



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Estudios Internacionales
y Humanidades**

**EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN
EUROPEA: 1992-2000.**

TESIS RECEPCIONAL
Para obtener el Grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales

PRESENTA
Sergio Emmanuel Rodríguez Martínez

DIRECTOR DE TESIS
Mtro. José Arroyo Campohermoso

Chetumal, Quintana Roo 2004

Ø 43834



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISION DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobada como requisito parcial, para obtener el grado de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ:

Director: _____


Mtro. José Arroyo Campohermoso

Asesor: _____


Dr. Martín Ramos Díaz

Asesor: _____


DR. Carlos Barrachina Lisón

Chetumal, Quintana Roo. Septiembre de 2004.

MIEMBROS DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN Y JURADO DE LA TESIS

Mtro. José Arroyo Campohermoso
Director de Tesis y Sinodal Presidente del Jurado

Dr. Carlos Barrachina Lisón
Sinodal Propietario del Jurado

Dr. Martín Ramos Díaz
Sinodal Propietario del Jurado

Dr. Bonnie Campos Cámara
Sinodal Suplente

Lic. Jazmín Benítez López
Sinodal Suplente

DEDICATORIA

A mis padres.

Juan Ariel Rodríguez Alonso y Gloria Martínez Sarabia

Gracias a Dios que me los dio como padres y amigos de toda la vida. Porque ustedes confiaron en mí y me dieron las oportunidades de seguir estudiando aún cuando dos veces los dejé mal, ya que no sabía ni lo que quería. Por ese empeño en que siguiera estudiando, porque así es más fácil se abran las puertas y no tenga que batallar lo que ustedes batallaron.

A ese hombre que parece nunca cansarse y que siempre se ha preocupado por dar lo mejor de él, *Gracias Papá!!!*

A esa gran mujer que siempre ha estado ahí, detrás de mí animándome a hacer las cosas bien y apoyándome en todo lo que he necesitado, *Gracias Mamá!!!*

A mis hermanos

Cristhian Ivan y Cinthia Erendira

Por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas. Vamos a echarle ganas.

AGRADECIMIENTOS

Mtro. José Arroyo Campohermoso

Por las facilidades y el valioso apoyo brindado desde un principio, cuando surge el proyecto a principios del año y hasta la conclusión del mismo, ya que sin él hubiera sido imposible de realizar esta tesis. Esperemos que pueda servir para la idea inicial planteada, en lo que conoceríamos después como "Centro Quintanarroense de Estudios Europeos". "Jefe", mi más sincero agradecimiento y reconocimiento como amigo, profesor y director de tesis. Tengo una deuda impagable con usted. Gracias!!!

A mis amigos: Elver Alejandro González y Saúl Moisés Ríos Luviano:

Por la mucha tinta derramada y hojas desperdiciadas para presentar este trabajo, por echarme la mano cada vez que necesite de ustedes y por las "*críticas constructivas*" que constantemente le hicieron a este trabajo en la medida que avanzaba. Gracias Camaradas y mucho éxito en sus vidas!!!

A los profesores que leyeron este trabajo y que forman parte del comité de supervisión y jurado de tesis. Dra. Bonnie Campos, Lic. Jazmín Benítez Dr. Carlos Barrachina y Dr. Martín Ramos. Muchas gracias!!!

A mi gran amiga

Zenaida Rocío Díaz Félix.

Porque me has demostrado como debe ser un buen amigo. Por ocupar un lugar especial en mi vida. Por haberme apoyado y contar contigo a lo largo de la carrera y aún después de haberla finalizado. Te deseo todo el éxito del mundo. ¡¡¡Gracias amiga te quiero mucho!!!

ÍNDICE

Abreviaturas de siglas.....	1
Introducción	3
Capítulo primero. Tratado de Maastricht o de la Unión Europea 1992.	8
1. Políticas comunes.	15
2. Cohesión Económica y Social.	23
3. Políticas Sectoriales.	25
4. Pilares de la Unión Europea.	33
Capítulo segundo. Tratado de Amsterdam 1997.	42
1. Objetivos del Tratado de Amsterdam.	48
2. El Segundo pilar en Amsterdam.	50
3. El Tercer pilar en Amsterdam.	57
Capítulo tercero. Tratado de Niza 2000.	63
1. El papel institucional en Niza.	65
2. Cooperación reforzada.	70
3. La Quinta ampliación de la Unión Europea.	77
4. Expectativas tras el Tratado de Niza.	82
Capítulo cuarto. Las instituciones de la Unión Europea.	85
1. Consejo Europeo.	85
2. La Comisión Europea.	90
3. El Consejo de la Unión Europea.	96
4. Parlamento Europeo.	99
5. Tribunal de Justicia.	104
6. Tribunal de Cuentas.	109
Conclusión	112
Fuentes Consultadas.	121

Abreviaturas

AEC:	Arancel Externo Común.
AEE:	Acta Aneja relativa a la Asamblea mediante sufragio universal directo.
ARE:	Asamblea de las Regiones de Europa.
AUE:	Acta Única Europea.
CE:	Comunidad Europea.
CECA:	Comunidad Europea del Acero y del Carbón.
CED:	Comunidad Europea de Defensa.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CEEA:	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
CIG:	Conferencia Intergubernamental.
COREPER:	Comité de Representantes Permanentes.
CPE:	Cooperación Política Europea.
DGP:	Dirección general Política.
ECU:	European Currency Unit o Unidad Monetaria Europea
EM:	Estados Miembros.
EUROPOL:	Oficina Europea de Policía.
FED:	Fondo Europeo de Desarrollo.
FSE:	Fondo Social Europeo.
I+D:	Inversión y Desarrollo.
IDT:	Inversión en Desarrollo y Tecnología.
IME:	Instituto Monetario Europeo.
ITJCE:	Indicadores del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
IVA:	Impuesto sobre el valor Añadido.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
OTAN:	Organización del Tratado Atlántico Norte.
PAC:	Política Agrícola Común.
PCES:	Política de Cohesión Económica y Social.
PE:	Parlamento Europeo.
PECO:	Países de Europa Central y Oriental.
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común.
PHARE:	Polonia y Hungría Ayuda de Reconstrucción Económica.
PIB:	Producto Interno Bruto.

PNB:	Producto Nacional Bruto.
PyME:	Pequeña y Mediana Empresa.
RI:	Relaciones Internacionales.
RTE:	Red de Transporte Europeo de Energía y Medio Ambiente.
RTEI:	Redes de Transporte de Infraestructura.
SEBC:	Sistema Europea de Banca Central.
SGP:	Sistema Generalizado de Preferencias.
SME:	Sistema Monetario Europeo.
TCE:	Tratado de la Comunidad Europea.
TCECA:	Tratado de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón.
TCEEA:	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
TCEE:	Tratado de la Comunidad Económica Europea.
TJCE:	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
TUE:	Tratado de la Unión Europea.
UE:	Unión Europea.
UEO:	Unión Europea Occidental.
UEM:	Unión Económica y Monetaria.
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo.

Introducción

El interés por este tema "Evolución y Consolidación de la Unión Europea: 1992-2000", surge durante mi formación académica en la carrera de Relaciones Internacionales, en la misma fue donde obtuve un panorama general de la Historia Europea y posteriormente del proceso de unificación europea, que se empezó a ser factible desde principios del siglo XX. De ahí nace la inclinación por conocer a profundidad este importantísimo proceso.

El objetivo general de esta tesis es comprender el nacimiento de la Europa del siglo XXI y, para ello fue necesario dar seguimiento a una década de esfuerzos, fracasos y éxitos. Por esa razón, esta investigación tratará de comprender el proceso de unificación europea en el período ya manifestado anteriormente, a través del estudio de los Tratados fundamentales, haciendo énfasis en las instituciones comunitarias y del proceso de ampliación.

Cabe destacar, que el ejemplo europeo es importante, ya que después de haber vivido dos guerras mundiales que dejaron prácticamente destruido el continente y, posteriormente estar en un clima de constante fricción y conflicto, los precursores de este proceso de unificación trataban de mostrarse optimistas ante las circunstancias, veían factible una unión, que al principio se compuso de seis Estados (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Luxemburgo y Bélgica). Todo esto dentro del marco del Tratado de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón; después con la aparición de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, posteriormente con la Comunidad Económica Europea.

Posteriormente, dicho proceso se fue ampliando a más países, a medida que se iba extendiendo el campo de las negociaciones de dichos Tratados. En apariencia, la unificación tenía un carácter económico, pero en el fondo el objetivo de la unidad era preponderantemente político.

Sin embargo, todo lo señalado anteriormente no hubiera podido llevarse a cabo sin la aparición de instituciones de carácter supranacional, mismas que fueron creadas para dicho fin, es decir, buscar por todos los medios la facilitación de la unificación europea. Los Estados miembros de la Comunidad Europea*, fueron

* En esta investigación, al hacer referencia a la *Comunidad Europea*, se incluye a las tres Comunidades en general que engloba dicho término, a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) 1952, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) 1957 y la Comunidad Económica Europea (CEE) 1957.

delegando una parte de su soberanía a estas instituciones, algo que ha sido uno de los factores para la supervivencia de la Unión Europea hasta la actualidad.

Este trabajo ofrece una visión acerca de la unificación europea, explicando los aspectos más controvertidos como los económicos, sociales y políticos, analiza su historia, sus instituciones, sus objetivos, políticas y medios e instrumentos de actuación.

El proceso de desarrollo y consolidación de la Unión Europea (UE) es importante, como fenómeno de las Relaciones Internacionales, ya que marca una tendencia general en los países europeos para integrarse en este gran proyecto, que a lo largo de medio siglo se ha convertido en el más exitoso del mundo, actuando como una unidad política y, en los asuntos económicos ha mostrado la fortaleza con la que fue construida. Otro objetivo que se espera alcanzar en esta investigación es conocer el funcionamiento y la relevancia que la UE ha alcanzado a nivel internacional.

En esta investigación de carácter histórico-descriptiva, se señalan los rasgos que distinguen a cada uno de los Tratados que se estudiarán a lo largo de este trabajo, poniendo énfasis en la evolución y consolidación de la Unión Europea, partiendo desde 1986, año en que se da la primera gran reforma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, con la firma del Acta Única Europea, para posteriormente trasladarnos a 1992, cuando se da la firma del Tratado de Maastricht o de la Unión Europea, considerada como la segunda reforma más importante hecha a los Tratados fundamentales. Para que se diera de manera profunda la unificación europea, tuvo que haber circunstancias muy fuertes, como la caída del régimen socialista en el continente europeo y la reunificación alemana, en 1989.

La investigación abordará la Conferencia Intergubernamental de 1996, que fue el preámbulo para que se realizara el Tratado de Amsterdam de 1997. En dicha Conferencia se señalaron todos los temas y tópicos que no se trataron en el Tratado de la Unión Europea. Estos debieron ser recogidos por los representantes de los Estados miembros y plasmados en el documento de Amsterdam.

Con respecto a la cuestión temporal, la investigación se cierra con el Tratado de Niza en el 2000, en éste, lo que ocupó la atención en todo momento fue la adhesión de nuevos Estados aspirantes a formar parte de la Unión Europea, se esperaba el ingreso de más de 10 países. Por tanto, los Quince miembros que eran

antes de la adhesión, debían de prepararse al igual que las instituciones de carácter supranacional que rigen la vida comunitaria.

La última parte del trabajo se refiere específicamente a las instituciones más importantes de la Unión Europea y la evolución que han venido mostrando desde mediados del siglo XX.

Otro aspecto que vale la pena resaltar, es el elevado nivel de autonomía que han alcanzado las instituciones en la Comunidad Europea, del mismo modo, los países han venido cediendo mayor soberanía en pro del ideal europeísta.

El ejemplo de unificación europea ha servido para que países de distintos continentes, intenten unirse de forma parecida a la Unión Europea, con el propósito de fortalecer sus mercados y aumentar sus competencias económicas, como lo han venido realizando los países europeos.

Desde que se empezaba a gestar la Unión Europea, ya se veían beneficios para la población de los países miembros, como resultado de muchos años de negociaciones. Éstos logros se deben en parte a la gran cobertura que tienen las instituciones, que han traducido sus actuaciones en la optimización de políticas sociales.

La unificación europea, se encuentra en el momento más fascinante desde su nacimiento, ya que la alta política, es decir, el núcleo duro de la soberanía del Estado, ha empezado a ser compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea.

De igual forma, cabe resaltar, que algunos de los temas que parecía imposible que se transfirieran como la moneda, la política exterior e interior, la defensa, el presupuesto, han significado un proceso de reestructuración de los Estados y del sistema político de la Unión.

Hasta cierto punto, el proceso de unificación es en términos relativos, muy reciente y su resultado final aun se desconoce, por lo que su definición ha sido particularmente difícil. Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea, hasta el Tratado de Niza en el 2000, ha marcado el inicio de una nueva etapa en la unificación europea. La culminación de la Unión Monetaria, las sucesivas revisiones de los diferentes Tratados, sus fundamentos y las políticas de la UE, la ampliación hacia nuevos Estados. Han dejado una serie de interrogantes y dilemas no resueltos en el camino hacia una Unión más vinculada entre los países europeos.

La hipótesis de esta investigación, menciona lo siguiente: al analizar los Tratados que han firmado los Estados miembros, desde el Tratado de Maastricht, pasando por el de Amsterdam y concluyendo con el de Niza, se tratará de demostrar que pese a las divergencias que existen al interior de los Estados con respecto a una mayor cesión de soberanía, la falta de consensos y por los intereses particulares de cada uno de ellos. La unificación europea en el plano económico ya se ha consolidado y, no así en el aspecto político.

Aunque las instituciones ya se encuentren preparadas para actuar con un mayor número de miembros y listas para atender las necesidades que puedan surgir, todavía no se ha alcanzado esa madurez en la unidad política, contenida en la idea de la futura Constitución Europea.

En la actualidad, con más de cuarenta años, la Unión Europea se desempeña como el modelo mejor formado de lo que es un proceso de unificación regional a nivel mundial. Ha alcanzado, a lo largo de varias décadas de esfuerzos por parte de los miembros, un número significativo de logros, como un mercado interior de bienes y servicios, personas y capitales, una moneda única, política exterior común, políticas sociales, etc.

Se puede decir que la unificación europea no termina con los procesos señalados, pues cada Tratado ha representado un momento clave en la historia de la integración europea. Sin embargo, con un escenario internacional tan cambiante, no hay seguridad ni certeza de que en un tiempo próximo, se dé la unificación política, conformando a los *Estados Unidos Europeos*, como una entidad política más en el sistema mundial.



Unión Europea

Fuente: Página oficial de la Unión Europea.
<http://europa.eu.int/>

CAPÍTULO I. EL TRATADO DE MAASTRICHT O TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA 1992.

En este capítulo, se tratará de explicar la importancia que significó la firma del Acta Única Europea (AUE), como predecesora del Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en 1992 en la ciudad de Maastricht (Holanda). Del mismo modo, intentará describir cuales fueron sus aportaciones generales, en cuestiones tales como: políticas comunes y políticas sectoriales, destacando la importancia de los pilares de la Unión Europea, que son los criterios bajo los cuales se rigen las relaciones al interior de la UE. También se abordará el tema del TUE y su importancia en el proceso de unificación.

A finales de la década de los años setenta y principios de los ochenta, se empezó a dar una progresiva reactivación del proceso unificador, mediante varias iniciativas. En octubre de 1979, se presentó ante el Consejo Europeo un informe sobre las instituciones europeas, mismo que se conocería como «Informe de los Tres Sabios» (B. Biesheuvel, E. Dell y R. Marjolin). En 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, Hans-Dietrich Genscher y Emilio Colombo, con el propósito de impulsar la Cooperación Política Europea, propusieron constituir un Acta Europea, que en un plazo de cinco años llevaría a formalizar un Tratado de Unión Europea. Siendo estos los primeros pasos unificadores de los años ochenta¹ (Mangas, 2001: 12-13).

En junio de 1983, se reunió el Consejo Europeo² en la ciudad alemana de Stuttgart (Alemania), donde se adoptó la *Declaración Solemne sobre la Unión Europea*. Allí, los Estados manifestaron su determinación de progresar hacia la Unión Europea, fijando unos ambiciosos objetivos en diversos ámbitos: el reforzamiento de las Comunidades y de la cooperación política, la promoción de una cooperación más estrecha en materia cultural, una aproximación legislativa y

¹ Cabe aclarar que las dos iniciativas gubernamentales —el Informe de los Tres Sabios como el Proyecto Genscher-Colombo— no tuvieron mucha aceptación ni entre los gobiernos, ni la opinión pública y tampoco entre los parlamentarios.

² Se llama Consejo Europeo a las reuniones regulares de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea. Fue instituido por el comunicado final de la Cumbre de París de diciembre de 1974. El Acta Única Europea consagró jurídicamente su existencia y recibió un estatuto oficial en el Tratado de la Unión Europea. Se reúne dos veces al año e incluye como miembro de derecho, al Presidente de la Comisión Europea. Su objetivo consiste en dar a la Unión Europea los impulsos necesarios para su desarrollo y en definir las orientaciones políticas generales (Glosario de términos de la Integración Europea (www.europa.int/ue.index/glosary.htm)). Este tema se abordará claramente en el capítulo cuarto de esta investigación.

acciones conjuntas para hacer frente a los problemas de orden público y delincuencia internacional (Beneyto y Becerril, 2001: 107).

La aprobación del proyecto de la Unión Europea en el Parlamento³, en febrero de 1984, puede considerarse como la iniciativa de mayor trascendencia. Este logro se le atribuye a *Altiero Spinelli*⁴, quien con la ayuda de varios diputados de distintas nacionalidades, lograron en 1981, que el Parlamento aprobara la creación de una Comisión Institucional, misma que habría de realizar un proyecto de reforma de los Tratados. Los trabajos de la Comisión dieron lugar al Proyecto de Tratado de la Unión Europea, que es conocido como proyecto Spinelli, que fue aprobado en el Parlamento con 237 votos a favor, 31 en contra y 43 abstenciones (Beneyto y Becerril, 2001: 108).

Sin embargo, el proyecto Spinelli, como el informe de los Tres sabios y la Declaración Solemne de Stuttgart, no dieron los resultados que sus impulsores habían esperado, por tanto, no vieron realizadas sus iniciativas; Pero, todas ellas reactivaron el debate y aportaron las sugerencias y el impulso necesario para que pudiera realizarse la primera gran reforma de los Tratados, *el Acta Única Europea*.

Para junio de 1984, el Consejo Europeo de Fontainebleau (Francia), puso las bases para un nuevo relanzamiento europeo, anunciando la creación de dos comités integrados por representantes de los jefes de Estados o de Gobierno. Uno de ellos, fue presidido por el italiano Adonino, el cual tenía por fin, trabajar en la imagen y la identidad de la Comunidad ante los ciudadanos y ante el mundo. El otro, fue presidido por James Dooge, un ex ministro irlandés de Asuntos Exteriores, quien debió presentar propuestas para un mejor funcionamiento institucional (Beneyto y Becerril, 2001: 108).

El primer informe parcial se exhibió en diciembre de 1984 y, en julio de 1985, el informe definitivo, conocido como el *informe Dooge*, el cual se presentó al Consejo Europeo de Milán, que decidió, a pesar de los votos en contra de Gran Bretaña, Grecia y Dinamarca, convocar a una Conferencia Intergubernamental (CIG)⁵ para

³ El Parlamento Europeo reúne a los representantes de los aproximadamente 370 millones de ciudadanos de la Unión Europea. Dichos representantes, que son alrededor de 626, son elegidos por sufragio universal directo desde 1979 y se distribuyen en función del tamaño de las poblaciones respectivas de los Estados miembros. (www.europa.int/ue.index/glosary.htm). Este tema se abordará claramente en el capítulo cuarto de esta investigación.

⁴ Altiero Spinelli (1907-1986) era un diputado italiano europeísta, federalista y de izquierda, que desde 1980 había comenzado a trabajar para la consecución de una reforma institucional profunda, que suplantara la política anterior de reformas progresivas y parciales (Beneyto y Becerril, 2001: 107).

⁵ El concepto de Conferencia Intergubernamental (CIG) designa una negociación entre los Gobiernos de los Estados miembros fuera del marco y de los procedimientos institucionales de la Unión, cuyos

reformular los Tratados. El proceso dio lugar al Acta Única Europea (Beneyto y Becerril, 2001: 108).

En la preparación del Acta Única, los Estados estaban resueltos a construir una Unión Europea, basada por una parte en las Comunidades y por otra en la Cooperación Europea en materia de política exterior, el Acta Única tuvo el mérito de ser el primer texto de derecho originario que reconoció claramente el objetivo de crear una Unión Europea.

El AUE, que se firmó en febrero de 1986 y entró en vigor en 1987, significó una amplia revisión de los Tratados de las antiguas Comunidades. Pretendía en principio superar la falta de competitividad, dar a la Comunidad Europea un carácter más político, lograr un ímpetu a través del Mercado Único y la liberalización que esto significaba, relanzar la integración supranacional y superar la debilidad observada en el proceso de decisión (Ahijado, 1995: 233).

Las reformas introducidas por el AUE afectaron a todas las instituciones. Pero en especial se logró una mayor democratización del proceso legislativo mediante una creciente influencia y presión del Parlamento Europeo sobre el Consejo; este Consejo Europeo entró en la estructura de los Tratados constitutivos, pero sin reconocérsele el status de Institución y, realizó nuevas transferencias de competencias estatales a favor de las Comunidades (Mangas, 2001: 13).

Anterior a la firma del AUE, en enero de 1986 entró en vigor, el Tratado de Adhesión de España y Portugal, mismo que se había firmado en Lisboa y en Madrid en junio de 1985. Una vez firmado el Tratado, correspondieron a España ocho votos en el Consejo y, cinco a Portugal, estableciéndose la nueva mayoría cualificada en cincuenta y cuatro votos, de un total de setenta y seis (Beneyto y Becerril, 2001: 112).

Con la entrada de estos dos Estados, la Comunidad alcanzaba, así un total de doce países integrantes, mismos que firmaron el AUE en dos partes, nueve firmaron el 17 de febrero de 1986 y, tres (Dinamarca, Grecia e Italia) firmaron el 28 de febrero⁶.

resultados permitan modificar los Tratados. Han tenido una importancia principal en la integración europea donde los cambios en la estructura institucional y jurídica - o más simplemente en el contenido de los Tratados - siempre fueron fruto de conferencias intergubernamentales (Glosario de términos de la Integración Europea: {HIPERVÍNCULO "<http://clio.rediris.es/udidactica/glosario.htm>" }
⁶ "Se adoptó el texto en dos fechas debido a dificultades presentadas en Dinamarca para su firma. Después de diversos sucesos en relación con la firma (se necesitó de un referéndum en Dinamarca) y con la ratificación (también necesitó de un referéndum y de una reforma constitucional en Irlanda), entro en vigor el 1 de julio de 1987" (Mangas, 2001: 13).

El AUE, entró en vigor el 1 de julio de 1987, realizó varias reformas que eran necesarias hacía ya muchos años y, que se habían ido perfilando a través de las diversas iniciativas que se han analizado. Del mismo modo, el AUE, contribuyó a aliviar el déficit democrático que sufría la Unión, al incrementar las competencias del Parlamento; mejoró el funcionamiento institucional relegando finalmente el compromiso de Luxemburgo⁷ (Beneyto y Becerril, 2001: 112).

Cabe destacar que el AUE, dio un impulso al mercado interior, poniendo en el centro de negociaciones el viejo objetivo de realizar una Unión Económica y Monetaria (UEM), que terminaba con el mercado único y permitiendo obtener las ganancias de eficiencia que se derivan de un mercado integrado plenamente en el que no existieran oscilaciones cambiarias.

Tras la reunión de Consejo Europeo de Hannover (Alemania), en junio de 1988, los Jefes de Estado y de Gobierno encargaron el estudio de un plan para alcanzar la UEM. La Comisión encargada de este propósito era dirigida por Jacques Delors⁸ quien contó con el apoyo de todos los gobernadores de los Bancos Centrales y de un grupo de expertos independientes. El resultado de este trabajo conjunto fue conocido como el "Plan Delors", dado a conocer en abril de 1989, constituyó la base inicial del largo proceso que se desarrolló hasta llegar a los planteamientos de Maastricht (Muns, 2001: 349).

Por otro lado, el impulso para que se elaborara un nuevo tratado, surgió por el deseo y la necesidad comunitaria de lanzar una Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, los cambios radicales ocurridos en Europa a finales de los años ochenta, añadieron nuevas razones para ello, con una nueva situación geopolítica y geoeconómica derivada del derrumbe del sistema socialista en el este de Europa, se modificó radicalmente la dinámica comunitaria hacia una aceleración de las reformas deseadas y planeadas con anterioridad a los acontecimientos sucedidos en el oriente de Europa.

⁷ El Compromiso de Luxemburgo (Enero de 1966) puso fin a la "crisis de la silla vacía" en la cual Francia ya no participaba en el Consejo desde 1965. El compromiso fue una constatación del desacuerdo existente entre, quienes deseaban, cuando un interés nacional muy importante estaba en causa, que los miembros del Consejo se esforzaran en llegar a soluciones que pudieran ser adoptadas en un plazo razonable para todos en cumplimiento de sus intereses mutuos y, por otra parte, Francia, que se expresaba en términos más rotundos y consideraba que cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguir hasta que se alcance un acuerdo unánime (Beneyto y Becerril, 2001: 100).

⁸ Político francés, que ocupó la Presidencia de la Comisión europea. Entregó un informe conocido como Plan Delors en 1989 en Luxemburgo. Este tema será abordado con mayor profundidad más adelante de este capítulo.

Ante este panorama, con el fin de la Guerra Fría⁹ y el surgimiento de nuevas democracias en Europa del Este, se planteó la posibilidad, después de tantos años, de una reunificación alemana. Los primeros pasos de este proyecto se presentaron en el año de 1989, cuando el canciller Helmut Kohl¹⁰ presentó un plan para avanzar hacia la unificación (Ahijado, 1995: 247).

La respuesta de los países europeos al desafío que representó la unión alemana, fue un gran paso en la unificación y en el deseo de avanzar en la construcción política de Europa. La reforma que se estaba poniendo en marcha no se limitó sólo al aspecto económico, sino que previó también la Unión Política.

El nuevo panorama internacional representó un gran reto para el futuro de la Comunidad Europea. Por ello, fue necesario negociar muchas reformas en distintas materias del quehacer europeo; una mejora en el sistema institucional y su calidad democrática, darle mayor competencia al Parlamento, asegurar el papel del Consejo Europeo y enfatizar los términos en materia de cooperación en Política Exterior, para tener una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En 1991, en Maastricht (Holanda) fue adoptado en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, el Tratado de la Unión Europea. La firma de éste, se realizó en febrero de 1992 en esa misma ciudad. Entró en vigor en noviembre de 1993, incorporando al proceso de unificación europea una nueva dinámica: la realización de una unión económica y monetaria que en 1999 agruparía a su alrededor a todos los Estados miembros (EM) que hubieran cumplido los criterios de convergencia exigidos, garantizando una gestión financiera y colaborando en la estabilidad de precios y de la nueva moneda: el euro. El TUE incorporó las disposiciones necesarias para la UEM, refiriéndose a las condiciones de política económica y monetaria y a las condiciones institucionales que afectarían a los Estados miembros de la Unión (Calvo, 1997: 203).

La ratificación del TUE fue ampliamente discutida al interior de los parlamentos nacionales. El año de 1992, estuvo marcado por tres crisis que frenaron

⁹ Guerra Fría (1945-1991), se define así, a la confrontación ideológica surgida después de la Segunda Guerra Mundial, los contendientes eran por un lado, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (socialista) y por el otro, Estados Unidos (capitalista).

¹⁰ Kohl fue el Arquitecto de la reunificación alemana, que buscaba asociar el destino alemán al europeo. Llegó a la Cancillería en 1982, siendo reelegido como Primer Ministro cuatro veces (1983, 1987, 1991, 1994). Formó con el presidente francés Mitterand y el Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors un trío que aceleró de manera notable el proceso de integración. Bajo su directa influencia se aprobó el Acta Única (1986) y el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (1992) y, se preparó las etapas definitivas hacia la moneda única (Glosario de términos de la Integración Europea: <http://cliorediris.es/udidactica/biografias.htm>)

el intento unificador que había traído la firma del Tratado en febrero de ese año. En primer lugar, Europa, sufrió una crisis económica que aumentó las tasas de desempleo, lo que ocupó la atención de los gobiernos, haciendo a un lado el proceso de construcción europea. En segundo lugar, las tensiones que pusieron en duda el Sistema Monetario Europeo (SME) y el objetivo de la UEM. Y por último, la UE mostró incapacidad de aplicar una política exterior y de seguridad común en la crisis yugoslava, que ponía de manifiesto un conflicto armado en el continente, después de muchos años de paz.

La dificultad al momento de ratificar el Tratado, impidió un enorme paso que se planteaba con la reforma de Maastricht. Desde ese momento, se discutió cual de las dos tendencias había dominado finalmente en la firma del TUE, la supranacionalidad o la cooperación intergubernamental. Y, se deduce que la supranacionalidad se mantuvo en el primer plano, mientras que el de la cooperación intergubernamental apareció con menos fuerza.

El TUE, constituyó una piedra angular en el proceso de integración europeo, ya que modificó y complementó todos los Tratados existentes. Por primera vez, se vio sobrepasado el ámbito económico inicial de la Comunidad (construir un mercado común) teniendo el objetivo de unidad política. El Tratado de Maastricht, utilizó oficialmente el nombre de «Unión Europea» que fue la sustitución al de Comunidad Europea.

Objetivos de la Unión Europea.

Entre los principales objetivos de la Unión Europea destacan: 1) crear un mercado común sin obstáculos al comercio exterior y con libertad de factores; y 2) favorecer el mayor bienestar general.

El TUE incorporó otros objetivos de carácter económico, social y político los cuales son los siguientes¹¹:

1. La promoción de un progreso económico, social, equilibrado y sostenible, mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y, el establecimiento de una UEM, que implicaría en su momento, una moneda única.

¹¹ Para mayor información consulte el Tratado de Maastricht o de la Unión Europea, en el Título I de disposiciones comunes.

2. La afirmación de su identidad en el ámbito internacional, enfatizando la realización de una política exterior y de seguridad común, con la posibilidad en el futuro de crear una política de defensa común.
3. Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros, creando de esta manera una ciudadanía de la Unión.
4. Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos del interior.
5. Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo conforme al procedimiento previsto en el Tratado de la Unión, de manera que la revisión de las formas de cooperación y las políticas, aseguren la eficacia de los mecanismos y de las instituciones de la Unión.

De acuerdo con el Tratado los objetivos de la Unión se alcanzarían conforme a las disposiciones del mismo, con las condiciones y los ritmos previstos siempre respetando el principio de subsidiariedad¹², ya que así lo define el artículo 3B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Los objetivos de la Unión están sometidos bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y, de acuerdo con ellos, la Comunidad actuará dentro de los límites de sus competencias y objetivos que le asigne el Tratado. En los ámbitos que no sean de su competencia, la Comunidad, se atenderá a este principio, sólo si los objetivos no se pudieran alcanzar con la sola actuación de los Estados miembros (Calvo, 1997: 43).

Principios de la UE.

La UE se basa en principios comunes para todos los Estados miembros, que son los siguientes:

- Los principios de libertad.
- La Democracia.
- El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- El Estado de Derecho.

¹² Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias. Igualmente se considera principio de subsidiariedad (derecho), principio de delegación vertical de los poderes, especialmente en las federaciones. Para ampliar la información consulte el TUE, respecto a este tema.

Se puede argumentar que los principios de toda la UE, giran alrededor de la unidad institucional, por el que la Comunidad intervendrá sólo cuando los objetivos de la acción que se vayan a emprender no puedan ser alcanzados de manera eficiente por los Estados miembros (Calvo, 1997: 44).

La nueva unión tiene como base y fundamento las tres Comunidades Europeas previas, ahora complementadas por dos nuevos ámbitos de cooperación; la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Por tal complejidad se puede decir, que el TUE es el "padre de los Tratados" y se sustenta sobre los tres aspectos considerados anteriormente, mismos que son llamados los "pilares" o bases de la Unión Europea.

El primero de los pilares contiene a las Comunidades Europeas existentes: Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). Este pilar está dominado por la supranacionalidad que ha sido una característica del proyecto comunitario.

El segundo pilar se compone de la Política Exterior y de Seguridad Común. En ese aspecto, los países acordaron desarrollar este mecanismo para salvaguardar los intereses de la unión y fortalecer su posición internacional. El tercer pilar, referente a los temas de Justicia y problemas del Interior, permitió la cooperación intergubernamental en dichos asuntos, se rige por la unanimidad y se excluye el control del Tribunal de Justicia.

La reforma que planteó Maastricht fue la más importante que se había realizado hasta ese momento. La relevancia del Tratado de Maastricht radicó, especialmente en lo referente a la reforma de las instituciones con vista a las sucesivas ampliaciones.

1. Políticas Comunes.

Integración Económica.

El TUE trajo una serie de modificaciones al Tratado de Roma de 1957 y al Acta Única Europea de 1986, referentes a la libre circulación de mercancías, capitales, pagos, transportes, fiscalidad y política económica en general. Con el objetivo de actualizar los fines de la antigua Comunidad, que pasó a denominarse Unión Europea, incluyó nuevas políticas y formas de actuación, no hay que soslayar el

hecho, que era la carencia de personalidad jurídica propia, a diferencia de las Comunidades Europeas que engloba (Tamames, 1999: 115). La realización de la unión aduanera fue todo un éxito, ya que permitió la libre circulación de mercancías.

Cabe mencionar, que la eliminación de las barreras arancelarias y restricciones cuantitativas a los intercambios de mercancías desapareció desde los años 60, con la creación del mercado común. Para este entonces las mercancías debían ser despachadas en las fronteras físicas de los Estados miembros. Por lo tanto, algunas de las medidas encaminadas a promover la libre circulación de mercancías fueron las siguientes:

- “En 1988 se simplificaron los controles administrativos en las fronteras y en la medida posible se situaron lejos de las fronteras internas. En enero de 1988, se sustituyeron la mayoría de los impresos a cumplimentar en las fronteras por un Documento Administrativo Único, lo cual supuso un gran avance en la realización del trabajo de oficina derivado del transporte de mercancías.
- La coordinación de las políticas y el desarrollo de una legislación común, de forma que en 1992 se hayan eliminado completamente las fronteras y los controles internos” (Millet y Elias, 2001: 177).

Las medidas de apoyo facilitaron la transición hacia la situación actual, desde 1993, las mercancías han circulado libremente por el territorio comunitario, ya desaparecidas las fronteras físicas, es decir, el despacho de aduanas, con el consiguiente ahorro de costes y tiempo que ello significa.

Los obstáculos técnicos a los que se vio sometida la libre circulación de mercancías fueron los siguientes. Los surgidos por las diferentes normas industriales, ya que interferían en el funcionamiento del mercado y las diferencias entre las reglamentaciones nacionales, las cuales han tenido fuerza legal y; los procedimientos de comprobación y certificación que aseguran la conformidad de un producto con los criterios nacionales o normas industriales (Millet y Elias, 2001: 178).

Cabe resaltar que no eran los únicos obstáculos, ya que había otros impedimentos no arancelarios al comercio, cantidades limitadas que se permiten o no exportar o importar, los obstáculos técnicos, controles fitosanitarios, obstáculos administrativos, entre unas medidas sofisticadas y otras ocultas en las reglamentaciones nacionales que han impedido la libre circulación de mercancía.

Para afrontar los problemas que obstaculizaron la libre circulación de mercancías, la UE interpuso dos tipos de medidas: el Documento Administrativo Único¹³ y el acuerdo (unánime) para coordinar las actividades de despacho de las aduanas en las fronteras interiores (Calvo, 1997: 124).

De igual forma, los productos legalmente fabricados y comercializados en un país miembro, han tenido acceso legal a los mercados de otros países miembros, aún cuando los criterios hayan sido diferentes. Por tal razón, el principio del reconocimiento recíproco es básico para la libre circulación de las mercancías. Ha servido a todos los sectores que requieren una armonización mediante criterios comunitarios y las autoridades nacionales deben reconocer como válidos los controles realizados en otros países miembros, para que no puedan ser repetidos. Es aplicable a los criterios nacionales, que se mantuvieron distintos, así como a los certificados de conformidad emitidos por las autoridades de control.

La eliminación de obstáculos técnicos al comercio se ha desarrollado dentro de un marco institucional, que no ha cambiado y se ha caracterizado por el mantenimiento de competencias nacionales en el campo de la aplicación y el control. Al aplicar el principio de reconocimiento mutuo a los casos en que los criterios nacionales no se hayan armonizados, la concepción de espacio económico sin fronteras es poco compatible con la noción de elegir entre los diversos criterios de los Estados miembros para los productos importados y no para los nacionales.

Libre circulación de capitales y factores de producción.

La libre circulación de capitales es una libertad, fundamental en la integración económica. Se esperaba que con ella, se optimizara la asignación del capital en el territorio europeo.

Con la entrada en vigor del TUE, la normativa sobre capitales y pagos quedó recogida en los artículos 56/60 T.CE. Las restricciones a los movimientos de capital y a los pagos, tanto entre países comunitarios como entre éstos y terceros países, quedan prohibidas, si bien se autorizan algunas excepciones y cláusulas de salvaguardia en las transacciones con países no comunitarios (Millet y Elias, 2001: 180).

¹³ Este documento nació con carácter temporal, puesto que a partir del primero de enero de 1993, el documento se suprimió, porque a partir de esa fecha ya no era necesario ningún documento aduanero para llevar a cabo los intercambios en el interior de la UE, la libre circulación de mercancías es un requisito del mercado interno.

El aspecto anterior constituye otra de las libertades fundamentales del Mercado Interior, conjuntamente con la libertad de establecimiento y de prestación de servicios financieros, creando un espacio financiero integrado en los países de la UE.

La libre circulación de capitales sirve, para la interrelación entre diferentes sistemas financieros, bancarios y monetarios. Hay varios tipos de operaciones que originan los movimientos de capitales entre Estados miembros (Brunet, 1999: 287):

- Pagos de comercio intracomunitario de mercancías.
- Pagos de servicios y transferencias de particulares y de empresas.
- Inversiones reales de particulares y de empresas.
- Inversiones financieras a largo plazo.
- Inversiones financieras a corto plazo.

Unión Económica y Monetaria.

La Unión Económica y Monetaria, es una vieja aspiración de la Unión Europea. Desde finales de la década de los setenta fueron sucediéndose las iniciativas para avanzar en esta dirección, si bien siempre se vieron frustradas por la inexistencia de un compromiso político firme y la falta de convergencia económica.

La propuesta que alcanzó mejores resultados, al menos durante un cierto periodo de tiempo, fue la del establecimiento de un Sistema Monetario Europeo (SME) en marzo de 1979, en el que participaban todas las monedas de los Estados miembros de aquella fecha, con la única excepción de la libra esterlina. El elemento central del SME era el ECU¹⁴.

De igual forma, el AUE completó la reforma al modificar el Tratado de Roma, establecía el objetivo y los medios institucionales para crear en 1992, un área económica sin fronteras interiores. La capacidad monetaria de la Comunidad en la perspectiva de la UEM, fue introducida en el Tratado, por el AUE, ésta contenía las bases legales y condiciones necesarias para proceder a una mayor integración.

Por tal motivo, la Unión Económica y la Unión Monetaria, fue considerada una propuesta única que se componía de dos partes: la Unión Económica y la Unión Monetaria; la primera relacionada con el funcionamiento del mercado interior que incluía la armonización de las políticas comunes, a nivel estructural,

microeconómico¹⁵ y macroeconómico¹⁶. Con esto se dio la estructura del mercado único europeo. Y la segunda, con la Unión Monetaria pretendía proporcionar al área económica la estabilidad precisa para facilitar la buena marcha del proceso (Calvo, 1997: 181)

Esta política dio su primer paso hacia la evolución a principios de los años noventa con el TUE, los entonces doce miembros se comprometieron a avanzar en la integración económica de la Comunidad con la consecución de una UEM. El TUE estableció los criterios de convergencia económica nominal que los países miembros debían de cumplir para poder entrar a formar parte de la unión monetaria (García-Durán, 2001: 274)

En diciembre de 1991, se celebró la reunión del Consejo Europeo en la ciudad de Maastricht, allí los Estados miembros lograron ponerse de acuerdo sobre los motivos por los cuales se necesitaba una UEM, así como los medios que habrán de emplearse para llegar a ella.

Por su lado, el TUE estableció que los Estados miembros llevaran a cabo sus políticas económicas, con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión y que actúen respetando los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia (Calvo, 1997: 203).

Por este hecho, fueron necesarios nuevos acuerdos, para una adaptación de las legislaciones nacionales, ya que una unión monetaria requería una política única y por lo cual había que transferir la toma de decisiones nacionales a una institución o entidad supranacional.

El TUE prohibió cualquier medida que no se basara en condiciones prudenciales, estableciendo un acceso privilegiado a las entidades financieras para los organismos e instituciones comunitarias o gobiernos y entes públicos e incorporando en el Tratado, una cláusula de no corresponsabilidad financiera, ni la Comunidad ni los Estados miembros, ni asumen, ni responden a los compromisos de los gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades y

¹⁴ *European Currency Unit o Unidad Monetaria Europea*. Era la unidad de cuenta a todos los efectos del SME, sirviendo para todos los cálculos presupuestarios dentro de la Comunidad Europea. Además de ser la moneda predecesora del Euro (Tamames, 1999: 613)

¹⁵ Con la microeconomía se hace referencia a la parte de la economía que estudia el comportamiento individual de las unidades económicas de producción y de consumo (Larousse multimedia enciclopédico, 2000).

¹⁶ Resulta de las relaciones entre cantidades globales con objeto de promover una política económica que pueda ejercer una influencia en éstas (Larousse multimedia enciclopédico, 2000).

entes públicos de otro Estado miembro, en el contexto general, de que todos los miembros evitarán el déficit público excesivo (Calvo, 1997: 204).

La UEM tuvo su justificación por la necesidad de culminar el mercado único, para la supresión de los obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. La moneda única constituyó el complemento lógico y esencial del mercado común y de la liberalización de los movimientos de capitales.

El Tratado de Maastricht dispuso, que la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria debía iniciarse el 1 de enero de 1994 y antes de esa fecha, los Estados debían adoptar las medidas pertinentes y la aprobación de programas plurianuales destinados a garantizar una convergencia duradera, en especial, las medidas que se referían a la estabilidad de precios y la convergencia presupuestaria (Calvo, 1997: 204).

Al inicio de la 2ª fase, el Tratado dispuso la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) y la disolución del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales, esperando que durante la misma, se fortaleciera la cooperación entre los Bancos Centrales Nacionales y se reforzara la coordinación de las políticas monetarias cambiarias. Con la finalidad de promover un elevado grado de convergencia macroeconómica y de estabilidad de precios.

Se preveía que con la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)¹⁷, los Estados miembros ya habrían incluido en su legislación nacional los estatutos de sus Bancos Centrales, siendo compatibles con el Tratado y los estatutos del SEBC. Con el fin de que los Bancos Centrales alcanzaran su independencia, este proceso debía llevarse a cabo durante la segunda fase de la UEM (1994-1999).

Entre los costos de la UEM, se encontró la renuncia al manejo de tipo de cambio como instrumento de ajuste macroeconómico y de la pérdida de soberanía nacional en política monetaria, esto repercutió en todos los Estados miembros. La magnitud de los beneficios y de los costos, dependió de la naturaleza de los choques que se produjeron en la UEM, en la movilidad de los factores productivos y la flexibilidad de los salarios y precios, al igual que la capacidad de la política fiscal para alcanzar el equilibrio interno. (Brunet, 1999: 324).

¹⁷ El SEBC, se compone por el Banco Central Europeo y por los 15 bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros. Y cuyo objetivo primordial, es mantener la estabilidad de precios y apoyar las política generales de la Comunidad.

La convergencia económica se convirtió en uno de los objetivos fundamentales de los Estados miembros que quisieron acceder a la tercera fase de la UEM (Calvo, 1997: 207). El Tratado de Maastricht recogió los criterios de convergencia y los agrupó de la siguiente forma: precios, finanzas públicas, estabilidad cambiaria y tipos de interés¹⁸.

Una acción muy costosa hubiera sido, no querer participar en una UEM en formación, ya que implicaría aceptar un diferencial de riesgo para las inversiones locales. Dentro del contexto de libre circulación de los capitales, los grados de libertad en la conducción de la política económica son limitados.

El Tratado de Maastricht estableció que sería la Comisión y el IME quienes evaluarán los progresos que realizaron los países en el cumplimiento de los criterios de convergencia con vistas al establecimiento de la UEM (Calvo, 1997: 208).

Con la incertidumbre financiera que se vivió en la mitad de la década de los 90, en 1995, el Consejo Europeo decidió seguir adelante con el proyecto de la UEM. Al aplicar medidas correctoras en los déficits públicos excesivos y reformas institucionales, se decidió que once de los quince Estados miembros formarían parte de los países que adoptaron el euro en 1999.

¹⁸ *Precios.* Los Estados deben mantener un nivel de precios sostenibles y una tasa de inflación promedia, no superior a 1.5%(máximo), a la de los tres Estados miembros con mejor resultado en materia de inflación.

Finanzas Públicas. Los países miembros deberán evitar los déficit públicos excesivos.

Estabilidad cambiaria. Dicho criterio invita a los Estados miembros a mantener sus monedas dentro del margen de fluctuación, considerado normal, el mecanismo de cambio del SME.

Tipos de interés. Se refiere a los tipos de interés a largo plazo y a este respecto, durante un periodo de un año antes del examen el tipo promedio de interés nominal a largo plazo no deberá sobre pasar en más de un 2%, el de como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de precios. Para mayor información consulte (Calvo, 1997, 208). Cabe señalar que Ramón Tamames a este respecto agrega 5 criterios: Déficit público, Inflación, tipos de interés a largo plazo, deuda pública y estabilidad monetaria, para ampliar esta información vea (Tamames, 1999: 622-623).

Zona Euro



Fuente: Sistema Monetario Europeo

2. Cohesión Económica y Social

Las regiones que comprende la UE no son homogéneas, en ella hay distintos niveles de renta, empleo, educación y formación, productividad e infraestructura. Con los diferentes efectos que ha tenido la globalización esta disparidad se ha acentuado. Lo que han pretendido hacer estas políticas comunes es ayudar a las regiones menos favorecidas. En un principio esa ayuda estaba subordinada a los intereses nacionales y se canalizaba de forma descoordinada y después se fue dando de manera ordenada.

El nacimiento de la Política de Cohesión Económica y Social (PCES), tiene sus orígenes en 1986 con la firma del TUE, los doce miembros querían avanzar en el proceso de unificación, eliminando las barreras físicas, técnicas y fiscales que aumentaban la fragmentación del mercado interno de la Comunidad. Aunado a este panorama, los beneficios que se obtenían de la integración económica no se repartían de forma equitativa entre las regiones. Fue el AUE, el primer documento que recogió el concepto de Cohesión Económica y Social¹⁹ y pasó a ser un objetivo primordial de la Comunidad.

Un hecho interesante fue que la cohesión económica y social no fuera considerada como objetivo básico de la UE, sino que, se convirtió en un principio que debió guiar la construcción europea.²⁰

Cada uno de los Estados miembros ha llevado a cabo acciones de política regional. Estas se justificaron en el sentido económico y político, pero en lo social, dichas acciones encontraron su argumentación por motivos de solidaridad y equidad. En un mismo país miembro puede haber diferentes situaciones, por lo cual las acciones de carácter comunitario, son dadas según la condición en que se encuentren las regiones.

Los principales argumentos a favor de una política regional en el ámbito comunitario son tres: políticos, económicos y de integración. Señalando, que la política es necesaria para equilibrar la distribución de la renta en la UE, para mejorar la utilización de los recursos y para compensar el impacto que tiene el proceso de

¹⁹ La Política de Cohesión Económica y Social, es una política que persigue reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, incluidas las zonas rurales, con el único fin de promover el desarrollo conjunto de la Comunidad.

²⁰ Al diseñar o aplicar cualquier política o acción comunitaria se deberán valorar sus implicaciones regionales.

unificación sobre las regiones y el margen de maniobra de las autoridades nacionales (García-Durán, 2001: 269).

La evolución de la PCES ha sido paulatina, pero se ha venido haciendo mayor con la entrada en vigor del TUE, ya que los países firmantes se comprometieron a crear una Unión Económica y Monetaria a finales de los noventa.

Cabe destacar, que los países menos favorecidos para poder acceder a la UEM, tuvieron que cumplir sus diferentes objetivos de convergencia nominal que venían acompañados de una mayor integración económica y con un nuevo esfuerzo en materia de cohesión económica y social con el fin de disfrutar de las ganancias de la UE.

Desde un punto de vista presupuestario, los recursos destinados a la PCES mantuvieron su línea ascendente. En la Cumbre de Edimburgo (Escocia) de 1992, los jefes de Estado y de Gobierno de los doce países volvieron a acordar un sustancial incremento de los recursos para acciones estructurales, en los siguientes siete años 1993-1999, estos hechos pasaron de representar menos del 31% del presupuesto comunitario en 1993 a significar alrededor del 40% en 1999 (García-Durán, 2001: 275).

El Fondo de Cohesión²¹ y los Fondos Estructurales han constituido la base angular de la PCES. Cabe destacar, que no son los únicos mecanismos que utiliza la UE para corregir las disparidades y las desigualdades socioeconómicas de la Comunidad, pero sí son los principales instrumentos de la PCES, dicha política funcionaba con los fondos estructurales hasta antes de 1993, pero a partir de esa fecha se lleva a cabo a través del Fondo de Cohesión.

Ante estas circunstancias se creó el Comité de las Regiones²². Éste daba a las regiones y municipios europeos voz, pero no voto, en las decisiones comunitarias que les afectaran. Por tal, se ampliaron los instrumentos de la Política de cohesión económica y social (PCES) con la creación de un fondo dirigido a los países menos favorecidos de la Comunidad: el Fondo de Cohesión.

²¹ Los fondos de Cohesión, centran su función en aportar fondos financieros a proyectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras de transporte y, su objetivo son los países cuyo Producto Nacional Bruto (PNB) per capita es inferior al 90% de la media comunitaria, (Grecia, España y Portugal). Para recibir estos fondos estos países debían presentar "programas de convergencia" que evitarían que se produzcan déficits públicos excesivos.

²² El Comité de las Regiones es un órgano de carácter consultivo creado en el Tratado de la Unión Europea que permitió recoger las opiniones de las regiones y, también de los entes locales. La creación de este Comité, respondió a la demanda expresada en numerosos foros, principalmente por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) y el Parlamento Europeo de que la realidad regional de Europa tuviera presencia institucional y poder influir en el desarrollo del acervo comunitario.

3. Políticas Sectoriales.

Política Industrial Común.

Fue el Acta Única Europea donde se incorporaron por primera vez, los objetivos de carácter industrial. La Comunidad basaba sus acciones en la asignación de recursos para la conformación de proyectos. Todo lo anterior suponía un avance, pero aún no existía un consenso definido sobre lo que de verdad debía ser una política industrial comunitaria. La disyuntiva radicaba en relación al grado de intervención pública y el papel que debía desempeñar la Comunidad (Ortega, 2001: 253).

La Unión Europea es considerada como el primer productor fabril del mundo. Francia, Alemania, Gran Bretaña e Italia, son los principales países industriales de la UE. En las áreas que se desempeñan se encuentra: electrónica y electricidad; productos alimentarios, bebidas y tabaco; material de transporte e industria química.

A la política industrial de la Comunidad se le podría considerar subsidiaria, ya que no tiene poder de influencia. Las actuaciones de política industrial en la Comunidad se han dirigido a mejorar la competitividad²³, elemento básico del crecimiento económico y de la creación de empleo. La actuación de la Unión Europea se ha inscrito en el marco de las orientaciones que se han definido en distintas ocasiones, a través de:

- La Comunicación de la Comisión de 1990: La política industrial en un entorno abierto y competitivo (el Tratado de Maastricht lo ratificó en el capítulo dedicado a la industria).
- El Libro Blanco de 1993: crecimiento, competitividad y empleo, donde se establecieron las principales orientaciones de la política industrial.
- La Comunicación de 1994: Una política de competitividad industrial para la Unión Europea (Calvo, 1997: 328-329).

Como se podrá recordar, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en su artículo 130 se ocupa, en términos muy generales, de la industria; para asegurar la competitividad comunitaria con las siguientes acciones: acelerar la industria a los cambios estructurales; fomentar la iniciativa y el desarrollo de las empresas en el

²³ Competitividad es la capacidad que tienen las empresas, industrias regiones o zonas supranacionales, expuestas a la competencia internacional, para obtener, con los factores de producción existentes, un incremento de carácter duradero en el ingreso y en el empleo (Larousse multimedia enciclopédico, 2000).

conjunto de la Comunidad, en particular, de las pequeñas y medianas empresas. Alentando un entorno favorable a la cooperación entre empresas, promoviendo un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico (Tamames, 1999: 533).

Los principios de la política industrial se concretaron de esta forma: la responsabilidad principal de la competitividad industrial recayó sobre las empresas; a las autoridades públicas les correspondió generar un entorno estable y unas perspectivas claras y; la actuación de la comunidad respetaría el principio de subsidiariedad.

Dentro de las prioridades de la Comunidad ha destacado: formación, investigación y desarrollo tecnológico (IDT), acciones específicas en favor de las Pequeña y Mediana Empresa (PyME), profundización del mercado interior a través de la armonización y unificación de normas técnicas y certificación de sistemas de calidad, la utilización de los mercados públicos como instrumento de política industrial. Del mismo modo se señalarían estas tres prioridades: la armonización del cuadro jurídico; intensificación de redes europeas; y respeto al medio ambiente (Ortega, 2001: 254).

Con la aprobación y entrada en vigor del TUE, la competitividad se ha constituido como un objetivo básico de la política industrial, está formulada de manera muy general con la suficiente capacidad para vincular sus logros en varias actuaciones.

A este respecto la política industrial europea, ha radicado en la competencia que tiene la Comunidad con países como Estados Unidos y Japón; que constantemente desarrollan nuevas tecnologías cotizadas demasiado alto en el mercado. Estos países mencionados se han caracterizado por consorcios que disponen tecnologías de punta y, que son capaces de realizar inversiones de gran envergadura. Por tal motivo, los países europeos deben participar, o de lo contrario perderán terreno en el mercado mundial y tendrían muchas las dificultades para recuperar el retraso.

Dentro de los instrumentos de la política industrial activa, estaba el fomento a la cooperación y concentración empresarial y el desarrollo tecnológico, propugnándose para este último ámbito la realización efectiva del mercado común de los sectores de tecnología avanzada.

El TUE dedicó al tema de investigación y desarrollo un amplio espacio bien sistematizado: objetivos, acciones comunitarias, coordinación entre Estados miembros, programas-marco plurianuales, empresas comunes y, cuestiones de procedimiento que a continuación se describen de manera breve:

1. Objetivos

La Comunidad aspira a fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria, con el fin de que favorezca su competitividad internacional.

Por tal motivo, la Comunidad ha estimulado los esfuerzos de las empresas, centros de investigación y universidades, buscando entre otros métodos, el fortalecimiento del mercado interno, suprimiendo las restricciones en la contratación pública nacional, definiendo normas comunes y, eliminando los obstáculos jurídicos y fiscales a la relación Interempresas de toda la Comunidad.

2. Acciones comunitarias.

Las acciones resultan de la complementariedad de la Comunidad con los Estados miembros en las siguientes acciones: la aplicación de programas de investigación, desarrollo tecnológico, con el fin de promover la efectiva cooperación de empresas, centros de investigación y universidades; el impulso de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales y; la estimulación de la formación y movilidad de los investigadores.

3. Coordinación entre Estados miembros.

El TUE señala que los Estados se han de coordinar entre sí, de acuerdo con la Comisión, sus políticas y programas nacionales, siendo la Comisión la que considere las iniciativas más útiles para promover esa coordinación.

4. Programas-marco plurianuales.

Con las modificaciones al Tratado de Maastricht, la Comunidad se comprometía a la adopción de dicho programa, que englobaría sus acciones en Investigación y desarrollo, los objetivos científicos y técnicos, las prioridades, las grandes líneas de acción, los recursos necesarios, las modalidades de participación financiera y el reparto de las disponibilidades entre las diferentes acciones previstas (Arts. 166 al 170 TUE)²⁴.

Este programa ha sido flexible, ya que se adapta a las situaciones concretas. Su ejecución, es mediante programas específicos, donde se detallan los medios necesarios, las modalidades de realización y la duración de las mismas.

5. Empresas comunes.

La Comunidad puede crear empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la ejecución de los programas comunitarios de investigación y desarrollo.

6. Cuestiones de procedimiento.

Aquí el Consejo es el que adopta las disposiciones sobre investigación y desarrollo, las disposiciones generales sobre los programas concretos, se aprueban por mayoría cualificada (Tamames, 1999: 535-537).

La política industrial europea se ha encontrado con fuertes dificultades para su definición y desarrollo a lo largo del tiempo, dadas las importantes transformaciones que ha experimentado la organización industrial. Igualmente, se ha enfrentado a una serie de retos que de superarse, la política industrial de Europa, sería una de las más complejas y completas²⁵.

Políticas Específicas en educación, salud y protección al consumidor.

En esta parte de la investigación, se procurará hacer un análisis general de las políticas específicas, ya que hay algunas de carácter muy general y otras aterrizaron de lleno en el plano social.

Se afirma que la política comunitaria de protección a los consumidores se formó con objetivos y medidas diversas. Hay algunas aportaciones de la libre circulación de mercancías, otras proceden de la política de competencia y algunas resultan de la política industrial (Brunet, 1999: 514).

De acuerdo con el Título XIV del artículo 153, (antes Título XI, art. 129 A) del TUE, tiene por objetivo la protección de los consumidores mediante: acciones concretas que complementan la política llevada a cabo por los Estados miembros, con el fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y de garantizarles una adecuada información; y medidas que adopte en virtud del artículo 95 para la aproximación de legislaciones en el marco de la realización del mercado interior.

El artículo 153 reforzó la escasa aplicabilidad del artículo 95, ampliando su radio de acción más allá de los aspectos del mercado único, incluyendo el acceso a

²⁴ El apartado 1, párrafo 1º, del artículo 166, fue modificado por el art. 12.32 del Tratado de Amsterdam.

²⁵ Los retos a los que se hace referencia son: elevada tasa de desempleo, el uso de las nuevas tecnologías, cambios en la economía internacional, los problemas ambientales, las normas de calidad, la alta competencia internacional y la implantación de la moneda única.

bienes y servicios, a los tribunales, la calidad de los servicios públicos entre otros aspectos relacionados con la nutrición, alimentación, vivienda y política sanitaria. Por tanto, la Unión Europea reconoció cinco derechos de los consumidores (Comité Económico y Social, 1993):

- El derecho a la protección de la salud y la seguridad.
- El derechos a la protección de los intereses económicos.
- El derecho a la protección de los intereses jurídicos.
- El derecho a la representación y a la participación.
- El derecho a la información y a la educación.

La puesta en práctica de estos derechos se centra en la información que tenga el consumidor:

"La información es la capacidad del consumidor para protegerse. Mejorar las normas de información sobre productos de consumo, son una necesidad imperiosa. Las orientaciones generales de la política en la materia incluyen la transparencia en la información sobre productos, el desarrollo de servicios de información al consumidor y un aumento de las pruebas comparativas de productos.

En las compras, el consumidor debe estar en condiciones de evaluar las características básicas de los bienes y servicios que se ofrecen, con objeto de realizar elecciones racionales entre productos y servicios competidores, utilizar éstos de forma segura y satisfactoria; de esta manera se podrían exigir compensaciones por cualquiera que sea el daño o perjuicio resultante del producto suministrado o del servicio recibido" (Brunet, 1999: 516).

Los actos de la Unión Europea a favor de los consumidores han adoptado la forma de planes de acción, teniendo su inicio desde 1975. La Comisión estableció las siguientes prioridades:

- Un gran esfuerzo por mejorar la educación e información de los consumidores.
- Completar, revisar y mantener actualizado el marco que garantice que los intereses de los consumidores se tengan plenamente en cuenta en el mercado interior.
- Adecuación de los servicios financieros a las necesidades de los consumidores.

- La protección de los intereses de los consumidores en la prestación de servicios esenciales de utilidad pública.
- Medidas que permitan a los consumidores beneficiarse de las oportunidades que ofrece la sociedad de la información.
- Medidas para aumentar la confianza del consumidor en los productos alimentarios.
- Fomentar un sistema práctico para conseguir un consumo sostenible.
- Refuerzo y aumento de la representación de los consumidores.
- Ayuda a los países de la Europa central y oriental en el desarrollo de políticas de consumo.
- Consideraciones en materia política del consumidor en los países en desarrollo (Brunet, 1999: 516-517).

En 1985, el Servicio de Política de los Consumidores se convirtió en la Dirección General Política XXIV (DGP), de los consumidores y protección de la salud del consumidor, la cual contó con el asesoramiento de los comités de consumidores, que fueron los sucesores del Consejo consultivo de consumidores en noviembre de 1995, incluyendo dentro de sus políticas la opinión pública, por su importancia.

Las contribuciones de la DGP en los procesos de adopción de decisiones se han reflejado claramente en las propuestas legislativas relativas a la agricultura, servicios públicos, salud, financieros, tecnología de la información y comercio internacional.

La UE ha tomado medidas en pro de los intereses del consumidor como la inclusión gradual de la educación del consumidor en los programas escolares. También se han establecido centros europeos de información al consumidor en zonas donde las compras transfronterizas son significativas. Esos centros han facilitado información relativa al mercado interior y los consumidores; de igual forma han reforzado los nexos entre las organizaciones nacionales de consumidores y la UE (Brunet, 1999: 517-520).

La promoción de los intereses de los consumidores depende de la disponibilidad de información clara y correcta, sobre la que debería basarse una elección racional y transparente. Como una condición indispensable para el correcto funcionamiento del mercado único (Brunet, 1999: 524).

Con respecto a la salud pública (apartado I del art. 129), la UE se comprometió a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyando la acción de los mismos, las acciones de la comunidad se encaminarán a la prevención de las enfermedades, especialmente de las más graves y ampliamente difundidas²⁶ (Brunet, 1999: 525).

Impulso de las redes transeuropeas: transporte, comunicaciones y energía.

El servicio de transportación en la UE, ha sido uno de los factores para la integración física, beneficiando a los ciudadanos, los agentes económicos y las colectividades regionales y locales, de las ventajas del mercado interior, este sector ha sido respaldado con el Título XII del TCE, artículo 129 B, C y D (tras la reenumeración, título XV, art. 154, 155 y 156 del TCE) y el Libro Blanco Delors de 1993 (Tamames, 1999: 442).

La red de transporte europea es regulada y desarrollada conjuntamente con el de las comunicaciones y la energía. De esta manera, se fomenta la interconexión e interoperatividad de esos sectores productivos.

El Consejo Europeo, en la reunión de diciembre de 1993 en Bruselas (Bélgica), proporcionó un impulso muy significativo a la ejecución de redes con la creación del llamado Grupo Christophersen, que se compone por representantes personales de los jefes de Estado o de gobierno de la UE y que ayuda a la Comisión en todo lo que representa a la Red de Transporte Europea (RTE) de energía y medio ambiente (Tamames, 1999: 442).

Con la firma del TUE se realizaron diversas modificaciones, de hecho, se amplió el artículo 75 del Tratado de Roma (Art. 71 del TUE), en el cual se establecía que para alcanzar los objetivos de la política común de transportes, el Consejo debería crear medidas que permitieran mejorar la seguridad de los transportes. De igual forma, ha adoptado diferentes medidas que afectan la transportación terrestre, marítima y aérea. Aunque existen algunas carencias, sí se puede decir que ha existido un avance en el desarrollo de las redes de transeuropeas.

En diciembre de 1992, la Comisión publicó un *libro blanco* titulado "El curso futuro de la política común de transporte", donde se recogieron grandes

²⁶ Entre las enfermedades destacan por su importancia, el Virus de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH), los diferentes tipos de cáncer, la diabetes y la obesidad, que se ha convertido en un problema de salud pública.

orientaciones para un nuevo escenario del mercado interior único. Ese documento se centró en la supresión de los obstáculos residuales y la corrección de los desequilibrios modales. Del mismo modo, puso el acento en el principio de subsidiariedad, el desarrollo de las redes transeuropeas, la tarificación próxima a un nivel de los costes, la seguridad y el medio ambiente. Todos estos elementos ya habían sido objeto de selección en el Tratado de Maastricht (Tamames, 1999: 462).

Con el Tratado de la Unión Europea, se impuso a la Comunidad el compromiso de contribuir a la creación y desarrollo de redes transeuropeas de infraestructura, transporte, telecomunicaciones y energía (RTEI)²⁷. Mismas que se insertaron en el objetivo general de la cohesión económica y social, persiguiendo, entre otros, el establecimiento de enlaces entre las regiones centrales de la Comunidad, partiendo de la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales (Brunet, 1999: 500).

Los transportes han tenido una importancia significativa para la UE, ya que favorecen el comercio y la movilidad de las personas entre los países que forman el conjunto. El transporte, puede afectar así directamente el grado de competencia del mercado interior (anteriormente llamado mercado único). Este sector junto con la agricultura y el comercio exterior, iban a ser objeto de tres políticas comunes en el Tratado de Roma. Pero dichas intenciones fracasaron por la complejidad de los sectores y por las regulaciones estatales.

Con respecto a los transportes, éstos representan alrededor del 5% del PIB y absorben el 5% del empleo total. Todas las actividades dependen de los sistemas de transporte, teniendo una repercusión sobre el medio ambiente y el consumo de energía, por tanto es uno de los sectores más regulados y protegidos por la Comunidad (Calvo, 1997: 305).

La política de transportes ha tenido dos componentes fundamentales relacionados con el funcionamiento del mercado único; la liberalización de la normativa vigente y la infraestructura. La infraestructura del transporte ha constituido un elemento clave para el buen funcionamiento y para la culminación del mercado único europeo. La infraestructura continua siendo esencial para: la producción, acercando los lugares de producción si están dispersos; acortando la distancia entre

²⁷ El impulso de redes transeuropeas de infraestructura (RTEI) vino del Consejo Europeo de Bruselas en 1993, que aprobó el Libro Blanco de la Comisión y encargo a dos grupos de trabajo los estudios previos y la definición de proyectos que habían de financiarse. Las recomendaciones que hicieron esos dos grupos de trabajo fueron aprobadas por el Consejo Europeo de Corfú (Grecia) en 1994 (Brunet, 1999: 501).

el centro de producción al centro de consumo; y para el empleo, proporcionando puestos de trabajo (Calvo, 1997: 307).

4. Los Pilares de la Unión Europea.

Este aspecto ha generado mucha discusión al interior de los países miembros, ya que el tema de los pilares europeos conlleva una fuerte carga política. Aunque han sido muchos los aspectos donde predominó el aspecto económico, la cuestión política, ha estado desde el origen de la creación de la Comunidad, afectando la soberanía de los Estados miembros.

La profundización del proceso comunitario, con la perspectiva de incorporar a los países del Este y Centro de Europa, tras el desmembramiento de las economías de planificación centralizada, necesitaron soluciones institucionales y jurídicas, no previstas en los Tratados. La sensibilidad política de esas cuestiones y el alcance de las mismas requirieron un trato diferenciado.

Por esa razón, en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en 1990 en la ciudad de Dresde (Alemania), fue que se acordó tratar esos temas: la Comunidad Europea, la Política Exterior y Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (Calvo, 1997: 44)

Como lo señala el artículo primero del TUE, la UE tiene sus fundamentos en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado. Dichas políticas y formas de cooperación son la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación Policial y Judicial Penal que, junto a las Comunidades Europeas (CCEE), constituyen los pilares o fundamentos sobre los que se establece la UE (Liñan, 2001: 357).

Comunidad Europea (1er Pilar).

A la Comunidad Europea se le ha considerado el pilar comunitario clásico, ya que modificó el Tratado de Roma y el Acta Única e incorporó la Unión Económica y Monetaria y las nuevas políticas, realizando varias modificaciones, destacando entre las más importantes están: Ciudadanía de la Unión, Cohesión Económica y Social, modificaciones institucionales y Unión Económica y Monetaria²⁸.

²⁸ Por cuestiones prácticas en este subcapítulo sólo se mencionará acerca de la ciudadanía de la Unión, ya que los temas que vienen con ella, ya se abordaron anteriormente o se profundizaran en el transcurso de esta investigación.

Cabe destacar, que tras las disposiciones iniciales, el primer pilar contiene las Comunidades Europeas, CEE, CECA y CEEA. Sufriendo una profunda transformación la CEE, ya que se le modificaron más de la mitad de sus 248 disposiciones. Hasta la denominación económica se le suprimió, quedando únicamente el término de Comunidad Europea. Del mismo modo, este primer pilar está denominado por la supranacionalidad, que ha caracterizado al proyecto comunitario desde su origen (Beneyto y Becerril, 2001: 115).

Ciudadanía Europea.

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

Los primeros intentos de crear una ciudadanía europea, los hizo el Parlamento Europeo, que la incluyó en el artículo 3 del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, de 1984, sin embargo, dicha iniciativa fue rechazada por otros Estados.

Los miembros estaban conscientes del desapego existente entre la Comunidad y sus ciudadanos. Por ello, comenzaron a fraguar la aproximación a este concepto en el Consejo Europeo, que se reunió en Fontainebleau (Francia) en 1984. Un apartado de sus conclusiones se dedicó a «la Europa de los ciudadanos», mostrando la preocupación del Consejo por reforzar, promover la identidad e imagen de la Comunidad ante sus ciudadanos y el mundo (Mangas, 2001: 307).

El concepto de la ciudadanía tiene un lugar privilegiado en el nuevo Tratado de la Unión. Los países miembros se vieron comprometidos a crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países. Dentro del artículo 2 de la Unión Europea en los objetivos, se propuso reforzar la protección de los derechos y los intereses de sus nacionales con la creación de la ciudadanía de la Unión. Los derechos que de aquí se obtuvieron fueron para el beneficio del ciudadano.

El artículo 17 del TUE menciona lo siguiente: la creación de una ciudadanía de la Unión: "Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro". De este modo, todos los nacionales de los Estados miembros van a gozar de un vínculo jurídico común que les ligue a la UE.

La novedad que aportó el Tratado de la Unión Europea en esta materia fue doble: Primero, porque traspasó la barrera económica y creó derechos vinculados al ejercicio del poder en el marco de una Unión Europea de carácter político. Segundo, porque creó una institución jurídica nueva al servicio del ciudadano en la que se establecieron esos derechos fuera de todo vínculo nacional (Mangas, 2001: 309).

De igual forma, el artículo 17 en el párrafo segundo, asigna automáticamente la ciudadanía de la Unión a los nacionales de los Estados miembros; y en la reforma de 1997, se reitera que será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional. En ningún momento se preveía una ciudadanía única y común para todos los ciudadanos, la ciudadanía perteneciente a un Estado nacional permanece inalterable.

Un hecho indiscutible con respecto a la ciudadanía, es que si se pierde la nacionalidad de un Estado miembro, es consecuente la pérdida de la calidad de ciudadano de la Unión (Mangas, 2001: 309).

Al obtener la ciudadanía, al individuo se le otorgan una serie de derechos y obligaciones como la libre circulación por todo el territorio europeo y establecer su residencia, con las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

La aplicación de los preceptos de ciudadanía implicaron un gran problema que venía implícito al concepto de nacionalismo, se pudo hablar de un colectivismo en todo caso y no de una nación europea. Es tanta la diversidad que no se visualiza un destino común, algo que sin duda, ha ido marcando la historia europea es la estrecha unificación que va surgiendo a cada momento.

Política Exterior y de Seguridad Común (2do Pilar).

Los indicios de establecer una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en Europa, se remontan a las primeras iniciativas de integración europea, con la Comunidad Europea de Defensa (CED), que por cuestiones de soberanía querían un mecanismo de defensa independiente al estadounidense y, siendo al mismo tiempo, un propósito del proceso unificador, tratar de alcanzar una política exterior común, como una Unión.

Posterior a la CED, en los años setenta, surgió la Cooperación Política Europea (CPE), que desde su origen tuvo una fundamentación política, donde los

Estados se limitaban a asumir compromisos de naturaleza política, mismos que sentaron las bases de ese modelo de cooperación²⁹.

Fue el Acta Única Europea, la que supuso para la CPE la formulación convencional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas de esa estructura original de cooperación en materia de política exterior, que jurídicamente era diferente de las Comunidades y, teniendo junto a ellas, el objetivo de contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea (Liñan, 2001: 359). Pero con el Tratado de Maastricht, pasó de ser CPE a Política Exterior y de Seguridad Común.

Dentro del Tratado de la Unión Europea, es el título V el que habla acerca de la PESC. Mientras que el núcleo de las obligaciones generales, objetivos y principios asumidos por los Estados en el marco de la PESC se encuentran recogidos en el artículo 11 que señala como objetivos de la PESC:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Por otro lado, en el apartado 2 del artículo 11 se pueden observar las obligaciones *generales* de los Estados miembros en este ámbito:

- Apoyo activo y sin reservas a la PESC;
- Principio de lealtad y solidaridad mutua;
- Actuación conjunta para reforzar su solidaridad mutua;

²⁹ El origen de la Cooperación Política Europea, surgió tras el Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de unificación política de 1970, conocido como *Informe de Luxemburgo*. En dicho informe se reconoció que la evolución de las Comunidades Europeas impuso la necesidad de aumentar su cooperación política proporcionándose de los medios para pactar los puntos de vista en materia de política internacional. El objetivo fue, la concertación de las políticas exteriores (Liñan, 2001: 358).

- Deber de abstención de acciones individuales contrarias a la Unión;
- Deber de abstención de acciones que puedan perjudicar o mermar la eficacia de la acción de la UE como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

Estas son las obligaciones concretas de los Estados:

- La obligación de información y consultas mutuas;
- La coordinación de su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales;
- La obligación de los Estados que participen en organizaciones o conferencias internacionales donde no estén todos representados de defender las posiciones comunes. Y el deber de tener informados a los no participantes de cualquier cuestión de interés común. Estas dos obligaciones se refieren al caso del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.
- El deber de cooperación de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados entre sí y con las delegaciones de la Comisión ante terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante organizaciones internacionales y, el deber de cooperación para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 20 del TCE, se refiere al derecho de los ciudadanos europeos a la protección diplomática y consular.

El Tratado de Maastricht supuso una mejora en la formulación de los objetivos y los instrumentos de la política exterior común. Determinó los actos jurídicos en posiciones y acciones comunes; de esta forma se fue forjando un acervo en materia de política exterior y de seguridad.

El TUE también supuso un gran salto cualitativo, ya que hubo una unificación institucional impuestas por el mismo Tratado, en los aspectos de políticas o formas de cooperación en la PESC y en la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Esto de cierta forma significó una unificación en aspectos orgánicos, ya que en el modo operacional y funcional hay enormes diferencias.

Sin embargo, el modelo de la PESC en Maastricht, dejó algunas vacíos importantes sin resolver, desde su entrada en vigor en 1993 fue que se pusieron de manifiesto serias deficiencias desde el punto de vista de su eficacia y operatividad. Se puede decir, que el primero de ellos fue la concepción general de la PESC como un sistema de cooperación añadido a la estructura comunitaria, su anclaje en el

Tratado de Maastricht como parte de la UE, que en estos ámbitos carece de personalidad jurídica internacional (Liñan, 2001: 360).

Por tal motivo, la operabilidad de la PESC se vio comprometida en 1996 con la Conferencia Intergubernamental que estableció su reforma y, fue en Amsterdam cuando se llevaron a cabo dichas modificaciones. La PESC se encontró regulada en el Título V, que contiene los artículos del 11 al 28 del TUE, referentes a esta materia.

El preámbulo del TUE estableció que la PESC, es un instrumento para reforzar la identidad e independencia europea, con el fin de fomentar la paz, seguridad y el progreso en Europa y en el mundo, a la vez que implicaba un concepto en política de defensa que pudiera conducir a una defensa común. Lo anterior fue concebido como instrumento dirigido especialmente a la satisfacción del objetivo de la Unión de afirmar su identidad en el ámbito internacional.

Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (3er Pilar).

La Cooperación en Asuntos de Justicia del Interior (CAJI) se fue insertando en el sistema jurídico, con una serie de instrumentos para lograr que los Estados comunitarios cooperaran entre sí en temas de la vida privada y cotidiana del ciudadano; cuestiones que han afectado la sensibilidad de la gente por lo íntimo y cercano de sus problemas. Así, los resultados de esta clase de acciones redundan de una manera muy especial en la percepción que se tenga de la verdadera utilidad de la UE (Tamames, 1999: 165).

La base para la cooperación en asuntos de justicia, es el sistema Schengen³⁰ que ha servido de marco de referencia para el Tratado de Maastricht. De manera general, se trataba de un sistema que asumía algunas prácticas que se habían desarrollado en el interior de la CPE, regidas en cierto punto por una disciplina institucional y procedimental propia de la Unión y amparada por la unidad institucional.

Otro de los avances que trajo consigo el Tratado de Maastricht es que previó en los asuntos de CAJI, el desarrollo progresivo, para que con el tiempo se pudiera dar una política comunitaria en impartición de justicia y seguridad. Aquí, al igual que

³⁰ Es relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Se sustenta en el Acuerdo del 14 de junio de 1985. El Convenio de Schengen fue firmado el 19 de junio de 1990, por los cinco Estados signatarios del Acuerdo de Schengen: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo firmaron el convenio complementario, donde se establecen las condiciones de aplicación y las garantías para la libre circulación en el espacio de Schengen. En el Convenio se establecieron

en el segundo pilar la cooperación es intergubernamental y las decisiones se adoptan por unanimidad en el Consejo de Ministros. Se puede decir entonces que, la toma de decisiones se da en el marco de flexibilidad de la actuación de los Estados miembros.

La cooperación en materia de justicia y asuntos del interior, abarcó los siguientes ámbitos: Política de Asilo, Política de Inmigración, normas y controles para el tráfico de personas en las fronteras exteriores de la Unión, lucha contra la toxicomanía, lucha contra la defraudación a escala internacional, cooperación judicial en materia civil y penal, cooperación aduanera y, cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, criminalidad y tráfico ilícito de drogas. Como resultado de los planes de trabajo en los asuntos ya mencionados anteriormente se creó el Europol u Oficina Europea de Policía (Millet, 1997: 440).

La importancia del tercer pilar referente a la cooperación en asuntos de justicia e interior, radicó en que está relacionado con la vida cotidiana de los nuevos ciudadanos europeos, aunque se ha caracterizado por sus escasos resultados y por la debilidad de las posiciones comunes y acciones comunes. La estructura de la CAJI en Maastricht, elaboró importantes instrumentos jurídicos y operativos que constituyen junto al acervo Schengen el núcleo material con el que se ha construido el espacio de libertad, seguridad y justicia³¹.

A manera de conclusión de este capítulo, se puede decir que el Tratado de la Unión Europea o también conocido como Tratado de Maastricht, constituyó la base del proceso de unificación europea, ya que modificó y complementó el Tratado de París de 1950, el Tratado de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986, significando un cambio general que incluyó en su seno a las tres comunidades existentes anteriormente.

El TUE consagró oficialmente el nombre de "Unión Europea" dejando a un lado el término de *Comunidad Europea*, porque se utilizó el nombre de Unión para resaltar el avance de un proyecto histórico, de este modo, constituyó una nueva etapa en el proceso unificador, donde los países han fortalecido cada vez más sus lazos comunes o se podría decir, la identidad europea.

las posiciones sobre: la libre circulación de personas, la libre circulación de mercancías, la cooperación policial y judicial y el tráfico ilegal.

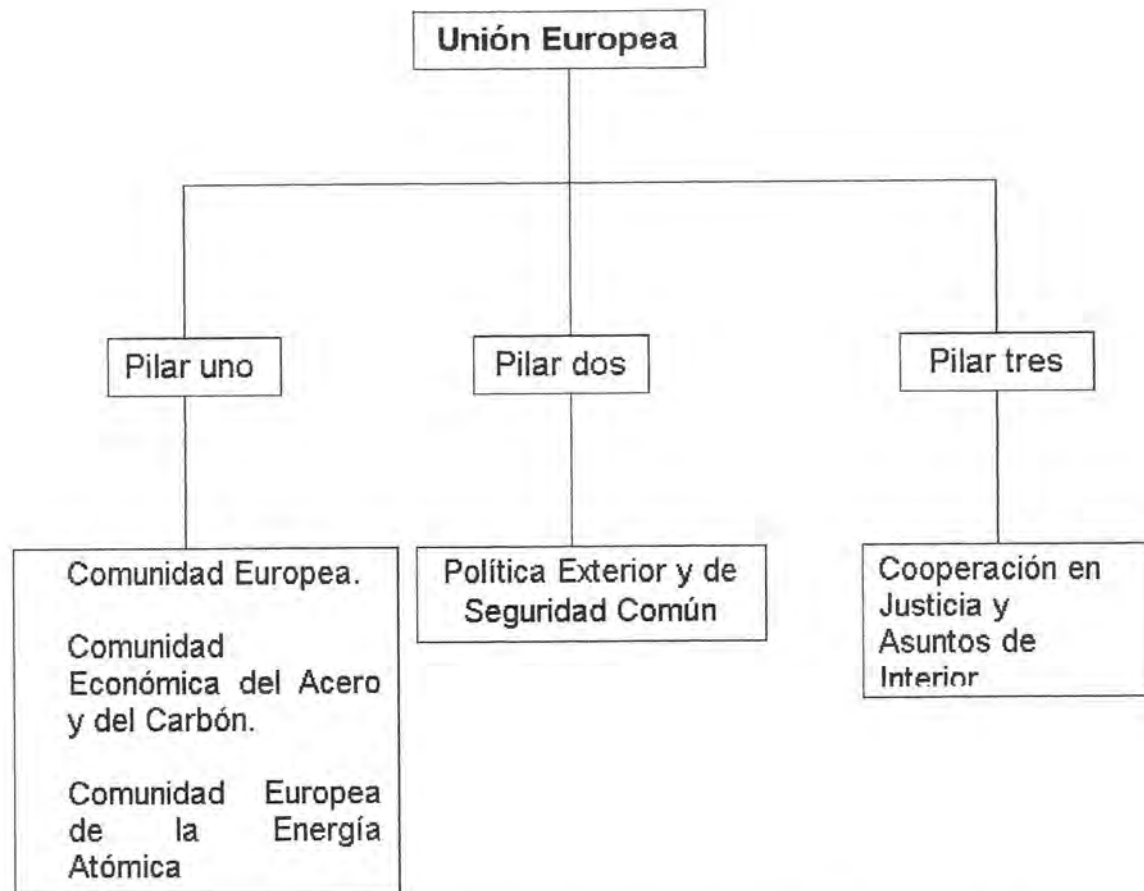
³¹ Cabe resaltar que fue en Maastricht, cuando surge la nacionalidad europea a todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE. Por otro lado, cuando se hizo mención de los escasos resultados obtenidos, fue porque había Estados que no se acostumbran a cooperar en la impartición de justicia, el libre tránsito de personas por las fronteras interiores, la circulación de mercancías, etc.

Con respecto a la base del TUE, los pilares de Unión son una pieza fundamental para entender este proceso político, *la unificación europea*. La diferencia entre ellos, radica en la forma en que se toman las decisiones y las competencias de las instituciones comunitarias. En los pilares de cooperación intergubernamental las decisiones se toman por unanimidad y, al papel institucional se le resta importancia; mientras que en el pilar comunitario, las decisiones se toman por mayoría y el papel de las instituciones es esencial en la consecución de la unificación.

Se destaca el papel que desempeña la construcción de una ciudadanía europea, de la consolidación del mercado común, mismo que salió fortalecido con la puesta en marcha de la Unión Económica Monetaria. Del mismo modo, se habla de la política industrial, de la política de transportes, las redes transeuropeas, la investigación y el desarrollo tecnológico. Todos ellos han sido temas comunes a la Comunidad desde mediados del siglo pasado y se incluyeron en el Tratado de Maastricht.

Con respecto al segundo pilar, basado en la cooperación intergubernamental se establece la PESC, permitiendo establecer acciones comunes en materia de política exterior, incluyendo la posible creación de una política de defensa común.

Y el tercer pilar, que igual se basa en la cooperación, sólo que ahora en asuntos de justicia, con temas de interés común para todos los Estados miembros: terrorismo, inmigración clandestina, política de asilo, tráfico de drogas, delincuencia internacional, etc.



<p><i>Naturaleza:</i> Supranacional <i>Medios:</i> Derecho Comunitario <i>Áreas:</i> Políticas Sectoriales</p>	<p><i>Naturaleza:</i> Intergubernamental <i>Medios:</i> Acciones Conjuntas. <i>Áreas:</i> Política Exterior, Seguridad y Defensa.</p>	<p><i>Naturaleza:</i> Intergubernamental con tendencia a la comunitarización <i>Medios:</i> Convenciones <i>Áreas:</i> Inmigración, Asilo y Europol.</p>
--	---	--

Fuente: Closa, 1997: 41

CAPÍTULO II. TRATADO DE AMSTERDAM

En este capítulo, el autor explica los resultados generales del Tratado de Ámsterdam de 1997. Este fue una revisión de las acciones omitidas en el Tratado de Maastricht de 1992. Del mismo modo, sintetiza las facultades y atribuciones que le fueron otorgadas a dicho Tratado, así como el papel determinante que jugaron las instituciones supranacionales en la unificación europea.

Lo anterior, fue resultado también de que el Consejo Europeo de Corfú (Grecia) de junio de 1994, convocó a la Conferencia Intergubernamental, que se celebraría en 1996 (de ahí su sigla CIG-96). De cara a esa cita, se creó el Grupo de Reflexión, integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, quienes realizaron informes individualizados de los Estados miembros, así como declaraciones conjuntas de varios de ellos³² (Tamames, 1999: 134).

El Tratado de la Unión Europea marcó una serie de fechas a efectos de la agenda europea hasta finales del siglo XX. La convocatoria de la CIG estaba prevista en el Art. N (48 del TUE), donde se planteaba el objeto de revisar algunas de sus disposiciones, que en Maastricht se vio que eran imposibles de resolver. Convirtiéndose en la sexta Conferencia Intergubernamental en cincuenta años de existencia comunitaria.

En el primer semestre de 1995, cada institución elaboró un informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión, posteriormente, en el segundo semestre, se dedicó a un estudio de posibilidades, a cargo de un "grupo de reflexión" presidido por el Secretario de Estado de Asuntos Europeos de España, Carlos Westendorp. Dicho informe se presentó al Consejo Europeo en Madrid en diciembre de 1995³³.

El Grupo de Reflexión llegó a la conclusión de que la CIG de 1996, debía centrar sus esfuerzos en tres objetivos: convertir la idea de Europa en una empresa

³² Se concluyeron ocho estudios: «Informe sobre el funcionamiento del TUE», de la Comisión Europea; «Informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE», del Consejo de Ministros; «Resolución sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la CIG de 1996. Realización y desarrollo de la Unión», del Parlamento Europeo; «Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del TUE», «Contribución del Tribunal de Primera Instancia con vistas a la CIG de 1996»; «Informe del Tribunal de Cuentas al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del TUE»; «Dictamen sobre la revisión del TUE» del Comité de las Regiones; y «La CIG de 1996. El papel del Comité Económico y Social» (Tamames, 1999: 134).

³³ Este grupo de trabajo estudió que mejoras de los Tratados eran necesarias para permitir a la Unión adaptarse a la realidad de esa época y, permitieran la ampliación. El Consejo Europeo consideró que era indispensable que esa Conferencia diera los frutos necesarios para que la Unión fuera percibida por todos sus ciudadanos desde una nueva óptica y poder asumir sus responsabilidades tanto a nivel interno como externo. A final de cuentas este Grupo sirvió para preparar la CIG-96.

de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento de la UE de cara a la futura ampliación y, dotarla de mayor capacidad de acción en el exterior (Tamames, 1999: 134).

Los trabajos de la CIG comenzaron el 29 de abril de 1996 en Turín (Italia) y, su posterior desarrollo pasó por tres presidencias semestrales sucesivas: italiana, irlandesa y holandesa. Estableciéndose en la primera el procedimiento a seguir, mediante un doble nivel de discusión; ante todo, Ministros de Asuntos Exteriores y Presidencia de la Comisión; a un segundo nivel, más operativo, Grupo de los Representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores y del Presidente de la Comisión (Tamames, 1999: 134-135).

Tras largas jornadas, en el verano de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno, junto con los Ministros de Asuntos Exteriores y los representantes permanentes, se reunieron los días 16 y 17 de junio en la ciudad de Amsterdam (Holanda), con el fin de lograr un consenso sobre el borrador, nació así el Tratado de Amsterdam.

El Tratado de Amsterdam, fue aprobado por el Consejo Europeo de manera definitiva el 17 de Junio de 1997 y firmado el 2 de octubre de ese mismo año. Fue el resultado de 17 meses de trabajos, estudios y de negociaciones de una Conferencia de representantes de los gobiernos de los miembros. Se firmó el 2 de octubre de 1997 y, entró en vigor, tras el correspondiente proceso de ratificación el primero de mayo de 1999.

Entre los objetivos que tenía impuesta la CIG-96, no estaba hacer una reforma global, solamente aspiraba a introducir modificaciones en los dos textos fundamentales de la Comunidad Europea, el Tratado de la Comunidad Europea (Tratado de Roma, reformado por el Acta Única Europea) y el Tratado de la Unión Europea (la parte del Tratado de Maastricht sobre Unión Monetaria y el Segundo y Tercer Pilar) (Tamames, 1999: 135).

Lo anterior, dio paso a un evento que creó un ambiente de críticas y propicio muchas muestras de frustración. También estuvo el hecho que frente a las grandes expectativas despertadas en los primeros momentos de la CIG-96, terminaron imponiéndose las inercias nacionalistas y los escepticismos de algunos Estados miembros, así como la obsesión de la opinión pública por el empleo más que por la reforma institucional³⁴.

³⁴ Desde finales del siglo XX, el desempleo en el mundo a afectado gran parte de los países del mundo, los miembros de la UE no fueron la excepción, fue por eso que la opinión pública estuviera

El Tratado de Amsterdam, contuvo importantes mejoras, mismas dividió en seis categorías y las sintetizó de la siguiente forma:

1. *Libertad, seguridad y justicia*. En este sentido se consiguieron notables avances en cuanto a no discriminación y derechos fundamentales. Por consiguiente, lo que constituyó el mayor éxito fue la unificación masiva de los asuntos de justicia e interior.
2. *La Unión y el ciudadano*. En esta parte del Tratado de Amsterdam, se incluyó un nuevo título sobre empleo, a la vez que se integró en el Tratado, el Protocolo Social de Maastricht, restaurando de ese modo la unidad y la coherencia de la política social de la Comunidad.
3. *Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*. A ésta, se le reforzó el carácter operacional, innovándose en cuanto a la presencia exterior de la UE. Por encima de todo, destacó el mayor papel otorgado al Consejo Europeo, máximo órgano de decisión de la UE y, como tal, definidor de los principios y orientaciones de la PESC.
4. *Instituciones*. La reforma de cara a la ampliación fue un asunto obligado en la CIG-96, con su doble propósito: mejorar la legitimidad democrática; y hacer más eficaz el aparato institucional. Sin embargo, no pudo llegar a acuerdos sobre la composición futura del Consejo y de la Comisión.
5. *Flexibilidad y cooperación reforzada*. Se consagraron ambos conceptos dentro del sistema comunitario, para avanzar más rápidamente en la integración por parte de grupos concretos de Estados miembros que así lo planteen.
6. *Simplificación y codificación de la estructura de los Tratados*. Esto fue una notable mejora, al eliminarse numerosos artículos caducos y modificarse otros, con la posterior reenumeración del Tratado de la Comunidad Europea y del TUE³⁵(Tamames, 1999: 136-137).

Por dichas razones, resultó evidente que el Derecho originario de la Unión no cumplía la función integradora clásica que se atribuye a las constituciones, lo que

más interesada en la creación de empleos por parte de los gobiernos nacionales, en lugar de estar buscando una reforma institucional al interior de la estructura comunitaria.

³⁵ Antes del Tratado de Amsterdam, los textos originarios de las tres Comunidades y de la UE, se integraban en quince documentos, con más de mil artículos, muchos de los cuales ya no tenían ninguna razón de ser; aparte de que numerosas disposiciones eran de carácter técnico, perteneciendo más al ámbito del Derecho económico o administrativo que no al constitucional.

comportaba un perjuicio considerable para la transparencia y, en definitiva para la conciencia europeísta de los ciudadanos de la Unión.

Por otro lado, el resultado de la simplificación de los textos básicos elaboradas en el Tratado de Amsterdam quedó de la siguiente forma:

- Al Tratado de la Comunidad Europea (TCE), se le derogaron 47 artículos que resultaban innecesarios³⁶; frente a los 52 que proponía el informe del Parlamento Europeo. 60 fueron objeto de supresiones parciales y/o modificaciones. Además, se eliminaron, por obsoletos, dos anexos, nueve protocolos y una convención; además se suprimieron y/o modificaron once protocolos. Así pues, actualmente, el TCE cuenta con 314 artículos, dos anexos y, 33 protocolos. El TCE es el acuerdo base de la Comunidad Europea que abarca todo lo referente a la unificación europea, salvo los bloques de cuestiones que componen el TUE (Unión Monetaria y Segundo y Tercer Pilar).
- Al Tratado de la CECA³⁷ (TCECA), pasó a contar con dos artículos menos (arts. 52 y 85) y, quince experimentaron modificaciones y/o supresiones parciales. También fueron modificados o suprimidos parcialmente un anexo y dos protocolos. Actualmente cuenta con 98 arts., tres anexos y dos protocolos.
- Al Tratado Euratom (TCEEA), se le desecharon 18 artículos (el Parlamento había propuesto la derogación de 23), y se modificaron y/o suprimieron parcialmente otros seis. Ha quedado con 207 arts., cuatro anexos, dos protocolos y tres declaraciones.
- La Convención relativa a las instituciones comunes y Tratado de Fusión. Fueron reemplazados por un solo artículo, el 9, que se insertó en el Tratado de Amsterdam.
- El Acta Única Europea, con respecto a sus disposiciones comunes sólo quedó el art. 1 y parte del 3; de las disposiciones generales y finales, los arts. del 31 al 34. El resto de los artículos se incorporaron a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, o fueron derogados.
- El Tratado de la Unión Europea, éste consta de 53 artículos y, un protocolo (el no. 1 que no está en el TCE y que versa sobre el artículo 17 del TCE); así como otros ocho que son comunes al TCE (los números 2 a 9). El TUE se

³⁶ La mayoría de los artículos abolidos hacían referencia a periodos transitorios y otros plazos de la construcción de la Unión Aduanera, la Política Agrícola Común (PAC), etc.

³⁷ Este Tratado planteó principalmente el problema de la repetición de disposiciones institucionales y de naturaleza técnica.

refiere a las disposiciones comunes de la UE y a la Unión Monetaria, así como el Segundo Pilar y Tercer Pilar: PESC, cooperación reforzada, cooperación policial y judicial y, disposiciones finales.

- El Tratado de Amsterdam, tuvo un carácter meramente instrumental, mucho mayor que en Maastricht. La mayor parte de su contenido ha pasado al TCE y al TUE y, no quedó nada que no le sea propio (los protocolos también se transfirieron al TCE y al TUE) excepto: el Acta Final, con 51 declaraciones comunes y ocho de países concretos (Tamames, 1999: 139-141).

Después de la revisión de Amsterdam los Tratados quedaron poco legibles y, se procedió a la renumeración completa del TCE y del TUE. La nueva numeración entró en vigor al mismo tiempo que el Tratado de Amsterdam. Lo que se trató de hacer, era una codificación misma que consistió, en reagrupar los Tratados comunitarios (CEE, CECA, Euratom), el AUE, el TUE, lo resultante de Amsterdam y algunos textos más en un solo instrumento (Tamames, 1999: 141).

En ese sentido, al comenzar la CIG-96 se hablaba de codificar, aunque más tarde terminó imponiéndose el término más modesto de consolidación. Con esas palabras, lo único que quería expresarse era la intención de poner todo en un solo Tratado, con las diversas partes del conjunto.

Cooperación reforzada.

Este fue uno de los avances de mayor alcance, proporcionado por el Tratado de Amsterdam. La base de tal progreso, puede verse en el dictamen de la Comisión para la CIG-96, titulado *Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación*; y más concretamente en el último punto, en el cual se afirmaba que la UE no debía verse condenada a avanzar al ritmo de sus miembros más lentos. Cabe destacar, que en una Unión ampliada, esa eventualidad de verse frenados podría ser más preocupante. Como solución a este problema, se recomendó la flexibilidad o cooperación reforzada; expresiones que en el contexto comunitario implicaban la idea de establecer cauces adecuados, con el fin de que varios Estados miembros puedan profundizar en la integración a mayor velocidad que el resto³⁸ (Tamames, 1999: 142).

³⁸ La cooperación reforzada es un tema tan complejo que no fue posible presentar una sola variante, de modo que se distinguieron tres distintas formas de cooperación:

Con las propuestas sobre flexibilidad planteadas en la CIG-96, se pretendía crear nuevas vías de actuación y reglas específicas, para que cualquiera de los pilares Segundo y Tercero de la construcción europea puedan formalizar avances no unánimes; esto es, al servicio de una parte de los Estados miembros.

El contexto histórico de la unificación europea a la altura de 1996 se prestaba a tales propuestas: la Unión Monetaria, en la cual no todos los Estados miembros participarían desde el comienzo, una ampliación en torno hacia el Este y Sur que pudo frenar la profundización de los procesos unificadores; y como conclusión el constante debate sobre la democratización y la eficacia de las instituciones. Todo esto, aunado al hecho indiscutible de que la UE, por la subsidiariedad, no debía entrar en ciertas áreas de la vida económica y social de sus Estados miembros (Tamames, 1999: 143).

Cabe argumentar, que la complejidad institucional y jurídica de la puesta en práctica de la flexibilidad como sistema generalizado, podría haber tenido un coste muy alto, desde la perspectiva de la transparencia y la eficacia. Resulta evidente que la fórmula de las varias velocidades es la menos compleja, sencillamente, porque a diferencia de la geometría variable y de la Europa a la carta, permitió que la unificación diferenciada se llevara a cabo dentro de una estructura comunitaria asumida (Tamames, 1999: 143-144).

La Comisión durante la CIG-96 concretó su posicionamiento respecto a la cooperación reforzada en cuatro exigencias específicas: compatibilidad con los objetivos de la Unión, respeto del marco institucional, apertura permanente a los Estados que deseen incorporarse y, preservación del mercado interior único y de sus políticas de acompañamiento.

Por otro lado, se recalcó, que la cooperación reforzada sólo podría utilizarse para superar dificultades de cara a propósitos ya aceptados por la Unión, sin promoverse a través de ella nuevos objetivos (Tamames, 1999: 144).

Por su lado, el Tratado de Amsterdam, consagró la cooperación reforzada, apoyándola en un dispositivo jurídico de gran complejidad, reflejo de las

-
1. Integración a varias velocidades. Es la opción según la cual todos los Estados miembros mantienen las mismas políticas y acciones, pero no con el mismo grado de aplicación. Es el caso de los periodos transitorios, con facilidades para ir rápida o lentamente, según la coyuntura.
 2. Geometría variable. Se trata de excepciones utilizables, para salvar la cara por parte de aquellos Estados que no tienen claro si deben avanzar.

precauciones a tener en cuenta ante los muchos riesgos potenciales. Concretamente, fue en el nuevo artículo 43 del TUE (anteriormente K 15), en el que pasaron a enunciarse las condiciones generales para recurrir a la cooperación reforzada, especificando que cabría promoverla siempre y cuando se tratara de una mayoría de Estados miembros (Tamames, 1999: 144).

Cabe destacar, que el propio art. 43 especifica que la cooperación debe impulsar los objetivos de la Unión y proteger y servir sus intereses. Por lo tanto, la nueva fórmula podía encaminarse a fortalecer la Unión, marcando por los países en concierto un incipiente avance.

1. Objetivos del Tratado de Amsterdam

Los objetivos del Tratado de Amsterdam eran claros: se trataba de capacitar a la Unión Europea, política e institucionalmente, para responder a los desafíos del futuro: la rápida evolución de la situación internacional, la mundialización de la economía y sus consecuencias sobre el empleo, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia internacional y el tráfico de estupefacientes, los desequilibrios ecológicos y las amenazas para la salud pública (UE, 1999).

Durante la Conferencia Intergubernamental, el Consejo estableció algunos puntos concretos respecto del funcionamiento de las instituciones, tales como la composición de la Comisión y la ponderación de votos en el Consejo.

Estructura del Tratado de Amsterdam.

Este Tratado se compuso de tres partes, un anexo y trece protocolos. Del mismo modo, la CIG-96 adoptó cincuenta y una declaraciones que se unieron a su Acta final. Por otra parte, la CIG-96, tomó en cuenta ocho declaraciones presentadas por diversos Estados miembros, que de igual forma se agregaron al Acta final.

La primera parte contuvo las modificaciones de fondo, siendo los 5 artículos siguientes (UE, 1999):

- El artículo 1, contiene las modificaciones del Tratado de la Unión Europea;
- El artículo 2, contiene las modificaciones que se introdujeron en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

3. Europa a la carta. Es la interpretación más extrema, pues implica que cada Estado miembro puede elegir en que áreas desea participar o no y, como hacerlo en el primer caso (Tamames, 1999: 143).

- El artículo 3, que contiene las modificaciones que se introdujeron en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón;
- El artículo 4, que contiene las modificaciones que se introdujeron en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- El artículo 5, que contiene las modificaciones que se introdujeron en el acta anexa a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

La segunda parte del Tratado abarca de los artículos 6 a 11 y, se refiere a la simplificación de los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas, incluidos los protocolos y anexos, para eliminar las disposiciones caducas y adaptar en consecuencia el texto de determinadas disposiciones (arts. 6, 7 y 8).

De esta manera, se dispuso, la derogación del Convenio de 25 de marzo de 1957, relativo a determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas y del Tratado de fusión de 8 de abril de 1965 (artículo 9). Por lo tanto, se precisó que ese esfuerzo de simplificación no afectaría al efecto jurídico de dichos textos o de los actos vigentes sobre la base de ellos (artículo 10). Además, se matizó que el tribunal tenía plena competencia en la interpretación de las disposiciones contenidas en esta parte del Tratado (artículo 11).

La tercera parte contiene los artículos 12 a 15, que constituyeron las disposiciones generales y finales del Tratado, refiriéndose a la nueva numeración de las disposiciones del TUE y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (art. 12), a la celebración del Tratado por tiempo ilimitado (art. 13), a la ratificación y entrada en vigor (art. 14) y la lista de las versiones lingüísticas (art. 15).

El anexo al Tratado de Amsterdam contenía los cuadros de equivalencias de la numeración de las correspondientes disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Estos son los textos que contenían los protocolos:

- Protocolo sobre el artículo 17 (antiguo artículo J.7) del TUE, relativo a la Unión Europea Occidental y a la definición gradual de una política de defensa común;
- Protocolo por el que se integró el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea;

- Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 (antiguo artículo 7 A) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al Reino Unido y a Irlanda;
- Protocolo sobre la posición de Dinamarca acerca del nuevo Título “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y de determinados aspectos de la política exterior y de seguridad común;
- Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea;
- Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- Protocolo sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores.
- Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros;
- Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales;
- Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación;
- Protocolo sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol;
- Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

2. El segundo pilar en Amsterdam.

Con los profundos cambios, sucedidos en Europa después de la Guerra Fría, la Unión Europea ha asumido las responsabilidades que le son propias ante los nuevos desafíos que se le presentan. Esto ha exigido que se le dote de medios adecuados para una acción exterior más eficaz y más coordinada.

De ese modo, la UE ha aumentado sus responsabilidades en el exterior y se ha visto en la necesidad de reforzar su identidad en el panorama internacional con miras a fomentar la paz y estabilidad mundial. El peso político de la Unión debe corresponder a su poderío económico.

Estaba claro que uno de los objetivos principales de la CIG-96 que condujo a la firma del Tratado de Amsterdam, era la reforma de la Política Exterior y de Seguridad Común, esto con el fin de mejorar su funcionamiento y equipar mejor a la Unión Europea en el ámbito internacional.

Tras el desmembramiento de la antigua Yugoslavia fue necesaria una reforma. Dichas circunstancias pusieron de relieve la necesidad que la Unión tenía de estar en condiciones de actuar y prevenir, en lugar de limitarse a reaccionar. Por otro lado, se puso de manifiesto la debilidad que entrañaba una reacción separada de los Estados miembros, no actuando en conjunto como se hubiera esperado.

Por su parte, el Tratado de Amsterdam se esforzó en superar las contradicciones que existían entre los objetivos comunes de la PESC, que eran especialmente ambiciosos y, los medios de los que la Unión se dotó para alcanzarlos, no pareciendo estar a la altura de las expectativas y de los retos que se le plantearon.

La UE no posee personalidad jurídica propia, ya que engloba tres comunidades distintas, cada una con su propia personalidad (CE, CECA y Euratom). La UE carece de lo que en Derecho Internacional se denomina "treaty making power", es decir, la capacidad de concluir acuerdos con terceros Estados, por lo menos de gran alcance.

En Amsterdam no mejoró el panorama en el marco de la PESC. La atribución de una personalidad jurídica única habría sido un paso importante para la acción exterior. Sin embargo, al darle la simple capacidad jurídica, se limita a concluir ciertos acuerdos internacionales (art. 24 del TUE), manteniéndose dos cauces de acción distintos en la esfera internacional, CE y UE, lo cual perjudicaría la noción de coherencia en el proceso unificador (Tamames, 1999: 152).

Cabe destacar que la PESC, se encontró regulada por las disposiciones contenidas en el título V del TUE. La PESC del mismo modo, se aborda también en el artículo 2 de las disposiciones comunes, previendo que uno de los objetivos de la Unión es "afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la

definición de una política de defensa común que podría llegar a conducir en su momento a una defensa común” (Art. 2 TUE).

La creación de la PESC respondió a la necesidad de preparar mejor a la Unión frente a los diversos desafíos con los que se enfrenta en la escena internacional, dándole una nueva serie de medios de acción que vinieron a añadirse a las actividades tradicionales de la Comunidad en el ámbito de las relaciones internacionales (en particular se enfatizaría, la política comercial y la cooperación para el desarrollo).

El título V ha constituido un pilar diferenciado de la Unión Europea, debido a que sus procedimientos de funcionamiento, de carácter intergubernamental, se han apartado de los que operaron en los sectores tradicionales de la Comunidad.

Dicha distinción se ha percibido sobre todo en la toma de decisiones, que precisa de consenso entre los Estados miembros, mientras que en el ámbito comunitario se ha caracterizado por el uso generalizado del voto mayoritario. De igual modo, se ha reflejado en lo reducido de los papeles desempeñados por la Comisión, el Parlamento europeo y el Tribunal de Justicia en el ámbito del título V. La falta de actuación de estas instituciones en el marco de la PESC contrasta con las competencias de que gozan en el ámbito comunitario.

Por tal motivo, con el fin de estimular un funcionamiento coherente y armonioso entre los dos tipos de acciones (comunitarias e intergubernamentales), el artículo 3 del TUE previó lo siguiente: “La Unión velará, en particular por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y aseguraran, cada una, conforme a sus competencias la realización de tales políticas” (Art. 3 TUE).

Sin embargo, los primeros años de funcionamiento del título V no fueron tan satisfactorios como los Estados miembros esperaban de su acción común. Por lo tanto, el contexto fue negativo en cuanto al balance de la situación, en el que las negociaciones de la CIG-96 abordaron la introducción en el nuevo Tratado de las reformas institucionales necesarias para la eficacia de la PESC.

La defensa.

Este tema ha constituido un elemento esencial del núcleo duro de la soberanía nacional, por lo cual los gobiernos y, la opinión pública en general vigilan con atención cualquier transferencia de soberanía en ese ámbito. Por esa razón, no ha extrañado que los progresos en la creación de una política común de defensa resulten lentos. Esto no ha significado que la UE no haya ido asumiendo progresivamente capacidad propia para adquirir y desarrollar responsabilidades en este ámbito (Tamames, 1999: 155-156).

Con respecto al Tratado de Amsterdam, no se lograron grandes avances en cuanto a defensa se refiere. No se reforzó significativamente la presencia de la Comisión y del Parlamento en las tareas vinculadas a la seguridad y defensa; e incluso la adopción de decisiones sobre las «misiones de Petersberg», pudieron ser bloqueadas concretamente por los «países no alineados militarmente»³⁹.

Por otra parte, el Tratado de Amsterdam incluyó las misiones Petersberg entre las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, abarcadas por la política exterior y de seguridad común, ya que se le consideró como una de las formas de concretar la capacidad operativa de que la Unión Europea Occidental (UEO) proporciona a la UE. Cuando la UE recurra a la UEO para que elabore y ponga en práctica sus decisiones relativas a las misiones indicadas, todos los Estados miembros de la UE tendrían derecho a participar en las mismas, incluso los Estados que se hayan abstenido al adoptar dicha decisión⁴⁰ (Tamames, 1999: 158).

Respecto a lo anterior, bastaría con que un sólo Estado miembro se opusiera, para que no se pueda adoptar esa decisión o cualquier otra con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, puesto que esas decisiones deberían ser tomadas por unanimidad.

Por otro lado, no se progresó en el tema de pasar a la mayoría cualificada para la adopción de acciones comunes en asuntos militares, ni se logró la unidad

³⁹ Según la Declaración de Petersberg de 19 de junio de 1992, las misiones así nominadas serían: humanitarias y de rescate; las de mantenimiento de la paz; y las intervenciones de fuerza de combate en la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz (Tamames, 1999: 155).

⁴⁰ La UEO, surgió con el Tratado de Dunquerque en 1947, inicialmente firmado por Francia y el Reino Unido, este Tratado de alianza y asistencia mutua se dio por el temor de un nuevo rearme alemán. Posteriormente esta alianza se extendió hacia los países del Benelux, firmándose el "Tratado de colaboración económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva" en Bruselas en 1948, pero a partir de 1954 se denominaría Unión Europea Occidental con el ingreso de Alemania e Italia (Gómez, 2000: 46-47). Cabe destacar que en la UEO todos sus miembros pertenecen a la UE, sin embargo, no todos los miembros de la UE son parte de la UEO.

presupuestaria en lo referente a los gastos con repercusiones en el ámbito militar o de defensa.

Cabe destacar en este sentido, que la construcción progresiva de una verdadera Europa, necesita una defensa común por varios imperativos como son:

1. Lo político: es necesario que Europa tenga la capacidad de asumir, sus responsabilidades frente al resto del mundo.
2. Lo militar: para crear una verdadera capacidad defensiva europea propia y operacional, en la cual el Euroejército se sitúe apropiadamente.
3. Los costes: la defensa fragmentada ha dejado de ser compatible con las dificultades económicas y financieras por las que han atravesado los Estados miembros en su política de estabilidad subsiguiente a la Unión Monetaria.
4. Lo industrial: la UE ha necesitado una verdadera industria de armamento independiente de la estadounidense.
5. Lo jurídico: porque todo lo anterior se anunciaba como propósitos en Maastricht (Tamames, 1999: 156).

Con base a lo anterior, varios de los Estados miembros abogaban porque se siga fortaleciendo las relaciones entre la UE y la UEO, que ha formado parte íntegramente del desarrollo de la Unión. Podría ser la alternativa para estrechar el vínculo político de la Unión. A este respecto surgieron varias opciones para el futuro desarrollo de esta relación:

1. La primera de ellas consistía en una asociación reforzada UE/UEO, a la vez que se mantenía la autonomía de la UEO.
2. La segunda opción quería establecer un vínculo más estrecho que permitiría a la Unión asumir un papel de dirección sobre la UEO, para operaciones de mantenimiento de la paz y gestión de crisis (Misiones de Petersberg).
3. La tercera opción consistía en incorporar en el Tratado, las misiones de Petersberg.
4. La última opción, que contó con el apoyo de muchos países miembros, consistía en la integración gradual de la UEO en la UE. Esto podría alcanzarse fomentando la convergencia UE/UEO mediante un compromiso de la UEO para actuar como órgano ejecutivo de la Unión para cuestiones operativas y militares: acordando una serie de etapas que conducirían a una fusión completa UE/UEO.

Por otro lado, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo Europeo recibió poderes más concretos en el ámbito de la seguridad y la defensa (arts. 11 y 12 del TUE), tanto para la dirección política, como para decisiones concretas. En otras palabras, el Consejo Europeo definió los principios y orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (art. 13 del TUE) (Tamames, 1999: 156).

En los objetivos de la PESC se incluyen la defensa de la «independencia e integridad de la Unión», el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los compromisos de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y, de la Carta de París; incluyendo en ese campo todo lo relativo a fronteras exteriores.

La persecución de esos objetivos, ha dependido de la actuación del Consejo Europeo, quien define los principios y orientaciones generales de la PESC; incluidos los temas con repercusiones en el ámbito de la defensa y, también las estrategias comunes, que aplicaría el propio Consejo Europeo adoptando las acciones, posiciones y tácticas comunes.

Por otro lado, podría recurrir a la UEO para la elaboración y puesta en práctica de decisiones y acciones, siempre que la repercusión esperada vaya a ser en el ámbito de la defensa (Tamames, 1999: 157).

Los aportes del Tratado de Amsterdam.

Con el Tratado de Amsterdam, se reforzó el carácter operativo de la PESC, dotándola de instrumentos más coherentes y de un proceso de toma de decisiones más eficaz. Se admitió la posibilidad del recurso al voto por mayoría cualificada habida cuenta de la doble garantía que representa la abstención constructiva y la posibilidad de devolver una decisión al Consejo Europeo en caso de veto excepcional de un Estado miembro. Respecto a la representación y ejecución, la Comisión es la mejor asociada a esas tareas.

El Tratado de Amsterdam, introdujo un nuevo instrumento de política exterior, mismo que se añadió a la acción común y a la posición común: *la estrategia común*⁴¹. La estrategia común se decide por consenso en los ámbitos en que los Estados miembros tienen intereses comunes.

⁴¹ En una estrategia común se precisan sus objetivos, su duración y los medios aportados por la Unión y los Estados miembros. La aplicación de las estrategias comunes, por medio de acciones y de

Con respecto a la toma de decisiones que dependen de la PESC, se toman siempre por unanimidad, sin embargo los Estados miembros tienen la posibilidad de recurrir a la abstención constructiva, lo que significa que la abstención de un Estado miembro no es impedimento para la aprobación de una decisión.

Por otro lado, el Estado que presentara su abstención con una declaración formal, no está obligado a aplicar la decisión, sin embargo, habría de aceptar, por solidaridad mutua, que ésta sea vinculante para la Unión en su conjunto. Por lo tanto, se abstendría de cualquier acción que pudiera entrar en conflicto con la acción de la Unión.

Para estos casos, el Título V modificado del TUE, prevé la mayoría cualificada para dos casos:

- Para la adopción de decisiones de aplicación de una estrategia común definida por el Consejo europeo y;
- Para cualquier decisión por la que aplique una acción común o una posición común adoptada de antemano por el Consejo.

En el caso de las decisiones tomadas por mayoría cualificada, los Estados miembros disponen de una cláusula de salvaguardia que les permite impedir el recurso al voto si justifican el bloqueo por razones de política nacional importantes. Bajo esas circunstancias, después de que un Estado miembro haya expuesto sus motivos, el Consejo, con el uso de la mayoría cualificada, puede optar por someter la cuestión al Consejo Europeo con vistas a la obtención de una decisión unánime de los Jefes de Estado y de Gobierno.

Del mismo modo, el nuevo artículo 26 TUE, estableció la creación de una función que contribuiría a una mayor visibilidad y coherencia de la PESC. En este sentido, el Secretario General del Consejo, cumple la función de Alto representante de la PESC; encargado de asistir al Consejo en las cuestiones que correspondan a la PESC y contribuirá a la formulación, elaboración y aplicación de las decisiones. A petición de la Presidencia, actuará en nombre del Consejo conduciendo el diálogo con terceros.

Desde otra perspectiva, la PESC depende de las reacciones de los Estados miembros ante la evolución internacional, ya que los hechos históricos del pasado han demostrado que si la reacción se realizara de manera dispersa, la posición de la

posiciones comunes, corresponde al Consejo, mismo que actúa por mayoría cualificada y

Unión Europea y de sus Estados miembros sobre la escena internacional sería de debilidad. Por esa razón, el análisis colectivo de los retos internacionales y de sus consecuencias, más la puesta en común de la información, debería de contribuir a una reacción eficaz de la Unión ante la evolución internacional.

Las denominadas misiones de Petersberg han sido integradas al Título V del TUE. Constituyendo un progreso sustancial, en un momento en el que la amenaza de conflictos de gran escala ha disminuido (en relación con la época de la Guerra Fría), pero en el que se constata un recrudecimiento de los conflictos locales que suponen riesgos reales para la seguridad europea (como el conflicto de la antigua Yugoslavia). A este respecto, las misiones de Petersberg constituyen una respuesta apropiada de la Unión, que representa la voluntad común de los Estados miembros de garantizar la seguridad en Europa por medio de operaciones tales como las misiones humanitarias o de restablecimiento de la paz.

Con respecto a la seguridad, el artículo 17 del TUE plantea dos perspectivas:

- Una defensa común
- La integración de la Unión de la Europa Occidental en la Unión Europea.

De acuerdo al artículo señalado, se puede decir, que la PESC prevé la inclusión de las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, con la definición progresiva de una política de defensa común, que pudiera desembocar en una defensa común, si así lo decide el Consejo Europeo. Un planteamiento similar, se refiere a la aproximación UE-UEO que prevé que la Unión fomente el establecimiento de relaciones institucionales más estrechas entre las dos organizaciones para la posible integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

El tercer pilar en Amsterdam

Cuando se formalizó el Tratado de Maastricht, se tomó la decisión de integrar, la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, para realizar una política de pleno derecho de la UE. Este hecho, se dio de la siguiente forma, al pilar comunitario se unió un pilar intergubernamental, creando nuevos instrumentos jurídicos. Esta cooperación, iniciada con la entrada en vigor del TUE en 1993, no fue muy

encontrándose habilitado para recomendar estrategias comunes al Consejo Europeo.

satisfactoria, ni en su funcionamiento ni en sus resultados. Sin embargo, la revisión del TUE modificó sensiblemente el proceso de toma de decisiones.

En las negociaciones anteriores al Tratado de Amsterdam, casi todos los participantes manifestaron su interés por mejorar los contenidos de la política comunitaria referida a los asuntos de Justicia e Interior. Sin embargo, fue la Comisión Europea la que en su Dictamen a la CIG-96, dejó claro que los objetivos específicos perseguidos a través del establecimiento de un espacio de libertad y seguridad, se alcanzarían mejor situando los temas de Justicia e Interior en el marco comunitario (Tamames, 1999: 169).

El Tratado de Amsterdam, para crear un espacio de libertad de seguridad y de justicia, introdujo en el Tratado constitutivo de la Unión Europea, un nuevo título "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas". Las fronteras exteriores y su control, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil corresponden al primer pilar, rigiéndose por el método comunitario.

Pero, la unificación se daría de un modo gradual, es decir, sería al ritmo que marcaba el Consejo de la Unión Europea, en un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado. Solamente la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal seguirían inscritas en el tercer pilar, en el que el Tratado de Amsterdam añadió la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Institucionalización de la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior.

El Título VI del TUE, fue tomado como parte del sistema de cooperación intergubernamental ya existente para ese entonces, esto explica las reclamaciones que se le hicieron: multiplicidad de niveles de trabajo dentro del tercer pilar, complejidad y falta de transparencia. La estructura del tercer pilar, inspirada en la de la Política Exterior y de Seguridad Común, sólo ofreció a las instituciones comunitarias una participación parcial, sin una posibilidad real de ejercer control sobre las decisiones de los Estados miembros:

- El Tribunal de Justicia sólo tenía competencia para interpretar los convenios sin una cláusula del propio texto, así se dispuso explícitamente;
- El Parlamento Europeo podía ser consultado por el Consejo, pero la mayor parte de las veces no ha pasado de ser únicamente informado;

- El derecho de iniciativa de la Comisión Europea se limitaba a determinados ámbitos y, era compartido con los Estados miembros;
- El Consejo frecuentemente se veía paralizado por la necesidad de alcanzar la unanimidad para adoptar cualquier decisión en ese terreno.

Por su parte, el Tratado de Amsterdam vino a modificar la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior para crear un espacio de libertad, de seguridad y de justicia con una vocación más amplia, más concreta, con métodos más eficaces, más democráticos y con una participación más equilibrada de las instituciones.

Estos son los ámbitos que comprende el Título IV del Tratado Constitutivo de la Unión Europea:

- La libre circulación de las personas;
- Los controles en las fronteras exteriores;
- El asilo, inmigración y protección de los derechos de los nacionales de terceros países y;
- La cooperación judicial en materia civil.

Todos los ámbitos señalados anteriormente, son definidos como cuestiones de interés común, regidas por las normas del Título VI del TUE (denominado "tercer pilar"). Con el Tratado de Amsterdam, estos ámbitos pasaron a integrarse en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea, en cuyo marco, la función de las instituciones es muy distinta del que les correspondió hasta esa fecha de acuerdo con el Título VI.

El Título VI, en sus disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, tiene por objeto prevenir y luchar contra los siguientes fenómenos:

- El racismo y la xenofobia;
- El terrorismo;
- La trata de seres humanos y los delitos contra los niños;
- El tráfico ilícito de estupefacientes;
- El tráfico ilícito de armas;
- La corrupción y el fraude.

Asimismo, el Título VI estableció que estos objetivos se conseguirían de la siguiente forma:

- Una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol);
- Una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Europol;
- La aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados miembros en materia penal.

Ante estas circunstancias, los Estados miembros han sido conscientes de que los fenómenos de delincuencia han desbordado los territorios nacionales. Por lo tanto, se crearon redes transnacionales y, la única manera de luchar contra el delito de una manera más eficaz, es el incremento de la cooperación entre los países.

Cruce de fronteras interiores y exteriores.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo de la Unión Europea debió adoptar las medidas necesarias para lograr los objetivos fijados en dicho Tratado.

El control de personas en las fronteras interiores debía desaparecer de la Unión Europea, ya sean ciudadanos de la Unión o nacionales de terceros países. Esto difería de los demás ámbitos previstos en el Título IV, el Tribunal de Justicia no tendría competencia para controlar la validez y aplicación de tales medidas.

Siendo el Consejo quien definiría las normas y los procedimientos que debían aplicar los Estados miembros para la realización de controles en las fronteras exteriores de la UE.

Cooperación judicial en materia civil.

Con respecto a este tema, mientras la cooperación judicial en materia civil tenga repercusión transfronteriza, las medidas en este ámbito se adoptarán de conformidad con lo dispuesto en el Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en este terreno se fijaron los siguientes objetivos:

- Ayudar a la comprensión de los actos judiciales y extrajudiciales adoptados en un Estado miembro por parte de los demás Estados miembros; mejorar y simplificar la cooperación en la obtención de pruebas, así como el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles, incluidas las extrajudiciales;
- Fomentar la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros sobre conflictos de leyes y de jurisdicción;
- Eliminar obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros.

Cooperación judicial en materia penal.

Estos son los objetivos que se fijaron de la acción común sobre cooperación judicial en materia penal:

- Facilitar y acelerar la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros en relación con el procedimiento y la ejecución de resoluciones;
- Facilitar la extradición entre Estados miembros;
- Conseguir la compatibilidad de las normas aplicables en los diversos Estados miembros, en la medida necesaria para mejorar dicha cooperación;
- Prevenir conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros;
- Adoptar progresivamente medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes.

Los objetivos seguían siendo de índole general y, no implicaron un calendario preciso: las cuestiones abordadas fueron complejas y, esta lista de objetivos constituyó un importante primer paso en materia de cooperación judicial.

Cooperación policial.

Acerca de este tema, la cooperación se traduciría en acciones comunes decididas por el Consejo de la Unión Europea o con la participación de la Europol. Del mismo modo, incluye acciones comunes, de las cuales destacan los siguientes aspectos:

- En relación con la prevención, la localización e investigación de hechos delictivos, la cooperación operativa entre los servicios de policía, de aduanas y

otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas;

- Recoger, almacenar, tratar e intercambiar información, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas;
- La cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial;
- La evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

Por otro lado, el Consejo es quien fomentaría la cooperación mediante la Oficina Europea de Policía y, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, adoptaría medidas que permitieran a la Europol:

- Facilitar, apoyar y coordinar acciones específicas de investigación de las autoridades competentes de los Estados miembros;
- Solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y coordinación de sus investigaciones y desarrollar conocimientos especializados que puedan ponerse a disposición de los Estados para ayudar a éstos en la investigación de casos de delincuencia organizada;
- Colaborar estrechamente con las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada;

De este modo, las acciones realizadas en el ámbito de la cooperación policial, fueron sometidas al control de los órganos jurisdiccionales adecuados por las autoridades competentes, de conformidad con las normas nacionales aplicables en cada Estado miembro.

A grandes rasgos, se puede decir que el Tratado de Amsterdam resultó positivo para la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Ya que en él, se consiguió lo que tanto anhelaban muchos interlocutores de la CIG-96: un espacio común de libertad, seguridad y justicia. Pero le faltó imprimirle un poco más de fuerza en cuanto a la toma de decisiones y a la reforma institucional se refiere.

CAPÍTULO III. TRATADO DE NIZA 2000.

La ineficacia e insuficiencia del Tratado de Amsterdam en lo que a la reforma institucional en el asunto de toma de decisiones se refiere; obligaron a poner en marcha una nueva Conferencia Intergubernamental en el año 2000. Ésta tenía como objetivo, reformar las instituciones para adaptarlas a la futura ampliación hacia el Este. La conferencia terminó convirtiéndose en la Cumbre en la Ciudad de Niza a finales del 2000.

El propósito de este capítulo, consiste en explicar la relevancia que significó el Tratado de Niza para los países miembros de la Unión Europea, como la cima del proceso de unificación europea. Por otro lado, se abordará de, manera clara y concisa cuales fueron los criterios para que su pudieran añadir los países candidatos, en la quinta ampliación, siendo un mayor número de países aspirantes a formar parte de la UE. Del mismo modo, se explicará la importancia que han desempeñado las instituciones supranacionales como factor estabilizador al interior de la estructura europea.

La Cumbre de Niza se celebró en diciembre del año 2000, poniendo fin a la Presidencia semestral francesa de la Unión Europea. Dicho Consejo tenía la tarea especial de acabar de negociar los últimos detalles de una nueva reforma de los Tratados Constitutivos, debatida y negociada en la última CIG convocada para tal efecto. Trataba de afrontar la reforma institucional que no fue posible llevar a cabo en el Tratado de Amsterdam, cuyo objetivo era el de modificar las instituciones para que sea posible el funcionamiento efectivo de una Unión Europea ampliada hacia los países de Europa Central y Oriental, Chipre y Malta.

El acuerdo final se recogió en el Tratado de Niza, mismo que reformó el Tratado de la Unión Europea (Maastricht), los Tratados de las Comunidades Europeas y el Protocolo sobre la ampliación europea, incluido en el Tratado de Amsterdam. La ceremonia fue prevista para el mes de marzo de 2001 y entraría en vigor una vez finalizado el período de ratificación. Los términos de este nuevo Tratado no entrarían en vigor hasta el año 2002/2003, teniendo como objetivo final, hacer operativa una Unión Europea de 27 o más países (Millet y García-Durán, 2001: 537).

Más allá de las cuestiones económicas, la integración económica ha efectuado prácticamente todo el recorrido que se esperaba de ella, pero no ha dado

como resultado un avance tangible en la unificación política. A este complicado panorama se ha sumado la perspectiva de la ampliación a un numeroso grupo de países que llevaría a la UE a estar compuesta por más de 15 ó 20 miembros.

Se puede decir, que se alcanzó la meta decisiva en el Tratado de Niza; preparar la UE para el ingreso de nuevos miembros. Fue por primera vez, donde se renegociaron los principios de la representación de los Estados, de sus ciudadanos y, únicamente ante la presión que significaba el ingreso de numerosos Estados se pudo llegar a un acuerdo. Sin embargo, en Niza se trato de cumplir con todas las expectativas que se esperaban, aunque no con mucho éxito ya que el factor político sentía un fuerte rechazo a tomar decisiones anticipadas que pudieran poner en riesgo todos los logros alcanzados por los Estados miembros.

Estructura del Tratado.

El Tratado de Niza, aunque se trate legalmente de un tratado separado no tiene en realidad entidad propia, ya que sus disposiciones se limitan a cambiar y adaptar las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Las modificaciones relativas al número de representantes del Parlamento Europeo, la ponderación de votos en el Consejo y composición de la Comisión, el Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, se contenían en un protocolo que se incorporó como anexo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, cuya adaptación a los Tratados de adhesión se ajustaron a los cuadros y reglas contenidos en las declaraciones relativas a la ampliación de la UE y al umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría del bloqueo en el marco de la ampliación.

El Tratado, contiene asimismo un protocolo sobre el estatuto del Tribunal de Justicia que se anexó a los Tratados. Por otro lado, el Tratado incorporó un protocolo relativo a las consecuencias financieras de la expiración del Tratado de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón (CECA) y gestión del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero que se incluyó al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

1. El papel institucional en Niza

El objetivo esencial del Tratado de Niza era preparar las instituciones para la ampliación. Sin embargo, la parte, dispositiva de los acuerdos de la Conferencia, se refería a los Estados miembros actuales en aquella época. Por ello, el nuevo reparto de escaños en el Parlamento Europeo, la nueva composición de la Comisión y la nueva definición de la mayoría cualificada en el Consejo fueron determinadas por el Tratado de Niza para una Unión compuesta de 15 miembros. El Tratado se limitó a fijar los principios y métodos de evolución de este sistema a medida que la Unión se amplíe.

Las modificaciones aportadas por el nuevo Tratado a la composición de la Comisión y a la ponderación de los votos son sólo aplicables a partir de 2005; la nueva composición del Parlamento Europeo se aplicará a partir de las elecciones de 2004. En caso de que algún país candidato se hubiera adherido antes de esas fechas, los Tratados de adhesión deberán entonces fijar igualmente el número de diputados europeos, comisarios y número de votos en el Consejo que le serán atribuidos, así como el umbral de la mayoría cualificada hasta la entrada en vigor de las nuevas reglas.

El Parlamento Europeo.

En su composición, el número máximo de miembros que en Amsterdam había sido establecido en 700, en Niza se había incrementado hasta 732 en el Parlamento Europeo. Dicho aumento en un principio, había sido descartado en el curso de las negociaciones, en Niza, se hizo imprescindible el acuerdo sobre el nuevo reparto de escaños⁴².

De acuerdo con la Declaración relativa a la ampliación, se fijó la posición común que adoptarían los Estados miembros en las conferencias de adhesión relativa al reparto de escaños del Parlamento Europeo. La República Checa y Hungría manifestaron su discrepancia por el número de escaños que les fue atribuido (20), ya que su población ascendía alrededor de (10.290.000), siendo

⁴²Tratado de Niza, Memorándum explicativo. <http://www.uned.es/dcpa/Doctorado/Torreblanca/Cursodoc2003/terecerasesion/memorandum%20MAE-Niza.pdf>.

superior a la de Bélgica y Portugal, apenas inferior a Grecia que se le atribuyeron 22 diputados⁴³.

De igual forma, se previó en el artículo 2.3 del Protocolo sobre la ampliación un aumento proporcional del número de diputados por EM (de los actuales y de los nuevos con los que los Tratados de adhesión serían firmados a más tardar el 1 de enero de 2004) en las elecciones europeas de 2004, de tal modo que el número de escaños sea lo más cercano a 732.

Siendo probable que nuevos Estados miembros se adhieran a la Unión durante la legislatura 2004-2009, se preveía que el número máximo fuera de 732 escaños y pudiera ser sobrepasado de manera temporal para dar cabida a los diputados de los Estados que hubieran firmado sus Tratados de adhesión después de las elecciones de 2004.

Con la entrada en vigor del Tratado de Niza, el Parlamento Europeo tendría la posibilidad, al igual que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros de interponer recursos de anulación contra los actos de las instituciones, sin que se limite esa facultad a la necesidad de que tengan como fin salvaguardar sus prerrogativas (Art. 230 CE).

El Parlamento Europeo quedó equiparado al Consejo, a la Comisión y a un Estado miembro, al poder recabar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo internacional con las disposiciones del Tratado (Art. 306.6 CE).

Por su parte, el Tratado de Niza, recomendaba que el Parlamento debe emitir un dictamen conforme con el procedimiento del Art. 7 del TUE, para que el Consejo pueda constatar la existencia de un riesgo de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios democráticos y de los derechos humanos. Dirigiéndole las recomendaciones adecuadas.

El papel especial que desempeñó el Parlamento Europeo, radicó en el control de ciertas cooperaciones reforzadas del primer pilar y, se necesitó su dictamen conforme cuando se refirieron a un ámbito que se regía por el procedimiento de codecisión.

En el campo de la codecisión se extendió en el Tratado de Niza, a siete disposiciones que pasaron de la unanimidad a la mayoría cualificada (Art. 13, 62, 63,

⁴³ Polonia, 50; Rumania, 33; República Checa y Hungría, 20; Bulgaria, 17; Eslovaquia, 13; Lituania, 12; Letonia, 8; Eslovenia, 7; Estonia y Chipre, 6; Malta, 5.

65, 157, 159 y 191 CE; para el artículo 161 CE, se mantendría el dictamen conforme requerido actualmente).

El Consejo, la mayoría cualificada y la ponderación de votos.

En el año 2005, de acuerdo con el artículo 3 del Protocolo sobre la ampliación, se establece la nueva ponderación de votos en el Consejo. En la Declaración anexa, se fijó la posición común de los Estados Miembros en las Conferencias de adhesión sobre los votos que se concederían a cada uno de los Estados candidatos a medida que vayan ingresando en la Unión⁴⁴.

Por otro lado, el Tratado preveía la posibilidad para un miembro del Consejo de pedir que se verifique que la mayoría cualificada representa al menos el 62% de la población total de la Unión.

La Comisión.

La resolución final, basada en el principio de una limitación diferida del número de miembros de la Comisión, fue el resultado de un compromiso entre las dos opciones repartidas durante los trabajos preparatorios: un órgano colegiado compuesto de un nacional de cada Estado miembro, independientemente del número de miembros de la UE, o un órgano colegiado compuesto por un número fijo de comisarios, cualquiera que sea el número de integrantes de la Unión.

Había algunos países miembros que consideraban imprescindible la reorganización interna de la Comisión, para garantizar la eficacia del funcionamiento de una Comisión amplia. Esto se podría abordar de dos formas: dejar en manos de la Comisión esa responsabilidad o introducir en el propio Tratado disposiciones relativas a la organización interna de la Comisión (reforzar la autoridad del Presidente, diferenciación más marcada de las funciones).

El acuerdo alcanzado se plasmó en el Art. 4 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, donde se estableció:

A. que a partir del 1 de enero de 2005 y, con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha, el apartado 1 del Art. 213

⁴⁴ Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, 29; España y Polonia, 27; Rumania, 14; Países Bajos, 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, 12; Suecia, Bulgaria y Austria, 10; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania, 7; Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo, 4; Malta, 3.

del TCE, quedará modificado de modo que la Comisión deberá comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros;

B. cuando la Unión cuente con 27 miembros, el apartado 1 del Art. 213 será de nuevo modificado, de modo que:

1. El número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros, correspondiendo al Consejo, por unanimidad, fijar dicho número tras la firma del Tratado de adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro de la Unión;
2. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria, cuyas modalidades adoptaría el Consejo por unanimidad, también en el momento en que se alcance la cifra de 27 Estados miembros y, que debería basarse en los siguientes principios:
 - a) El principio de igualdad se debe concretar de un modo matemático de modo que la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a uno;
 - b) Sin perjuicio del cumplimiento de ese principio, cada uno de los colegios sucesivos "se constituirán de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión".

La Comisión y los poderes del Presidente.

Las atribuciones y competencias del Presidente de la Comisión se vieron considerablemente reforzadas por el nuevo Tratado: decidió sobre su organización interna; atribuyó responsabilidades a los miembros de la Comisión⁴⁵ y podrá modificarlas a lo largo de su mandato; con la autorización previa del Colegio nombrará vicepresidentes; todo miembro debe presentar su dimisión si, previa aprobación del Colegio, así se lo pidiera.

De igual forma, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron en Niza que el nombramiento de Presidente de la Comisión⁴⁶ incumba en lo sucesivo al Consejo,

⁴⁵ En Amsterdam se aprobó una declaración en la que la Conferencia considera que el Presidente de la Comisión deberá gozar de amplia libertad para cumplir funciones dentro del Colegio, así como en cualquier reorganización de dichas funciones durante el mandato de la Comisión.

⁴⁶ Hasta ahora conforme al Art. 214, de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.

en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, que decidirá por mayoría cualificada.

Asimismo, se modificó el procedimiento de nombramiento de los comisarios⁴⁷, siendo el Consejo (de ministros), por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente designado, quien adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga designar miembros de la Comisión, establecido de acuerdo con las propuestas hechas por cada Estado miembro⁴⁸.

El papel del Parlamento Europeo seguirá siendo el mismo que hasta ahora: aprobación de la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión y aprobación colegiada del Presidente y los demás miembros de la Comisión designados.

Sin embargo, la posibilidad de regular en el Tratado de Niza, la facultad del Presidente de la Comisión de pedir un voto de confianza al Parlamento Europeo, fue objeto de un examen detenido por parte del grupo preparatorio, prevaleciendo la opinión de las delegaciones contrarias a esta innovación que se alegó podrían afectar de forma importante el equilibrio interinstitucional al aplicar una cierta parlamentarización de sus relaciones.

Tribunal de Justicia.

La insuficiencia del número de asuntos resueltos en relación con el número de recursos interpuestos, la existencia de procedimientos cada vez más largos y la perspectiva de las próximas adhesiones al igual que la existencia de un mayor número de recursos, han llevado a la CIG a plantearse una reforma en profundidad del sistema jurisdiccional comunitario.

Por tanto, la reforma aprobada en el Tratado de Niza, se centró en una nueva estructura jurisdiccional con la posibilidad de creación de salas jurisdiccionales, un nuevo reparto de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales comunitarios y, una serie de medidas complementarias relativas a la composición del funcionamiento del Tribunal.

Junto a la reforma de los artículos del Tratado relativos al Tribunal de Justicia, se procedió a la fusión de los Estatutos de la CE y CEEA y a la modificación de

⁴⁷ Hasta ahora nombrados por los Gobiernos de los Estados miembros, de común acuerdo con el presidente designado.

⁴⁸ Esta última fórmula tiene como objetivo impedir que el Consejo pueda designar como miembro de la Comisión a una personalidad que no haya sido propuesta por el Gobierno del Estado miembro de su nacionalidad.

algunos de sus artículos para adecuarlos a las reformas introducidas en el Tratado de Niza. La otra parte de las novedades del Tratado de Niza, en relación con el Tribunal de Justicia, fue la configuración de un nuevo reparto de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales comunitarios.

Se puede deducir, que el Tratado de Niza usó un sistema jurisdiccional comunitario basado en tres pilares, el primero de ellos sería el Tribunal de Justicia, como Órgano Jurisdiccional Supremo de la Unión, con tres tareas fundamentales:

- Responder a las cuestiones prejudiciales;
- Resolver en primera y única instancia algunos recursos directos cuya urgencia o importancia fuera incompatible con un doble grado de control jurisdiccional;
- Asegurar la regulación del sistema jurisdiccional comunitario a través del recurso de anulación o de un reexamen en el caso de las competencias prejudiciales atribuidas al Tribunal de Primera Instancia o en las materias de competencia de las Salas de Recurso.

En el segundo pilar se encontraría el Tribunal de Primera Instancia, al que corresponden tres funciones:

- Ser el Tribunal de primera instancia en los recursos directos;
- Ser normalmente el Tribunal de última instancia de los "contenciosos especiales";
- Conocer de algunos recursos prejudiciales.

Por último, el tercer pilar lo constituirían las Salas de Recursos que conocerían, en primera instancia, los recursos directos en materias específicas.

2. Cooperación reforzada

Hay que aclarar que fue hasta el Tratado de Amsterdam cuando se reguló jurídicamente y de forma específica la figura de las cooperaciones reforzadas para el 1º y 3er pilar. El Tratado de Niza flexibilizó las condiciones establecidas para poder desarrollar las cooperaciones reforzadas y extendió su aplicación al 2º pilar (acciones comunes y posiciones comunes) con exclusión de la defensa.

La mayor flexibilidad se lograría estableciendo que las cooperaciones reforzadas podrían llevarse a cabo con un mínimo de 8 países miembros y eliminando el derecho de veto que cualquier país disponía para oponerse a este tipo

de propuestas, excepto en el 2º pilar, donde cualquier país miembro podrá oponerse al desarrollo de una cooperación reforzada (Millet y García-Durán, 2001:545).

Principios y objetivos.

Los objetivos que impulsaron desde el primer momento la modificación del mecanismo aprobado en Amsterdam, fueron los siguientes:

- Garantizar que su utilización sirviera para impulsar los objetivos de la Unión y de la Comunidad y reforzar el proceso de integración;
- Asegurar su carácter abierto a todos los Estados miembros que deseen participar en ellas;
- Facilitar el recurso a dicho procedimiento en el primer pilar eliminando la posibilidad de veto ("freno de emergencia") y, disminuyendo el umbral de Estados miembros participantes;
- Preservar la unidad e integridad del mercado interior y de la cohesión económica y social;
- Extender su aplicación al ámbito del segundo pilar (Millet y García-Durán, 2001: 540).

Por otro lado, los principios generales de las cooperaciones reforzadas reguladas en los artículos 40 y 43 del TUE y 11 del TCE, se unificaron en los artículos 43, 43 A y 43 B del TUE.

Al realizar un análisis comparativo se revelaron los siguientes cambios:

- Se precisó el carácter reforzador del proceso de integración que debía tener la cooperación reforzada;
- Se matizó la condición de último recurso, ya que si en Amsterdam se condicionaba el recurso a las cooperaciones reforzadas que no se hubieran podido alcanzar los objetivos de los Tratados por los medios establecidos en ellos, en Niza (Art. 43 A) se consideró que esta condición se cumple en el caso de que haya quedado sentado en el Consejo que los objetivos no pudieran alcanzarse en un plazo razonable;
- El acceso de Estados participantes, que antes era de la mitad más uno, será ahora de ocho (con independencia del número total de Estados miembros) en todos los pilares;

- En Amsterdam se exigía que las cooperaciones reforzadas no afectaran a las competencias, derechos, obligaciones, e interés de los Estados miembros que no participen en ella, mientras que el Tratado de Niza suprimió la referencia a intereses y cambia el verbo afectar por respetar;
- Se eliminó la prohibición del Art. 11 CE de que las cooperaciones reforzadas no podrían referirse a la ciudadanía de la Unión, ni establecer una discriminación entre nacionales de los Estados miembros;
- En Niza se estableció –bajo la iniciativa española- específicamente que las cooperaciones reforzadas no puedan afectar negativamente al mercado interior, tal como se definió en el apartado 2 del Art. 14 del TCE, ni la cohesión económica y social. A cambio, desapareció la referencia de Amsterdam de que la cooperación reforzada no afectaría las políticas, acciones o programas comunitarios. De igual forma, se mantuvieron las cláusulas que prohíben las cooperaciones reforzadas en los ámbitos que son competencia exclusiva de la Comunidad, constituyan un obstáculo, o una discriminación a los intercambios entre Estados miembros, o provoquen distorsiones de competencia entre ellos.

El Art. 44 del TUE supuso una novedad, ya que se añadió un nuevo párrafo que establecía que los actos y decisiones necesarios para el desarrollo de la cooperación reforzada “no formarían parte del acervo de la Unión” y, que los Estados miembros aplicarían, en la medida que les corresponda, los actos y decisiones adoptados para la realización de la cooperación reforzada en las que participen. Dichos actos y decisiones se aplicarían directamente a esos Estados. Los EM que no participen en la cooperación reforzada no pondrán trabas a su realización por los Estados participantes.

Cooperación reforzada en el primer pilar.

El propósito de facilitar el recurso a la cooperación reforzada en el primer pilar⁴⁹, fue posible al reforzarse, como contrapartida, las garantías para preservar el mercado interior, la cohesión económica y social y reforzar el carácter abierto de las cooperaciones reforzadas. Una garantía adicional importante fue aceptada, que era

⁴⁹ Esto fue posible mediante la supresión del “freno de emergencia” (que se sustituye por un derecho de evocación por parte de cualquier Estado miembro ante el Consejo Europeo) y de la disminución del umbral de Estados participantes.

la del requisito del dictamen conforme del Parlamento Europeo, cuando la cooperación reforzada se refiere a un ámbito que se rija por el procedimiento de codecisión.

Al interior de la estructura, se mantuvo la función de control de la Comisión en las cooperaciones reforzadas del primer pilar, ya que sólo ella podría presentar una propuesta al Consejo, a petición de los Estados miembros interesados, teniendo que limitarse únicamente a comunicar los motivos si no lo considera oportuno. Del mismo modo, correspondió a la Comisión decidir acerca de la petición de todo Estado miembro que desee participar en una cooperación reforzada ya establecida.

Cooperación reforzada en el segundo pilar.

El aporte más significativo de Niza fue, probablemente, la extensión de las cooperaciones reforzadas en el segundo pilar, lo que había sido desechado en último momento en Amsterdam al prevalecer la opinión de que era suficiente satisfacer los objetivos perseguidos a través de la «abstención constructiva».

Las discusiones y negociaciones sobre esta cuestión fueron muy complejas, debido a la reticencias de los Estados no pertenecientes a la Alianza Atlántica. Las mayores dificultades giraron en torno a la determinación del acceso de Estados participantes⁵⁰, la no aplicación en todos los supuestos del “freno de emergencia” y, especialmente, la delimitación de su objeto en el área de la defensa⁵¹.

En concreto este acuerdo fue posible sobre estas bases:

- Restringir el objeto de estas cooperaciones reforzadas “únicamente” a la aplicación de una acción común o de una posición común, prohibiéndose expresamente que puedan referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa.
- Preservar la posibilidad de todo EM de recurrir al *freno de emergencia*, previsto en el Art. 23.2 del TUE para las decisiones que se toman por mayoría cualificada en el ámbito de la Política Exterior y Seguridad Común.
- Fijando que el acceso de Estados participantes sería el mismo que para los otros pilares (ocho).

⁵⁰ En las primeras propuestas de la Presidencia francesa se proponía un número inferior al de ocho Estados miembros.

⁵¹ La propuesta de la Presidencia se refería en un primer momento a las “iniciativas en el ámbito de la seguridad y la defensa, que contribuyan a la adquisición de capacidades de gestión de crisis”; posteriormente se trató de circunscribir –infructuosamente– a la cooperación en el área de armamentos.

La obstinación de varias delegaciones de garantizar al máximo el control de estas cooperaciones no se concretó⁵², como querían, en la concesión a la Comisión de un papel especial consistente en que en caso de que ésta no asumiera la propuesta de varios Estados miembros de constituir una cooperación reforzada, se requeriría la unanimidad en el Consejo para su aprobación. Lo único que lograron fue que el dictamen que la Comisión debe emitir sobre una propuesta se refiera, en particular, a su coherencia con las políticas de la Unión (y no sólo de la Comunidad).

Cooperación reforzada en el tercer pilar.

Del mismo modo, que en el primer pilar (de la Comunidad Europea), la creación de cooperaciones reforzadas en la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (tercer pilar) se vería facilitada al haberse establecido en el umbral de Estados participantes en el mismo número (ocho) y al haberse sustituido la posibilidad de invocar el "freno de emergencia" por la facultad de cualquier miembro del Consejo de solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo.

En la Política Exterior y de Seguridad Común (segundo pilar), no prosperó la pretensión de la Comisión y de varios Estados miembros que en el caso de un dictamen negativo de la Comisión, fuera necesaria la unanimidad para establecer una cooperación reforzada en este ámbito, o que la decisión para autorizar a un Estado miembro que desee participar en una cooperación reforzada ya establecida correspondiera a la Comisión y no al Consejo.

En el texto de Niza, se estableció que los Estados miembros que se propongan establecer una cooperación reforzada de este tipo, dirigirán una solicitud a la Comisión, que podría presentar al Consejo una propuesta en tal sentido. Y en caso de no presentar ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados que, en cualquier caso, conservan su capacidad de presentar al Consejo una iniciativa destinada a que se autorice la cooperación reforzada de que se trata. A diferencia de Amsterdam en que la Comisión sólo se limitaba a presentar un dictamen.

El uso de la mayoría cualificada.

A este respecto, "el número de disposiciones de los Tratados que han pasado de la unanimidad a la mayoría cualificada ha sido inferior al inicialmente propuesto. En

⁵² La Presidencia y otras delegaciones lo rechazaron porque supondría un cambio del equilibrio

concreto sobre un total de 50 disposiciones propuestas, sólo 29 de ellas fueron aceptadas finalmente, de las que 7 se registrarán por el procedimiento de codecisión. Entre las más controvertidas que seguirán siendo a la unanimidad destacan la fiscalidad y los temas relativos a la seguridad social y a la política social" (Millet y García-Durán: 544).

De los ámbitos en los que si se modificó el sistema de adopción de decisiones destacan:

- Los nombramientos de los miembros de la mayoría de las instituciones comunitarias: Comisión, Secretario General del Consejo de Ministros (Mr. PESC) y Secretario General Adjunto, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.
- En política comercial, las decisiones en el ámbito de servicios y propiedad intelectual con la excepción de los servicios audiovisuales, educación, servicios sociales y de salud y transporte marítimo.
- En Cohesión Económica y Social, las decisiones sobre los fondos estructurales se tomarán por mayoría cualificada a partir del 2007 o en cualquier caso después de haberse aprobado las perspectivas financieras del período 2007/2013.
- En el ámbito de la circulación de personas, algunas de las decisiones pasarían a mayoría cualificada y codecisión cuando entrara en vigor el Tratado (cooperación judicial civil). Otras, como las relativas a la política de asilo, adoptarían esta modalidad cuando se hayan pactado unas normas comunes que las regulen para todo el espacio europeo. También a partir del 1 de mayo de 2004, las decisiones relativas a la política de inmigración pasarían a mayoría cualificada y codecisión (Millet y García-Durán, 2001: 544-545).

El camino hacia la mayoría cualificada de esta disposición fue posible, una vez que se aceptó la tesis de algunas delegaciones, de que era necesario precisar el ámbito y naturaleza de las medidas a que podría afectar, ya que en Amsterdam se había acordado un ámbito muy amplio a cambio de contar con la garantía que suponía para los países miembros su aprobación por unanimidad.

Fue así que el texto aprobado, limitaría la aplicación de la mayoría cualificada a las medidas comunitarias de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de éstos. Los demás aspectos seguirían sujetos a la unanimidad.

La libre circulación y la mayoría cualificada.

Para acabar con la resistencia de ciertos Estados miembros, al paso de la mayoría cualificada, fue necesario introducir algunos cambios en el Art. 18 CE:

- Precisar en el apartado 2, que el Consejo podría adoptar disposiciones para tal efecto, siempre que se precise una intervención de la Comunidad para alcanzar este objetivo y a menos que el presente Tratado contemple atribuciones a este efecto⁵³.
- El apartado ya mencionado no se aplicaría a las disposiciones referentes a los pasaportes, los documentos de identidad, los permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado⁵⁴, ni a las disposiciones referentes a la seguridad social o a la protección social⁵⁵.
- La posición del Parlamento Europeo, fue plantear después de la reunión de Niza, que este tercer párrafo era ambiguo en la medida en que podía dar pie a dudar de la competencia de la Comunidad para adoptar medidas en las materias que en él se enumeran.

El Parlamento entiende que el único objetivo era el de mantener la unanimidad y, en consecuencia, tratar de que se adoptara el siguiente cambio: el Consejo decide por unanimidad a lo largo del procedimiento previsto en el apartado 2 cuando se trate de disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad.

Dicha propuesta fue rechazada ya que suponía la modificación de sustancia del texto acordado en Niza, puesto que, con independencia de mantener la unanimidad, se reintroduciría el procedimiento de codecisión.

⁵³ Exigencia danesa para garantizar que tales medidas no pudieran suponer una transferencia de competencias a la Comunidad.

⁵⁴ Exigencia británica; la Comisión confirmó que hay un proyecto de Directiva, en el que se proponía la base jurídica del Art. 18 sobre pasaportes comunitarios –que fueron objeto de un acuerdo intergubernamental–, pero precisó que se refería únicamente a la forma de dichos documentos.

⁵⁵ Exigencia británica y danesa: ambas delegaciones temían que por esta vía se pudiera llegar a armonizar la legislación relativa a la seguridad social de aquellos que circulan o residen en otros Estados miembros.

3. La quinta ampliación de la Unión Europea.

Al suscitarse la caída del muro de Berlín en 1989, la Comunidad Europea se apresuró para establecer relaciones diplomáticas con los países de Europa central. Suprimió las cuotas a la importación de un número de productos, extendió el "sistema generalizado de preferencias (SGP)"⁵⁶ y, en los siguientes años, concluyó acuerdos de comercio y cooperación con Bulgaria, la antigua Checoslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovenia.

La Unión Europea tenía planeado acoger en su seno a trece Estados miembros más: diez países de Europa central y oriental (PECO), Chipre, Malta y Turquía. Se trataba de la quinta ampliación de un proyecto de integración regional que iniciaron seis países de Europa Occidental: Francia, Alemania, Italia, Holanda, Luxemburgo y Bélgica, en los años cincuenta (García-Durán, 2001: 511).

Por otro lado, esos trece Estados candidatos a ser miembros de la UE eran tres países mediterráneos –Chipre, Malta y Turquía– y diez PECO –Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, República Checa, Polonia, Lituania, Letonia y Estonia. La entrada de estos países suponía un reto sin precedentes para la UE. Esto fue por tres motivos: primero, por su gran número; segundo, por el impacto que su entrada tendría sobre la heterogeneidad económica de la UE; y tercero, por la delicada situación política en que se encontraban cada uno de ellos (García-Durán, 2001: 511).

Con respecto al primer motivo, en las adhesiones anteriores nunca se había abarcado a más de cuatro países al mismo tiempo. Se preveía que el impacto del ingreso de estos países, sería más negativo que el de todas y cada una de las anteriores adhesiones a la UE.

Acerca del segundo motivo, no se podría decir lo mismo en cuanto a su impacto sobre el Producto Interno Bruto (PIB) comunitario. Ya que se trataba de economías de pequeño tamaño con un nivel de riqueza por habitante muy inferior a la media de la UE de los Quince. El más rico de los candidatos (Chipre), lo es tanto,

⁵⁶ El Sistema Generalizado de Preferencias. Es un sistema de preferencias decidido autónomamente por la Comunidad Europea que se insertó en una iniciativa mundial en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Constituye un compromiso político asumido por los países industrializados hacia los países en vías de desarrollo que permite ayudarles a diversificar sus economías, a través de la industrialización, desarrollando vías de exportación para los productos industriales. Su objetivo fundamental es: contribuir a asegurar el desarrollo de los países más desfavorecidos a través del apoyo a sus exportaciones, favorecer la industrialización de los países en desarrollo y, diversificar sus economías (Calvo, 1997: 363).

como el más pobre de los Quince (Grecia) (García-Durán, 2001: 514). La adhesión de los trece supondría un mayor incremento de la población que de PIB en la Unión Europea.

La tercera razón, por la cual la ampliación de la UE fue considerada un reto, era por la delicada situación política en la que se encontraban la mayoría de los Estados candidatos. Los PECO formaban parte del desaparecido bloque soviético. Es decir, muchos de ellos eran unas democracias incipientes, que estaban llevando a cabo un delicado y complejo proceso de transición de una economía dirigida a una de mercado (García-Durán, 2001: 514).

Por otro lado, desde la caída del muro de Berlín en 1989, los PECO han estado reformando su estructura económica y política, incluyendo la institucional, legal y social. Aunque sufrieron una profunda recesión económica en la primera mitad de los años noventa, la intensidad de las reformas ha variado en función de los políticos (García-Durán, 2001: 514).

Cabe destacar que no todos los países liberalizaron rápidamente sus economías como lo hicieron: Hungría, Polonia, República Checa, Estonia y Eslovenia. Esos países introdujeron la libertad política, es decir, los derechos políticos y civiles tradicionales de las democracias occidentales.

La adhesión de estos países, debía de llevarlos a realizar reformas que penetraran en el corazón del funcionamiento de la sociedad. Se debió lograr pasar a un modo de organización económico y político completamente distinto, es decir, cambiar la mentalidad de la sociedad, tanto económica como política.

Otra cuestión delicada, fue la de los otros países candidatos como Chipre y Turquía. Hay que recordar que en 1974 Chipre fue víctima de una invasión turca, por tal motivo, ese país se encuentra dividido. Al interior, existe una división entre la sociedad turca y griega. Internacionalmente sólo se reconoce al gobierno de la parte griega y por tanto, si no existe una unificación no se excluiría a Chipre de la adhesión, sino que solamente se negociaría con la parte sur del Estado insular (García-Durán, 2001: 515).

En tanto que Turquía, un país cultural, religiosa, política y geográficamente considerado como oriental. Donde ha imperado un clima entre democracia y el control militar, fue la primera excepción que se hacía al tratar de adherir a un país dividido internamente como Chipre y también otro con las características de Turquía, la cuestión era que éste último, por razones geopolíticas ha buscado el ingreso a la

UE (García-Durán, 2001: 515). Finalmente en las adhesiones que se realizaron Turquía quedó excluida de formar parte de la Unión Europea. Al menos hasta el año 2005, cuando se espera que haya reunido todos los criterios de adhesión.

Los intentos de adhesión a la UE vinieron cargados con una vocación paneuropeísta, en los diferentes Tratados sobre los que se asienta su evolución siempre han aportado la base jurídica indispensable para la entrada de nuevos Estados miembros.

Con el Tratado de Amsterdam, firmado en 1997 y en vigor desde 1999, el fundamento legal de cualquier nueva ampliación de la UE lo aportó el artículo 49 del TUE⁵⁷ (García-Durán, 2001: 515).

Estrategia de ampliación.

Por otro lado, los Estados candidatos depositaron sus solicitudes de adhesión de forma escalonada. Siendo el primero Turquía en 1987, luego Malta y Chipre en 1990 y posteriormente los PECO: Hungría y Polonia en 1994; Rumania, Eslovaquia, Bulgaria, Letonia, Estonia y Lituania en 1995; República Checa y Eslovenia en 1996. Cabe destacar, que Malta retiró su solicitud en 1996 por cuestiones políticas, volviéndola a presentar en 1998 (García-Durán, 2001: 521).

Con las constantes peticiones, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince, decidieron agrupar a los Estados solicitantes en función de su grado de preparación respecto a los *criterios de Copenhague*⁵⁸. En 1997 y sobre la base de los dictámenes por países presentados por la Comisión, el Consejo Europeo de

⁵⁷ Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que la componen[...]. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión, serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Para mayor información consultar el Tratado de la Unión Europea en su artículo 49 referente a los criterios de adhesión.

⁵⁸ En la Cumbre de junio de 1993 celebrada en Copenhague, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince establecieron que, además del criterio de «europeidad», todo Estado candidato a ingresar en la UE debería de cumplir con tres criterios. El primero de ellos, *político*: todo país que quiera entrar en la UE debe contar con una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto por las minorías. El segundo criterio, *económico*: el Estado candidato debe tener una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas de mercado dentro de la Unión. Por último, el tercer criterio se refiere al *acervo de la UE*: el candidato debe tener la capacidad de asumir las obligaciones derivadas de la adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria; es decir, la capacidad de absorber y garantizar la aplicación del acervo comunitario y la voluntad de aceptar los objetivos a largo plazo de la Unión (García-Durán, 2001: 517).

Luxemburgo estableció una estrategia de ampliación que dejaba a Turquía de lado y dividía los entonces once países solicitantes restantes en dos grupos de forma a plantear una ampliación en dos olas (García-Durán, 2001: 521).

A principios de 1998, comenzaron a negociar las condiciones para su ingreso en la UE, los seis países candidatos que más cerca estaban de cumplir los requisitos indispensables para la adhesión (países de la primera ola): Hungría, Polonia, República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre. Las negociaciones de adhesión con el resto de Estados candidatos (países de la segunda ola): Eslovaquia, Lituania, Letonia, Rumania y Bulgaria, se iniciarían cuando estuviesen más preparados. En cuanto a Turquía, adquiriría el estatuto de Estado candidato cuando cumpliera con las condiciones políticas y económicas que permiten contemplar negociaciones de adhesión (García-Durán, 2001: 521).

El Consejo Europeo de Luxemburgo, acordó la institución de un foro de consulta multilateral para tratar cuestiones de interés general en materia de política exterior, seguridad, interior y justicia, cooperación regional y política económica: la «Conferencia Europea». Este mecanismo debía de servir para matizar la separación de los solicitantes en diferentes grupos, ya que buscaba la participación de todos ellos, independientemente a que ola pertenecieran.

El único país renuente fue Turquía, ya que consideraba racista la decisión del Consejo Europeo de no otorgarle el estatuto de Estado candidato. Sin embargo, Turquía siguió en la negativa de asistir a las reuniones de la Conferencia Europea en 1998.

Fue hasta el año 2000, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron, sobre la base de una nueva propuesta de la Comisión cambiar la estrategia de ampliación. Posterior a la crisis de Kosovo en diciembre de 1999, un Consejo Europeo "decidido a contribuir activamente a la seguridad y estabilidad del continente europeo" decidió en Helsinki, conceder a Turquía el estatuto de *candidato oficial a la adhesión*, e iniciar negociaciones de adhesión con todos los países candidatos de la «segunda ola» (García-Durán, 2001: 522).

De ahí que la nueva estrategia de ampliación, dio un trato totalmente individualizado a los candidatos⁵⁹. De esta forma, el ritmo con el que pudiera

⁵⁹ Las negociaciones con los candidatos de la primera ola fueron bilaterales (con representantes de la Unión y de cada país candidato por separado), la apertura de cada capítulo o grupo de capítulos del acervo se hizo al mismo tiempo para los seis. Dicho de otro modo, las negociaciones de adhesión con los primeros seis candidatos avanzaron al mismo ritmo de los más lentos de entre ellos, pues sólo, se pudieron abrir nuevos capítulos cuando se consideró que los seis estaban preparados para ello. Los

progresar cada candidato en las negociaciones dependía únicamente de sus propios esfuerzos de preparación para la adhesión. Cada uno de los Estados candidatos podría formar parte de la UE cuando estuviera preparado, la única condición era que cumpla con uno de los criterios de Copenhague, el político.

En febrero del 2000, se inauguraron oficialmente las negociaciones con los países del llamado "Grupo de Helsinki" (los cinco PECO de la segunda ola y Malta). Con el nuevo trato individualizado de los candidatos, algunos países si se esforzaban, o los seis que conformaban dicho grupo, podrían entrar al mismo tiempo o incluso antes, sólo un Estado no había podido iniciar sus negociaciones de adhesión, Turquía.

Con la mejora de las relaciones grecoturcas, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince decidieron otorgarle a Turquía el estatuto de Estado candidato. Aunque tenía que cumplir como requisito mínimo con el criterio político de Copenhague.

El resultado de la decisión de Helsinki de admitir a Turquía, permitió relanzar las relaciones políticas entre la UE y este importante socio de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

De acuerdo con los criterios de Copenhague, se construyó la base para la adhesión de los países candidatos, desde febrero de 2000, la UE estuvo en negociaciones con doce Estados candidatos, por tanto, se esperaba que algunos de esos países pasaran a ser miembros de la Unión. El único compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince, fue que la UE se prepararía para iniciar su quinta ampliación a finales del año 2002.

El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, aprobó un itinerario de negociaciones para los años 2001 y 2002. Al cumplirse ese itinerario, los candidatos más preparados negociaron su Tratado de Adhesión con la UE a finales del año 2002 y, pasaron a ser miembros formales de la Unión en el 2004. Una vez ratificados dichos Tratados, tanto por el Parlamento Europeo como por los Parlamentos nacionales (García-Durán, 2001: 523-524).

Por lo tanto, la UE como los países candidatos se prepararon para esta ampliación. Y, por su lado la UE mejoró sus instituciones y ajustó sus políticas internas.

estatutos de la "segunda ola", en cambio, no negociaron al mismo tiempo cada uno de los capítulos. Cada uno de ellos avanzó en las negociaciones (abriendo nuevos capítulos) en función de su preparación en las diferentes materias (García-Durán, 2001: 522).

Los costes que debieron asumir los candidatos a la adhesión fueron elevados en términos económicos, como políticos. En general, la absorción del acervo comunitario supuso, entre otras medidas, una reestructuración del sector agrícola, una mayor liberalización del mercado interior, grandes inversiones en materia ambiental e infraestructuras de transporte, el desmantelamiento de instalaciones nucleares y el establecimiento de instituciones capaces de regular el funcionamiento del mercado.

Las asociaciones para la adhesión fueron establecidas en 1998, para cada uno de los diez PECO, en marzo de 2000 para Chipre y Malta y en diciembre de 2000 Turquía. Ahí, de forma unilateral, la UE marcó los ámbitos prioritarios de absorción del acervo de cada candidato (programación de las prioridades a corto, mediano y largo plazo), programó la asistencia financiera de la Unión (sobre todo a través del programa Polonia y Hungría: Ayuda a la Reconstrucción Económico «PHARE⁶⁰») y fijó las condiciones de esta ayuda (cumplir con los acuerdos de asociación y con las prioridades de adopción del acervo) (García-Durán, 2001: 526).

La UE ofreció apoyo financiero a los candidatos que cumplieran con las condiciones establecidas en los acuerdos de asociación y en las asociaciones para la adhesión. El programa PHARE fue el principal instrumento financiero de apoyo a la adhesión de los PECO. Éste tenía dos objetivos prioritarios: el refuerzo de la capacidad administrativa y judicial de los candidatos (aproximadamente el 30% de su dotación) y el de las inversiones relacionadas con la asimilación y aplicación del acervo (aproximadamente el 70%). Financió en particular, proyectos relativos a la formación de funcionarios y profesionales, en el ámbito público y privado y, a la adaptación de las empresas e infraestructuras de los países candidatos a las normas y estándares comunitarios.

4. Expectativas tras el Tratado de Niza.

La quinta ampliación suscitó temores y ambiciones. Se temió que impidiera la profundización de la construcción europea y que además, supuso un enorme gasto presupuestario, laboral y agrícola para los entonces miembros de la UE. Por otro lado, se esperaba que la ampliación reforzaría el potencial económico y político de la

⁶⁰ El programa PHARE, fue establecido en 1989 para ayudar a la reconstrucción económica de Polonia y Hungría y posteriormente se extendió a los otros PECO y a los Estados balcánicos (García-Durán, 2001:526).

Unión y la estabilidad y seguridad del continente europeo (García-Durán, 2001: 530-531).

La UE ha mantenido vigentes los objetivos que contenía la declaración Schuman en 1950⁶¹, esperando que la integración europea garantizaría la seguridad y estabilidad del continente después de la confrontación ideológica de la Guerra Fría. La quinta ampliación debería ayudar a mantener la paz en Europa, esta esperanza se basa en la idea que la adhesión a la UE aportará los candidatos, estabilidad política y económica, evitando de esta forma que se den situaciones como las ocurridas en la última década en los Balcanes (García-Durán, 2001: 531).

La quinta ampliación, también reforzó el potencial económico de la UE. Al darse la adhesión formalmente, se creó un mercado de más de 500 millones de consumidores. Los Estados candidatos cuentan con economías fuertemente integradas a la UE. Todo por los acuerdos de asociación, la mayoría de los productos industriales de los candidatos tienen ya libre acceso al mercado interior, sin que en ello haya un efecto desestabilizador en la UE. De igual forma, se han ido liberalizando, aunque más lentamente, los intercambios de productos agrícolas, dando como resultado el incremento de los flujos comerciales entre la UE y esos países.

Se despertó el temor que al ingresar los nuevos Estados miembros, se empezaría a deteriorar el sueño de Schuman y Monnet de establecer una Unión Política Europea y se quedaría en un espacio económico.

Evidentemente, la adhesión de los candidatos tendrá un efecto sobre la UE, tanto en lo político, como en lo económico. Desde un punto de vista económico, la integración de estos países en la UE repercutió de manera positiva en los Quince Estados miembros. En el aspecto político, el balance igual puede considerarse positivo, la quinta ampliación reforzó el proceso de construcción europea y ayudó a asegurar la estabilidad del continente (García-Durán, 2001: 534).

Todos los países candidatos, con la excepción de Turquía, han negociando su entrada en la Unión, pero no se esperó su adhesión a la UE. Por otro lado, la adhesión significó sacrificio para ambas partes, tanto para los Quince como para los

⁶¹ El Plan Schuman se refería principalmente a crear mecanismos e instrumentos que pudieran evitar los antagonismos entre los países europeos, ya que existía un choque de intereses, que podría causar en un futuro nuevas confrontaciones. Por eso se decidió, dar el primer paso de poner la producción franco-alemana del carbón y del acero, bajo el mandato de una Alta Autoridad común (institución con carácter supranacional). Abierta a todos los países europeos.

candidatos. A los primeros, porque compartieron los recursos del presupuesto comunitario con los candidatos y tendrán que hacer frente a mayor competencia. Pero los segundos, asumieron los altos costos de preparación a la adhesión (García-Durán, 2001: 534-535).

La importancia de Niza radicó en la preparación de los países miembros de la UE, para la ampliación hacia los Estados de Europa del este.

Sin embargo, en el debate que surgió en la Cumbre de Niza, entre los representantes de los países miembros prevaleció el interés nacional, faltando una visión realmente europea que superara las ambiciones concretas de cada nación. Pero sobre todas las cosas, estos fueron los principales acuerdos recogidos en el Tratado de Niza, por el cual el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunas otras normas de la Unión han sido reformados.

De igual forma, la ampliación de la UE, hacia los países del este, del centro y sur de Europa, significó la ampliación más grande producida en la historia de la UE y, también finalizó de modo simbólico la división entre Europa «Oriental» y «Occidental».

Como resultado se quería lograr: mejorar el nivel de vida y alcanzar la paz duradera mediante una unificación europea, fuertemente estructurada y, cuyo fin principal era la unificación política.

CAPÍTULO IV. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las instituciones de la Unión Europea, constituyen la arquitectura fundamental en la que se basa el desempeño de la misma, para los fines específicos de este capítulo sólo nos referiremos de manera breve y concisa a las cinco instituciones más importantes creadas hasta este momento.

1. Consejo Europeo

Es la más alta instancia de la UE, ya que se conforma por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Estas disposiciones se encuentran establecidas en el artículo 4 del TUE, del mismo modo, establece las funciones de éste, señalando que el «Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales».

También cuenta con unas breves reglas de funcionamiento relativas a la asistencia a sus componentes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y de un miembro de la Comisión, a la Presidencia que recae en el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado que ejerza en ese momento la Presidencia del Consejo, a la periodicidad de sus reuniones, que se producen al menos dos veces al año, respondiendo a la necesidad de los líderes nacionales de discutir temas de gran relevancia, así como para lanzar iniciativas políticas de gran alcance o para resolver cuestiones que generen controversia (Liñan, 2001: 31).

Resulta muy imprecisa la regulación institucional del Consejo Europeo en el desarrollo de la actividad de la Unión Europea, si se le agrega la descomposición de sus funciones en los distintos pilares de la UE, de manera, un poco clara en el TUE art. 7 y en el TCE en sus artículos 121.2 y 122, de reuniones del Consejo «en la formación de Jefes de Estado o de Gobierno», se notan serias cuestiones institucionales (Liñan, 2001: 31).

La institucionalización del Consejo Europeo, se da en la Conferencia de París celebrada en diciembre de 1974, dando como resultado la "carta fundacional" de lo que hoy se conoce como Consejo Europeo. La Conferencia de París, materializó, como consecuencia de un proceso gradual de *institucionalización*, una *práctica* internacional que se había iniciado en París en febrero de 1961, que fue cuando se

reunieron por primera vez, los Jefes de Estado o de Gobierno de las Comunidades Europeas y sus Ministros de Asuntos Exteriores, con el fin de organizar una cooperación política más estrecha, dándole el más alto nivel de representatividad internacional de los entonces seis Estados miembros (Liñan, 2001: 31).

El resultado de institucionalización del Consejo Europeo ha resultado tan inexorable como indiscutible en su importancia política, no resultan, en cambio, tan claros ni tan pacíficos su proceso de configuración jurídica y la determinación de su naturaleza en el conjunto de la construcción europea. No es un problema histórico, sino actual, el cual nos permitiría entender el Consejo Europeo y sus perspectivas futuras (Liñan, 2001: 32).

Composición y funcionamiento

La composición por los Jefes de Estado o de Gobierno viene a expresar una clara intencionalidad política; ya que quienes lo componen son las personas con el más alto grado de representatividad y de responsabilidad política de cada Estado miembro. Por tal razón, la composición debe entenderse de una manera flexible que permita encajar las diversas situaciones constitucionales de los Estados miembros. Todos los Estados miembros, están representados por sus Jefes de Gobierno, con la única excepción de Francia, que por su peculiaridad constitucional, lo está por el Presidente de la República, único Jefe de Estado en el Consejo Europeo (Liñan, 2001: 32).

El Presidente de la Comisión forma parte, asimismo, del Consejo Europeo. El artículo 4 del TUE, que recoge la misma fórmula del AUE que formalizó una realidad aceptada desde la Conferencia de París en 1974. Es la expresión de un logro de la Comisión, que durante tiempo reivindicó su papel y presencia relevante en el Consejo Europeo. La globalización de funciones del Consejo Europeo y su adaptación de esta institución en el sistema europeo ha consolidado su carácter de miembro del Consejo Europeo y acrecentado sus funciones en el mismo. La disparidad real de su función con respecto a los altos representantes de los Estados miembros no representa un problema grave en la medida en que el Consejo Europeo adopta sus actos por consenso (Liñan, 2001: 33).

Con respecto al funcionamiento, tras algunos cambios en la periodicidad de sus reuniones, el TUE adoptó una fórmula poco exigente: "el Consejo Europeo se reunirá «al menos dos veces por año», fórmula que se mantuvo en el Tratado de

Amsterdam" (Liñan, 2001: 33). De este modo, debe haber una reunión del Consejo Europeo bajo cada Presidencia (rotatoria entre los Estados miembros por semestres) sin impedir cuantas reuniones puedan entender oportunas sus componentes y evitando calificaciones rígidas.

Se podría decir que las reuniones *ordinarias*, son coincidentes con los finales de cada Presidencia, mientras que las *extraordinarias*, son celebradas aparte de las anteriores y suelen tener como motivo algún problema interno o de política exterior de especial gravedad y urgencia, o incluso, las *informales*, que parecen haber iniciado con la celebrada en Formentor (Palma de Mallorca) en septiembre de 1995, durante la Presidencia española, se volvió a repetir en la de Pörschach en octubre de 1998, que incluso decidió fomentar esta práctica de reuniones informales y, de hecho, cuatro meses después, en febrero de 1999, el Consejo Europeo celebraba una nueva reunión informal en Petersberg (Liñan, 2001: 34).

Del mismo modo, el artículo 4 del TUE se limita a señalar que las reuniones se celebrarán bajo la Presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno *que ejerza la Presidencia del Consejo*. De esta manera, en la práctica hacía coincidir la Presidencia del Consejo Europeo con la del Consejo y que, en algunas ocasiones existen las intenciones modificativas de la Presidencia de la Unión, mismas que responden a exigencias lógicas de coordinación. (Liñan, 2001: 34)

De acuerdo a lo referido en el párrafo anterior, esa disposición establece que el Consejo Europeo estará asistido en sus reuniones por los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión. Las funciones de éstos, están fuertemente ligadas a la actividad del Consejo Europeo. Siendo los Ministros de Asuntos Exteriores, junto con un miembro de la Comisión y apoyados por la Secretaria General del Consejo los que den el carácter definitivo a las actividades del Consejo Europeo.

"Las particularidades de los asuntos de la Unión Económica y Monetaria hicieron que en Amsterdam se prevea en una Declaración (Declaración relativa al Título VII del Tratado Constitutivo de la CE) que cuando la reunión de Consejo Europeo trate de asuntos relacionados con la UEM, éste *invitará* a los Ministros de Economía y Hacienda a *participar* en la reunión. De este modo, los Ministros de Exteriores y la Comisión canalizan las grandes opciones sobre las que decidirá el Consejo Europeo. Por ello, la función de *asistencia* que les otorga el TUE debe

entenderse en un sentido político y sustancial y, desde luego, de relevancia política” (Liñan, 2001: 34).

Mientras tanto, el papel del Parlamento Europeo, es poco relevante desde la perspectiva del funcionamiento del Consejo Europeo. El TUE quiso compensar esta situación estableciendo en el artículo D la obligación de presentar un *informe* después de cada reunión y la presentación al Parlamento de un *informe escrito* anual sobre los progresos de la Unión Europea.

La toma de decisiones en el seno del Consejo Europeo, es el *consenso*⁶². En algunas ocasiones el Consejo Europeo ha adoptado su posición *por mayoría*, como el caso de la decisión de convocar la Conferencia Intergubernamental que condujo al Acta Única Europea en el Consejo Europeo de Milán (Liñan, 2001: 34).

Lo anterior se explica porque la norma del artículo 236 TCEE que regía la decisión de convocatoria de una Conferencia intergubernamental de revisión sólo requería la mayoría simple del Consejo. Esto explica que el Consejo Europeo de Milán con una fórmula estrecha adoptará esta posición sin que existiera la unanimidad. Pese a la condición de miembro del Consejo Europeo, la Comisión, a diferencia de cualquier Estado miembro, no tendrá la posibilidad de paralizar por sí sola un acuerdo del Consejo Europeo.

Funciones del Consejo Europeo

El TUE en la regulación de las funciones del Consejo Europeo fue muy poco claro. Según el artículo 4, el Consejo Europeo: *dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales*. En las disposiciones concretas del TUE el Consejo Europeo, aparte naturalmente del artículo 4, sólo apareció textualmente aludido en el pilar comunitario y en el Título V relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común. De esta manera, el TCE apareció en el Título VII en relación a la política económica y monetaria (arts. 99 y 113.3) y en el Título VIII sobre empleo (art. 128.1, 2 y 5). Pero más amplias y precisas son las funciones del Consejo Europeo en el Título V del TUE relativo a la PESC. Así, el Título V recogió funciones del Consejo Europeo en los artículos 13.1, 17.1 y 3, así como en el artículo 23.2 del TUE (Liñan, 2001: 34).

⁶² Entendiéndose por tal la unanimidad de los Jefes de Estado o de Gobierno o, al menos, la no oposición frontal de alguno de ellos.

De este modo, el Consejo Europeo no tiene expresamente atribuidas funciones en el Título VI del TUE que contiene las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.

El TUE para convertir en un centro decisorio al Consejo Europeo, tuvo que romper la dualidad funcional que existía anteriormente en los ámbitos comunitarios y en los de cooperación en particular la relativa a la PESC, asentados sobre legitimidades distintas.

También se ha evitado otorgar funciones específicas en el ámbito de las competencias comunitarias, esto explica la generalidad de la formulación de sus funciones y la ubicación de las disposiciones que las recoge. De igual modo, se explica que en el ámbito comunitario se haga referencia expresa al Consejo Europeo cuando se le reconocen funciones generales como receptor de informes o estructura de deliberación de conclusiones generales (art. 99.2 TCE) o se le incluye entre los destinatarios de los informes del BCE (arts. 113.3 y 128.2 y 5 TCE) (Liñan, 2001: 35).

Sin embargo, cuando se ha intentado atribuirle funciones específicas, con el fin de evitar las críticas de que fuera objeto, se hace referencia al Consejo *en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno* (arts. 121.2, 3 y 4 y 122.2 TCE). Sólo significa que en el último de los casos, los Jefes de Estado o de Gobierno se atenderán a los procedimientos, formas y controles del sistema comunitario, como si fuera el Consejo (Liñan, 2001: 35).

La PESC, por efecto del principio de unidad institucional el núcleo central es el Consejo, tomando en cuenta la no transferencia de competencias y de la prevalencia sustancial de la unanimidad como sistema decisorio, la cuestión fue menos problemática y por tanto nada dificultó una atribución de funciones directas como las del artículo 13.1 y 2 TUE, las funciones establecidas en el primer apartado del artículo 17 TUE (por las que corresponde al Consejo Europeo decidir si se establece una defensa común o sobre la integración de la Unión Europea Occidental en la UE, ambas sujetas a una posterior ratificación por los Estados miembros), o su capacidad para establecer las orientaciones generales para la UEO cuando la UE decida recurrir a la UEO; y, por último, la asunción de las funciones decisorias en los asuntos que debiendo ser adoptados por mayoría cualificada según lo previsto en el artículo 23.2 TUE, encuentran la oposición de algún Estado miembro por razones importantes y explícitas de política nacional.

2. La Comisión Europea

La Comisión es una Institución común a las tres Comunidades Europeas, desde 1965 entró como sustitución de la Alta Autoridad de la CECA y a las Comisiones de la CEE y del EURATOM. Constituye el poder ejecutivo de la Unión Europea y es el más numeroso de sus órganos.

Se compone de 24 Comisarios elegidos por los Gobiernos de los Estados miembros, por acuerdo común, por un periodo de cinco años renovable, los países grandes –Alemania, Francia, España, Italia y Gran Bretaña– tienen dos Comisarios y los países pequeños uno, esta atribución se dio desde el Tratado de Maastricht. Cabe destacar que no representa a los Estados pero por lo menos debe tener un nacional de cada Estado miembro y no más de dos nacionales de un mismo Estado (Mangas, 2001: 51). De acuerdo con el Tratado de Niza, en el año 2005, cada Estado sólo tendrá un Comisario, con un total de 27 Comisarios cuando la UE tenga ese número de miembros.

Es un órgano de carácter supranacional cuyos miembros ejercen sus funciones en aras del interés general de la Unión. Únicamente el Parlamento Europeo puede censurar su gestión y, ello solamente al conjunto de los miembros de la Comisión, no pudiendo hacerse a título individual de uno o varios de sus miembros.

Desde mediados de los años ochenta se ha presentado una tendencia a reducir el número de Comisarios con el fin de agilizar el funcionamiento. El Tratado de Maastricht dejó aplazada esta cuestión para darle una solución a finales de 1992; pero no se llegó a un acuerdo, de tal forma que se volvió a debatir en la Conferencia Intergubernamental de 1996, sin llegar a un acuerdo satisfactorio esta cuestión (Mangas, 2001: 51).

Con la firma del Tratado de Amsterdam en octubre de 1997, se estableció un protocolo anexo, acordando que la Comisión comprendería un solo nacional de cada Estado miembro, a condición de que se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo de forma satisfactoria para todos.

De manera clara el artículo 214 de la Comunidad Europea (también en los arts. 10 CA y 127 EA) el procedimiento es el siguiente:

- “Los Gobiernos designarán de común acuerdo a la persona que se propongan nombrar Presidente de la Comisión. La designación del Presidente se viene

haciendo con una antelación de seis meses (generalmente con ocasión de una reunión del Consejo Europeo, en el mismo semestre en que se convocan elecciones al Parlamento Europeo).

- El pleno del Parlamento Europeo decidirá si aprueba o no, con carácter vinculante, la propuesta de los Gobiernos (modificación incluida por el Tratado de Amsterdam).
- Se mantiene y se consagra en el Tratado el sistema de las consultas entre el presidente nominado y los Gobiernos a fin de designar a las demás personalidades a las que se propongan nombrar miembros de la Comisión, si bien el Presidente de la Comisión tiene que dar su aprobación a los designados.
- El Presidente y los miembros de la Comisión designados se someten colegiadamente al voto de aprobación de aprobación del Parlamento Europeo (por mayoría de los votos emitidos) y si obtienen su confianza ya podrán ser nombrados de común acuerdo por los Gobiernos” (Mangas, 2001: 52).

El mandato de la Comisión, tiene un período de cinco años, al igual que el de los miembros del Parlamento, de modo que su proceso de nombramiento se inicia de forma paralela a las elecciones al Parlamento Europeo así, tras cada renovación parlamentaria se nombra una nueva Comisión que goza de la confianza del Parlamento Europeo (Mangas, 2001:52).

De igual forma, el Parlamento Europeo, por medio de su nuevo Reglamento interno, adaptado al TUE, ha ensayado nuevas prácticas al introducir algunas innovaciones complementarias; así, cuando los Gobiernos han alcanzado un acuerdo sobre el resto de miembros de la Comisión, el Parlamento Europeo invita a cada una de las personalidades propuestas, en función de sus competencias previsibles, a comparecer ante las comisiones parlamentarias pertinentes y éstas informan al Presidente de sus conclusiones. La Comisión que inició su mandato en 1995 ha aceptado este procedimiento previo de control (Mangas, 2001: 52).

Estatuto de la Comisión y de sus miembros.

Esta Institución se maneja de manera independiente de los Estados miembros, de las otras Instituciones comunitarias y de los intereses privados; se debieron ofrecer garantías plenas de independencia, ya que los Tratados exigen que los miembros de

la Comisión ejerzan sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad.

“Los miembros de la Comisión, tienen que ser nacionales de los Estados miembros y son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos, ni individual ni colegiadamente los representan y tampoco pueden defender intereses de los Estados ni de los particulares. No dependen del mantenimiento de la confianza de sus Gobiernos ni del Consejo, que en ningún caso podrían cesarlos”⁶³ (Mangas, 2001: 52).

La independencia otorgada a los miembros de la Comisión exige que, no acepte instrucciones de ningún Gobierno, de ningún organismo y que tampoco realicen actos incompatibles con el carácter de sus funciones, por lo tanto, no deben de ejercer ninguna otra actividad profesional, ya sea remunerada o no, durante su mandato. Sólo podrían realizar actividades científicas o docentes, siempre que no sean de servicio permanente, podrán, participar en partidos políticos, asociaciones culturales o profesionales y participar en una campaña electoral (nacional o europea) aunque su función como miembro de la Comisión sea incompatible con el ejercicio del mandato electoral, nacional o europeo (Mangas, 2001: 52-53).

Las responsabilidades otorgadas a los Comisarios son, a su vez, una obligación para los Estados miembros que se comprometen a respetar esa independencia y a no tratar de influir sobre los miembros de la Comisión en la realización de sus tareas según lo señala el art. 213.2 TCE (Mangas, 2001: 53).

Organización interna.

Una de las características básicas de su organización interna⁶⁴, es la colegialidad⁶⁵ y la permanencia o disponibilidad absoluta de los miembros de la Comisión para su función. Las decisiones o acuerdos se adoptan por mayoría absoluta y la Institución

⁶³ El mandato de la Comisión tiene una duración de cinco años, al igual que el de los miembros del Parlamento Europeo, de modo que su proceso de nombramiento se inicia de forma paralela a las elecciones al Parlamento Europeo; así tras cada renovación parlamentaria se nombra una nueva Comisión que goza de la confianza del Parlamento Europeo (Mangas, 2001: 52).

⁶⁴ La Comisión aprueba su Reglamento interno, el cual rige su funcionamiento y el de sus servicios. El Reglamento actual es de 17.2.1993, DOCE, núm. L 230, de 11 de septiembre de 1993, con alguna reforma posterior.

⁶⁵ “De acuerdo con el Tribunal, «el principio de colegialidad se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión, en cuanto a la participación en la adopción de decisiones, e implica en particular que se delibere colectivamente sobre las decisiones y que todos sus miembros sean responsables en forma colectiva, en el plano político, de todas las decisiones adoptadas»” (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1998).

asume la responsabilidad colectivamente: son acuerdos de la Institución en su conjunto y no individualmente de sus miembros (Mangas, 2001: 53).

"El Presidente de la Comisión marca la orientación política del Colegio (art. 219 CE) y debería gozar de amplia libertad para conferir funciones dentro del Colegio de Comisarios, pero el respeto a estas previsiones introducidas en el Tratado de Amsterdam dependen siempre de la personalidad del Presidente" (Mangas, 2001: 53).

El Tratado de Amsterdam significó un cambio importante en la elección de la Comisión. El nuevo Presidente de la Comisión es designado por los Jefes de Estado o de Gobierno, pero su nombramiento no se haría efectivo hasta que el Parlamento Europeo lo haya aprobado. Una vez que sea confirmado en el cargo, el nuevo Presidente tendrá la oportunidad de elegir, de común acuerdo con los gobiernos, a los demás miembros del equipo que presentará al Parlamento para su aprobación.

Del mismo modo, el Tratado de Niza ha otorgado mayores poderes al Presidente de la Comisión, mismo que a partir de 2005 será elegido por mayoría cualificada (en la actualidad esta decisión se toma por unanimidad) y, tendrá el derecho a realizar reacomodos en su equipo de Comisarios, así como pedir la renuncia a Comisarios individuales.

Por su lado, la Comisión distribuye los sectores de actividad entre los distintos Comisarios: esta técnica de departamentalización significa que cada Comisario se encarga de varios ámbitos, no siempre son las mismas tareas, tampoco se parecen con las tradiciones gubernamentales de las carteras ministeriales, del mismo modo, no gozan de la competencia reglamentaria individual, pues todos los actos se atribuyen formalmente a la Comisión.

El carácter colegial se va atenuando al prever su reglamento interno, la posibilidad de delegar en un miembro de la Comisión medidas de gestión o de administración claramente delimitadas. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reconoció la legalidad del sistema de habilitaciones a favor de un determinado Comisario. Las Decisiones adoptadas por habilitación deben ser consideradas como Decisiones de la Comisión, de forma que no vulneran el principio de colegialidad (Mangas, 2001: 53).

Del mismo modo, las medidas de gestión y administración pueden ser adoptadas por los Servicios de una Dirección General; el TJCE reconoció que la

delegación de firma es un medio normal y legítimo por el que la Comisión puede ejercer competencias (Mangas, 2001: 53).

Al igual que, "las sesiones de la Comisión se preparan en la «reunión de los jefes de gabinete» de los Comisarios, que han ido adquiriendo un cierto desarrollo e importancia muy cercana, al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) que es un órgano auxiliar del Consejo, aunque son de naturaleza distinta en los objetivos y estructura. En la reunión, con la presencia de los jefes de gabinete de cada Comisario y la presidencia del Secretario General de la Comisión, se deben estudiar los aspectos técnicos del orden del día de las reuniones de la Comisión para simplificar y acelerar los trabajos de la Comisión" (Mangas, 2001: 54).

Se calcula que aproximadamente, de la Comisión dependen casi 21.000 funcionarios, se compone por una Secretaria General, los Gabinetes de los Comisarios, un servicio jurídico, un servicio de portavoz, una oficina de estadística y una veintena de direcciones generales; de esta manera se compone el cuerpo de infraestructura administrativa.

De alguna manera se ha tratado de equiparar el papel de la Comisión como un contrapeso al poder normativo concedido al Consejo. La razón de ser de este poder reside en que la Comisión encarna el interés general del Conjunto y se presume que obra con independencia de todo interés nacional.

"El derecho de iniciativa revela que se ha confiado en la Comisión la concepción y la preparación de la política comunitaria y que le corresponde, [...] preparar los proyectos normativos, aportando en la concepción de las decisiones una visión de conjunto inspirada en el interés comunitario; en consecuencia, asume el papel de órgano «motor» de la Comunidad. Esto significa que el Consejo no puede actuar por su cuenta, por iniciativa propia o a petición de un Estado miembro o contra la voluntad de la Comisión y ahora tampoco el Parlamento Europeo" (Mangas, 2001:55).

La Comisión tiene diversas funciones, entre las que destacan dos que se podrían considerar las más importantes: la primera de ellas, es la de ser guardiana de los Tratados; como órgano imparcial, vigila la correcta aplicación de los Tratados y las decisiones tomadas sobre la base de éstos. Tiene un poder de control y "represión" contra los Estados miembros y empresas que no respeten la aplicación y el cumplimiento del derecho comunitario.

En segundo lugar, está lo que se puede llamar como el motor de la Unión: ya que dispone del derecho de iniciativa en el campo legislativo compartido con el Parlamento Europeo a partir de Maastricht, como ya se había señalado anteriormente. Y por último, es considerado el órgano ejecutivo de la Unión, ya que adopta los textos de aplicación de ciertas disposiciones contenidas en los Tratados, aplica igualmente las normas a los casos particulares y gestiona el presupuesto comunitario.

Poderes de control del cumplimiento del Derecho Comunitario.

A la Comisión se le confía la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de los Tratados y del Derecho derivado; la Comisión, no tiene poder exclusivo de control del cumplimiento del Derecho Comunitario, pero su misión de control tiene unos caracteres propios que la diferencian del control judicial o del control político del Parlamento Europeo, o del control financiero ejercido por el Tribunal de Cuentas, por otro lado, los Estados miembros, deben controlar, a través de sus servicios administrativos y de inspección, la correcta aplicación del Derecho Comunitario (Mangas, 2001: 59).

La Comisión está dotada de medios adecuados tanto desde el punto de vista de infraestructura administrativa y canales oficiales u oficinas de información como de instrumentos jurídicos para conocer y exigir la aplicación de las normas comunitarias, para desempeñar, el control del cumplimiento del Derecho Comunitario (Mangas, 2001: 59).

“Debido a la multiplicidad de los ámbitos concernidos, la variedad y sutileza de las formas que pueden revestir las violaciones del Derecho Comunitario, esta consigna ocupa permanentemente a la Comisión y a sus servicios siendo uno de los aspectos más importantes dentro del conjunto de las actividades de la Comisión” (Mangas, 2001: 59).

Por todo lo referido anteriormente, se puede argumentar que la Comisión junto con el Consejo Europeo son las principales Instituciones de la Unión Europea, cada una de estas sirve de contrapeso a las actividades de la otra. Teniendo un papel específico y relevante el desempeño de la Comisión en el quehacer político y jurídico de la Comunidad.

Destaca el carácter supranacional de esta Institución que está por encima de la mayoría de las otras instituciones y, se encarga de velar por los intereses

comunitarios anteponiéndose a los intereses estatales o particulares de algunas empresas. Un aspecto relevante de la Comisión es su facultad para emitir sanciones en contra de los infractores de las disposiciones establecidas en los diferentes Tratados o convenios entre los Estados miembros.

3. El Consejo de la Unión Europea

EL Consejo es una Institución única y común para las tres Comunidades Europeas, después de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea se ha denominado «Consejo de la Unión Europea», esto se debe a que el Consejo asumió competencias políticas y normativas en los tres pilares en calidad de Institución de las Comunidades Europeas y de principal órgano responsable de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la cooperación policial y judicial (Mangas, 2001: 65).

También el Consejo de la UE, es comúnmente llamado Consejo de Ministros y, es el principal órgano decisorial. Del mismo modo es, la Institución en la que se representan los intereses nacionales y, encarna el principio de la representación de los Estados integrados a la Unión, es decir, el principio de representatividad territorial. Asume los más importantes poderes de decisión en las Comunidades Europeas y en la Unión, porque la creación de las Comunidades Europeas y, su dinámica, está condicionada a la existencia y permanencia de los Estados miembros.

Es la única Institución comunitaria en la que están presentes los intereses de los Estados miembros. Se compone por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.

La composición personal del Consejo es variable según los temas a tratar en el orden del día de cada Consejo: así, hay Consejos «sectoriales» (agricultura, finanzas, industria, etc.) que reúne a los ministros correspondientes, o Consejos de «asuntos generales», donde asisten también los ministros de Asuntos Exteriores (Mangas, 2001: 66).

En la práctica el Consejo se reúne con diferente composición, dependiendo de la materia que sea discutida. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores

ejerce funciones de Consejo de Asuntos Generales para tratar las cuestiones que abarcan varios temas y competencias.

Una consecuencia de la composición variable en cuanto a las personas es la falta de homogeneidad y de continuidad en sus trabajos, mismos que han tratado de ser moderados con un órgano auxiliar del Consejo, el Comité de Representantes Permanentes⁶⁶ (COREPER) (Mangas, 2001: 66).

Presidencia.

Esta función se ejerce, de forma sucesiva, por cada Estado miembro, durante un período de seis meses. Hasta 1995 la rotación se seguía en orden alfabético⁶⁷. Sin embargo, desde 1996 se ha acordado que no haya un orden rígido: se mantendrá el principio de rotación y la duración semestral. Pero el orden preciso se acuerda por el Consejo por unanimidad y puede ser modificado como consecuencia de circunstancias especiales que afecten a un Estado.

El sistema de rotación semestral en la Presidencia del Consejo se aplica tanto a las reuniones de los ministros como del Consejo Europeo, o de su órgano auxiliar (COREPER) y a los grupos de trabajo dependientes de éste (Manga, 2001: 66).

La presidencia del Consejo es una función política, que da al Estado que la ejerce, un poder de coordinación y dirección de los trabajos, de impulso y conciliación de los intereses nacionales y de representación.

La asistencia de la Secretaría General del Consejo cumple funciones de gran importancia para el Consejo y su Presidente en ejercicio. Se compone por funcionarios formalmente independientes y estructurada de la siguiente forma: el Secretario General y el Secretario general Adjunto⁶⁸, su Gabinete, el servicio jurídico y siete Direcciones Generales.

El Presidente en ejercicio del Consejo no preside las Comunidades Europeas ni representa formalmente a éstas. Sólo preside y representa al Consejo mismo. No obstante, la importancia de los poderes del Consejo, a cierto declive de la Comisión y a la percepción que del Consejo tiene la opinión pública, ven en la presidencia un

⁶⁶ El COREPER, es el encargado de preparar detalladamente los trabajos del Consejo y, mediante la infraestructura administrativa comunitaria propia que aglutina la Secretaría General del Consejo. Cabe señalar, que en las sesiones del Consejo, está presente la Comisión, a través de su Presidente, o los Comisarios competentes (Mangas, 2001: 66).

⁶⁷ Según la denominación de cada Estado miembro en su propia lengua.

⁶⁸ "A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Secretario General del Consejo ejercería las funciones de alto representante de la política exterior y de seguridad común y el

valor próximo a representación de la Comunidad en el interior y exterior de la misma (Mangas, 2001: 68).

Preparación de las tareas del Consejo.

Sin perjuicio de la asistencia técnica y jurídica que presta la Secretaría General al Consejo, los Tratados han confiado al Comité de Representantes Permanentes la misión de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste les confie.

Cabe destacar que desde la fundación de las Comunidades Europeas, los miembros del Consejo llegaron al acuerdo que en unas cuantas reuniones mensuales, no se podrían tomar las decisiones marcadas por la complejidad, tecnicismo, diversidad y abundancia. La posición de conjunto debía de ser preparada previamente por los representantes de los Estados miembros mediante contactos previos, profundos y permanentes que facilitarían el conocimiento de los puntos de vista nacionales y abrieran las posibilidades de obtener un compromiso y posteriormente una rápida adopción de las normas comunitarias cuya decisión corresponda al Consejo (Mangas, 2001: 68).

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, confirma que el COREPER⁶⁹; no es una institución de la Comunidad dotada de competencias propias, sino que constituye un órgano auxiliar del Consejo, que trabaja para éste, realizando las tareas de preparación y de ejecución (Comisión, 1996).

Con la reforma introducida en Amsterdam, la misión preparatoria ha sido ampliada hasta permitirle adoptar decisiones de procedimiento en los casos previstos en el reglamento interno. *De hecho*, ya venía adoptando tales decisiones, sólo que se formalizó en las posteriores sesiones de Consejo.

Secretario General Adjunto se ocupará de las funciones administrativas ordinarias del Consejo" (Mangas, 2001: 67).

⁶⁹ El COREPER, está formado por los representantes de los Estados miembros y en concreto por los jefes de la Representación Permanente de cada Estado miembro acreditada ante las Comunidades Europeas. Una de las características de las funciones de los representantes permanentes es de la dualidad de las tareas que desempeñen. Por un lado, asumen las responsabilidades como representantes diplomáticos coordinando las actividades de la Administración ante las Instituciones comunitarias y, por tanto, están vinculados a sus Estados en tanto que agentes nacionales actúan bajo instrucciones de sus Gobiernos, representando y defendiendo los intereses nacionales. Mientras que por el otro lado, como miembros de un órgano de naturaleza comunitaria, como el COREPER, buscan soluciones conjuntamente con los otros representantes permanentes en las que prevalece el interés comunitario y, a pesar de conservar su estatus de agentes nacionales, desarrollan en el seno del Comité funciones que no son, de ningún modo, las clásicas diplomáticas (Mangas, 2001: 69)

Por todo lo referido en los párrafos anteriores, el Consejo es la única Institución comunitaria, que reúne a representantes de los Estados miembros, los cuales, en consecuencia representan y defienden legítimamente intereses nacionales.

Aunque los miembros del Consejo hacen valer intereses nacionales, el resultado de sus deliberaciones es armonizar esos intereses particulares en el superior interés comunitario. Del mismo modo, el Consejo no es un órgano común a los Estados miembros, siendo una Institución que en la lucha de intereses nacionales, antepone el interés común. Manifestando una voluntad propia, distinta de la cada Estado, imponiéndose la decisión del Consejo a todos los Estados miembros.

4. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) es la asamblea de los representantes de los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, que son elegidos mediante sufragio universal directo. El Parlamento Europeo encarna el principio democrático en la estructura institucional de la Unión Europea.

Un rasgo distintivo, es que los miembros del Parlamento Europeo, no tienen vinculación formal directa ni indirecta con los Gobiernos. Adoptan, así, una legitimidad democrática formal.

El Parlamento Europeo significa una novedad en las relaciones entre Estados por sus competencias, en especial por su poder de codecisión y sus poderes de control político, extraños y difícilmente ubicables en la comunidad internacional.

“La participación de los pueblos de los Estados miembros en el Parlamento Europeo hace de las Comunidades europeas y en su conjunto, de la Unión Europea una organización fundada en la democracia representativa y en el pluralismo político e, indirectamente, es una condición democrática necesaria para sus Estados miembros. La vinculación de la Unión Europea al pluralismo político se consagró en el artículo 191 de la Comunidad Europea (CE), introducido por el Tratado de Maastricht, al reconocer que «los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración» al contribuir «a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión» (Mangas, 2001: 79).

El Parlamento Europeo es la institución comunitaria que más cambios ha experimentado desde la fundación de las Comunidades Europeas. Anteriormente era llamado "Asamblea" o "Asamblea común", sin embargo es en 1962 cuando se denominó Parlamento Europeo.

Desde el surgimiento del Parlamento Europeo, los diputados eran elegidos en el seno de los Parlamentos nacionales, de tal modo que su representación era de segundo grado y obligaba, por tanto, a la acumulación del doble mandato: la duración del mandato europeo se vinculaba a su permanencia como parlamento nacional.

Durante los años setenta, el Consejo adoptó una *Decisión*⁷⁰ y una «Acta aneja»⁷¹ relativa a la Asamblea mediante sufragio universal directo (AEE), sería el modo en que se realicen todas las elecciones al Parlamento Europeo.

Régimen jurídico electoral.

El Acta Aneja relativa a la Asamblea fue el compromiso entre las propias previsiones de los Tratados fundacionales y las consideraciones políticas por parte de algunos Estados miembros. Y en algunas materias no hubo acuerdo. Así, a pesar de que el artículo 190.4 CE establecen que la elección sería de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

De este manera, todas las elecciones europeas (1979, 1984, 1989, 1994, 1999) se desarrollaron en cada Estado miembro de acuerdo con disposiciones nacionales específicas para los comicios europeos (Mangas, 2001: 80).

Por su parte, el Tratado de Amsterdam ha añadido, en el artículo 190.4 CE, otra alternativa a la tradicional exigencia de un procedimiento uniforme: el proyecto del Parlamento Europeo podrá elaborarse «de acuerdo con principios comunes a

⁷⁰ La Decisión significaba que dicha elección era, jurídicamente, el cumplimiento de un compromiso que ya se contenía en los Tratados. No hubo una revisión, sino un desarrollo constitucional previsto en los propios Tratados en el marco de un proceso dinámico y gradual; la Decisión es una «decisión *sui generis*» y no se enmarca en la tipología del artículo 249.4 de la CE. Su entrada en vigor se hacía depender de su aportación por cada Estado miembro conforme a sus reglas constitucionales respectivas en materia de tratados internacionales (Mangas, 2001: 80).

⁷¹ El Acta aneja, contiene las reglas de fondo aplicables en las elecciones europeas, es un acuerdo internacional sujeto a la prestación de consentimiento por cada Estado miembro; constituye *Derecho originario*, ya que no sólo ejecuta las previsiones de los Tratados, sino que también modifica algunas disposiciones de los mismos y como tal tratado, sujeto a las garantías básicas de la revisión, se integra con el resto de Tratados que han modificado o completado los fundacionales y queda sujeto al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en cuanto a su interpretación (Mangas, 2001: 80).

todos los Estados miembros». Buscando de ese modo abrir una nueva vía de solución.

Todos los ciudadanos de la UE tienen el derecho a ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo en su lugar de residencia. Ese mismo derecho, prevé que todos los ciudadanos de la Unión, tengan o no la nacionalidad de su Estado miembro de residencia, puedan ejercer en él, en igualdad de condiciones con los nacionales, su derecho a ser electores y elegibles en las elecciones al PE (Mangas, 2001: 80).

Lo anterior significa que se puede optar por votar o presentarse como candidato en el Estado del que se es nacional o en el de residencia. Si se opta por el Estado de residencia, el ciudadano deberá inscribirse en el censo electoral y disfrutar del derecho en igualdad de condiciones con los nacionales, en lo que afecta a la duración y la prueba del período de residencia aplicables a los nacionales o en caso de exclusión del derecho de sufragio activo o pasivo en virtud de resolución civil o penal.

Con la UE de quince miembros, el número de diputados era de 626, distribuidos entre los Estados miembros, este tipo de reparto tiene en cuenta una proporcionalidad muy poco acorde con la población de cada Estado, poniendo en duda su verdadera representación popular o democrática. Por la elevada cantidad de diputados, hace que el PE sea una maquinaria muy pesada y muy costosa.

Ya previendo la ampliación y para evitar su aumento en manera indefinida, el Tratado de Amsterdam modificó el artículo 189 CE estableciendo el límite de 700 diputados en la UE ampliada. Sin embargo, no se habían fijado los criterios de distribución de escaños, el número de representantes elegidos en cada Estado debió de garantizar una representación adecuada de los pueblos.

Los diputados al Parlamento Europeo son elegidos por un período de 5 años, es el tiempo que dura cada legislatura. El mandato europeo tiene carácter representativo: formalmente significa que los diputados votan individual y personalmente. Pero al igual que en el plano nacional, también en el comunitario esta vieja norma de la democracia representativa es sistemáticamente violada por la maquinaria de los partidos políticos y su férrea disciplina.

Los diputados gozan de los privilegios e inmunidades siguientes: libertad de desplazamiento sin restricción alguna, facilidades aduaneras y de control de cambios, no pueden ser objeto de persecución, arresto o detención en razón del

ejercicio de su función y gozan de inmunidad de jurisdicción penal, que sólo podrá ser levantada por el propio Parlamento Europeo (Mangas, 2001: 82).

La calidad de diputado al Parlamento Europeo es compatible con la de miembro del Parlamento nacional. Por tanto, la acumulación de mandatos es tan sólo facultativa y las legislaciones nacionales no pueden prohibir o exigir la vinculación de diputado a ambos Parlamentos (Mangas, 2001: 82).

Organización de los trabajos parlamentarios.

La *Mesa* del Parlamento Europeo está formada por el Presidente, los vicepresidentes y los cuestores (sin derecho de voto). Le corresponde a la Mesa regular las cuestiones económicas, de organización y administrativas que afecten a los diputados, así como a la secretaría y a los funcionarios y otros agentes del Parlamento Europeo.

La *Conferencia de Presidentes* se compone por el Presidente del Parlamento Europeo y por los presidentes de los grupos políticos. Es el órgano de acción del Parlamento y le corresponde a la Conferencia tratar las cuestiones referidas a la organización de los trabajos parlamentarios, el orden del día, comparecencias, etc., y las relaciones con otras instituciones comunitarias y organismos no comunitarios.

La *Conferencias de Presidentes de Comisión* reúne a todos los presidentes de las comisiones parlamentarias temporales o permanentes; la Conferencia de Presidentes de Delegación está integrada por los presidentes de todas las delegaciones interparlamentarias permanentes.

El Parlamento Europeo elige a su propio presidente por mayoría absoluta, a catorce vicepresidentes y a cinco cuestores, todos ellos por un periodo de dos años y medio. Siendo el Presidente del Parlamento quien dirige el conjunto de actividades parlamentarias. Disponiendo de todos los poderes cuando preside las deliberaciones y representa al Parlamento Europeo en el interior de la UE y en las relaciones internacionales (Mangas, 2001: 83).

El reforzamiento de los poderes del Parlamento europeo.

El Tratado de Maastricht otorgó al Parlamento un poder de codecisión con el Consejo, en un determinado grupo de materias (sanidad, cultura, investigación, etc.). por otro lado, el Tratado de Maastricht dejaba al Consejo la última palabra, aunque mediante el procedimiento de cooperación del dictamen conforme, los

parlamentarios podían negar su dictamen favorable sobre determinados asuntos decididos en el Consejo, relativos a políticas de adhesión, fondos estructurales, derecho de residencia, etc. (Calvo, 1997: 78).

El Tratado de Maastricht, reforzó los poderes del Parlamento, de la siguiente manera:

- Se atribuyó al Parlamento un derecho de evocación, que es la posibilidad de solicitar a la Comisión que haga propuestas legislativas.
- Se generaliza el procedimiento de cooperación. Este procedimiento se estableció en el Acta Única Europeo sólo para algunos sectores. En el Tratado se generalizó dicho procedimiento de cooperación legislativa entre el Parlamento y el Consejo de Ministros.
- Se introdujo un procedimiento de codecisión con el Consejo de Ministros en determinados ámbitos, entre los que destacan: legislación sobre mercado interior, Programa Marco de I+D (inversión más desarrollo) y programas plurianuales de Medio Ambiente.
- Se fortaleció el poder de control del Parlamento sobre la Comisión, ya que permite crear comisiones de investigación (sobre la Comisión).
- Se reforzaron los mecanismos y medios de acción del Parlamento, con el derecho de petición, un mayor número de supuestos en los que se requiere su conformidad (Calvo, 1997: 78-79).

Por otro lado, las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam se refirieron, en primer lugar al número de parlamentarios estableciéndose que dicho número no excedería de 700. En segundo lugar, se incrementó la codecisión con el Parlamento, haciéndose de la misma, una regla casi general, quedando estructurado de la siguiente manera: procedimiento de cooperación para los asuntos relativos a la UEM; procedimiento de dictamen conforme para las sanciones del Consejo en el caso de una violación grave y persistente de los derechos fundamentales por un Estado miembro; solicitudes de adhesión; fondos Estructurales y Fondo de Cohesión; propuestas del Parlamento Europeo para la introducción de un procedimiento uniforme de elección de los diputados del Parlamento; y celebración de determinados acuerdos internacionales⁷² (Calvo, 1997: 79).

⁷² El acuerdo conforme se aplica a los procedimientos de adhesión, los fondos estructurales y de cohesión, la conclusión de acuerdos internacionales y, las sanciones aplicables en caso de graves

5. Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es la Institución que representa el poder judicial en las Unión Europeas, tiene encomendada la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (es decir, el control de la legalidad de los actos de las instituciones); dirime los conflictos de competencia entre las instituciones europeas y del mismo modo da uniformidad en la interpretación y validez de los acto comunitarios.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), se compone por los Jueces, los Abogados Generales que asisten al Tribunal de Justicia y un Secretario nombrado por el Tribunal.

Los jueces.

Tras la ampliación de 1995 de la Unión Europea, el TJCE se ha compuesto de 15 Jueces. Este número de Jueces asegura una representación de los diferentes sistemas jurídicos nacionales en el TJCE, ya que los Estados Miembros mantienen un compromiso de naturaleza política en virtud del cual hay un Juez de la nacionalidad de cada uno de los Estados miembros, pese a que el TCE no impone ningún requisito de nacionalidad a los miembros del TJCE, que incluso podrían ser de terceros países (Liñan, 2001: 95).

De acuerdo con el artículo 223 del TCE, los Jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los países miembros. En la práctica, cada Estado propone su candidato y los otros Estados aceptan la persona designada. En cualquier caso, los Jueces eligen *«entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia»* (Liñan, 2001: 95).

La duración de los Jueces es por un periodo de seis años y, su mandato es renovable sin limitación alguna. Sin embargo, hay una elección parcial cada tres

violaciones a los derechos fundamentales en un Estado miembro. La codecisión se aplica a nuevos campos: empleo, política social, salud, libertad de circulación, mercado interno, transporte, medio ambiente, lucha contra el fraude, cooperación aduanera etc. En cuanto a la consulta, debe mencionarse que si bien es indispensable la opinión del PE sobre todas las propuestas de legislación, su opinión no crea obligaciones. Sin embargo, el Consejo no puede adoptar un reglamento sin que el Parlamento Europeo emita su opinión y, esto lleva consigo un peso político adicional para el Parlamento.

años, que afecta a ocho o siete Jueces y que puede conllevar la reducción del mandato de algunos de ellos.

La elección para Presidente del TJCE es por votación secreta y mayoría, misma que se realiza entre los Jueces. Los Abogados Generales no pueden ser candidatos, debido a las funciones encomendadas al Presidente. El mandato del Presidente tiene una duración de tres años y es susceptible de renovación. Entre las funciones del Presidente cabe destacar que dirige los trabajos y los servicios del TJCE, preside las vistas y las deliberaciones y tiene importantes competencias procesales durante el desarrollo de los recursos (Liñan, 2001: 96).

Abogados generales.

Los Abogados Generales, son también, miembros del TJCE y disponen de un estatuto idéntico al de los Jueces, aunque desempeñen diferentes funciones. Los requisitos personales exigidos coinciden con los de los Jueces y el procedimiento de designación es el mismo. Siendo el artículo 222 del TCE el que prevé que el TJCE estará asistido por ocho Abogados Generales, que fueron nueve hasta el 6 de octubre del año 2000 por motivos coyunturales derivados de la última ampliación de la Unión Europea (Liñan, 2001: 96).

Cada año el TJCE designa de entre los Abogados Generales un primer Abogado General, al que le incumbe distribuir los asuntos entre los Abogados Generales, después de que el Presidente haya designado al Juez ponente. Siendo la principal actividad de los Abogados Generales la presentación de conclusiones en todos los asuntos. Las conclusiones constituyen una propuesta motivada de solución del litigio, que el Abogado General presenta, con plena imparcialidad e independencia, al final de la fase oral y cuyo objetivo es facilitar la labor de los Jueces a la hora de elaborar la sentencia. Ahora bien, las conclusiones no producen ningún tipo de efectos para las partes en el litigio ni en relación con los terceros⁷³ (Liñan, 2001: 96).

⁷³ Las conclusiones suelen ayudar a comprender las resoluciones del TJCE que, en muchos casos, contienen una argumentación escueta. Constituyendo una pieza importante en el funcionamiento de un órgano jurisdiccional como el TJCE llamado a decidir en primera y única instancia y en cuyas sentencias no se admite la figura del voto particular.

Estatuto de los miembros.

El estatuto de los Jueces y Abogados Generales, está formado por una serie de derechos y obligaciones, destinados a asegurar la independencia e imparcialidad de los miembros del TJCE, que se regulan, en los Protocolos sobre el Estatuto del TJCE, anexos a los Tratados constitutivos de las tres Comunidades y, en el Reglamento de Procedimientos del TJCE de 19 de junio de 1991, modificado en varias ocasiones y cuyo texto refundido se ha publicado el 6 de marzo de 1999 (Liñan, 2001: 97).

Entre las obligaciones que deben asumir los miembros del TJCE destacan:

- 1) Prestar juramento en audiencia pública del TJCE, comprometiéndose a ejercer sus funciones en conciencia y con toda imparcialidad, así como guardar el secreto de las deliberaciones;
- 2) Los miembros del TJCE no pueden asumir ninguna función política o administrativa, ni tampoco ejercer actividades profesionales, sean o no remuneradas. Además tienen que residir en el país donde tiene su sede el TJCE, es decir, en Luxemburgo;
- 3) Los Jueces y Abogados Generales no pueden intervenir en ningún asunto en el que hubieran participado anteriormente de alguna forma (Liñan, 2001: 97).

Del mismo modo que tienen obligaciones, los miembros cuentan también con algunos derechos y beneficios que apuntalan la independencia e imparcialidad de los miembros del TJCE, destacando los siguientes beneficios:

- 1) Gozan de una inmunidad de jurisdicción total por cualquier tipo de acto cometido durante su mandato y de inmunidad respecto a los actos de carácter oficial, tras la finalización del mismo;
- 2) Otra prerrogativa de los miembros es la inamovilidad de su mandato, ya que sólo pueden ser relevados de sus funciones por decisión unánime de los demás miembros del TJCE, cuando consideren que no reúnen las condiciones requeridas o que han incumplido las obligaciones derivadas de su cargo; y
- 3) Los miembros del TJCE se benefician de los diferentes privilegios, beneficios y protecciones previstos con carácter general en el Protocolo sobre privilegios e inmunidades para todos los funcionarios y agentes comunitarios (Liñan, 2001: 97).

El Secretario.

En términos estrictos, el Secretario no es un miembro del TJCE, aunque por cortesía se le considere como tal en algunos efectos. Es nombrado con base en el artículo 224 del TCE que prevé que el TJCE nombre su Secretario y establezca el estatuto de éste. Es nombrado por los miembros del TJCE por un periodo de seis años y su mandato es susceptible de renovación. Para su elección se tiene en cuenta, la experiencia en materia judicial e internacional, los títulos universitarios, los conocimientos lingüísticos y las ocupaciones actuales y anteriores (Liñan, 2001: 97).

El Secretario desempeña importantes funciones en el seno del TJCE, tanto procesales como administrativas, destacando las siguientes:

- Tiene a su cargo, bajo la autoridad del Presidente, los servicios administrativos, la gestión financiera y la contabilidad;
- Es el responsable de los archivos, tiene la custodia de los sellos y se encarga de las publicaciones del Tribunal;
- Recibe y verifica la regularidad de las demandas;
- Es el responsable del Registro en el que se inscriben todos los escritos procesales y documentos complementarios;
- Se encarga de la recepción, transmisión y conservación de todos los documentos, así como de todas las comunicaciones de carácter procesal;
- Asiste a los miembros en el ejercicio de sus funciones y acude a las reuniones y a las vistas para levantar acta.

Organización y funcionamiento.

El Tribunal de Justicia tiene una considerable carga de trabajo, derivada del alto número de asuntos que llegan al mismo y, especialmente, de la complejidad técnica y jurídica de muchos de ellos, por lo tanto requiere de una ordenación minuciosa de la actividad jurisdiccional del Tribunal y la existencia de los necesarios servicios administrativos de apoyo.

La realización de las funciones jurisdiccionales aparecen reguladas en los párrafos segundo y tercero del artículo 221 del TCE, que dice lo siguiente⁷⁴:

«El Tribunal de Justicia se reunirá en sesión plenaria. No obstante, podrá constituir Salas compuestas por tres, cinco o siete jueces, con objeto de proceder a

⁷⁴ Para mayor información a este respecto puede consultar el Protocolo B sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea establecido en el Tratado de la Unión Europea.

determinadas diligencias de instrucción o de conocer en determinadas categorías de asuntos, en las condiciones previstas en un reglamento adoptado al respecto.

El Tribunal de Justicia se reunirá en sesión plenaria cuando lo solicite un Estado miembro o una Institución de la Comunidad que sea parte del proceso»

De acuerdo con lo anterior, el TJCE contaba con las siguientes formaciones jurisdiccionales: cuatro Salas de tres Jueces (pequeñas Salas), dos Salas de cinco Jueces (grandes Salas) y el Pleno. Tras la última ampliación de la Unión Europea, se han mantenido las mencionadas Salas y los nuevos Jueces se han afectado a ellas de manera que dos de las pequeñas Salas disponen de siete Jueces por cada una. El TJCE no había utilizado la posibilidad abierta con la ampliación de la UE realizada en 1995, de poner en funcionamiento Salas de siete jueces. El Pleno está compuesto por todos los Jueces que forman parte del Tribunal. Además, el TJCE utiliza, otra formación jurisdiccional, denominada pequeño Pleno, que se compone de 11 Jueces⁷⁵ (Liñan, 2001: 98).

Cuando el Tribunal es libre para decidir la formación adecuada: "el conocimiento de los asuntos es atribuido al Pleno, a una Sala de cinco o a una Sala de tres Jueces en función de la mayor o menor significación de las cuestiones que hayan de ser decididas y, en particular, de la existencia o inexistencia de precedentes que permitan o no considerar que existe una jurisprudencia bien establecida. Se considera que corresponde al Pleno la decisión de cuestiones de principio, a las Salas de cinco magistrados el desarrollo de la jurisprudencia y a las Salas de tres la aplicación de la jurisprudencia" (Rodríguez, 1993: 376).

Como es bien sabido que la mayor parte de los asuntos es atribuida a las Salas. El apartado 1 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, ha sido modificado con las reformas que se introdujeron en el Tratado de Amsterdam, para permitir al Tribunal atribuir a las Salas todos los asuntos, en la medida en que la dificultad o la importancia del caso o de las circunstancias particulares no requieran que el Tribunal decida en sesión plenaria (Liñan, 2001: 98).

⁷⁵ El artículo 15 de su Estatuto, establece que el TJCE sólo podrá deliberar válidamente en número impar. Esta regla es necesaria para evitar los empates en caso de votación, dado que el Presidente carece de voto de calidad en estos casos.[...] "La utilización de las Salas se ha ido generalizando a medida que el volumen del contencioso ante el TJCE ha ido aumentando. Lógicamente la atribución de los asuntos a Salas agiliza el trabajo del Tribunal, ya que no todos los Jueces deben participar en todos los asuntos y, además, reduce el plazo de resolución de los recursos dado que, por razones evidentes, las deliberaciones presentan menos dificultades en el seno de las Salas que en el Pleno. Tras la modificación introducida por el Tratado de Maastricht en el artículo 221 TCE, el Tribunal tiene libertad para determinar la atribución de los asuntos al Pleno o a las Salas, salvo que un Estado

6. Tribunal de Cuentas

Esta Institución, es considerada como la "conciencia financiera" de la Comunidad, fue creada en 1975 al establecer un régimen de financiación íntegra de las Comunidades mediante recursos propios. Por lo tanto, la autonomía financiera llevó a la intensificación del control financiero en la ejecución del presupuesto.

Se encarga de manera general de auditar los ingresos y egresos de la Unión en términos legales y financieros. El Tribunal de Cuentas, desde su creación hasta el TUE en 1992 fue, un órgano auxiliar de la co-autoridad presupuestaria comunitaria (Consejo y Parlamento Europeo). Pero con el Tratado de Maastricht, se eleva el rango institucional de este Tribunal al concedérsele mayores poderes para un total control sobre la legalidad y conformidad de los gastos comunitarios y del sistema financiero de la Comunidad Europea (Calvo, 1997: 85).

El Tribunal de Cuentas es un órgano permanente, que dispone de un aparato administrativo relevante. Su principal función es examinar y controlar la gestión del presupuesto de la Comunidad Europea⁷⁶. El Tribunal puede ampliar sus investigaciones en los Estados miembros, para las operaciones que dichos Estados efectúen, por cuenta de la Comunidad Europea.

"El Tribunal es una institución, de naturaleza administrativa y no judicial, que ejerce funciones de control externo de las cuentas y de consulta con plena independencia en el interés general de las Comunidades Europeas" (Mangas, 2001: 116). Del mismo modo ejerce sus tareas de control en función de las competencias del Parlamento Europeo y del Consejo.

Composición y nombramiento.

El Tribunal se compone de quince miembros nombrados para un periodo de seis años por el Consejo, mediante decisión unánime y previa consulta al Parlamento Europeo. La consulta a éste viene justificada por la competencia de esta institución en la adopción del presupuesto.

miembro o una Institución comunitaria que sean partes en el proceso soliciten expresamente la atribución del asunto al Pleno" (Liñan, 2001: 98).

⁷⁶ "El presupuesto comunitario, según el art. 1 del Reglamento financiero, es el acto que prevé y autoriza previamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades. Es, por lo tanto, un acto de previsión y de autorización y se rige por los siguientes principios: unidad, universalidad, anualidad, especialidad, publicidad, equilibrio y buena gestión" (Mangas, 2001: 110).

Los miembros del Tribunal de Cuentas son elegidos entre personalidades que han pertenecido en sus países respectivos a instituciones de control externo o que poseen una cualificación particular para esta función. Las cualidades personales que deben reunir los jueces del Tribunal de Cuentas son las de profesionalidad e independencia, comprometiéndose a ejercer sus funciones con dedicación exclusiva y permanente.

Los miembros del Tribunal de Cuentas, debido a las características que rodean el ejercicio de su misión y las cualidades que se exigen a sus miembros, gozan de un rango cuasi-institucional, semejante al que gozan los miembros de la Comisión o los magistrados del Tribunal de Justicia. Esto es con el fin, de garantizar su independencia de los intereses nacionales o particulares o de la presión de otras instituciones y su entrega a los intereses generales de la Comunidad (Mangas, 2001, 116).

Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas distribuye las atribuciones de control entre sus miembros. Cada miembro tiene responsabilidad directa de control de gastos e ingresos sobre ciertos sectores comunitarios y en algunas partes de las actividades del Tribunal mismo.

Misión.

La tarea de los miembros del Tribunal de Cuentas se dirige a fiscalizar la utilización del volumen presupuestario por organismos nacionales y comunitarios, no difiriendo de la que se encomienda a los tribunales de cuentas o instituciones similares en los Estados miembros.

Su principal función es la de ejercer el control sobre las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad. Examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen. El alcance del poder de control del Tribunal, se extiende también a las cuentas que estén fuera del presupuesto comunitario, es decir, al utilizado por organismos exteriores de las subvenciones comunitarias (Mangas, 2001, 116).

El resultado de la fiscalización del Tribunal de Cuentas es plasmado en el Informe Anual, que debe de realizarse después del cierre de cada ejercicio. La realización del mismo exige un comportamiento coordinado de las instituciones y órganos conforme a un calendario fijado por el reglamento financiero.

Por otro lado los Tratados de Maastricht y de Amsterdam han acentuado la finalidad de su función de control: el Tribunal de Cuentas debería presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes, presentando informes especiales.

“En el Tratado de Amsterdam se consideró preciso afianzar la cooperación entre las instituciones nacionales de control de Estados miembros y el Tribunal de Cuentas. El resto de las instituciones de la Comunidad deberían comunicar al Tribunal de Cuentas (a instancia de éste), cualquier información o documento que sea preciso para el cumplimiento de su misión” (Calvo, 1997: 85).

Recursos financieros.

La Unión obtiene sus recursos mediante la aplicación directa de las disposiciones comunitarias sobre la Política Agrícola Común y la Unión Aduanera a los importadores y a los productos comunitarios. Del mismo modo, existe también el arancel exterior común (AEC), que es el derecho de aduana que se percibe por la introducción en el territorio de la Unión de productos de terceros países⁷⁷ (Mangas, 2001: 111).

Otros métodos por los cuales, la UE obtiene recursos, son el Impuesto al valor agregado,⁷⁸ este resulta de la aplicación de un porcentaje uniforme al Producto Nacional Bruto (PNB) de toda la Comunidad, mediante este recurso cada Estado contribuye según su riqueza. También hay otros ingresos como son: el impuesto sobre las remuneraciones de los funcionarios, los intereses por demora, las multas y los ingresos por la venta de publicaciones y otros bienes.

⁷⁷ Estos ingresos se recaudan por los Estados miembros cuando se importan productos de terceros Estados en el territorio aduanero comunitario y se transfieren a una cuenta de la Unión Europea abierta en los Bancos nacionales centrales, deduciendo los Estados miembros un 10 por 100 por gastos de gestión. Los Estados, tienen unos plazos para transferir esos recursos que perciben a nombre y a cuenta de la Unión. Transcurrido el plazo, deben abonar intereses de retraso a la Comunidad sin que pueda haber causa que justifique el retraso, estas medidas las señalo en su momento el TJCE (Mangas, 2001: 111).

⁷⁸ El impuesto al valor agregado, se trata de un porcentaje sobre la base imponible del IVA recaudado por los Estados miembros. En términos generales, se trata de un impuesto nacional al consumo, regido por un conjunto de directivas comunitarias a los fines de armonización y por las leyes nacionales de transportación. Resulta evidente que los países con un elevado consumo y con una

CONCLUSIÓN

El propósito de esta investigación fue describir y comprender el proceso de unificación europea, teniendo como punto de partida el año de 1986, cuando se firma el Acta Única Europea, cerrando la misma en el año 2000, cuando se llevó a cabo el Tratado de Niza y enfatizando el papel institucional en el quehacer comunitario.

El origen del proceso unionista, parte desde la década de 1950, cuando los Estados europeos se encontraban en el desastre económico, todo ello como resultado de la Segunda Guerra Mundial. Fue así cuando se decidió crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, posteriormente se crearía la Comunidad Europea de la Energía Atómica y luego se dio la Comunidad Económica Europea.

La primera Comunidad empezó con seis Estados miembros, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Al darse la firma del Acta Única Europea el número de Estados que integraban la Comunidad era de 10 Estados y al formalizarse el Tratado de Maastricht ya se contaba con 12 miembros. Posteriormente alcanzó los 15 miembros y en la actualidad ya cuenta con 25 miembros.

La década de los ochenta, es un parteaguas en el proceso de unificación europea. Fue a principios de esos años cuando se intento llevar a cabo la Unión Europea, incluso se fijaron objetivos en diversos ámbitos, se hablaba de reforzar las Comunidades, ya se hablaba de las reformas de los Tratados,

Del mismo modo, ya se daban las iniciativas para sustituir el mercado único por un mercado interior que tuvo un plazo de transición hasta 1992. Igualmente, se planeaba la creación de una Unión Económica y Monetaria, junto con las directrices que ésta seguiría cuando se pusiera en marcha.

El Acta Única Europea realizó reformas institucionales importantes al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo otorgándoles nuevas competencias. Por lo tanto, dicha Acta, representó la primera gran reforma de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, aunque no se lograran materializar todas estas intenciones, los Estados miembros ya tenían la convicción de llevar a cabo este proyecto de

imposición fiscal indirecta elevada, se pueden ver perjudicados por esta imposición tributaria que deben girar a la Unión (Mangas, 2001: 111).

unificación, a la brevedad posible y si las condiciones imperantes eran las favorables.

También se puede agregar que a finales de los ochenta, ya se vivía un clima de incertidumbre en muchos de los países del bloque de Europa oriental, ese ambiente repercutía en gran manera a los países de la Comunidad Europea. Todas estas manifestaciones de inconformidad estaban dentro del contexto de rechazo a la Guerra Fría y del dominio de dos bloques de poder en las relaciones internacionales.

Por esa razón fue determinante la caída del muro de Berlín y del sistema socialista en el este de Europa, ante una nueva situación geopolítica y geoeconómica, se modificó la dinámica comunitaria hacia la aceleración de las reformas deseadas y planeadas anteriormente a dichos sucesos. Con la aparición de nuevas democracias en Europa y la reunificación alemana, se vio la posibilidad de avanzar en la unificación europea.

Fue así, como surgió el Tratado de la Unión Europea, representando una enorme serie de desafíos para la Comunidad Europea, ya que éste, no se limitó sólo al aspecto económico; sino que preveía avances hacia la unificación política. En este contexto, ya se percibía que iba a ser necesario una gran reforma a los Tratados constitutivos de las Comunidades.

Dichas reformas iban dirigidas al sistema institucional y su calidad democrática. Ya incluía una Unión Económica y Monetaria, con una moneda europea que entraría en vigor en 1999, en ella entrarían los países que hubieran cumplido los criterios de convergencia.

Del mismo modo, se habló por primera vez de un avance en el terreno político, al incluirse una Política Exterior y de Seguridad Común al igual que la Cooperación en Asuntos de Justicia e interior, estos temas eran muy controvertidos ya que implicaban la cesión de soberanía a instituciones supranacionales.

Los años noventa significaron un gran esfuerzo por parte de la Comunidad, para vencer los desafíos que tenían, en pos del ideal europeísta. En primer lugar, la ratificación del Tratado de la Unión Europea fue muy discutida y en segundo lugar, la aparición de crisis regionales y económicas que pusieron en duda la continuidad de dicho proceso. Sin embargo, el Tratado sí modificó y complementó los Tratados existentes.

Otra novedad que trajo consigo el Tratado de la Unión Europea, era que éste se sustentaba sobre tres pilares, de los cuales, el primero consistía en la supremacía

y vigencia de la Comunidad Europea; el segundo consistió en la Política Exterior y de Seguridad Común de carácter intergubernamental al igual que el tercer pilar; el de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

Ahora bien, el Tratado de la Unión Europea dejó una serie de lagunas que no pudo resolver, por lo que esos temas se tuvieron que recoger por la Conferencia Intergubernamental de 1996, para efectos de plantearlos en el Tratado de Amsterdam, que se suponía era la tercera gran reforma de los Tratados de la Comunidad Europea.

Sin embargo, el Tratado de Amsterdam, hacia mayor referencia al ámbito institucional de cara a la Unión Económica y Monetaria, la negociación de adhesión de nuevos Estados miembros y dotar a la Unión de mayor capacidad de acción en el exterior. En Amsterdam, se modificó también, la renumeración del Tratado de la Unión Europea, en todos los textos básicos, realizando una simplificación y codificación de la estructura de los Tratados.

El Tratado de Amsterdam, logró sacar la cooperación reforzada como uno de los grandes avances, pero en general, este Tratado dejó algunas deficiencias que posteriormente serían recogidas por el Tratado de Niza. Haciendo un breve balance, no fueron muchos los logros que obtuvo Amsterdam en comparación de Maastricht. Tal vez, esto fue porque el Tratado de la Unión Europea significaba el segundo portal de las reformas a los Tratados Constitutivos de las Comunidades. No fue así en Amsterdam, que representó la tercera gran reforma y se creía que iban a ser más espectaculares que las primeras dos y no sucedió de esa forma.

En cuanto a la estructura institucional, Amsterdam, se limitó a apoyar de manera directa lo que estaba relacionado con la Política Exterior y Seguridad Común, es decir, las cuestiones de la defensa y de las misiones de Petersberg; y por el otro lado, con la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, siendo en ésta donde el Tribunal de Justicia, tuvo que realizar mayores esfuerzos por optimizar la procuración de justicia y la cooperación en distintos ámbitos de la vida comunitaria. En fin, se puede decir que el Tratado de Amsterdam resultó positivo para la Cooperación en Justicia del Interior, ya que se consiguió un espacio común de libertad y justicia.

El Tratado de Niza por su parte, vino a reformar la estructura institucional que no se realizó en Amsterdam, todo ello, con el propósito de adaptarlas para la ampliación hacia el Este de Europa. Aun cuando ya estaba en operación la Unión

Económica y Monetaria, que era el logro de la integración económica; faltaba el aspecto más importante a decir de muchos, la unificación política y, se le agregaba la carga de la próxima ampliación, se hacia todavía más difícil, ya que implicaba una diversidad muy grande cultural y económicamente hablando, ya que los países que querían ingresar, ya estaban cumpliendo los criterios de adhesión.

Aquí cabe destacar, que el papel institucional jugó un papel muy importante, ya que había que prepararse para la ampliación. Del mismo modo, se negociaron los últimos detalles de las reformas institucionales, para el funcionamiento de estas con un mayor número de miembros.

El Tratado de Niza, representa hasta este momento otra de las reformas que se realizaron a los Tratados Constitutivos, cumpliendo con lo que se esperaba de él. La meta final de Niza fue preparar a la Unión Europea para el ingreso de nuevos miembros. Pero siempre había un factor que los Estados miembros eran muy renuentes a abordar: el factor político. Éste enciende los focos rojos de algunos países que se encuentran renuentes a profundizar más en el proceso de unificación europea, ya que implicaría mas pérdida de soberanía.

Realizando una breve analogía de los tres Tratados que trata esta investigación, sólo el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Niza, si realizaron un mayor número de reformas como les fue posible, el hecho radica en que cada Estado, persigue un interés nacional y se anteponen en muchos de los casos con el de otros países, hecho que ha entorpecido el avance en la unificación política. Otro factor de entorpecimiento, es la falta de credibilidad en las instituciones para que los Estados miembros les cedan soberanía y así de ese modo avanzar en la unificación.

Dentro de lo que cabe, vale la pena decir, que Niza si cumplió con lo que se le había encargado, ya que a nivel práctico y funcional se incluyeron muchos elementos destinados a satisfacer los desafíos de la ampliación, previendo que las instituciones operen con eficacia en una Unión ampliada y que se racionalizara el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, la razón de ser de la Comunidad Europea, es que fue creada bajo la perspectiva de no repetir nunca más, las atrocidades que se produjeron durante la Segunda Guerra Mundial, otro punto por el cual se justifica la creación de la Comunidad Europea, es que los ciudadanos "europeos" puedan vivir en paz, dotándolos de los medios necesarios para que construyan su bienestar y prosperidad. Vale la pena destacar que, en la nueva Unión ampliada con más de

400 millones de habitantes, representa el ejemplo más grande y próspero de integración regional del mundo, este hecho implica ya un gran significado.

Algo que se puede sacar en claro de todo esto es, que la Unión Europea ya ampliada, se sigue rigiendo por el Estado de derecho, unida en su diversidad y comprometida de lleno con los principios de libertad, democracia y estabilidad y, con la unión cada vez mayor de los pueblos. Podría ser fácil dar por supuestos estos principios y objetivos fundamentales, cuando uno se adentra en la polémica sobre los aspectos técnicos de la pertenencia a la Unión Europea, pero su importancia es muy clara y, por ello fue que se unieron diez nuevos Estados miembros, ya que comparten dichos valores y pertenecen a Europa.

Cada una de las ampliaciones ha tenido sus retos, pero esta última ha representado un logro sin antecedentes en todos los ámbitos, los países de Europea Central y Oriental, se convirtieron en sólidas democracias y en economías de mercado operando plenamente en periodo de tiempo relativamente breve. Dichos países fueron incitados por la perspectiva de adhesión a la Unión Europea, emprendieron reformas fundamentales y radicales a todos los niveles, con un sobresaliente esfuerzo y vigor, sorprendiendo a todos los Estados miembros.

Del mismo modo, comparando esta ampliación con las anteriores, los desafíos han sido considerables. Durante todo el tiempo transcurrido desde la primera ampliación en 1973, las competencias compartidas y la soberanía ocupan un margen mucho más amplio de políticas. Ofreciendo un extenso mercado interior, una Unión Monetaria y Económica con el euro como moneda común, el espacio de Schengen, que ha facilitado a los ciudadanos libertad interna de movimientos, una Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación en el ámbito de justicia interior.

Cumplir con los requisitos de adhesión a la Unión Europea, es una tarea complicada, que exige considerables esfuerzos en todos los niveles y, que los nuevos Estados miembros sólo han conseguido con un compromiso, liderazgo y una férrea convicción por todas las partes interesadas.

Otro de los compromisos "aparentemente inalcanzables" de la Unión Europea, es el de unificar a todo el continente europeo, hecho que ha logrado en un tiempo considerable. Ya que en las estrategias de preadhesión se plantearon las necesidades de cada uno de los candidatos, a los países se les ofreció un marco de asistencia financiera, en apoyo de los preparativos para la adhesión.

El compromiso de la Unión Europea con respecto a la adhesión culminó con éxito, porque salvaguardó el funcionamiento efectivo de la Unión ampliada. En diversas ocasiones a lo largo de las negociaciones de adhesión, por su resolución de no disolver toda la gama de principios, políticas, leyes, prácticas y obligaciones que constituyen el patrimonio o denominado *acervo comunitario*. Del mismo modo, facilitó una base sólida para una integración sin sobresalto de los nuevos Estados miembros.

En términos de desarrollo económico y social, los nuevos Estados, tienen que igualar a los otros Estados miembros con mayor antigüedad en la Comunidad Europea. Desde este punto de vista la adhesión se ve como un filtro o catalizador, para generar prosperidad e incrementar la solidaridad entre dichos Estados.

Por lo anterior, los nuevos Estados miembros se beneficiarán de la asistencia estructural de la Unión Europea. Sin embargo, la adhesión significa más que dinero: vale la pena resaltar el progreso alcanzado por España y Portugal que a casi veinte años de adhesión, se puede observar como la unión implicó un positivo cambio político, democrático, social y económico.

Con respecto a lo señalado anteriormente, el ejemplo de esos dos países se puede aplicar a todos aquellos que ingresaron después de ellos, no tiene que ser diferente para a los nuevos integrantes de la Unión Europea.

Lo que vendría a culminar con todo el proceso de unificación de Europa sería el surgimiento de una Constitución europea, esto significaría para la Unión un importante punto de inflexión. Todo esto teniendo en cuenta que exista la suficiente voluntad política, la responsabilidad y la resolución necesaria para actuar en busca de los mejores intereses de la Unión Europea y el futuro de Europa.

Por otro lado, se ha previsto el buen funcionamiento de las instituciones en una Unión Europea ampliada, a nivel práctico y funcional todas esas disposiciones ya se venían señalando en los diversos Tratados, como Ámsterdam y Niza, se incluyeron los elementos a satisfacer los desafíos de la ampliación. El punto crítico radicaba siempre en la racionalización del proceso de toma de decisiones.

Por lo anterior, los países candidatos a pertenecer a la Unión Europea, antes de ingresar de lleno a la Comunidad, participaban en todos los niveles, en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y en el Parlamento Europeo como observadores activos. Dicha práctica ha sido inestimable para cuantos han participado en ella.

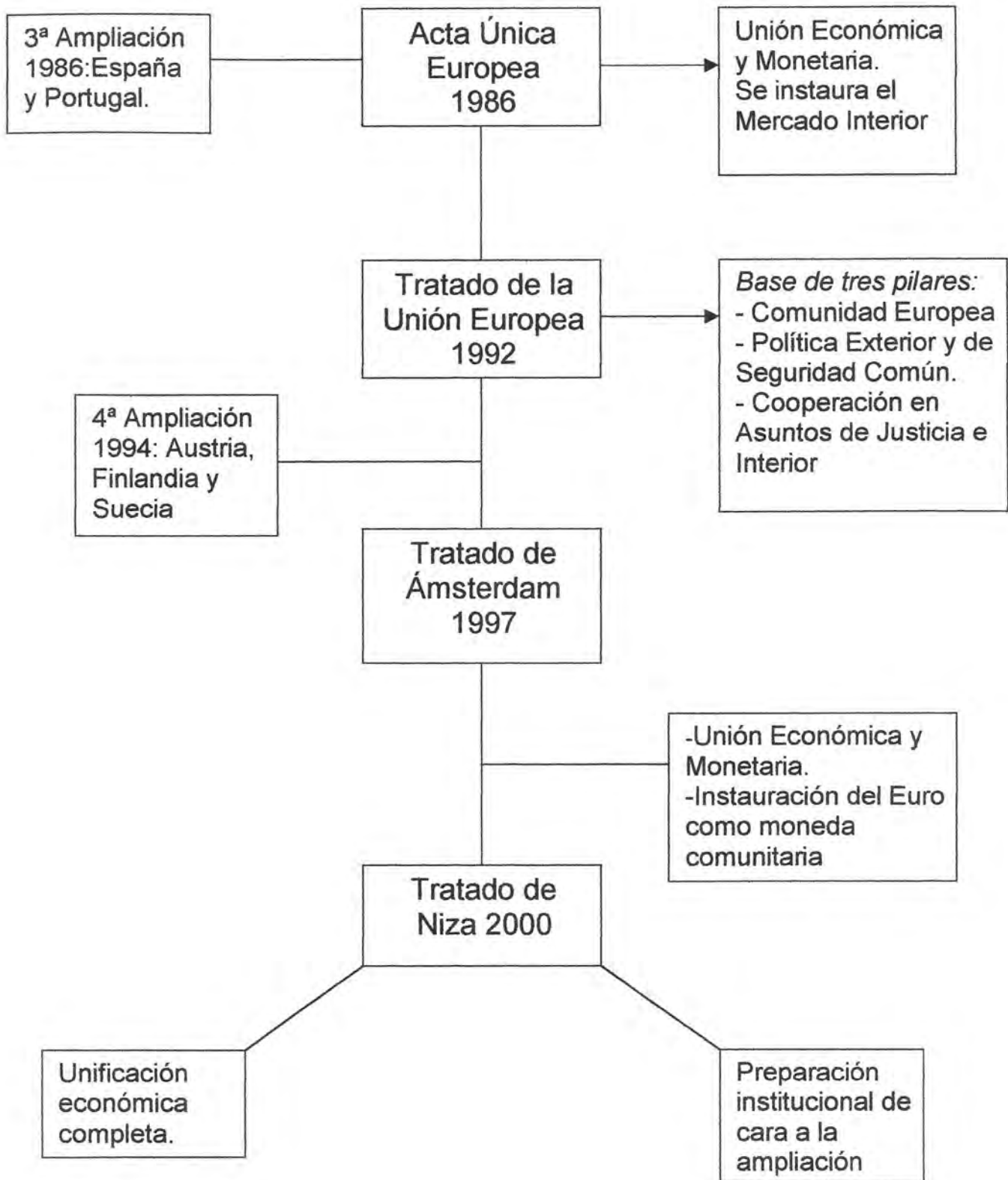
Del mismo modo, la Unión Europea en su compromiso de no tolerar nuevas líneas divisorias en Europa, trata de inducir al fomento de la estabilidad y la prosperidad más allá de las nuevas fronteras de la Unión, tanto al este como al sur. Por esa razón, surgió la política de desarrollo y cooperación de la Unión Europea.

En concreto, el proceso de unificación europea ha estado caracterizado por logros y fracasos, pero a medida que los supera, se va avanzando en una Unión más vinculada y homogénea. Que hace pensar a la brevedad, unos años más se pueda dar la esperada *Unión Política*, no con todos los miembros que se encuentran ahora, muchos de ellos permanecerán y otros serán partícipes de los asuntos comerciales, en calidad de socios o Estados asociados. Pero sin duda, para que se de eso habrá de ser necesaria mucha madurez política.



Mapa de la Unión Europea

Fuente: Sitio de la Unión Europea sección de mapas e imágenes.



Fuente: Propia

FUENTES CONSULTADAS

- Ahijado, Quintillan Manuel.
1990 *Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Madrid, Pirámide, 339 p.
- Ambrosius, Gerold.
2001 *El espacio económico europeo. El final de las economías nacionales*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 226 p.
- Bainbridge, Timothy and Timothy Teasdale.
1996 *The Penguin Companion to European Union*, London, Penguin Books.
- Beneyto, José María y Belén Becerril Atienza.
2001 "El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea", en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (eds.), *Historia de la integración europea, España, Ariel Estudios Europeos*, 293 p.
- Besné Mañero, R., Canedo Arrillaga, J. R. y Pérez de las Heras, B.
1998 *La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- Briggs, Assa y Clavin Patricia.
1997 *Historia contemporánea de Europa, 1789-1989*. Londres, Crítica, 447 p.
- Brunet, Ferran.
1999 *Curso de integración europea*, Madrid, Alianza, 777 p.
- Budge, Ian y Newton Kenneth.
2001 *La política de la nueva Europa: del Atlántico a los Urales*, Madrid, Akal, 590 p.
- Calvo, Homero Antonia.
1997 *La organización de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 469 p.
- Closa, Carlos.
1997 *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid, Estudios Complutenses, 182 p.
- De Areilza, Carvajal José María.
1996 *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis, 80 p.
- Elías, Joan.
2000 "Nacimiento y evolución histórica de la Unión Europea", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions universitat de Barcelona, 551 p.

"La Unión Europea: Balance de 40 años de integración económica", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions universitat de Barcelona, 551 p.

Emerson, Michael.

El nuevo mapa de Europa, Londres, Alianza, 359 p.

Galloway, David.

2001 *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of power in the EU*, Great Britain, Sheffield Academic Press, 232 p.

García-Durán, Patricia.

2001 "La Política de Cohesión Económica y Social Comunitaria", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions universitat de Barcelona, 551 p.

"La quinta ampliación de la Unión Europea", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.

Gómez, Sánchez Yolanda.

2000 *La Unión Europea en sus documentos*, Madrid, Boletín Oficial de Estado, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 69 p.

Green, Cowles Maria and Michael Smith.

2000 *The State of the European Union: Risks, reform, resistance, and Revival*, Vol. 5, New York, Oxford University Press, 452 p.

Laqueur, Walter.

1994 *La Europa de nuestro tiempo: desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los 90*, Argentina, Vergara, 567 p.

Liñan, Nogueras Diego.

2001 "El Consejo Europeo", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"El Tribunal de Justicia: organización y funcionamiento", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"La política exterior y de seguridad común", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"El espacio de libertad, seguridad y justicia", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

Mangas, Martín Araceli.

2001 "El proceso histórico", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"La Unión Europea", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"El sistema institucional", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"La Comisión", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"El Consejo", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"El Parlamento Europeo", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"La financiación de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

"Ciudadanía de la Unión y su estatuto", en Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Mc Graw Hill y Ciencias jurídicas, 409 p.

Martín de la Guardia, Ricardo.

2001 "El reto finisecular: el proyecto de ampliación de la Unión Europea a los países de la antigua Europa del Este", en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (eds.), *Historia de la integración europea, España, Ariel Estudios Europeos*, 293 p.

Martínez, Xavier.

2001 "La política común de transportes", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.

Millet, Montserrat.

2001 "Las instituciones comunitarias", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.

- "La construcción política europea", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.
- Millet, Montserrat y Joan Elias.
2001 "El mercado interior europeo", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.
- Millet, Montserrat y Patricia García-Durán.
2001 "El Tratado de Niza", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.
- Muns, Joaquim.
2001 "La Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.
- Ortega, Juan.
2001 "Política industrial en la Comunidad Europea", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.
- Pérez-Bustamante, Rogelio y Elena Conde.
1999 *La unión política europea: 1969-1999*, Madrid, Dykinson, 125 p.
- Prodi, Romano.
1999 *Una idea de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 191 p.
- Robertson, A.H.,
1996 *European Institutions: cooperation, integration and unification*, London, Stevens & Sons Limited, 133 p.
- Rodríguez Iglesias, G. C.
1993 "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en G. C. Rodríguez Iglesias y Diego Liñan Noguerras (dirs.): *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993.
- Rovira, Guillen.
2001 "La política social de la Unión Europea", en Joaquim Muns (eds.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 551 p.
- Schulze, Hagen.
1994 *Estado y nación en Europa*, Barcelona, Crítica, 295 p.
- Stirk, Peter.
1996 *History of European Integration. Since 1914*, London, Redwood Book Editorial.

Tamames, Ramón.
1999 *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 822 p.

Otras fuentes

Comité Económico y Social de 1993, dictámenes y resoluciones.

Conferencia Intergubernamental de 1996. Informe del Grupo de Reflexión, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 1995.

Conferencia Intergubernamental de 2000. Consejo de la Unión Europea, Niza, 2000. Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Diccionario Larousse Multimedia Enciclopédico, 2000.

Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, volume II, <http://www.eu.int/>

Sistema Monetario Europeo

Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Tratado de la Comunidad Económica Europea.

Tratado del Acta Única Europea.

Tratado de Maastricht o de la Unión Europea.

Tratado de Amsterdam.

Tratado de Niza.

Glosario de términos de la Integración Europea
(www.europa.int/ue.index/glosary.htm).

Glosario de términos de la Integración Europea:
"http://clio.rediris.es/udidactica/glosario.htm"

Tratado de Niza, Memorandum explicativo. <http://www.uned.es/dcpa/Doctorado/Torreblanca/Cursodoc2003/tercerasesion/memorandum%20MAE-Niza.pdf>.

Sitio oficial de la Unión Europea. <http://www.eu.int/>