deberán ser el tema central de una Conferencia Intergubernamental, convocada en el mismo Tratado de Maastricht, para el año 1996.

Los primeros trabajos que desembocan en el Tratado de la Unión se inician en Junio de 1988, fecha en la cual la cumbre de Hannover, considerando que el tiempo había llegado para dar un nuevo impulso a la unión, encomendó un informe sobre las alternativas para establecer la Unión Económica y Monetaria (EMU) a un comité integrado por miembros de los Bancos Centrales europeos y encabezado por el Presidente de la Comisión, Jacques Delors. En abril de 1989, el Comité Delors propuso un proceso de unificación en tres etapas, pero sin incluir itinerario alguno. Las etapas, según fueron concebidas por dicho comité, son las siguientes:

Primera Etapa: La coordinación y cooperación en los campos económico y monetario deben ser mejoradas. Esto debería llevar, entre otras cosas, a un fortalecimiento del Sistema Monetario (EMS), ampliando el rol del ECU según los términos de referencia del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales. La introducción de un procedimiento de vigilancia multilateral es necesaria para pavimentar el camino hacia una más efectiva coordinación y convergencia de las políticas económicas nacionales y para lograr un mejor desempeño de las mismas.

Segunda Etapa: Esta no podría iniciarse hasta tanto se firme un nuevo tratado (o se enmiende el de Roma), detallando las reglas institucionales y operativas necesarias para la realización de la EMU. Consistiría en la consolidación y evaluación de las medidas adoptadas bajo el programa de 1992, y debería ser una especie de período de marcha blanca para los nuevos procedimientos. Durante este período de transición, se podría partir gradualmente transfiriendo las facultades de tomar decisiones desde el nivel del Comité Nacional. El rasgo más importante de esta segunda etapa sería la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (ESCB) -Euro-Fed- de tipo federal, el que, a la luz de su experiencia, debería ser cada vez más independiente en lo que se refiere a políticas monetarias y políticas de intervención en mercados de cambios de monedas. Sin embargo, los bancos centrales nacionales mantendrían la responsabilidad última en las decisiones.

Tercera Etapa: Comenzando con un movimiento hacia tipos de cambio irrevocablemente cerrados y la transferencia de responsabilidades prevista en el nuevo tratado, esta etapa llevaría eventualmente a la adopción de una sola unidad monetaria.

El punto de vista general del Informe del Comité Delors fue aceptable para once de los doce Estados miembros. La excepción fue el Reino Unido, que bajo la dirección de su Primer Ministro Mrs. Margaret Thatcher, reaccionó fríamente y fue particularmente hostil al concepto de una sola unidad monetaria, reservando su posición respecto a las etapas segunda y tercera.

Después de las objeciones de la señora Thatcher, los jefes de gobierno de la CE decidieron en la cumbre de Estrasburgo, en diciembre de 1989, que contaban con la mayoría exigida para convocar a una conferencia intergubernamental (IGC), en la cual debería decidirse sobre los cambios al tratado de la CEE que las etapas segunda y tercera exigían. En seguida se acordó la realización de dos IGC, una para abocarse a la EMU y otra, destinada a analizar los temas de la unión política. Ambas deberían efectuarse en Roma en diciembre de 1990. Estas conferencias finalizarían sus trabajos a tiempo para informar a la cumbre de Maastricht, fijada para diciembre de 1991.

Paralelamente, la primera cumbre de Roma en octubre de 1990 acordó, contra las fuertes objeciones de la señora Thatcher, que la segunda etapa de EMU, con la creación del EuroFed, comenzaría el 1° de enero de 1994. Luego de la renuncia de la Primer Ministro, el gobierno del Reino Unido aceptó participar en las dos Conferencias de Roma. En la Conferencia convocada para el tratamiento del EMU, dicho Gobierno propuso un plan para el establecimiento de una décima tercera moneda, el "ECU duro", que tomaría el lugar de la moneda propuesta por el informe Delors. Aún cuando algunos aspectos de esta propuesta fueron recibidos con sim-

Asamblea Europea.

patía por algunos otros Estados miembros, el punto de vista dominante fue que se requería una sola unidad monetaria para que los beneficios básicos de EMU se lograran. Se anticipó que John Major, quién había creado el "ECU duro" siendo Ministro de Hacienda, eventualmente podría retirar su propuesta y acordar un compromiso en virtud del cual aceptaría los cambios al Tratado para permitir el establecimiento de una sola unidad monetaria; en todo caso, reservaría al Parlamento del Reino Unido el derecho a decidir la incorporación de Gran Bretaña al EMU y la fecha en la que la nueva unidad monetaria reemplazaría a la libra esterlina.

Luego de tres años de debates e intensos trabajos el proyecto de la Unión Europea se aprobó en Maastricht, Holanda, en la cumbre realizada los días 9 y 10 de Diciembre de 1991, siendo suscrito por los respectivos ministros de finanzas y asuntos exteriores, el 7 de febrero de 1992.

El Tratado entró en vigencia en Octubre de 1993, varios meses después de la fecha original, fijada para enero del mismo año. El proceso de ratificación del Tratado suscitó diversas dificultades en algunos de los Estados miembros. En el caso de Dinamarca se rechazó su ratificación en un primer referendum; en tanto, en el Reino Unido hubo una viva polémica y la aprobación por el Parlamento no estuvo exenta de oposición y crítica. También en la República Federal Alemana el Tratado debió ser sometido a una tramitación especial para determinar su conformidad con las normas constitucionales de dicho país. Llegada la fecha prevista para la entrada en vigor del Tratado, el 1 de Enero de 1993, su ratificación por todos los Estados miembros estaba aún en suspenso. Se encontraba pendiente la ratificación por referendum de Dinamarca, la aprobación del Parlamento británico y el fallo de la Corte de la República Federal de Alemania.

En general, los Gobiernos de los Estados miembros debieron aplicar un particular esfuerzo para obtener la aprobación del Tratado, que en muchos casos fue lograda gracias a un estrecho margen, como en el caso de Francia, en que el referendum resultó en una oposición al Tratado levemente inferior al 50%.

El proceso de ratificación del Tratado de Maastricht puso de relieve la inutilidad de la clásica división política entre derechas e izquierdas. Las coaliciones formadas en pro o en contra del Tratado no respondieron a esa separación. Un signo relevante es que los votantes se agrupan más en torno a sus intereses o circunstancias que a posiciones globales predefinidas . En general, el Tratado de la Unión contó con el apoyo de las regiones más desarrolladas de Europa, de quienes se ubican en el centro político y de los sectores profesionales. Por otra parte, los opositores surgieron de los movimientos o partidos de los extremos, tanto de derecha como de izquierda, y de las regiones de menor desarrollo. La "gente sencilla", normalmente desconfiada o escéptica de las grandes estructuras y proyectos, no dio su apoyo al Tratado.

Sin embargo sería erróneo interpretar las dificultades y el escaso margen que permitió la entrada en vigor al Tratado de la Unión, como una oposición de los ciudadanos a la unificación de Europa. La idea de una Europa unida sigue siendo fuerte y cuenta con el amplio apoyo de la población. En abril de 1993, más del 60% de los europeos se manifestaban a favor de que su país fuera miembro de CEE. Para ellos, pertenecer a la CEE era una "buena cosa". Por su parte, las encuestas de opinión a esa misma fecha demostraban que, en promedio, no más del 48 % de la población apoyaba el Tratado de Maastricht. Las circunstancias a que dio lugar el proceso de ratificación de este Tratado deben interpretarse más bien como una actitud "Anti-Maastricht" y no como la gestación de un "anti-europeismo".

En el momento en que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea se reunieron en Octubre de 1993, para celebrar la aprobación por los doce Estados miembros del Tratado de la Unión y decretar su entrada en vigor, las circunstancias por las que atravesaban los países comunitarios parecían contradecir fuertemente el ambicioso proyecto planteado por el Tratado. La evolución de las economías comunitarias distaba mucho de ser satisfactoria, el desempleo se mantenía a tasas elevadas y el crecimiento económico no daba signos de repuntar. A ello se unía la crisis del Sistema Monetario Europeo (SME), provocada por los gastos que demandó y aún demanda la unificación de Alemania, que trajo consigo una falta total de credibilidad en el SME. Por otra parte la vacilante, débil y contradictoria posición de los gobiernos comunitarios ante la tragedia de Yugoeslavia, demostraba cuán lejos se estaba de un apolítica externa común, factor esencial de una unión política. Los hechos que rodeaban la entrada en vigencia del Tratado de Maastricht cuestionaban dos aspectos esenciales de su proyecto de unión: la unión monetaria, puesta en duda por la crisis del SME, y la unión política, desfigurada por la falta de firmeza y cohesión comunitaria ante la guerra en la antigua Yugoslavia.

Las ideas en que se funda el Tratado de Maastricht, no obstante ser compartidas y tener apoyo mayoritario, no se concretaron, al parecer, en el momento oportuno. Europa vive una de sus mayores crisis desde fines de la segunda guerra y las circunstancias políticas derivadas del fin de la Guerra Fría presentan problemas urgentes que deben ser resueltos antes que diseñar la nueva arquitectura de la Comunidad. Ello ha hecho que el Tratado sea percibido por la opinión general como un hecho distante y ajeno a sus preocupaciones, y recibido tibiamente y con poco entusiasmo.

El futuro del programa definido en Maastricht para lograr la Unión está sujeto a varias incógnitas. A pesar de su corta vigencia ya surgen voces, en especial de los países de menor desarrollo, que alegan la dificultad o imposibilidad de cumplir con las condiciones de conducta económica exigidas en el Tratado para establecer una moneda única. En particular, Alemania apoya vigorosamente la mantención estricta de la condicionalidad económica, como una lógica reacción para defender su moneda. Por otra parte, algunos de los principales gobiernos comunitarios deberán someterse en los próximos años a elecciones generales que probablemente significarán cambios de orientación en sus principales autoridades. La crisis de credibilidad que afecta a buena parte de la dirigencia política de los países comunitarios, cuyo principal ejemplo es Italia, traerá, sin duda, cambios en la conducción política de ellos. El grupo de líderes políticos que encabezó la Europa de los 80, formando un club estable y relativamente cohesionado, con toda seguridad no continuará.

Italia ya inició esta renovación en sus recientes eleccio-

nes llevando a la cabeza del Gobierno a un sector poco proclive a aumentar las facultades de la "euro-burocracia" e inclinado a soluciones de mercado; Alemania deberá enfrentar elecciones en 1994 y nadie puede asegurar, en este momento, cual será su resultado; en 1995, Francia realizará elecciones y deberá elegir un nuevo presidente, existiendo altas probabilidades que el electo sea Jacques Chirac, apoyado por el partido Neo-Gaulista entre cuyas filas se encuentra un grupo reticente a la "solución Maastricht". Ya el cambio de orientación impuesto por el Primer Ministro francés actual, ha significado una modificación de la política de Francia respecto de la Comunidad y se ha vuelto al antiguo discurso del general De Gaulle, quien proclamaba una Europa de Naciones.

El próximo paso establecido en el Tratado de Maastricht en el proceso de unificación es la Conferencia Intergubernamental fijada para el año 1996. En ella deberá efectuarse una revisión completa de la ejecución del Tratado. Aún cuando el período que media entre la vigencia de éste y la revisión de su contenido es demasiado breve como para permitir una evaluación acertada, lo más probable es que aspectos esenciales del programa de la Unión sean reconsiderados, no en virtud de la experiencia resultante de su aplicación, sino que debido a los cambios de orientación en los gobiernos, a las dificultades económicas que aún persistirán, y a una mayor preocupación por los intereses de los votantes que al parecer no estuvo presente en Maastricht I.

La Unión Europea está consciente de que debe invertir en ciencia y tecnología de punta para mejorar su competividad.

Disposiciones Principales.

El Tratado de Maastricht no tiene entre sus objetivos el crear nuevas estructuras o instituciones, sino que, por el contrario, pretende utilizar la actual institucionalidad modificándola, reformándola o ampliándola según sea el caso, en función de los objetivos que en él se establecen y en particular de sus metas más ambiciosas. Se trata de dotar a las entidades existentes -CEE, CECA y EURATOM- de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los nuevos objetivos, y no de la fusión de lo existente en una sola entidad o de la creación de una original superestructura europea.

Sin perjuicio de lo anterior el Tratado de Maastricht incorpora al sistema comunitario nuevas materias y competencias, no reconocidas ni incluidas con anterioridad en él, y que dicen relación con la unificación o coordinación de materias extraeconómicas. Entre tales materias se cuentan las relativas a la política exterior y de seguridad común, a la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior y la institucionalidad del Consejo Europeo.

En consecuencia, el TUE utiliza el acervo institucional comunitario dotándolo de nuevos instrumentos y facultades y revitalizándolo en función de una mayor integración, y por otra parte, efectúa aportes originales que exceden una mera reformulación de las estructuras existentes.

En términos generales las normas del Tratado de Maastricht se refieren a la Unión Europea, a la reforma de las instituciones comunitarias, principalmente a la CEE, y a la inclusión de nuevas materias y competencias al sistema comunitario.

Una de las mayores incógnitas sobre el futuro de la Unión surge precisamente de la ausencia de una reforma más profunda y global de la institucionalidad existente, que hubiera sido de esperar dados los ambiciosos objetivos propuestos por el Tratado. Este será probablemente uno de los aspectos más importantes que deberá ser abordado por la Conferencia convocada en el Tratado para el año 1996.

Los "federalistas" más entusiastas hubieran preferido una Unión Europea más cercana a un sentido estricto del término, es decir, una estructura de gobierno central integrada por los Estados miembros que reemplace a los gobiernos nacionales en las cuestiones de interés común. El TUE está lejos de realizar la aspiración "federalista", no obstante que para muchos sea ésa la orientación y el objetivo final. Pero, por otra parte, el sistema comunitario reformulado -que recibe el nombre de Unión- implica avanzar en la integración de esferas netamente políticas atingentes, de una manera sustancial, a la soberanía de los Estados miembros.

La decisión de Maastricht refuerza el proceso de integración económica, y como una consecuencia indispensable a ese objetivo avanza, quiérase o no, en la unificación política. Así por ejemplo, al establecerse el Sistema Europeo de Bancos Centrales y la meta, en la tercera fase, de un Banco Central Europeo y una moneda común, o al conferir a la Comunidad Europea facultades de supervisión en materia de política económica, el Tratado de Maastricht está transfiriendo roles políticos esenciales de un Estado moderno, como son aspectos significativos de la política monetaria y económica, a la Comunidad.

Así como la meta de un mercado único sobre las bases de una economía libre y abierta suponen la necesidad de una administración central y común, el objetivo de un sistema europeo conforme con los principios de la democracia y la soberanía popular suponen en todos los Estados miembros la generación de condiciones comunes que hagan realidad tales aspiraciones. Surgen entonces objetivos de unificación política no directamente vinculados, o que no son consecuencia del proceso de integración económica. Algunas de las disposicio-

nes del Tratado apuntan en esta dirección. Entre ellas destacan: el establecimiento de la ciudadanía europea como una condición jurídica-política supranacional, que otorga: a) los derechos esenciales de la democracia -elegir y ser elegido- a todos los ciudadanos de la Unión para representar, independientemente de su nacionalidad de origen, a cualquier localidad o región en las elecciones al Parlamento Europeo o a los municipios nacionales, y b) la consagración del amparo diplomático común, según el cual todas las representaciones de los Estados miembros en el exterior, deben prestar su protección a cualquier nacional de un Estado miembro. Las representaciones y misiones comunitarias prestarán su protección a los ciudadanos de la Unión.

En igual sentido, el cambio de la denominación de la Comunidad Económica Europea (CEE) por el de Unión Europea (UE), es significativo a la vez que ilustrativo.

El Tratado de Maastricht es resultado, por una parte, de un proceso de integración que, fundado en cuestiones económicas y comerciales, se ve en la necesidad de avanzar, por la propia dinámica de la unificación económico-comercial, hacia aspectos políticos que comprometen la soberanía estatal y sin que ello signifique amenazar la integridad política de sus miembros. Y por otra parte, del reconocimiento de que existen problemas extra-económicos que requieren ser enfrentados de una forma común; de ahí que se establezcan por primera vez en un instrumento comunitario normas y derechos comunes en materias netamente políticas. El Tratado de la Unión Europea, si bien no es en términos de derecho público la Constitución de Europa, tampoco puede ser considerado solamente como un instrumento o una fase más del proceso de integración económica.

Conforme a lo anteriormente expuesto las normas del Tratado de Maastricht pueden ser agrupadas en la siguiente forma:

- Normas sobre la Unión Europea.
- Reforma a las instituciones comunitarias.
- Incorporación de nuevas competencias o materias al sistema comunitario.

Reforma de las Comunidades Europeas.

Hemos indicado que las reformas más significativas y de mayor alcance introducidas por el TUE a las Comunidades Europeas, son las que afectan a la Comunidad Económica Europea, y serán ellas la materia del presente capítulo.

Las normas mediante las cuales se realiza dicha reforma están contenidas en el Título II, Art. G., del TUE, bajo el encabezamiento "Disposiciones por las que Modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el Fin de Constituir la Comunidad Europea". Como complemento a ese conjunto de disposiciones, que alcanza a los 238 artículos, la gran mayoría de ellos subdivididos en varias letras -por ejemplo, el artículo 109 abarca las letras "A" a la "M"-, se encuentran diecisiete Protocolos, que regulan e interpretan las diversas reformas. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, los Estatutos del Banco Central Europeo; las normas sobre transición a la tercera y última fase de la Unión Monetaria; criterios sobre convergencia económica y para la determinación de situaciones de déficit fiscal excesivo, y algunos instrumentos que versan sobre reservas de algunos de los Estados miembros. A ellos se deben agregar las Declaraciones, que, sumando veintiuna, establecen orientaciones y objetivos genéricos sobre una amplia diversidad de materias, para la aplicación de las normas del TUE o la práctica de instituciones comunitarias.

Este título por el cual se constituye la Comunidad Europea consta de 7 partes encabezadas por letras, de la "A" a la "G". Una breve geografía del Título II del TUE, es ilustrativa del alcance de las reformas introducidas.

En la letra "A", cuya aplicación cubre todo el Tratado de la Comunidad Económica Europea, se establece el nuevo nombre de ella: "Comunidad Europea".

La letra "B" modifica las normas relativas a los principios de la Comunidad. En virtud de esta modificación se adecúa la finalidad de la Comunidad Europea a los objetivos planteados por la Unión Europea, y consiguientemente se amplían las metas y políticas que marcan la esfera de competencia de la Comunidad. Entre las políticas cuya aplicación se entrega a la Comunidad Europea, destacan, por su importancia, la política económica, la política monetaria -cuya meta es la circulación de una moneda única- y otras políticas que resultan de la Unión.

En materia de principios se consagra el principio de subsidiariedad de la acción comunitaria. Como nuevas instituciones de la Comunidad Europea se crean el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo, instituciones llamadas a regir la política monetaria una vez alcanzada la última fase de la Unión.

Bajo la letra "C" se incluye en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea "La ciudadanía de la Unión". Probablemente, ésta es la más importante reforma política introducida por el TUE.

La letra "D" del título II sistematiza y abarca todas las políticas de la Comunidad Europea, reuniendo bajo sus dispo-

siciones tanto las modificaciones a las políticas tradicionales, como las nuevas políticas.
Las políticas que con mayor amplitud abarca el TUE son las siguientes:

- Capital y pagos.
- Competencia, Fiscalidad y Aproximación de Legislaciones.
- Política Económica y Monetaria.
- Política Comercial Común.
- Política Social de Educación de Formación Profesional y de Juventud.
- Cultura.
- Salud Pública.
- Protección a los consumidores.
- Redes Transeuropeas.
- Industria.
- Cohesión Económica y Social.
- Investigación y Desarrollo Tecnológico. (I+D).
- Medio Ambiente.
- Cooperación al Desarrollo.

Las disposiciones de la letra "E" se refieren a las Instituciones de la Comunidad. Entre estas disposiciones destacan el establecimiento de un nuevo mecanismo de decisión de la Comunidad, el que contempla: a) una mayor participación del Parlamento Europeo; b) la mayor democracia en el sistema de elección de los europarlamentarios; c) la creación del Comité de Regiones, y d) una instancia de acceso general para conocer de las reclamaciones en contra de los actos de la Comunidad. Las letras "F" y "G" finales, se refieren a cuestiones formales necesarias para dar debida coherencia a las nuevas disposiciones con las normas previas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Siguiendo el mismo orden establecido por el TUE, se analizan en los capítulos siguientes las reformas más significativas que éste introduce a la CEE.

Finalidad de la Comunidad Europea.

El art. 2 establece los objetivos de la Comunidad Europea. Conforme a este artículo, ésta tiene por misión promover "un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros".

Al repasar las finalidades asignadas a la Comunidad Europea se observa que, no obstante el cambio de nombre de esta institución -medida que pretende expresar la nueva y amplia dimensión a que se aspira para la Comunidad- ésta sigue siendo una entidad centrada fundamentalmente en el quehacer económico. Sin embargo, esa misma descripción de las finalidades de la Comunidad revela una mayor consideración por los aspectos sociales del proceso económico. Por otra parte, la descripción antedicha no recoge debidamente los cambios que se introducen en materias políticas, como son el establecimiento de una ciudadanía común, y las reformas en pro de una mayor democracia en la generación del Parlamento Europeo y en el proceso de decisiones de la Comunidad. En tal sentido, la definición de las finalidades de la Comunidad no agota suficientemente el alcance de las reformas que se consagran.

Las finalidades anteriores, independientemente de las políticas e instrumentos específicos que consagra el Tratado, cuentan, según establece la misma disposición, con dos instrumentos básicos. En efecto, el cumplimiento de los fines comunitarios se alcanza "mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria".

El mercado único y la política económica y monetaria común aparecen entonces como indisolublemente ligados a los fines de desarrollo económico y social. El mercado único fue el instrumento de integración económico-comercial propuesto y establecido por el Acta Unica. A la Unión Europea corresponderá profundizarlo y extenderlo, pero la política económica y monetaria común es la innovación aportada por el TUE, y constituye la nueva gran meta del proceso de integración europeo.

Los principios rectores de la acción económica monetaria, los establece el mismo Tratado -Art. 3 A-. Las acciones "de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto a los siguientes principios: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable". Son estos principios los que sirven para determinar los niveles de la denominada convergencia económica entre los Estados miembros, y lo que es más importante aún, para definir sí un Estado miembro reúne las condiciones que le permitirán, llegado el momento, integrar la Unión económica y monetaria. Asimismo, es conforme a tales principios y con el fin de cautelarlos que se establecen las facultades de supervigilancia y la competencia comunitaria para evitar o corregir situaciones de déficit excesivo.

Otro de los principios rectores de la acción económica es la declaración que se efectúa en el sentido de que la acción de los Estados miembros y de la Comunidad debe llevarse "a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia". Esta declaración debe ser entendida en función del mercado interior y de las relaciones intracomunitarias, y no necesariamente como un criterio a ser aplicado en las relaciones con terceros países. Al menos, así se desprende del contexto de la disposición; según ella, este principio debe ser respetado como una condición para el logro de los fines de la Comunidad, los cuales están referidos exclusivamente a sus miembros y no a otras naciones o conjuntos de naciones.

No deja de tener interés que entre los principios constitutivos de la Comunidad Europea se establezcan criterios precisos sobre una economía libre y abierta, y sobre condiciones macroeconómicas de estabilidad. Estos criterios se ven refrendados por parámetros objetivos, establecidos en otras disposiciones del Tratado, lo cual impide que sean transformados en declaraciones amplias de carácter meramente programático.

Conforme a lo anterior, la Comunidad Europea aspira, al menos respecto de sí misma, a una economía libre sobre bases macroeconómicas sólidas, y es justo reconocer que en la medida que estos principios adquieren, como ocurre en la letra del Tratado, un carácter obligatorio y que ellos están sujetos a eventuales sanciones, ello constituye un avance importante.

El carácter obligatorio de esos principios y conductas es lo que, por lo demás, le confiere al TUE, no obstante estar centrado en cuestiones económicas, un alto contenido político, y lo convierten en el primer paso efectivo hacia una unión no solo económica sino que también política.

Principio de Subsidiaridad.

El aumento de las competencias comunitarias puede estimarse -y así efectivamente se consideró en el curso de los debates del TUE o incluso en los procesos de aprobación- como una amenaza a las soberanías nacionales. Por otra parte, la ampliación de las facultades de dichas instituciones no siempre lleva aparejada una claridad total respecto a sus alcances en relación con las competencias nacionales. Para resolver las posibles contiendas que puedan surgir como resultado de la inevitable zona gris de sus respectivas atribuciones, el TUE consagra el principio de subsidiaridad. En el art. 3 B se establece que "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 ..."

Sin duda que se trata de una acertada formulación del principio de subsidiaridad, pero también es cierto que dada su amplitud, esta disposición puede transformase en una herramienta para ampliar, por la vía de los hechos, la esfera de acción de la Comunidad.

Esta disposición ha marcado diversas críticas y se han formulado advertencias sobre las consecuencias que tendría un uso excesivo de la misma. No deja de llamar la atención que el texto tenga un énfasis pro Comunidad. En efecto, según él, la Comunidad puede intervenir, no obstante la competencia nacional, para salvaguardar el interés común.

La Ciudadanía Europea.

En su Art. 8, el TUE crea una "ciudadanía de la Unión". Esta ciudadanía se extiende a todos cuantos detenten "la nacionalidad de un Estado miembro".

Los principales derechos que confiere esta nueva ciudadanía son:

- Circular y residir libremente en cualquier lugar ubicado dentro del territorio de los Estados miembros.
- Ser electo y elegible en las elecciones municipales en el Estado miembro en el cual resida, en las mismas condiciones que los nacionales.
- Ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado en el cual resida, en iguales condiciones que los nacionales de éste.
- Amparo diplomático común en el exterior. Todo ciudadano de la Unión puede acogerse en un tercer país, en el cual no exista representación diplomática de su Estado nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que se le prestaría si fuere nacional del Estado respectivo.
- Derecho de petición. Todo ciudadano tiene derecho a elevar peticiones al Parlamento Europeo.
- Protección intra-comunitaria. Cualquier ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo. (Esta autoridad es nombrada por el Parlamento Europeo y tiene por finalidad conocer de las reclamaciones sobre mala administración de los órganos comunitarios, con excepción de los Tribunales de Justicia).

Es interesante destacar las eventuales consecuencias políticas de la creación de la ciudadanía de la Unión, y en particular los efectos de los derechos políticos que ella consagra. Si se considera que el afianzamiento del mercado único, que incluye la libre circulación de personas, traerá consigo migraciones al interior de la comunidad especialmente en la medida que se avance en la armonización de profesiones y oficios, y que las personas llevarán consigo el derecho a votar y ser elegidos en elecciones políticas , es dable pensar que por efecto de la creación de una ciudadanía común, con sus derechos políticos consiguientes, se generará una tendencia a fortalecer o crear, según el caso, conglomerados políticos a nivel comunitario.

Estimamos que no es producto de una mera declaración, sino que por el contrario, tiene estrecha relación con los derechos políticos emanados de la ciudadanía de la Unión y con las consideraciones precedentes, lo dispuesto en el Art. 138 A, incluido en la parte "E" relativa a las instituciones comunitarias, el cual dispone: "Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión".

Analizada en esta perspectiva la ciudadanía de la Unión puede constituir, en desmedro de la influencia de ciertas corrientes nacionalistas o regionalistas, la base de sustentación política de la Unión, apoyada y promovida por organizaciones políticas supra nacionales. Por otra parte, esto mismo puede llevar a un cambio de la composición de las corrientes políticas nacionales, sobre la base de nuevos parámetros de definición en función del mayor o menor apoyo al progreso de la Unión.

El Debate sobre la Unión Económica y Monetaria.

El TUE consagra, en general, un aumento de las competencias de la Comunidad ya sea por la vía de la modificación de las políticas existentes, o por la vía del establecimiento de nuevas políticas. Un ejemplo de esto último es la política económica y monetaria que se organiza como un elemento efectivamente común.

De entre las reformas introducidas por el TUE a las políticas comunitarias, probablemente la más significativa y ambiciosa es la política económica y monetaria, sin perjuicio de las nuevas esferas de acción que se confieren a la Comunidad en el campo cultural, educacional, de salud y otros.

En diversas oportunidades hemos expresado que el principal objetivo planteado en Maastricht es la Unión económica y monetaria, y en función de él se reformula la política común correspondiente. La convergencia económica y una moneda única son los objetivos precisos de la Unión, por ello nos parece oportuno concluir el capítulo sobre el Tratado de la Unión Europea consignando los aspectos más relevantes del debate

sobre los beneficios e inconvenientes que presenta el establecimiento de una moneda única en la Comunidad.

Quienes postulan la conveniencia de establecer una moneda única argumentan que ella generará mayores beneficios que los costos que ello conlleva. Tales beneficios pueden ser agrupados en las siguientes cuatro categorías:

1) Eficiencia:

La generación de una moneda única implica la :
- Eliminación de costos de transacción.
- Eliminación de la incertidumbre en los aspectos monetarios.
- Eliminación de los costos de información para los consumidores.
- Disminución de la cantidad de reservas para defender los tipos de cambio al interior de la Comunidad Europea.

2) Status:

Mediante la unificación de las monedas y dada la importancia del mercado único a nivel internacional, la "moneda europea" adquiriría un status similar al que detenta hoy en día el dólar norteamericano. Es más, eventualmente la moneda europea podría sustituir al dólar como referente internacional, otorgado a la Comunidad una posición de privilegio de la cual hoy carece. Este mismo status otorgaría una mayor estabilidad de los precios de materias primas en "moneda europea".

Es claro, argumentan sus defensores, que esto solo se alcanzará gracias a una moneda común. Es impensable que la moneda nacional de cualquier país comunitario, por si misma, alcance este beneficio para la Comunidad.

3) Estabilidad de precios:

Uno de los objetivos más importantes establecidos en Maastricht para la política monetaria es la estabilidad en los precios. Fundados en que tal objetivo se mantendrá vigente , y se subordinará a él la política monetaria, prueba de lo cual es la exigencia establecida en el mismo Tratado, a fin de asegurar la independencia de los Bancos Centrales, y la total independencia del Banco Central Europeo. Argumentan los defensores de la moneda única que los resultados antiinflacionistas, como consecuencia de un manejo monetario independiente, serán mejores que los observados hasta la fecha en la Comunidad.

Es claro que el presente argumento esta basado en la independencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales. De otra forma y dada la experiencia de la Comunidad, en materia agrícola por ejemplo, un manejo monetario centralizado a nivel comunitario que no esté apoyado en la independencia de quiénes lo deciden, conduciría a negociaciones similares a las que se presentan cada año por los precios y las cuotas en productos agrícolas. Las variables básicas de la política monetaria, como la inflación o los tipos de cambio, no son divisibles en términos tales que una u otra puedan ser objeto de negociaciones separadas.

4) Eliminación del financiamiento de los déficit públicos por los Bancos Centrales:

La unión monetaria supone suprimir esta forma de financiamiento. Con ello desaparece el llamado "señoriaje", término con el cual se grafica esta práctica de financiamiento y que alude a la práctica usual de los "señores" con facultad para acuñar moneda quienes, para obtener recursos, "emitían" monedas con un menor contenido en metales preciosos del que correspondía.

Por su parte, quienes se oponen a la unión monetaria o son reticentes a ella, esgrimen los siguientes argumentos:

1) Un primer argumento, si bien no de índole económica pero sí de gran trascendencia política, dice relación con el vínculo existente entre los nacionales de un determinado país y su moneda. Existe, señalan los opositores, un cierto afecto hacia la propia moneda que en términos nacionales representa un símbolo del país. Una moneda única sería, entonces, contraria al regionalismo natural de Europa y a su diversidad cultural.
2) Entre los argumentos de política económica que con más fuerza se esgrimen para sustentar la inconveniencia de una moneda única, destaca el de la "pérdida de soberanía" que ella trae consigo. En este orden de ideas, se señala la pérdida de flexibilidad y capacidad de resolución que tendrían

Gran parte del presupuesto de la Comunidad está destinado a apoyar las actividades agrícolas.

Los líderes europeos tienen la responsabilidad de llevar a cabo la gran labor unificadora.

los gobiernos para enfrentar los problemas nacionales. La moneda única impediría la existencia de políticas monetarias diferenciadas y de manejos, también diferenciados, de las tasas de cambio. En especial invocan los opositores esta falta de flexibilidad y diferenciación produciría efectos negativos, por la rigidez propia de un sistema único, cuando se trate de enfrentar "shocks asimétricos" o "específicos" a un determinado país. Una política centralizada y única no se presenta como la más apropiada para un conjunto de países que, como los comunitarios, presentan importantes diferencias entre ellos y se ven afectados de manera igualmente diferente por cambios en las condiciones económicas.

3) Siguiendo esta línea de argumentación, se señala que antes de decidir sobre una moneda única y a fin de no causar efectos negativos, es preciso clarificar el grado de utilización y eficacia que tienen, en los diferentes países, los instrumentos de política económica que serían suprimidos por el establecimiento de una política monetaria común. Así por ejemplo, debería considerarse previamente el manejo y efectos de la política cambiaria.
4) Finalmente, se plantea por parte de quienes son más bien escépticos respecto de las bondades de una moneda común, si es posible sustituir, a nivel nacional, las políticas monetarias y de cambio por otras que, llegado el caso, sean capaces de producir los ajustes de precios que requieren las circunstancias económicas. Entre tales políticas o instrumentos alternativos se encuentran: la movilidad de los factores; la posibilidad de mover los salarios y, los mecanismos fiscales regionales.

En relación a este último argumento es oportuno destacar una contradicción que fluye de los acuerdos logrados en Maastricht. Es indudable que el establecimiento de una política monetaria única implica una pérdida de soberanía y resta capacidad a los gobiernos para enfrentar situaciones de crisis o "shock". Es probable, sin embargo, que los resultados globales de la política monetaria única traigan consigo menores niveles de inflación, lo cual es sin duda positivo. De ahí que, como resultado final, la unificación de esta política aparezca como conveniente. Pero no puede olvidarse que existe la diversidad europea, no solo cultural sino que también económica, y por tanto deben existir instrumentos lo suficientemente flexibles para que, bajo un sistema de moneda única, cada país pueda efectuar los ajustes que requiera y que son diferentes del resto de los Estados miembros. Uno de los instrumentos principales para ello es la posibilidad de actuar sobre el nivel de ingresos laborales, incluyéndose en ello tanto los salarios como los costos de seguridad social y otros beneficios. El Tratado de Maastricht plantea como un criterio -y está en su espíritu- una suerte de unificación de las condiciones sociales entre los Estados miembros. La unificación de la moneda junto a la unificación de los ingresos laborales, deja poco margen para enfrentar ajustes que con toda seguridad se impondrán como necesarios. En este sentido la opción de una sola moneda puede ser contraria con la llamada cohesión social.

Jacques Delors refiriéndose al futuro de la Comunidad y en cuanto a la aprobación del Tratado de Maastricht, señaló:

> *En cuanto al futuro, la unión económica y monetaria y la unión política decididas en el Consejo Europeo de Maastricht en 1992, constituyen la expresión de la voluntad política de los Estados Miembros de continuar reforzando su cooperación mutua en ámbitos clave. La ratificación de este Tratado por parte de nuestros Estados Miembros les permitirá responder a los retos del siglo XXI. No hay nada que pueda detener este proceso. La Unión Europea se prepara para introducir una moneda única que le permitirá obtener todas las ventajas de un espacio económico común. Asimismo, estará en condiciones de contribuir, por este mismo medio, a aumentar la estabilidad del sistema monetario mundial. Por otra parte, nos hemos puesto de acuerdo respecto a una política exterior común que le permitirá a la Comunidad desempeñar un papel más activo en los asuntos internacionales, de acuerdo con las responsabilidades mundiales que le corresponden y con las expectativas de los demás países. Por último, la Comunidad reforzará también su cooperación en el delicado ámbito de la política interior y de la justicia, en particular en lo referente a la inmigración y en todo aquello que pueda facilitar, a la vez, la libre circulación y la seguridad de las personas. Son, en verdad, objetivos ambiciosos.*

Tras la ratificación de estos Tratados, la Comunidad debería tener mayores posibilidades de asumir sus responsabilida-

des internacionales y de hacer compartir sus valores dentro de una Europa ampliada. Esto es lo que convierte a la Comunidad en algo seductor a los ojos de algunos de sus vecinos inmediatos que desean unirse a ella. Las negociaciones de adhesión han comenzado ya con Suecia, con Finlandia, con Austria y, sin duda, con Noruega. Al propio tiempo, la Comunidad debe responder al reto que representan el fortalecimiento de la democracia y la modernización de las economías de los países de Europa Oriental, a lo que se ha comprometido firmemente.[2]

3. INSTITUCIONES PRINCIPALES

Generalidades

Muchas instituciones conforman la estructura de la Unión Europea. Sin embargo, aquí sólo se analizarán brevemente las cuatro principales, esto es, la Comisión de la CE, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la CE, las cuales son apoyadas por el Banco Europeo de Inversiones, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité Consultivo del CECA. A ellas, el Tratado de la Unión Europea agregó, entre otras, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, integrado por los Bancos Centrales nacionales y por el Instituto Monetario Europeo, que es la entidad precursora del futuro Banco Central Europeo. El tratado de la Unión creó también el denominado Comité de Regiones y estableció dos instancias, no propiamente institucionales, separadas de las Comunidades pero que forman parte integrante de la Unión; ellas son: el Consejo de Europa, la instancia de política externa común y los sistemas de cooperación y coordinación en materias de justicia y seguridad interior. Con la excepción del Consejo de la CE (creado por el Artículo 2 del Acta Unica Europea), y las reformas introducidas por el Tratado de Maastricht, las demás instituciones básicas de la Comunidad se establecieron por el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

A. La Unión Europea

Conforme a las Disposiciones Comunes del TUE la Unión es la reformulación o reforma de las Comunidades Europeas cuyo propósito es "organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos". "La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación" establecidas en el TUE.

Diversas disposiciones del Tratado de Maastricht confirman lo anterior, en particular el Art. E. según el cual "El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, por una parte, en las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado y, por otra parte, en las demás disposiciones del presente Tratado". Asimismo el Art. C del TUE, al referirse a los fines globales de la Unión, dispone que "el Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas".

Objetivos de la Unión Europea.

El TUE establece objetivos específicos a la Unión, los cuales son complementados por los objetivos y finalidades de las Comunidades Europeas. Tales objetivos son:

1. En materia de integración económica y social:
- La creación de un mercado único, "un espacio sin fronteras interiores".
- El fortalecimiento de la cohesión económica y social. Con ello se pretende consagrar una política destinada a la protección de los aspectos sociales del proceso económico. En este objetivo encuentra su fundamento el Protocolo sobre política social anexo al TUE.
- El establecimiento de una unión económica y monetaria "que implicará en su momento una moneda única". Este se cuenta entre uno de los grandes objetivos del TUE, y la referencia hecha a "implicará en su momento" dice relación con el inicio de la tercera fase de la integración económica y monetaria.

2. En materia de política internacional y seguridad:
- La realización de una política exterior común.
- La realización de una política de defensa común que incluya, en el futuro, la definición de una política común que podría conducir, en su momento, a una defensa común. Este objetivo da origen a las disposiciones del Capítulo V del TUE, y constituye una de las materias nuevas incorporadas al sistema comunitario como consecuencia de la Unión.

3. En materias políticas y de gobierno:
- Creación de la ciudadanía de la Unión o ciudadanía europea.
- La cooperación en el ámbito de la Justicia y los asuntos de interior.

4. En relación al desarrollo de la Unión:
- La evaluación del proceso de la Unión.
- Las modificaciones al TUE.

De entre las reformas que el TUE introduce a las distintas Comunidades, las principales, y sin duda las más importantes y de mayor trascendencia, son las que se efectúan a la Comunidad Económica Europea, que a partir de la entrada en vigencia del TUE recibe el nombre de Comunidad Europea.

En consecuencia, el análisis de las reformas introducidas a las instituciones comunitarias no solo comprende la consideración de los cambios que introduce el TUE a ellas, sino que también explica el alcance de los objetivos de la Unión y de las medidas, políticas e instrumentos establecidos para lograrla.

B. El Consejo Europeo

La Unión Europea no difiere de las Comunidades Europeas, sino que es más bien un conjunto de normas tendientes a otorgar coherencia y coordinación al proceso de unificación. No obstante ello, establece como entidad propia de

la Unión, diferente de las entidades comunitarias tradicionales, al Consejo Europeo. El Acta Unica Europea (art. 2), señala que el Consejo está compuesto por "los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión", quiénes son asistidos por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión.

Este Consejo deberá sesionar al menos dos veces al año. El origen del Consejo Europeo está en el Consejo de la Comunidad Económica Europea, el cual recibía esta denominación toda vez que reunía a los Jefes de Estado o de Gobierno. Conforme al Tratado de Maastricht el Consejo Europeo se transforma en la entidad superior de la Unión, cuya misión es dar los "impulsos necesarios a su desarrollo y definir sus orientaciones y políticas generales".

Además de esta facultad amplia y genérica otorgada al Consejo Europeo en las Disposiciones Comunes del TUE, las modificaciones introducidas al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea- antes Comunidad Económica Europea- otorga facultades especiales a este Consejo, en particular las referidas al cumplimiento y desarrollo de las fases del proceso de creación de la Unión económica y monetaria.

El antecedente del Consejo de Europa fue el Consejo de la CE. La idea de crear este Consejo surgió en la cumbre de líderes de los Estados Miembros, celebrada en París entre el 9 y 10 de Diciembre de 1974. El Presidente francés Valery Giscard d'Estaing propuso que se celebraran en forma periódica reuniones de ese nivel para tratar materias específicas, incluso de política exterior. Hasta entonces, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos se reunían sólo esporádicamente.

El Consejo de la CE no fue propiamente una institución de la CE, sino la denominación que se dio a las reuniones cumbres bianuales que comenzaron en marzo de 1975. Su existencia fue formalmente reconocida en el Acta Unica Europea de 1986.

El Consejo Europeo, antes de su consagración como una institución de la Unión Europea, se abocó al tratamiento de diferentes asuntos comunitarios, todos ellos de la mayor relevancia para el desarrollo de la Comunidad. Entre ellos destacan la cooperación política entre los Estados miembros; orientar e impulsar las políticas comunitarias; la consideración del sufragio universal directo para el Parlamento Europeo; la adhesión a la CE de Grecia, Portugal y España; la unión monetaria y económica y la reforma de la política agrícola común.

C. La Comisión de la CE

Establecimiento y Composición.

La Comisión, también denominada Comisión de las Comunidades Europeas, con sede en Bruselas, se establece en los artículos 155 a 163 del Tratado de la CE. Cuenta actualmente con 17 miembros o comisarios. Por simple convención los Estados más grandes tienen derecho a nombrar un comisionado adicional. Alemania, España, Francia, Italia y Gran Bretaña cuentan con dos representantes, mientras que los restantes países de la Comunidad Europea tienen sólo uno. Dichos comisarios son designados por los gobiernos de los países referidos, duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos. En un futuro cercano el plazo será extendido a cinco años, para armonizarlo con el período en que los integrantes del Parlamento Europeo desempeñan sus funciones.

La labor de la Comisión consiste en discutir los problemas y distintos temas desde la perspectiva comunitaria. Cada miembro tiene una responsabilidad específica en uno o varios ámbitos políticos. No obstante, las decisiones de la Comisión se adoptan colegiadamente. Para su desempeño se encuentran apoyadas por Direcciones Generales. Estas Direcciones Generales son las Siguientes:

DGI	De Relaciones Exteriores
DGII	De Asuntos Económicos y Financieros
DGIII	De Mercado Interno y Materias Industriales
DGIV	De Competencia y Asistencias Estatales
DGV	De Empleo, Temas Sociales y Educación
DGVI	De Agricultura.
DGII	De Transportes
DGIII	De Asistencia a Países en Vías de Desarrollo
DGIX	De Personal, Administración y Traducciones
DGX	De Información, Comunicación y Cultura
DGXI	De Medio Ambiente, Protección al Consumidor y Seguridad Nuclear
DGXII	De Ciencia, Investigación y Desarrollo (incluido el Centro Conjunto de Investigación)
DGXIII	De Telecomunicaciones, Industrias, de Información e Innovación.
DGXIV	De Pesca
DGXV	De Instituciones Financieras, Impuestos y Leyes de Sociedades
DGXVI	De Desarrollo y Política Regional
DGXVII	De Energía
DGXVIII	De Créditos e Inversiones Comunitarias
DGXIX	De Presupuestos de la Comunidad Europea
DGXX	De Presupuestos (Control Financiero Interno)
DGXXI	De Unión Aduanera e Impuestos Indirectos
DGXXII	De Coordinación de los Instrumentos Estructurales
DGXXIII	De Política de Empresa, Comercio, Turismo y Economías Sociales

El Presidente y los 6 Vice-Presidentes son nombrados entre los miembros de la Comisión y duran dos años en sus cargos.

La Comisión es independiente de los Estados miembros y los comisionados deben actuar sólo en interés de la Comunidad. Por eso les está prohibido solicitar o aceptar instrucciones de algún gobierno u organismo en el desempeño de sus funciones. Los miembros de la Comisión sólo están sujetos al control del Parlamento Europeo, única entidad que puede obligarles a abandonar colectivamente sus funciones.

En asuntos relacionados con la Comunidad Europea del Carbón y Acero, la Comisión recibe ayuda y consejo de un Comité Consultor, compuesto igualitariamente por trabajadores, productores, consumidores y corredores del sector. Los miembros de este Comité son nombrados por el Consejo de Ministros y duran dos años en sus cargos.

La Comisión dispone de una administración concentrada

fundamentalmente en Bruselas y, en menor grado, en Luxemburgo, con cerca de 17.000 funcionarios repartidos en sus direcciones generales. Alrededor de un 15% del personal se ocupa de los trabajos linguísticos derivados del reconocimiento, en pie de igualdad, de las nueve lenguas comunitarias.

Objetivos y Principales Poderes.

La Comisión europea tiene por funciones:

1) Actuar como mediadora en las disputas surgidas entre los gobiernos de los países de la Comunidad.
2) Garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias y de los principios del mercado común. Guardiana de los tratados, la Comisión vela por la aplicación correcta de sus disposiciones, así como de las decisiones de las instituciones comunitarias. Se pronuncia sobre las peticiones de los Estados miembros que quieren acogerse a las cláusulas de salvaguardia que, en casos excepcionales, permiten incumplir provisionalmente las normas de los Tratados. Dispone de la facultad de investigación y puede sancionar con multas a particulares, sobre todo en el marco de las normas europeas de competencia.
3) Llevar ante el Tribunal Europeo a los Estados miembros que no se ajusten a la legislación comunitaria.
4) Planificar y proponer al Consejo de Ministros de la Comunidad todas las medidas útiles para el desarrollo de la políticas comunitarias (agricultura, industria y mercado interior, investigación, energía, medio ambiente, problemas sociales y regionales, comercio exterior, unión económica y monetaria, etc.). [3]
5) Legislar y promover la legislación comunitaria.
6) Aplicar las políticas comunitarias sobre la base de las decisiones del Consejo o, directamente , de las disposiciones de los tratados. A este respecto, el Acta Unica, que reforma los tratados europeos, dispone que, salvo excepción, el Consejo debe conferir a la Comisión las competencias de ejecución de las normas que éste establece. En determinados casos, el ejercicio de dichas competencias puede estar sujeto a las modalidades que organizan la colaboración y la consulta de expertos nacionales.
7) Legislar por derecho propio dentro de los poderes que le confiere el art. 90 del Tratado de Roma en relación a las políticas de competencia cuando lo autorice el Consejo de Ministros.

La Comisión dispone de poderes propios, particularmente amplios en sectores tales como los del carbón y el acero (coordinación de las inversiones, control de ayudas públicas) y de la energía nuclear (abastecimiento de materias fisibles, control de la instalaciones nucleares, etc.).

En los demás casos, la Comisión actúa por mandato del Consejo para negociar acuerdos comerciales con terceros países, por ejemplo, o para administrar los mercados agrícolas.

Por último, la Comisión administra los fondos y programas comunes que absorben la mayor parte del presupuesto comunitario:

(i) la sección "Garantía" del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA) financia el mantenimiento de los precios agrarios;
(ii) en el marco de la reforma de los fondos estructurales, decidida en 1988, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y la sección "Orientación" del FEOGA conjugan sus esfuerzos para reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad: desarrollo de las regiones desfavorecidas o en declive industrial, lucha y ayuda a la inserción profesional de los jóvenes, adaptación de las estructuras agrarias y desarrollo de las zonas rurales;
(iii) otras intervenciones tienen por objeto promover la investigación (programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, Centro Común de Investigación), los intercambios estudiantiles, la mejora del medio ambiente, los transportes, etc.;
(iv) la cooperación con terceros países se aborda en diversos programas financiados por la vía presupuestaria o a través del Fondo Europeo de Desarrollo.

La Comisión puede ser desahuciada en bloque (dada su naturaleza colegiada) por el Parlamento Europeo, para lo cual se requiere de una censura por voto de los dos tercios del Parlamento. Existe también un procedimiento de expulsión individual cuando uno de los miembros de la Comisión ha sido acusado de abandono o mal desempeño de sus deberes.

D. El Consejo de Ministros

Establecimiento y Composición.

El Consejo de Ministros es el órgano decisorio de la Comunidad. Se reúne normalmente en Bruselas y, en ocasiones, en Luxemburgo. Encargado de fijar las principales políticas de la CE, está compuesto por los ministros de los Estados Miembros, cada uno de los cuales asume la presidencia cada

La política monetaria de la Unión Europea se basa en la aceptación de una moneda común a todos los Estados miembros.

seis meses, por orden alfabético, según el nombre de cada Estado. Los participantes cambian según el orden del día: los ministros de Agricultura tratan, por ejemplo, del nivel de los precios agrarios; los ministros de Trabajo y Economía, de los problemas del empleo; los ministros de Asuntos Exteriores, responsables de las relaciones exteriores de la Comunidad, garantizan la coordinación del trabajo más especializado de sus colegas, desarrollando asimismo su cooperación política en relación con los problemas de la política internacional.

El Consejo de Ministros es asistido por:
(i) el Comité de Representantes Permanentes o Coreper, que coordina los trabajos preparatorios de las decisiones comunitarias realizados en las numerosas reuniones de funcionarios de los Estados miembros.
(ii) una Secretaría General, que cuenta con alrededor de 2.200 funcionarios a su servicio.

Objetivos y Poderes Principales.

El Consejo de Ministros fue creado por el Tratado de la CE y sus funciones están establecidas en los Artículos 145 a 154 de dicho Tratado (y en disposiciones equivalentes de los Tratados de la CECA y CEEA). Dicho Artículo 145 señala que sus funciones y objetivos son los siguientes:
(i) asegurar "la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados Miembros";
(ii) disponer "de un poder de decisión;
(iii) atribuir "a la Comisión , respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca". En este último caso, el Consejo puede imponer condiciones a la Comisión o reservarse la competencia a sí mismo.

En resumen, el Consejo de Ministros es el organismo que toma las decisiones relativas a la CE y vela por el cumplimiento de sus objetivos. Es la principal institución legislativa y de toma de decisiones. Aprueba los reglamentos, directivas y otras propuestas que le presenta la Comisión. Entre sus trabajos más específicos y relevantes se encuentran los siguientes:
(i) el manejo de la política de seguridad común y asuntos exteriores de la CE, en conjunto con el Consejo de la CE;
(ii) la aprobación del proyecto del presupuesto anual de la CE y la presentación de éste al Parlamento Europeo; y
(iii) todos los tipos de proyectos que requieren legislación, por ejemplo relativa a la prohibición de discriminación, la libre circulación de trabajadores, el logro del mercado único, etc.

E. El Parlamento Europeo

Establecimiento y Composición.

El establecimiento y características del Parlamento Europeo están contenidos en los artículos 137 a 144 del Tratado de la CE (y en los otros Tratados de la CE). El Parlamento celebra sus sesiones plenarias en Estrasburgo, pero tanto sus 18 comisiones -que preparan los trabajos de dichas sesiones- como los grupos políticos, se reúnen normalmente en Bruselas, mientras que la secretaría general, con cerca de 3.500 funcionarios, está en Luxemburgo. Cuenta actualmente con 518 diputados, elegidos cada cinco años, en las siguientes proporciones: Bélgica 24, Dinamarca 16, Alemania 81, Grecia 24, España 60, Francia 81, Irlanda 15, Italia 81, Luxemburgo 6, Países Bajos 25, Portugal 24 y Reino Unido 81. Tras la unificación alemana, 18 observadores de los nuevos "Länder" (Estados Federados) orientales participan en los trabajos.

Los diputados europeos ocupan sus escaños por grupos políticos y no por nacionalidad. Las primeras elecciones bajo el sistema de sufragio universal directo se efectuaron en junio de 1979. Hasta entonces, los diputados eran designados por los parlamentos nacionales de los Estados Miembros. Cada Estado usa su propio sistema para elegir sus diputados, pero se espera la adopción, en el futuro, de un procedimiento uniforme.

El Parlamento está dirigido por una mesa formada por un presidente y 14 vicepresidentes, elegidos por votación secreta, que duran en sus cargos un período de 30 meses.

Objetivos y Principales Poderes.

Hoy el Parlamento tiene un papel más consultivo que directivo y sus facultades no son tan amplias como las del Consejo de Ministros. Básicamente se encarga de discutir las propuestas, comentarlas, proponer modificaciones y luego remitirlas al Consejo de Ministros. Su labor abarca distintos ámbitos:
(i) Función legislativa, por la que participa en la elaboración de directivas, decisiones y reglamentos comunitarios, pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión Europea, la cual, para modificarlas, debe tener en cuenta la posición del Parlamento. Por último, el Acta Unica -que reformó los tratados europeos- condiciona la celebración de acuerdos internacionales de asociación y cooperación, así como toda nueva ampliación de la Comunidad, a la ratificación ("dictamen conforme") del Parlamento.
(ii) Función presupuestaria: El Parlamento debe aprobar o rechazar el presupuesto de la Comunidad. Cuando lo rechaza (lo que ya ha ocurrido en dos ocasiones), es preciso reiniciar todo el procedimiento presupuestario.
(iii) Función de impulsión política: Esta función, aunque más difusa que la legislativa y la presupuestaria, no es por ello menos esencial. Representando a 350 millones de ciudadanos y siendo el foro europeo por excelencia, marcado por las sensibilidades políticas y nacionales de los Doce, el Parlamento es, de forma natural, un lugar de iniciativa que exige regularmente desarrollar o modificar las políticas existentes, cuando no crear nuevas políticas. De este modo, el proyecto de tratado de la Unión Europea, que el Parlamento adoptó en 1984, fue el catalizador decisivo que condujo a la firma del Acta Unica. El Parlamento también ha pedido y obtenido la convocatoria de dos conferencias intergubernamentales sobre la unión económica y monetaria y sobre la unión política.
(iv) Función de control: el Parlamento tiene facultad de hacer dimitir a la Comisión mediante una moción de censura por una mayoría de dos tercios (no lo ha hecho hasta ahora). Se pronuncia sobre su programa y le dirige sus observaciones.

La ciudadanía común es uno de los mayores anhelos de los europeos.

Controla la buena marcha de las políticas comunitarias basándose, en particular, en los informes del Tribunal de Cuentas. Controla igualmente la gestión diaria de dichas políticas, planteando, en concreto, preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo.

Los ministros de Asuntos Exteriores, responsables de la cooperación política de los Doce, responden igualmente a las preguntas de los diputados, rindiéndoles cuentas de su acción y del curso dado a las resoluciones aprobadas por el Parlamento en los ámbitos de las relaciones internacionales de los derechos humanos.

Por último, el presidente en ejercicio del Consejo Europeo informa al Parlamento de los resultados obtenidos por dicha instancia.

Desde su elección por sufragio universal, el Parlamento ha fortalecido notablemente su autoridad. Hoy participa de forma estrecha y vinculante en el proceso legislativo. No obstante, el Consejo es siempre el que decide en última instancia.En los ámbitos de la política europea sustraídos al poder de los parlamentos nacionales (y en los que, además el Consejo legisla a puerta cerrada) existe indudablemente un "déficit democrático". El Parlamento ha manifestado claramente su voluntad de proseguir la labor destinada a suplirlo, fomentando en particular el diálogo con los parlamentarios nacionales, los cuales se reunieron por primera vez, a finales de 1990, con motivo de las sesiones de los parlamentos de la Comunidad Europea en Roma.

Propuesta de Ampliación de Poderes.

Existen planes para ampliar el ámbito y los poderes del Parlamento. El Tratado de Maastricht propone otorgar a éste:

(i) el derecho de vetar legislación relacionada con la creación y desarrollo del mercado interior, el medio ambiente (en algunas situaciones), investigación y desarrollo, infraestructura, sanidad, cultura y protección de los consumidores;
(ii) el derecho de consultar en cuanto al nombramiento del Presidente de la Comisión;
(iii) el derecho de aprobar todos los tratados nacionales importantes.

En 1996 se llevará a cabo una Conferencia Intergubernamental que considerará una ampliación adicional a los poderes del Parlamento Europeo.

F. El Tribunal de Justicia de la CE

Establecimiento y Composición.

Los Artículos 164 a 188 del Tratado de la CE. así como los artículos pertinentes del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y Acero y del Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica, y el documento adicional denominado "Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea", contienen las fuentes de los poderes y características del Tribunal. Este constituye la Corte Suprema de la Comunidad.

El Tribunal, que entró en funciones en 1953, consta de 13 miembros, 12 de los cuales son nombrados por cada uno de los Estados Miembros. Los jueces referidos están asesorados por 6 abogados generales. Unos y otros duran seis años en sus cargos.

Objetivos y Principales Poderes.

El objeto del Tribunal es, básicamente, supervisar judicialmente los tratados de la Comunidad y asegurar el cumplimiento de las leyes de la CE. Para tal efecto puede:

(i) Anular, a petición de una institución comunitaria, de un Estado o de un particular directamente afectado, actos incompatibles con el Derecho comunitario realizados por la Comisión, el Consejo de Ministros o los gobiernos.
(ii) Pronunciarse, a petición de un tribunal, sobre la interpretación o validez de las disposiciones del Derecho comunitario. Cada vez que un proceso ponga de manifiesto una impugnación a este respecto, las jurisdicciones nacionales pueden pedir al Tribunal una decisión prejudicial, debiendo hacerlo cuando ya no haya otra instancia de apelación en el Estado miembro considerado.

Las decisiones del Tribunal son inapelables ya que éste es la autoridad máxima judicial de la Comunidad. Debe garantizar la uniformidad en la aplicación e interpretación de las leyes y analizar la legalidad de proyectos legislativos adoptados por la Colisión y el Consejo de Ministros. También está facultado para decidir sobre consultas dirigidas por las Cortes nacionales de los Estados Miembros, relativas a las leyes de la CE. Cualquier Estado Miembro o la misma Comisión pueden recurrir al Tribunal si considerare que algún Estado Miembro no cumple con las obligaciones que le impone el Tratado. Además, cualquier persona jurídica o natural puede recurrir al Tribunal respecto de alguna decisión de la CE que les afectare. Por último, el Tribunal puede actuar también como Tribunal de Arbitraje.

Las leyes de la CE prevalecen sobre las leyes nacionales de los Estados Miembros y, por ende, los fallos del Tribunal prevalecen sobre los de los tribunales nacionales. Sus sentencias tienen fuerza de ley. En consecuencia, pueden, como en el hecho ha ocurrido, modificar las leyes de los países miembros.

Con sus sentencias e interpretaciones, el Tribunal de Justicia favorece el surgimiento de un Derecho europeo aplicable a todos: instituciones comunitarias, Estados miembros, tribunales nacionales y simples particulares. Las decisiones del Tribunal se adoptan por mayoría de votos. En caso de empate se rechaza la decisión del juez más recientemente designado.

En septiembre de 1989 se estableció la Corte de Primera Instancia, con el propósito de fallar en primera instancia litigios entre personas jurídicas y naturales, especialmente en cuanto se refiere a competencia y a las leyes correspondientes.

Las decisiones o fallos del Tribunal son públicos (audiencia pública en Luxemburgo) y se publican luego en los idiomas de la Comunidad (Informe de los Casos ante el Tribunal).

G. El Banco Europeo de Inversiones

Establecimiento y Composición.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue creado en 1958 por el Tratado de Roma y es la institución financiera de la Comunidad para proyectos de largo plazo.

Los Artículos 129 y 130 del Tratado de la CE y el Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones establecieron los objetivos y poderes de dicho Banco, que tiene su sede en Luxemburgo.

El BEI financia sus actividades recurriendo a empréstitos en los mercados financieros. No persigue fines de lucro, y presta los fondos recabados en los mercados con un tipo de interés que refleja, para cada moneda, el costo de los fondos obtenidos mediante empréstito.

Los accionistas del Banco Europeo de Inversiones son los 12 Estados Miembros de la CE. Su junta directiva incluye un ministro de cada país miembro y sus ejecutivos son nombrados por los países.

Objetivos.

Según el Artículo 130 del Tratado de la CE, el Banco tiene "por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común, recurriendo al mercado de capitales y utilizando sus propios recursos,... y sin perseguir fines lucrativos", financiar proyectos que tengan los siguientes objetivos:

(i) el desarrollo de las regiones más atrasadas;
(ii) la modernización o reconversión de empresas o la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común o que sean de interés común para los Estados Miembros, pero que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.

En resumen, por medio del otorgamiento de préstamos y garantías, el BEI financia inversiones que contribuyen al desarrollo de la Comunidad y al refuerzo de su cohesión económica y social. El Banco tiene como principales objetivos el desarrollo de las regiones menos favorecidas de la Comunidad, la constitución de una red europea de infraestructuras de transporte y de telecomunicaciones -factor determinante para la realización del gran mercado interior- y la realización concreta de las políticas económicas comunitarias: industria, protección del medio ambiente, política energética, etc.

Fuera de la Comunidad, el BEI participa en la aplicación de la política de solidaridad comunitaria en favor de más de 80 países. A partir de sus propios recursos y de recursos comunitarios, el BEI financia infraestructuras y proyectos industriales o agrarios que contribuyen al desarrollo de países mediterráneos, africanos, del Caribe y del Pacífico. El BEI contribuye asimismo a la acción de la Comunidad en favor de los países de Europa central y oriental, con préstamos a Polonia, Hungría la ex República Checa y Eslovaca, Bulgaria y Rumania. Es, por otra parte, junto con la Comunidad, accionista del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

El Acta Unica Europea incorporó los Artículos 130 a 130E en el Tratado de la CE, con el objeto de promover el desarrollo uniforme de los Estados Miembros. El Banco es uno de los instrumentos para cumplir este objetivo y presta un 50% de sus recursos a proyectos destinado a mejorar el nivel económico de los sectores atrasados. Los fondos de la CE, FEDER, FEOGA y FSE, mencionados en el punto 2.2(b), son también utilizados para los fines antes descritos.

H. El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas tiene su sede en Luxemburgo y se estableció en julio de 1977 bajo los términos del Tratado de Bruselas de 1975. Está formado por representantes de 12 Estados miembros de la Comunidad, que son elegidos por reemplazo de seis años (su designación se decide de común acuerdo en el Consejo de Ministros, previo dictamen del Parlamento).

Este Tribunal tiene por misión asegurar la legalidad de las transacciones financieras y la gestión prudente de los fondos, para la cual controla todas las actividades financieras y cuentas de la Comunidad, supervisando los créditos, empréstitos, actividades no presupuestarias y, muy en especial, el presupuesto comunitario. Presenta un informe anual con un resumen de sus actividades.

I. El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social, también denominado "la otra Asamblea", es un órgano consultivo que emite su opinión sobre las propuestas de la Comisión. Antes de que éstas sean aprobadas por el Consejo, se transmiten para dictamen no sólo del Parlamento Europeo, sino también, en la mayoría de los casos, del referido Comité. Desde 1972, además de dicha labor consultiva, el Comité Económico y Social puede emitir opiniones a iniciativa propia sobre cualquier materia que afecte a la Comunidad.

Está formado por 189 integrantes (24 de Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia; 21 de España; 12 de Holanda,

Grecia, Bélgica y Portugal; 9 de Irlanda y Dinamarca y 6 de Luxemburgo), que representan a los sindicatos, cuerpos de profesionales y otros cuerpos de interés como agricultores y consumidores.

J. El Comité Consultivo del CECA

El Comité Consultivo cuenta con 96 miembros, representativos de los sectores del carbón y del acero (representantes de los productores de estos sectores, trabajadores, comerciantes y consumidores) y debe ser consultado en lo tocante a estas materias. También puede emitir opiniones por iniciativa propia.

4. EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD

Parece importante hacer mención al presupuesto de la Comunidad y su composición.[4] Este se nutre de los recursos propios de la Comunidad, que básicamente consiste en lo siguiente:

a) derechos de aduana y exacciones reguladoras agrarias satisfechas por las importaciones procedentes del resto del mundo,
b) una parte del IVA percibido en los países miembros sobre una base imponible común,
c) un nuevo recurso creado en 1988, basado en el producto nacional bruto de los Estados miembros.

Los principales Fondos del Presupuesto General de la Comunidad Europea son los siguientes:

1.- ***Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.***
Este Fondo tiene por objeto apoyar y financiar la modernización de la infraestructura agrícola y mantiene la agricultura en los lugares en que es débil económicamente.
2.- ***Fondo Europeo para el Desarrollo Regional.***
Este Fondo fue establecido con el propósito de apoyar el crecimiento y colaborar en los ajustes de las economías de regiones que no cuentan con infraestructuras adecuadas y para el apoyo de regiones industriales débiles.
3.- ***Fondo Social Europeo.***
Se creó con el objeto de financiar la implementación de las políticas sociales adoptadas por la Comunidad. Prioritariamente tiene por objeto la búsqueda de soluciones al desempleo juvenil, el apoyo vocacional e integración de la juventud de los países miembros. Las empresas tienen acceso a estos fondos pero deben contar previamente con asistencias nacionales.
4.- ***Fondo Monetario Europeo de Cooperación.***
Tiene por objeto la obtención de créditos de corto plazo para apoyar las monedas nacionales.
5.- ***Nuevo Instrumento Comunitario para Préstamos.***
Tiene por objeto la captación de fondos para financiar proyectos de infraestructura a través del Banco Europeo de Inversiones.
6.- ***Fondo Europeo de Desarrollo.***
Tiene por objeto la administración de la colaboración y ayuda financiera de la CE a otros países bajo la Convención de Lomé. Este Fondo no se financia con el presupuesto general de la CE.

Cabe hacer presente que existen también otros Fondos que se financian con el presupuesto de la Comunidad, tales como el de desarrollo de la cooperación con varios países o el destinado a la investigación y el desarrollo.

En síntesis podemos decir que las principales áreas en las que se gasta el presupuesto de la Comunidad son las siguientes:

1.- Agricultura y Pesca. A pesar de los cambios que se producen anualmente, fundamentalmente el presupuesto se destina al área agrícola (72, 9 % del presupuesto de la CE en 1985)
2.- Políticas Regionales (6%)
3.- Política Social (5,7%)
4.- Investigación, Energía, Industria y Transporte (2,6%)
5.- Cooperación y Ayuda al Exterior (4%)
6.- Reembolso a los Estados miembros, por el costo de recaudación de los recursos que se destinan a la CE (7%)
7.- Administración de la CE (4%)

Como se puede observar una muy importante parte del presupuesto general de la Comunidad se gasta en subsidios. A su vez estos subsidios van dirigidos principalmente a la agricultura y la pesca, precisamente dos áreas muy importante en el total de las exportaciones chilenas, con la consecuente pérdida de competitividad para nuestros productos que pretender ingresar a esos u otros mercados compitiendo con productos de la CE.

Legislación de la Unión Europea.

La legislación dictada por la Unión es de mayor jerarquía legal que la legislación interna de los países asociados.

De acuerdo al Tratado de Roma la iniciativa de las políticas de la CE debe surgir de la Comisión. Efectivamente, de acuerdo al artículo 155 del Tratado referido, la Comisión "formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si este expresamente lo provee o si la Comisión lo estima necesario". El órgano encargado de dictar la legislación es el Consejo de Ministros. La idea de los redactores del Tratado de Roma fue que las diferencias que podrían existir entre la Comisión y sus intereses preponderantemente comunitarios y el Consejo de Ministros y sus intereses nacionales, resultarían en una continua presión por la investigación y perfeccionamiento de la Comunidad.

Sin embargo, el Consejo de Ministros ha asumido hoy un papel dominante en el proceso legislativo y ha descontrapesado el balance que existía inicialmente con la Comisión y que tuvieron en mente los redactores del Tratado de Roma. Lo anterior se habría producido como resultado de: a) haber concluido la etapa de transición y de haber tenido la Comisión

que preparar un programa legislativo aceptable para el Consejo de Ministros: b) de la incorporación entre 1973 y 1986 de seis nuevos países miembros y además de los problemas de transición que ello trajo consigo. Muchos de estos nuevos miembros se han opuesto a la idea de una mayor integración en la cual el Tratado de Roma está basado: y c) el crecimiento de la Comunidad coincidió con una importante recesión económica para occidente.

Por las razones anteriores el Consejo de Ministros se ha mostrado poco receptivo a aceptar propuestas que impliquen mayor integración legal, política y económica.

De acuerdo al Tratado de Roma la Comunidad legisla a través de cuatro tipos de instrumentos legales:

1.- **Los Reglamentos ;** son obligatorios y aplicables a todos los estados miembros de la comunidad y no necesitan de legislación nacional adicional para entrar en vigor.
2.- **Las Directivas;** Son directrices de políticas de la Comunidad que son también obligatorias para los estados miembros, pero estos deben implementarlos a través de una legislación nacional para conseguir los objetivos de estas.
3.- **Las Decisiones;** Se dirigen a todos los Estados miembros, o a algunos de ellos o a alguna entidad o empresa, y son obligatorias. Se han dictado y utilizado para implementar o defender las políticas de competencia.
4.- **Las Recomendaciones y Opiniones;** Como su nombre lo indica son sólo recomendaciones u opiniones en determinadas materias, que no son obligatorias, sin restarles por eso importancia.

III.
LAS POLITICAS ECONOMICAS DE LA UNION EUROPEA

El proceso de integración o unificación significa en la práctica el otorgamiento de competencias a una entidad común o central, para que ésta adopte los criterios y normas, aplique las sanciones y ejecute las acciones que se estimen necesarias para el cumplimiento de ciertos objetivos o la superación de determinados problemas. En otros términos, la integración implica ceder o transferir, en mayor o menor medida, facultades desde los órganos nacionales a las entidades comunitarias. Este proceso se efectúa mediante la consagración de políticas cuya competencia corresponde a las entidades de integración.

El nivel de integración o unificación de diversos Estados puede medirse por el cúmulo de políticas que corresponden a las entidades de integración y por la mayor o menor profundidad, esto es obligatoriedad, que dichas políticas tengan.

La historia de la unificación europea puede seguirse -y medirse- por el proceso de formulación de políticas que competen a la Comunidad Europea.

La Comunidad Europea se inicia con un número reducido de políticas, las cuales, a medida que avanza el proceso de unificación, han ido ampliándose considerablemente. En la práctica, cada uno de los pasos importantes que la Comunidad ha dado en su evolución se ha traducido en un aumento de las políticas comunitarias. Las reformas a los Tratados han consistido esencialmente en la configuración de las políticas que en virtud de tales reformas pasan a ser comunitarias.

En su origen el Tratado de Roma contemplaba las siguientes políticas:

i) Política Agrícola
ii) Política Social
iii) Las medidas antidumping
iv) Ayudas concedidas por los Estados Miembros
v) Política Económica
vi) Política de Transporte
vii) Política de Pesquerías Comunes.

A medida que se avanza en el proceso de integración se suman a las políticas originales las siguientes políticas:

viii) Política Ambiental
ix) Política de Protección al Consumidor
x) Política Comercial
xi) Política Industrial
xii) Política Regional
xiii) Política de Energía
xiv) Política de Ciencia y Tecnología.

Recientemente el Tratado de Maastricht incorpora políticas tan relevantes como la política monetaria y transforma los mecanismos de cooperación económica en una política económica. En este trabajo sólo se analizarán las políticas económicas, monetarias y comerciales de la U E.

Antes de proceder al análisis de estas políticas, tal como ello resulta luego de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, es oportuno clarificar la diferencia que existe, conforme a las disposiciones y prácticas de la Comunidad Europea, entre las políticas y los mecanismos de cooperación.

El tema del transporte, y en especial de las líneas aéreas, ha sido materia de discusión en la Comunidad Europea.

La política, por definición, implica en alguna medida un sometimiento de los estados miembros a la decisión, resoluciones o directivas comunes. En esa misma medida significa una disminución de la capacidad o competencia individual de cada estado. La política supone no solo el reconocimiento de que una determinada materia será conducida a nivel comunitario sino que también la aceptación de los medios e instrumentos que se definan a ese nivel para la ejecución de la misma. La política es la consagración efectiva de las competencias de la Comunidad.

La cooperación significa la aceptación por parte de los estados miembros de someter determinadas materias a la consideración común, pero sin que ello signifique otorgar a la instancia común una capacidad de decisión sobre la materia en cuestión. La decisión queda radicada en el estado respectivo.

La política conlleva un grado de integración mayor que la cooperación; la primera es la concreción de la unión, en tanto que la segunda expresa una voluntad de diálogo y entendimiento. Sin embargo, ambas coinciden en que los estados miembros reconocen en las materias objeto de una y otra, la necesidad de un tratamiento común. Ha sido frecuente en la historia de la Comunidad Europea que materias inicialmente incluidas dentro de mecanismos de cooperación, sean con el tiempo transformadas en políticas. Ello no es extraño por cuanto la cooperación, en cuanto es un reconocimiento a la necesidad de una acción conjunta, lleva el germen de la política común.

En los capítulos que siguen se analizan las diversas políticas de la Comunidad Europea, a las que hemos hecho referencia anteriormente. Para ello hemos alterado el orden que sigue el Tratado de Roma, prefiriendo considerar en primer lugar las políticas de orden general, para luego tratar aquellas que podríamos denominar sectoriales. Esta metodología, que solo hemos adoptado para facilitar la comprensión de la materia, no guarda relación necesariamente con la importancia o significación de determinadas políticas. En efecto la política agrícola común (PAC) que sin duda es la política de mayor significación en la Comunidad Europea, al menos mientras no se consolidan las nuevas políticas consagradas en el Tratado de Maastricht, se incluye, en el presente análisis, dentro de las políticas sectoriales.

1. POLITICA ECONOMICA Y MONETARIA
(Título VI, Arts. 102A al 109M)[5]

Los grandes objetivos de la Unión y la Comunidad Europea para el conjunto de los Estados miembros son alcanzar un desarrollo, entendido en términos amplios, sostenido, sustentable y apoyado en bases sólidas. Directamente vinculados a tal objetivo y con el fin de alcanzarlo se instituyen dos "instrumentos" básicos: el **mercado único** - el espacio sin fronteras-, y la **unión económica y monetaria**. Las normas sobre política económica y monetaria vienen a regular este último instrumento.

Los principios que rigen la política que consideramos y que deben informar la conducta de la Comunidad y de sus Estados miembros son:

- El respeto a una economía de mercado abierta y de libre competencia.
- Precios estables,
- Finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, y
- Balanza de pagos estable.

En la práctica, ello significa una inflación baja y controlada; evitar las situaciones de déficit público excesivo; fluctuaciones normales de la moneda respectiva en el SME, y tasas de interés compatibles con los niveles comunitarios. La evaluación de este conjunto de condiciones respecto de cada uno de los Estados miembros determina el nivel de "convergencia" económica alcanzado por un Estado miembro en relación al comportamiento del conjunto de Estados de la Comunidad.

Hasta antes del Tratado de Maastricht esta política estaba integrada por tres áreas o políticas específicas: a) la Política de Coyuntura,; b) la Balanza de Pagos, y c) la Política Comercial. Ellas tenían por objeto, como lo señalaba el artículo 102A, garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias, necesarias para el desarrollo de la Comunidad.

A contar de la entrada en vigencia del Tratado de la Unión Europea la Política Comercial pasa a ser considerada como una política autónoma independiente de la Política Económica -Arts. 102A a 104C- y por la Política Monetaria-Arts. 105 a 109M.

Sin perjuicio de otras innovaciones introducidas por el Tratado de la Unión, éste en realidad transformó lo que era un sistema de cooperación en materia económica y monetaria, en una verdadera política. En tal sentido podemos hablar en propiedad de una política económica comunitaria, con sus dos vertientes, la económica y la monetaria, sólo a partir de Maastricht.

A. POLITICA ECONOMICA

La economía de los países y la de grupos o asociaciones de países como la Comunidad Europea se encuentra afecta a bonanzas y a recesiones económicas, las que es necesario enfrentar, no en forma individual, sino en conjunto y como Comunidad. Estas consideraciones dieron origen a lo que se denominó como Política de Coyuntura.

Conforme a ella, las normas del Tratado de Roma antes de la Unión que disponían que "los Estados miembros considerarán su política de coyuntura como una cuestión de interés común", y "se consultarán recíprocamente y con la Comisión acerca de las medidas que deban adoptarse en función de las circunstancias".

Concebida en tales términos, la política económica era un mecanismo de cooperación, en virtud del cual, si los estados miembros, por unanimidad, acordaban la adopción de determinadas medidas podían recurrir a la Comisión para que las ejecutara en su nombre. En la actualidad, la Política Económica, que vino a reemplazar a la Política de Coyuntura, es el resultado de un complejo conjunto de disposiciones que reflejan la voluntad de aproximarse en mayor medida a constituir una verdadera política sobre la materia.

Al transformase la política económica en una política común, las conductas y medidas adoptadas por los Estados pasan a ser, por definición, una cuestión de interés comunitario. Sin embargo, la existencia de una política común no anula ni elimina la facultad de los Estados de conducir y dirigir su economía. ¿Cuál es entonces el sentido de la política común, si los Estados conservan su soberanía en la materia?

La política económica común, si bien no suprime la capacidad de conducción particular de cada Estado miembro, somete a éstos a un conjunto de principios y criterios y confiere a la Comunidad poderes para hacerlos respetar y hacer efectivas las recomendaciones que emita.

Mirado desde otro punto de vista el contenido de la política económica puede ser medido o definido por las obligaciones que asumen los Estados en esta materia. Ellas son, además del respeto a los principios generales en materia económica y monetaria, las siguientes:

1) Considerar su política económica como una cuestión de interés común.
2) Coordinar estas políticas en el Consejo de la Comunidad Europea.
3) Seguir las recomendaciones que imparta el Consejo y aplicar las orientaciones generales que éste dicte.
4) Acatar la prohibición impuesta a los Bancos Centrales Nacionales, en el sentido que éstos no pueden otorgar créditos, cualquiera sea su forma, a entidades públicas, en las cuales se incluye a la Administración directa o autónoma y a las empresas públicas.
5) Acatar la prohibición de beneficiar a las entidades públicas, incluidas las empresas de ese carácter, con mecanismos de acceso privilegiado al sistema financiero.
6) Evitar los déficits públicos excesivos.
7) Informar a la Comisión sobre las medidas económicas importantes que adopten.

Supervigilancia multilateral. Orientaciones.

Corresponde al Consejo Europeo, sobre las base de antecedentes e informes presentados por el Consejo y la Comisión, definir las orientaciones generales que en materia económica deben seguir los Estados miembros.

Las recomendaciones del Consejo son obligatorias para el Estado miembro. Si este no las siguiere, y se hubieren agotado los procedimientos para que así suceda o se hubiere vencido el plazo de hacerlas efectivas, el Consejo podrá decidir la aplicación de sanciones. Las sanciones que pueden afectar a un Estado miembro van desde la decisión de hacer públicas las recomendaciones del Consejo, hasta la aplicación de multas "de una magnitud apropiada". En el rango intermedio encontramos sanciones como recomendar al BEI que modifique su política de préstamos; exigir depósitos sin generación de intereses, etc.

Ahora bien las características y aspectos reseñados anteriormente constituyen la política económica de la Unión Europea, la cual se alcanza una vez que se ha perfeccionado o completado el proceso de la Unión. Esto ocurre al momento de alcanzarse la tercera fase de dicho proceso. En el intertanto se aplican, si bien la mayoría, solo algunos de los elementos de la política económica. Fundamentalmente, y sin perjuicio del análisis en mayor profundidad que se realiza al tratar de las fases o etapas de la Unión, durante la fase preparatoria -la segunda- las normas que no entran en vigencia, son las relativas a las sanciones que pueden afectar a un Estado en el caso de incurrir en una situación de déficit público excesivo y no acatar las recomendaciones del Consejo. Estas tiene aplicación a partir del comienzo de la etapa final, sólo respecto de aquellos Estados que sean incorporados a la Unión. Las restantes disposiciones entran en vigor a partir del 1 de Enero del 1994 respecto de todos los Estados miembros.

B. POLITICA MONETARIA

Sistema Monetario[6].

El sistema monetario europeo (EMS) se creó en primer término para estabilizar las fluctuaciones de cambios de moneda dentro de la Comisión Europea (EC), siguiendo un análisis hecho a principios de la década del 70 sobre un sistema de tipo de cambio fijo establecido por el convenio de 1944 de Bretton Woods. La primera tentativa, en 1972, para regular las monedas europeas dentro del sistema llamado "culebra", con fluctuaciones permitidas de más o menos 2,25%, fue un gran fracaso. Sólo Alemania Occidental, Dinamarca y los países del Benelux pudieron permanecer dentro de los límites. El EMS, originalmente propuesto por Roy Jenkis en octubre de 1977, era un proyecto más ambicioso, en el que el mecanismo del tipo de cambio (ERM) estaba recibiendo importancia por varios mecanismos de solidaridad y una entidad monetaria común (el ECU).

Bajo el ERM cada moneda participante tiene tipo de cambio referido al ECU. Solo ocho monedas participaron inicialmente, quedando el Reino Unido "temporalmente" fuera cuando el sistema se inauguró en marzo de 1979. Los últimos tres participantes de la Comisión -Grecia, España y Portugal- decidieron que ellos no estaban aún listos para unirse. España se unió, finalmente, en junio de 1989; el Reino Unido la siguió en octubre de 1990, habiendo sido una decisión anterior consistentemente bloqueada por la señora Margaret Thatcher; Portugal se unió solamente en abril de 1992, y Grecia quedó como el caso raro, fuera. El tipo de cambio central para esta unidad monetaria puede ser "realineado" en caso necesario, por mutuo acuerdo de los países participantes.

Desde la tasa central de cambio para el ECU, tipos de cambio centrales bilaterales se calculan para cada moneda contra cada uno de los demás participantes. A cada moneda se le permite fluctuar más o menos 2,25% en relación con los tipos de cambio centrales o con más o menos 6% en el caso de la libra esterlina y la peseta. Si una moneda llega a su tipo de cambio "piso" o "techo", los bancos centrales están obligados a intervenir en los mercados de cambios internacionales para mantenerla dentro de los límites acordados. En la práctica, esto significa vender la moneda que ha llegado a su tipo de cambio "techo" y comprar aquella que está en su tipo de cambio "piso". Cuando esto ocurre, se han creado varios mecanismos dentro del EMS para proporcionar apoyo a corto plazo a los países en dificultades. Si una moneda permanece largo tiempo en su tipo de cambio "piso" o "techo" este es un signo claro de que debería ser realineada. Cuando esto sucede, los ministros de finanzas de la Comisión se reúnen, normalmente por un fin de semana, generalmente en Bruselas, para aprobar un realineamiento. Normalmente, esto no toma forma de una simple revaluación hacia arriba o hacia abajo para una determinada moneda, pero se aprovecha la oportunidad para hacer cierto número de ajustes marginales en ambas direcciones, para otras monedas también. Las consecuencias han sido que la súbita, a menudo competitiva devaluación del pasado se ha

evitado, y las monedas dentro del sistema han fluctuado mucho menos violentamente que otras (incluyendo la libra esterlina) que no han sido incluidas.

El ECU.

El ECU (European Currency Unit) ha cumplido otras funciones además de actuar en el mercado común como marca para las monedas de la Comisión Europea. Ha tomado el lugar de la EUA (European Unit of Account), que fue una medida usada simplemente en los libros para establecer el valor relativo de los pagos hacia y desde las cuentas de la Comisión. Pero el ECU (que tiene la ventaja de la eufonía y de tener el mismo nombre que una moneda francesa pre-revolucionaria) tiene el respaldo de un gran fondo de reserva, el Fondo de Cooperación Monetaria Europea (EMCF) dentro del cual los estados miembros deben pagar el 20% de sus reservas de oro y 20 % de sus reservas de dólares.

El resultado es que hay una confianza internacional en el ECU, que se emplea ahora para muchos negocios totalmente sin relación con los fondos de la CE (en 1986 era la tercera moneda de uso más común en las emisiones internacionales de bonos, después del dólar y del marco alemán). Más y más compañías e individuos usan ahora el ECU para denominación en sus depósitos bancarios y en sus cheques viajeros o para facturas y pagos comerciales. Esto es todo un triunfo para una moneda que no existe, ya que no hay ni monedas ni billetes que se impriman en ECUs. Su utilidad para transacciones comerciales financieras reside en el hecho de que su valor es difícil que fluctúe como la moneda nacional de cualquier Estado miembro.

Unión Monetaria.

El objetivo principal de la política monetaria es mantener la estabilidad de los precios. Ello dentro del respeto a los principios en que se sustenta la política económica y monetaria, y teniendo como un objetivo específico la creación de una moneda única. Recuérdese que el objetivo de un desenvolvimiento económico no inflacionario está planteado ya en la definición de objetivos y finalidades de la Comunidad Europea.

Como un principio esencial y específico de esta política encontramos el de la autonomía e independencia de los Bancos Centrales Nacionales y del Banco Central Europeo.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales.(SEBC).

Para la ejecución de la política monetaria se crea el Sistema Europeo de Bancos Centrales -SEBC-, que está compuesto por el Banco Central Europeo y los bancos centrales de los Estados miembros, denominados Bancos Centrales nacionales. El SEBC estará dirigido por los órganos directivos del BCE, que son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.

Las funciones básicas del SEBC son:
- definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad,
- realizar operaciones de divisas,
- poseer y gestionar las reservas oficiales de los Estados miembros,
- promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

El SEBC es, en los hechos, la entidad superior en materia de política monetaria de la Comunidad, que actúa con total autonomía e independencia y que reúne a los Bancos centrales nacionales y al Banco Central Europeo.

El Banco Central Europeo.

Es una creación del Tratado de la Unión Europea (TUE) y constituye la entidad central del SEBC. La principal función del BCE es la emisión de billetes. A esta institución compete "el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad", y sin su autorización no está permitido a los Estados realizar emisiones de moneda metálica.

Los billetes emitidos por el BCE y los Bancos Centrales nacionales "serán los únicos de curso legal en la Comunidad". El BCE estará dirigido por un Consejo de Gobierno integrado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales. El Comité Ejecutivo estará integrado por un presidente, un vice-presidente y cuatro miembros, elegidos por el Consejo de Europa, por recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo. Los miembros del Comité Ejecutivo durarán ocho años en sus cargos.

C. LAS FASES DE LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA

Es fácil comprender que los objetivos que plantea el TUE no se logran de un momento a otro sino que son el resultado de un proceso que requiere sentar previamente las bases para una unión sólida y duradera. En especial ello es válido tratándose del establecimiento de la unión económica y monetaria, la cual requiere, en términos del mismo TUE, un mínimo de convergencia entre los Estados que pasen a formar parte de ella: convergencia que significa en la práctica estructuras y situaciones económicas igualmente sólidas y estables. Por tales motivos, el TUE establece un cronograma o fases del proceso que debería desembocar en la unión económica y monetaria. La meta final según define el propio TUE se alcanza al entrar en vigencia la última fase, fecha en la cual el Consejo "adoptará los tipos de conversión a los que quedaran irrevocablemente fijadas las monedas respectivas de los Estados miembros y el tipo irrevocablemente fijo al cual el ECU sustituirá dichas monedas y se convertirá en una moneda en sentido propio".

Las fases establecidas en el TUE están consagradas primordialmente en función del objetivo de la unión económica y monetaria, estableciendo las metas que deberán cumplirse en cada una de ellas y los procedimientos para dar por finalizada una etapa e iniciar la siguiente. Se consagran a estos efectos tres fases.

La primera fase se inicia con la entrada en vigor del TUE y finaliza el 1° de Enero de 1994. En esta fecha se da inicio a la segunda fase, la cual, sin perjuicio de las facultades del Consejo Europeo para establecer la fecha en que deberá iniciarse la tercera fase y final, terminará en todo caso el 1 de Enero de 1999. Así las Disposiciones Transitorias del TUE -

Capítulo 4, Arts. 109 E a 109 M- establecen una fecha precisa y determinada para el fin de la primera etapa y el inicio de la segunda -el 1 de Enero de 1994-; en tanto que el paso de la segunda a la tercera etapa queda entregado a la decisión del Consejo, bajo las condiciones y circunstancias que se analizan más adelante; decisión que no podrá postergarse más allá del 1 de Enero de 1999, fecha en la cual por disposición expresa del TUE se dará comienzo a la última fase.

Autonomía de los Bancos Centrales Nacionales.

Uno de los pilares en que se sustenta la Unión Económica Y Monetaria es la autonomía de los Bancos Centrales Nacionales.

En el curso de la segunda fase no se exige que estas instituciones hayan alcanzado la autonomía exigida por el TUE. Sin embargo el mismo Tratado establece que en esta segunda fase "cada Estado miembro iniciará en la forma pertinente el proceso que llevará a la independencia de su banco central".

Con arreglo a tales normas del TUE los Estados miembros deben iniciar los procesos legislaciones nacionales lo cual implica en muchos casos modificaciones de orden constitucional, a fin de que los Bancos Centrales gocen de la más absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones.

Creación del Instituto Monetario Europeo (IME).

El Instituto Monetario Europeo (IME), llamado a ser el antecesor del Banco Central Europeo, se crea al inicio de la segunda fase, cuenta con personalidad jurídica propia y es administrado y gestionado por un Consejo integrado por un presidente y los gobernadores de los Bancos Centrales nacionales, uno de los cuales actuará como Vice- Presidente.

El Presidente del IME es nombrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, previa consulta al Consejo y al Parlamento Europeo.

Los Estatutos del IME se establecen en un Protocolo anexo al TUE. Tres son las áreas básicas de competencia del IME. En primer lugar le compete fortalecer la cooperación entre los Bancos Centrales nacionales y supervisar el funcionamiento del sistema monetario europeo. En términos generales esta primera área de competencia consiste en gestionar y supervisar los mecanismos e instituciones existentes en materia monetaria y financiera.

El TUE establece una curiosa facultad en favor de la Comisión, facultad que de alguna manera coloca a la Comisión por encima del Consejo. En efecto sí el Consejo no aprueba las medidas de asistencia mutua sugeridas por la Comisión, o sí adoptadas tales medidas éstas no son suficientemente eficaces, el Estado miembro con la autorización de la Comisión puede adoptar medidas de salvaguardia en las condiciones y bajo las modalidades que determine la Comisión.

Si bien es cierto que el Consejo puede revocar la autorización otorgada por la Comisión o modificar las condiciones en que ésta fue concedida, en los hechos puede darse la situación que el Consejo haya rechazado la asistencia mutua, que por principio procedería toda vez que un Estado se encuentra en evidentes y ciertas dificultades de balanza de pagos, precisamente por considerar que no se dan tales circunstancias, y a renglón seguido la Comisión autorizar medidas comerciales extremas, como son las salvaguardias.

Una situación tal no es improbable sí se considera que no siempre los criterios de política comercial del Consejo, que representa la opinión de los Estados miembros, van a la par con aquellos de la Comisión que más bien responden a la burocracia comunitaria. Otro aspecto interesante de estas normas es la centralización a nivel de la Comisión de la decisión relativa a la adopción de medidas de salvaguardia. Los Estados miembros, salvo situaciones de crisis e incluso en éstas bajo ciertas condiciones, no pueden adoptar medidas de salvaguardia comercial sin el consentimiento expreso de la Comisión. Indudablemente que esta disminución de las competencias nacionales es indispensable en función de una política comercial común y de una integración económica.

Tercera fase.

La tercera fase es la etapa final en la cual la Unión Monetaria, sus instituciones y funcionamiento deben concretarse. Al llegar a esta etapa "el *ecu* quedará irrevocablemente fijado" y "se convertirá en una moneda en sentido propio".

Es en esta etapa en que el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), el Banco Central Europeo (BCE), las facultades plenas de supervigilancia multilateral, la autonomía de los Bancos Centrales Nacionales, y las restantes medidas que conforman la Unión Monetaria adquieren plena vigencia.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la primera y segunda fase, la tercera no tiene una fecha precisa de inicio, sino más bien el TUE plantea una serie de alternativas para ello. Ellas se fundan en el grado de realización y conclusión de los objetivos previos a esta etapa, considerados como necesarios para entrar sobre una base real a la última fase. Ello no quiere decir que el inicio de la tercera fase quede entregado a una determinación arbitraria sobre cuando se habrían alcanzado los objetivos cuyo cumplimiento es indispensable para el inicio de la última etapa, por el contrario, el TUE establece una fecha límite en la cual independientemente de las circunstancias y grado de avance de los Estados miembros, se inicia la tercera etapa. Esta fecha es el 1° de Enero de 1999.

Por otra parte, y con el claro propósito de no detener el proceso de Unión Económica, llegado el momento la Europa comunitaria puede estar integrada por miembros que marchan a velocidades distintas. Es la institucionalización de la Europa

a "dos velocidades", según se catalogó a propósito de la discusión originada por el Tratado de Maastricht, entre quiénes propugnaban la Unión y quienes sostenían posturas reticentes. La Europa a dos velocidades no es otra cosa que dos grupos de Estados miembros que se distinguen por el nivel de su integración al sistema comunitario, o a la Unión.

Dadas las alternativas que plantea el TUE podrán existir Estados partícipes de la Unión Monetaria y otros que no puedan acceder a ese estado de vinculación, al inicio de la tercera etapa. En términos del TUE los primeros serán los "Estados no acogidos a una excepción" y los segundos tendrán la categoría de "Estado acogido a una excepción".

Inicio de la Tercera Fase.

La cuestión central consiste en determinar la fecha en la cual se dará comienzo a esta etapa y cuales serán los Estados que se incorporarán a ella. Por consiguiente, se trata de definir la fecha en la cual deben entrar en vigor las normas y medidas sobre la Unión Monetaria plena, y los Estados que la integrarán.

En la determinación del inicio de la tercera fase tienen participación, con niveles de relevancia diferentes, el IME, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa, es decir, el Consejo reunido bajo la forma de Jefes de Estado o de Gobierno.

En síntesis el Consejo de Europa puede, hasta fines de 1997, determinar libremente la fecha de inicio de la tercera fase, teniendo como una fecha deseada para hacerlo el 31 de Diciembre de 1996. En caso contrario la fecha la establece el Tratado siendo ésta el 1 de Enero de 1999, y el Consejo deberá decidir a más tardar en Julio de 1998 cuales serán los Estados que adoptarán la moneda única a partir de 1999.

La Unión Monetaria.

Iniciada la tercera fase se hace efectiva la Unión Monetaria entre los Estados no sometidos a una excepción. Las principales consecuencias del paso a esta última etapa son:

1) La conversión de las monedas nacionales de los Estados integrantes de la Unión Monetaria -Estados no acogidos a una excepción- a una moneda única, el ECU.
2) El establecimiento en plenas funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, que incluye la instauración plena del Banco Central Europeo, y en consecuencia la facultad exclusiva de éste de autorizar las emisiones de billetes moneda y metálicos.

Conforme a las disposiciones del Tratado "en la fecha en que entre en vigor la tercera fase, el Consejo por unanimidad... adoptará los tipos de conversión a los que quedarán irrevocablemente fijadas las monedas respectivas de los Estados miembros y el tipo irrevocablemente fijo al cual el ecu sustituirá dichas monedas y se convertirá en una moneda en sentido propio".

La segunda consecuencia a que da origen el inicio de la tercera fase es la entrada en vigor, de forma plena, de las competencias que corresponden al Sistema Europeo de Bancos Centrales -SEBC- y del Banco Central Europeo -BCE-.

Unión Económica.

La tercera fase marca la realización plena de la unión económica, que en términos prácticos significa la entrada en vigor de la plenitud de las facultades de supervigilancia multilateral que tiene la Comunidad Europea, a través del Consejo, respecto de los Estados miembros.

2. POLITICA COMERCIAL[7]
(Título VII, Art. 113 a 115)

De conformidad con el artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea, "para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 la acción de la Comunidad implicará ... " el establecimiento de una unión aduanera y la aplicación de una política comercial común.

Las normas sobre la política comercial común se encuentran establecidas en el Título VII, Arts. 113 al 115, según las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea. Dichas reformas derogaron los artículos 111, 114 y 116, y modificaron los artículos 113 y 115. El único artículo que quedó sin alteraciones fue el artículo 112.

El artículo 112 trata de las ayudas concedidas por los Estados miembros a las exportaciones de terceros países, exigiendo que se armonicen para evitar que se distorsione la libre competencia entre las empresas de la Comunidad.

El artículo 113 establece las bases, principios e instrumentos de la política comercial común.

Conforme a esta disposición la política comercial se basará en principios uniformes aplicables a todos los ámbitos de la misma y especialmente en lo referente a:

- modificaciones arancelarias,
- celebración de acuerdos arancelarios y comerciales,
- la liberalización de las medidas de exportación,
- la protección comercial, y
- las medidas antidumping y compensatorias.

La ejecución de la política comercial común, según el mismo artículo 113, corresponde al Consejo, el cual deberá adoptar sus decisiones por mayoría calificada y sobre la base de propuestas de la Comisión.

La negociación de acuerdos con organismos internacionales o con uno o más Estados extranjeros, será efectuada por la Comisión, la cual adquiere para estos efectos la representación plena de la Comunidad Europea. La Comisión para iniciar negociaciones requiere de la autorización del Consejo, y deberá conducirlas conforme a las directrices impartidas por éste y consultando a un Comité especial designado por el Consejo para asistir a la Comisión en su tarea.

El artículo 115 consagra la posibilidad de flexibilizar las medidas de política comercial y adoptar, con autorización de la Comisión, medidas de protección o salvaguardia, ante las dificultades que puedan experimentar los Estados miembros. Estas medidas que son sólo transitorias, deben ser notificadas a los demás Estados miembros.

La actual configuración de la política comercial común es resultado de las reformas introducidas por el Acta Unica Europea y por el Tratado de la Unión Europea, estas reformas

introdujeron modificaciones que tienen el más alto interés para países como Chile, puesto que significaron una modificación de las competencias en el manejo y ejecución de la política comercial.

En efecto, las reformas introducidas por los Tratados anteriores, que en su momento fueron definidas como el "nuevo instrumento comercial", consistieron fundamentalmente en aumentar las facultades de la Comisión en materia comercial, transformándola en el principal ejecutor de esta política.
Si bien las decisiones y directrices comerciales son definidas por el Consejo, la Comisión es la encargada de:

- presentar las propuestas para uniformar los diferentes ámbitos incluidos en la política comercial,
- recomendar el inicio de negociaciones internacionales, representar en ellas a la Comunidad, y llevarlas a cabo,
- determinar la procedencia de medidas de protección especiales que puedan adoptar los estados , y decidir la modificación o supresión de las mismas.

Este conjunto de facultades otorga a la Comisión poderes especiales y un nivel de autonomía que no se encuentra en otras políticas. En la práctica todo ello se traduce en que la Comisión ha pasado a ser el principal interlocutor que tienen los terceros estados con la Comunidad Europea en materias comerciales. Así por ejemplo la representación de la Comunidad en la Rueda de Negociaciones Internacionales del GATT estuvo a cargo de la Comisión y fue ella, según las directrices del Consejo, la que llevó a cabo esa función por parte de la Comunidad. De igual forma, en los conflictos comerciales que nuestro país ha tenido con la Comunidad Europea las negociaciones se han realizado a través de representantes de la Comisión.

A. ALZAMIENTO DE BARRERAS TARIFARIAS

El Tratado de Roma dispuso el alzamiento de todas las barreras tarifarias dentro de la Comunidad en un plazo de doce años, y, en el hecho, los seis Estados miembros originales completaron el proceso 18 meses antes, en 1968. Más adelante, los entrantes procedieron por etapas: el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1977; Grecia en 1986. España y Portugal, que se unieron a la Comunidad en 1986, debieran haber levantado todas sus barreras contra los demás miembros a fines de 1992. Como las tarifas internas fueron alzadas, una tarifa externa común se introdujo contra las mercaderías de otros países. Originalmente fijadas en un promedio de aproximadamente 10%, éstas se han ido reduciendo, después de sucesivas series de negociaciones en el Convenio General sobre Tarifas y Comercio (GATT), y el promedio sopesado de los derechos de aduana de la EC ahora llega a poco menos del 5%, un poco más bajo que en Estados Unidos, pero más alto que en Japón.

Relaciones Comerciales Internacionales de la UE.

Las relaciones internacionales de los estados miembros en materias comerciales son asumidas por la Comunidad Europea, y en particular por la Comisión. La CE representa a sus estados miembros en asuntos de comercio exterior y éstos han transferido formalmente algunos de sus derechos soberanos a la Comunidad. Como consecuencia de ello, alrededor de 142 países han establecido relaciones diplomáticas con la UE. La mayoría de ellos tienen embajadas o misiones en Bruselas las que a menudo son embajadas acreditadas también en Bélgica, a pesar de que el rol de la CE es, en la mayoría de los casos, mucho más importante.

La Comunidad ha firmado convenios con más de 120 países, y cerca de 30 convenios multilaterales. La mayoría de éstos se refieren al comercio de la CE. Los convenios comerciales pueden ser agrupados en cuatro categorías principales en función de las contrapartes: con los países EFTA; antiguos países de comercio de estado; otros países desarrollados, y con el mundo en vías de desarrollo.

EFTA. El socio comercial más importante de la Unión Europea.

Desde 1973 la EC ha formado un área de libre comercio con los siete países de la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA): Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza. Los derechos de aduana y restricciones al comercio de mercaderías manufacturadas fueron abolidas, y se lograron algunas concesiones recíprocas para los productos agrícolas. Esto ha aumentado la magnitud del mercado común de manufacturas a 370 millones de personas. EFTA es el socio comercial principal de la EC, en 1985 representó un 23,5% del comercio, que comparado con el 19,8% de los EEUU, confirma la posición privilegiada de ese conjunto de países en su relación con la CE.

Area Económica Europea (AEE).

Después de la presentación del programa de mercado único de la CE los países de la EFTA expresaron el deseo de una asociación más amplia y permanente con la Comunidad. Las negociaciones para establecer un Area Económica Europea (AEE) comenzaron en diciembre de 1989; en ella los estados de la EFTA asumirían muchas de las obligaciones y disciplinas propias de un estado miembro de la CE, incluyendo la aceptación de la libre circulación de capitales, personas y servicios, a cambio de compartir la mayoría de los beneficios esperados del programa de mercado único. Las negociaciones terminaron en el otoño de 1991 y el Acuerdo fue suscrito el 2 de Mayo de 1992. Con posterioridad al Acuerdo Suiza, luego de un referendum interno se excluyó de la AEE. Conforme a dicho Acuerdo la AEE debió entrar en vigencia el 1 de Enero de 1993. Sin embargo, este proceso ha tenido como trasfondo el preparar el camino para la incorporación plena de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia a la UE.

De hecho el proceso de incorporación de estas cuatro naciones ya se inició, y se espera que concluya el año 1995. El Parlamento Europeo aprobó la adhesión de dichos países y lo que procede ahora es efectuar los referendums nacionales que aprueben lo obrado por sus Gobiernos. Así por ejemplo, en este momento se esperan los resultados del referendum realizado en Austria el 12 de Junio, para decidir la plena incorporación de ese país a la CE.

Es claro que en el futuro próximo los países EFTA formarán parte de la UE. Sin perjuicio de los desafíos que ello presenta para los actuales estados miembros y para la institucionalidad y funcionamiento de la UE, se estará cumpliendo uno de los objetivos de la Unión.

Esta nueva ampliación de la CE, que probablemente será la última en el mediano plazo, presenta una importante oportunidad para países como el nuestro. Es posible esperar que la

incorporación de los países EFTA a la CE facilite en mayor medida el comercio de Chile con esos países tanto por la disminución en los costos que la integración traerá consigo, como por una mayor facilidad de acceso producida por la existencia de un mercado único que los incluye.

Por otra parte, una de las consecuencias esperadas de esta nueva ampliación de la CE es la mayor preponderancia de los "países del norte", los cuales entre otras características se han mostrado históricamente más favorables a una apertura comercial y reacios a las medidas de protección. En este sentido, las tradicionales posturas de Alemania, el Reino Unido, Holanda y Dinamarca en pro del libre comercio deberían verse fortalecidas. Igual consecuencia se espera que produzca el cambio de conducción política en Italia.

Antiguos Países de Comercio de Estado.

El comercio con los países de Europa Central y Oriental antes del colapso del régimen comunista en 1988-1990 se vio afectado por la falta de relaciones comerciales normales y por las ineficiencias inherentes a las economías centralizadas. Un convenio de reconocimiento mutuo suscrito en junio de 1988 con el COMECON, la organización económica que unía a la mayor parte de los países comunistas, fue desahuciado en 1991. Esto abrió el paso al establecimiento de relaciones diplomáticas individuales entre los CE y los países de Europa Oriental y Cuba. Convenios comerciales y de cooperación se suscribieron subsecuentemente con Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumania y la Unión Soviética. AL mismo tiempo, una considerable ayuda económica y técnica fue puesta a disposición de los tres primeros países mencionados y ayuda humanitaria fue otorgada a Bulgaria, Rumania y la Unión Soviética.

Estados Unidos de Norteamérica.

Las relaciones comerciales de la UE con los Estados Unidos están regidas en su mayor parte por convenios alcanzados en el GATT. Ambas partes se declaran partidarias del libre comercio, pero a menudo se acusan uno al otro de tendencias proteccionistas y/o de dar ventajas injustas a sus propios exportadores a través de subsidios estatales. Se trata de una historia de relaciones que ha estado jalonada el último tiempo por las llamadas guerras comerciales. Las disputas relacionadas con la agricultura y el acero, en particular, se hicieron más y más frecuentes durante la década del 80, llevando, en oportunidades, a la adopción de medidas de retaliación que generalmente se derogaban cuando la otra parte, en forma tardía, ofrecía concesiones. Una guerra comercial a gran escala, que podría causar graves daños a ambos y al comercio mundial en conjunto, ha amenazado con surgir en varias oportunidades y como una posibilidad muy cierta. Hasta ahora, la prudencia se ha impuesto cuando la tensión ha subido.

Canadá está en una posición similar a la de los Estados Unidos, a pesar que en 1976, se concluyó un convenio marco para establecer mecanismos de cooperación comercial y económica. En noviembre de 1990, una declaración transatlántica fue suscrita entre la CE, los Estados Unidos de América y Canadá, disponiendo una mayor colaboración en áreas de interés común y un dialogo más permanente para solucionar o refrenar las disputas que inevitablemente continuarían surgiendo.

Japón.

Las relaciones comerciales de la UE con Japón han sido difíciles, principalmente debido al déficit comunitario en la balanza comercial bilateral (23.500 millones de ECUs en 1990). Japón importa de la UE menos de la mitad de lo que la Comunidad exporta hacia Japón. Este desbalance es especialmente doloroso porque las exportaciones japonesas están dirigidas a un número relativamente pequeño de sectores -automóviles, electrónicos, equipo audiovisual, computadores, telecomunicaciones -en los que las firmas europeas han estado tratando de mantenerse o lograr una porción viable del mercado mundial. Aún cuando las tarifas japonesas son, en promedio, más bajas que las de la EC, la Comunidad ha pedido repetidamente la remoción de las barreras no tarifarias y una acción más decisiva de las autoridades japonesas hacia la apertura de su mercado interno a los productos extranjeros.

Una de las grandes preocupaciones de la Unión Europea es la lucha contra el narcotráfico.

Entretanto, las exportaciones hacia Europa han sido frenadas por una variedad de medidas, algunas de ellas adoptadas por países miembros individuales más que por la Comunidad, como convenios de limitación "voluntaria" para controlar el número de automóviles japoneses que pueden im-portarse en un año. La Comisión ha recurrido más y más a las medidas anti-dumping para restringir la importación de mercaderías tales como fotocopiadoras, impresoras computacionales y máquinas de escribir electrónicas. Los televisores a color, máquinas herramientas numéricamente controladas, tocadores de compact disc (CD), video grabadores, y hornos microondas son todos productos cuya importación ha sido formal o informalmente restringida en años recientes.

Se han efectuado regularmente reuniones de alto nivel con Ministros y altos funcionarios japoneses, así como reuniones cuadripartitas en las que los EEUU y Canadá también están representados. La presión ejercida en estas reuniones ha resultado en una serie de iniciativas japonesas para animar a impor-

tadores y facilitar la remoción de impedimentos técnicos en sus mercados internos. Como consecuencia el superávit comercial de Japón con la EC se redujo en más de la mitad en los cinco años anteriores a 1990, pero comenzó a subir de nuevo durante 1991, llegando a $ 2.3 billones de Ecus en junio, un alza de 48.5% en comparación con el mismo mes de 1990. La EC presionó por mayores medidas de apertura a ser adoptadas por Japón, a su vez Japón culpó a empresas exportadoras de la CE por su fracaso al tratar de aumentar su penetración en el mercado. En julio de 1991, la CE y Japón suscribieron una declaración conjunta que disponía una estrecha colaboración económica y política en el futuro. Mientras tanto, las negociaciones procedían para alzar las restricciones comunitarias sobre las exportaciones japonesas de automóviles, alzamiento que según se esperaba no traería consigo un libre acceso al mercado de la UE antes de enero de 2000.

América Latina.

Existen convenios de cooperación comercial con la mayoría de los principales países, incluyendo los cinco miembros del Pacto Andino y los seis países del istmo de América Central. Todos los países de América Latina participan del sistema generalizado de preferencias (SGP) de la Comunidad.

Las relaciones comerciales de la UE con América Latina son uno de los aspectos más importantes de la agenda entre ambas regiones. Las cuestiones comerciales han ido adquiriendo una significación cada vez mayor, a medida que los países latinoamericanos han ido experimentando que su desarrollo depende mucho más de sus capacidades nacionales, que de los mecanismos de cooperación o asistencia internacional. Paralelamente los incrementos logrados por algunos de estos países, como Brasil, Colombia y Chile, en el ingreso per cápita de sus habitantes los ubica en una situación de desventaja para obtener recursos de cooperación internacional. Este es sin duda un cambio significativo respecto de lo ocurrido en décadas anteriores, en las cuales la importancia de la cooperación era mayor que la del comercio.

La CE ha desarrollado ciertas instancias permanentes aún cuando informales para su diálogo con América Latina. Entre ellas destaca la constitución del Grupo de Río de Janeiro, que agrupa a los principales países de la región frente a la CE. Las reuniones del Grupo de Río se efectúan cada dos años, alternadamente en algún lugar de los países latinoamericanos participantes y en algún lugar de uno de los estados miembros.

C. PRODUCTOS INDUSTRIALES

En general, las políticas comerciales externas de la CE relativas a productos industriales se basan en el comercio libre, o la aspiración de lograrlo. Esta actitud tiene una clara excepción en la relación con Japón. Así mismo encontramos excepciones notorias en los astilleros, el acero y los textiles. Las importaciones de textiles hacia la Comunidad se encuentran regulados por el Acuerdo Multi-Fibra (MFA). El MFA se concibió originalmente en 1973 como un acuerdo entre los Estados Unidos de América , la CE y los proveedores de bajo costo, como un medio de abrir mercados a los proveedores del tercer mundo, mientras las industrias textiles debilitadas de los países industrializados eran demolidas de manera ordenada. Sin embargo, pronto se hizo evidente que estaba siendo usado como ayuda proteccionista para mantener las importaciones de los países en desarrollo a niveles modestos.

D. AGRICULTURA

El comercio agrícola se encuentra, básicamente, sometido a políticas proteccionistas. Además de acuerdos especiales para compra de cuotas de azúcar de la India y de los países de la ACP a precios garantizados, virtualmente no se importan a la CE productos de la agricultura temperada, ya que los impuestos y cargas los dejan fuera de competencia. Sin embargo, la CE permanece siendo el importador más importante de alimentos. Y aún mantiene un importante déficit en su comercio agrícola por sus compras de productos tropicales y alimento para el ganado.

LA UNION EUROPEA, EL COMERCIANTE MAS IMPORTANTE DEL MUNDO

El resultado acumulativo de los convenios comerciales vistos, es que la UE es el comerciante más importante del mundo, responsable en 1989 de 15,6% del comercio mundial (promedio de exportaciones e importaciones), comparado con 13,8% para los Estados Unidos de América y 8,1% para Japón. En relación con las actividades comerciales totales del área, la UE depende mucho más del comercio que cualquiera de sus principales competidores. En Bélgica y Luxemburgo las importaciones y exportaciones llegan a un 60% del PGB, y España (14%) es el único de los doce estados miembros donde éstas llegan, en promedio, a menos de un quinto del PGB.

La Comunidad necesita comerciar hasta este punto debido a su escasez de energía y materias primas. Casi un 40% de sus necesidades de energía la obtiene de importaciones, así como tres cuartas partes de otras materias primas vitales. Aún cuando el comercio interno se ha expandido fuertemente desde el establecimiento de la Comunidad en 1958, su parte en el comercio mundial se ha reducido ante una muy fuerte competencia de Japón y de los países recientemente industrializados, tales como Corea del Sur, Brasil y Singapur. La parte de la UE es de volumen mucho mayor y bajó de un 22% en 1958 a un 15,6% en 1989.

La Unión Europea es la configuración institucional de la última etapa del proceso de integración iniciado con las Comunidades Europeas. Tal proceso de integración, no obstante haber existido casi desde el origen mismo de Europa la idea de su unificación, constituye el primer intento por lograr la unión de los Estados europeos mediante la asociación de intereses, y de ahí que el principal instrumento que ha movilizado -y también estancado- los avances de la integración ha sido la negociación entre sus miembros. En este sentido sería correcto considerar a la Unión Europea como un gran centro de negociación entre sus miembros, fundado en el principio de preferencia europea.

Sin perjuicio de la amplia gama de competencias y políticas que los diferentes Tratados entregan a la esfera de la Unión, en la práctica el eje central del proceso de integración ha estado en la cuestión agrícola, expresada en la Política Agrícola Común (PAC). Esta política ha absorbido con creces

la mayor cantidad de los recursos de la antigua Comunidad. En términos generales, y a pesar de los esfuerzos, bastante tímidos, por disminuir el gasto agrícola, éste se ha ubicado siempre en cifras superiores al 60% del presupuesto comunitario. Debe destacarse que el componente más importante -superior al 70%- del gasto agrícola comunitario se destina al financiamiento del FEOGA, instrumento mediante el cual se administra el otorgamiento de subsidios a este sector. En otros términos, de cada ECU recibido por la Unión, al menos 0,56 ECUS van a beneficiar directamente a los agricultores europeos. El logro efectivo de los objetivos y metas planteados por la PAC -estabilidad en los precios, beneficio a los consumidores, garantía de los ingresos de los agricultores, conservación del medio rural- salvo en lo referente a los ingresos de los agricultores, se ven seriamente cuestionados por los hechos. Por otra parte, el enorme presupuesto agrícola, es consecuencia del círculo negativo generado por la aplicación generalizada de un sistema de subsidio a la producción, sin relación directa con los precios de mercado. Las distorsiones creadas por el sistema de subvenciones de la PAC afectan a todo el comercio mundial de productos agrícolas, y muy especialmente a las posibilidades de desarrollo económico de las naciones menos avanzadas; de ahí que la PAC haya sido uno de los aspectos de la Comunidad Europea más controvertidos internacionalmente.

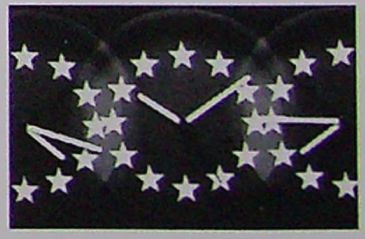
Con el Tratado de Maastricht se ha pretendido dar un nuevo impulso al proyecto de unificación. De él surge la Unión Europea y se plantean ambiciosas metas de integración económica-monetaria, y se avanza en cuestiones políticas tales como las relaciones exteriores, la seguridad interna, la ciudadanía común y la defensa. Si bien es cierto que el Tratado de la Unión fue en definitiva aprobado y ratificado por las naciones comunitarias gracias a un escaso margen, sería un error considerar que ello responde a una reacción anti-unión por parte de la ciudadanía. La existencia de corrientes contrarias o apoyos débiles al Tratado, refleja más bien opiniones reticentes al proyecto de unión tal cual se plantea en dicho Tratado y no constituye una oposición a la idea de "una unión cada vez más estrecha". No en vano la Comunidad Europea ha sido un factor determinante en el desarrollo de sus Estados miembros, desde su constitución hasta la fecha. Tampoco son casuales las sucesivas ampliaciones de la Comunidad.

El proyecto de Unión Europea, que debería culminar su etapa final con el establecimiento pleno de la unión monetaria -una sola moneda en todos los países miembros- para fines del presente siglo, presenta a la fecha importantes incógnitas referidas tanto a la posibilidad de cumplir con las metas que el Tratado plantea en materias económicas y monetarias, como a los aspectos constitucionales y políticos que se requieren para su operación y vigencia. A ello se suman las consecuencias de las nuevas ampliaciones de la Unión -la incorporación de Austria y de los países escandinavos- la forma definitiva que adquieran los vínculos con la Europa del Este y los cambios que deberían producirse en los sectores de conducción política de los Estados miembros. En este sentido la Conferencia Intergubernamental convocada para el año 1996, con el fin de revisar los avances de la Unión y determinar las futuras orientaciones de la misma, es de la mayor importancia y constituye un hito decisivo para apreciar el grado de compromiso efectivo de los países miembros con el proyecto de unificación.

Independientemente de los resultados y avances en el proceso de unificación, la Unión Europea, considerada en su conjunto, es el principal actor determinante en la economía y comercio mundiales. Esto, sin agregar aquellos países que dependen directa y casi totalmente de la Unión. En su situación de mercado de mayor significación mundial, tendrá un rol efectivo en la determinación de las futuras normas de comercio internacional. En buena medida, los destinados económicos de gran parte de las naciones en vías de desarrollo estarán ligados a la Unión.

Es por ello, entre otras muchas razones, que el proceso que hoy vive la Unión y la forma cómo se desarrollo tiene una importancia capital para naciones como la nuestra. Frente a ello, nuestro país autoridades y sector privado- deben estar particularmente atentos. A este respecto debe tenerse presente que la construcción de la "casa europea" está basada implícitamente en el principio de la preferencia europea; esto es, los beneficios de la unión son, en primer lugar, para los "socios" y luego para los terceros.

El diseño y ejecución de una estrategia que permita a nuestro país acceder a las oportunidades que ofrezca el principal mercado del mundo, son esenciales para nuestro futuro desarrollo. Ello implica adecuar en cuanto sea necesario la red diplomático-comercial de Chile en el territorio de la Unión. Los cambios que la consolidación del mercado único produzcan al interior de la Unión, en cuanto al surgimiento de nuevos centros comerciales, deberían guiar el proceso de adecuación. Así mismo, los esfuerzos por concretar un Acuerdo de Comercio amplio, que otorgue estabilidad a nuestras relaciones, debería ser una cuestión prioritaria de nuestra política exterior, en particular cuando se observa una configuración del comercio y la economía mundial basada en bloques. No debería estar en el interés de nuestro país la asociación con uno solo de estos bloques. □



NOTAS

[1] Discurso pronunciado el 11 de marzo de 1993, en Santiago de Chile.
[2] Ibid.
[3] Por ejemplo en 1990, la Comisión presentó más de 700 propuestas al Consejo de Ministros.
[4] El presupuesto general de la Comunidad (créditos de compromiso) ascendió en 1991 a unos 58.500 millones de ecus, y fue equivalente a aproximadamente el 1,2% del PIB de los doce países miembros.
[5] Véase *Law & Institutions of the European Communities*, p. 537 y ss. D. Lasok, J.W. Bridge; *The Legal Foundatios of the Single European Market*, p. 14 y ss., Green, T.C. Hartley, J.A. Usher; *Guide to the European Community* (*The Economist*), p. 102 y ss. Dick Leonard, 1993.
[6] Ibid.,ibid.
[7] *Law & Institutions of the European Communities*, p. 453 y ss. y 537 y ss. 5th edition. D. Lasok, J.W. Bridge. *Guide to the European Comunnity* (*The Economist*), p. 80 y ss.