

LA UNION EUROPEA. LA CONVERGENCIA DE LOS ESTADOS NACIONALES

Francisco Aldecoa Luzarraga

1. Consideraciones Generales

La Unión Europea es una idea, un proyecto y en parte una realidad, a partir de la entrada en vigor el primero de noviembre de 1993 del Tratado de Unión Europea. Este proceso tridimensional es consecuencia de la convergencia de los Estados Nacionales a partir, especialmente, de la finalización de la Segunda Guerra Mundial

La ponencia tiene como objeto analizar los elementos fundamentales del proceso de construcción europea y de fijar los elementos estructurales que posibilitan la transformación de Comunidad Europea en Unión Europea, así como las fases de este proceso y los elementos constitutivos de la Unión Europea que viene.

2. El proceso de construcción comunitaria

La idea tiene sus raíces más profundas en el Renacimiento, durante generaciones ha sido aspiración de filósofos, estadistas, poetas y de amplios movimientos sociales a partir de la II Guerra Mundial. El proyecto surge apenas unos años después de terminada la guerra más cruenta que habían mantenido los estados europeos. Fue iniciado mediante un

método de trabajo económico, poniendo en común bajo una única autoridad la producción de dos elementos estratégicos claves: el carbón y el acero.

Después vendrá la consecución del mercado común con la instauración de las cuatro libertades fundamentales y la formulación sucesiva de las políticas comunes administradas por las instituciones comunitarias. En poco tiempo se obtienen resultados económicos notables, y, antes de finalizar la década de los 70, se cumplen los calendarios previstos de forma anticipada, produciendo un efecto demostración en aquellos países que habían sido invitados y no quisieron participar por considerar que era un proyecto utópico.

Sin embargo, a lo largo de los años 70 y la primera mitad de los años 80 se produce un estancamiento y desilusión progresivos como consecuencia de la crisis energética y económica del 73; el agravamiento de las tensiones internacionales e, incluso, de la Guerra Fría. En muchos sectores se entendía que la Comunidad estaba en una profunda crisis y se decía que Europa había perdido el tren de la historia.

En este contexto surge la necesidad de transformar la Comunidad Europea en Unión Europea. Será el Parlamento Europeo elegido por primera vez por sufragio universal el que patrocine el proyecto de cambio, modelo de la Comunidad por el modelo de la Unión.

3. La Unión Europea. La búsqueda de un nuevo modelo

El origen de la Unión Europea está en la transformación de la Comunidad Europea a través de un proceso de mutación que tendrá su fundamento en la propuesta del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo elegido por sufragio universal en 1979 al convertirse en conciencia europea, es el que hace que los Europeos nos enfrentemos con nuestros propios problemas radicales. Por tanto será el Parlamento Europeo el definidor de lo que se entiende por Unión Europea al aprobar el 14 de febrero de 1984 el Proyecto de Tratado de Unión Europea que aportará un nuevo esquema político para la construcción comunitaria e indudablemente, inspirará los cambios estructurales que surgirán a continuación.

4. Fases de la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea

Este proceso de mutación, es decir de cambio de naturaleza económica por una naturaleza política, va a tener cinco fases:

- a) La definición del modelo de la Unión que se realiza especialmente a través de la citada resolución del Parlamento Europeo del 14 de febrero de 1984, en la que se establecen las bases de las condiciones que tiene que reunir la comunidad para convertirse en Unión.
- b) La puesta en práctica de una reforma de mínimos establecida por vía intergubernamental a través del Acta Unica Europea aprobada en 1986 y que supone una mínima reforma institucional estratégica, una ampliación de competencias y la formalización del sistema de cooperación política. Al mismo tiempo se pondrá en marcha la estrategia del mercado interior para 1992. En el Acta Unica Europea aparece por vez primera la Unión Europea como objetivo; y con su vigencia se inicia la transformación de Comunidad en Unión.
- c) El Tratado de Unión Europea establece la naturaleza política de la Unión, Esta etapa supone un salto cualitativo ya que se transforma la Comunidad, basada en la integración económica y la cooperación política, en una Unión de naturaleza política. Esta se realiza a través del reforzamiento del sistema institucional único, la creación de una ciudadanía de la Unión, el establecimiento de la Unión económica y monetaria como elemento fundamental que refuerza el desarrollo de la unión política a plazo fijo, así como el aumento de las políticas públicas incluida la política exterior.
- d) En el Tratado de Amsterdam se desarrolla y se consolida esta naturaleza política a través de el reconocimiento de un sistema de seguridad y libertades, el establecimiento de un giro social y la profundización de la política exterior común entre otros elementos que a continuación explicaremos.
- e) En el Tratado de Amsterdam se fija un plazo de cinco años para la reforma y diversas fuerzas políticas y movimiento sociales como el Movimiento Europeo, están ya planteando propuestas sobre la profundización de la Unión Europea y la consolidación de la convergencia de los Estados Nacionales.

5. Los elementos estructurales de convergencia en la Unión Europea

La transformación de la Comunidad Europea en Unión Europea se basa en la resolución de cinco problemas estructurales básicos a los que hay que dar respuesta; y cuya resolución exigía una transformación en profundidad. Estos son:

- a) La cuestión de la legitimidad **democrática**. Este problema conocido actualmente con el nombre de déficit democrático plantea el problema de la falta de legitimidad del conjunto del sistema institucional comunitario, ya que no había una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. También se expresa en la insuficiente protección de los derechos fundamentales, produciéndose la paradoja de que la Unión no admitía en su seno a un Estado que tuviera un sistema de gobierno similar al que tenía la propia Comunidad.
- b) La falta de **eficiencia** económica se refiere a la falta de competitividad internacional del conjunto del sistema que había ido deteriorándose a lo largo de los años 80.
- c) La **ineficacia** del proceso de toma de decisiones. La Comunidad decidía tarde y mal, produciéndose en algunas ocasiones una auténtica parálisis, especialmente como consecuencia de la exigencia de la unanimidad en el seno del Consejo.
- d) La falta de **solidaridad** que se refleja entre:
 - a- Los distintos sectores sociales
 - b- Las regiones
 - c- Los estados del norte y del sur
 - d- Las generaciones
 - e- Los Estados Comunitarios.

La resolución de la primera será el origen y desarrollo de la política social, de la segunda, la política regional a través de los fondos estructurales; de la tercera, política de cooperación al desarrollo; de la cuarta, la solución se plantea especialmente a través de la política de medio ambiente, aunque incidirá también la convergencia presupuestaria; y, la quinta, se afronta mediante la política de cohesión.

- e) La **presencia en el Mundo**. Esta será una de las cuestiones más deba-

tidas. Se entiende que la Comunidad no ha de ser un sujeto pasivo de las Relaciones Internacionales sino que debe ser un actor de las mismas. Para ello habrá que dotar a la Comunidad de los instrumentos necesarios para conseguir una posición común y una actuación en común en los aspectos internacionales.

6. La naturaleza política de la Unión. Expresión de su convergencia

El Tratado de Maastrich establece que la Unión es una nueva etapa en el proceso de construcción comunitaria, con un antes -la Comunidad Europea- y un después, los distintos pasos que hay que dar hasta conseguir una Unión Europea completa. La Unión se fundamenta precisamente en la resolución de los cinco problemas estructurales de la construcción comunitaria que hemos planteado anteriormente. Lo hace mediante un enfoque global que evoca claramente la vocación federal y el carácter político que impregna todo el Tratado y que, especialmente está comprendido en su artículo A, donde se indica que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos. Esta vocación federal se desprende también de los objetivos enunciados en el artículo B, más propios de un Estado que de una organización internacional. La naturaleza política de la Unión se desprende del hecho de que ninguno de los ámbitos tradicionales y más modernos de acción estatal se encuentran hoy en día fuera del campo de actuación de la Unión.

Entre las expresiones de naturaleza política del Tratado, podemos fijar, las siguientes:

- a) La consolidación del Marco institucional único, recogido en el artículo C
- b) El reconocimiento de la ciudadanía de la Unión al introducir una dimensión humana que trasciende el enfoque económico que tradicionalmente ha conducido el proceso de integración.
- c) La inevitabilidad de la Unión Económica y Monetaria, que significa un paso más en la consolidación del mercado interior, estableciéndose la decisión en última instancia de acuñar una moneda única a través de un único banco central a más tardar en 1999. La moneda única es el elemento federalizador y federalizante por excelencia.

- d) El reconocimiento político de las regiones. Hasta entonces la Comunidad era una comunidad de Estado en la que no existía ningún reconocimiento a las regiones, más que pasivo. En el Tratado se establecen al menos tres elementos nuevos: el reconocimiento del principio de subsidiariedad, el establecimiento del Comité de las Regiones y la consolidación de la participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones en el seno del Consejo.
- e) La ampliación de competencias de la Unión. Especialmente en asuntos sociales y la libre circulación de personas. Junto al desarrollo de estas políticas comunitarias el Tratado establece a través de un segundo y tercer pilar, una política exterior y de seguridad común (PESC) y una cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

7. El tratado de Amsterdam. Un pequeño gran paso

Sin embargo, hay que resaltar un aspecto sustantivo que diferencia a esta Conferencia Integubernamental respecto a las dos anteriores del 1985 y 1991: la gran participación de distintos actores sociales y de la opinión pública en la presentación de propuestas en la CIG. Posiblemente, esta participación de la sociedad civil, de cientos de ONGs, que reclamaban o exigían un artículo en el Tratado que recogiera sus aspiraciones, ha generado unas grandes expectativas que explican gran parte de la decepción.

A pesar de ello, la reforma aporta más elementos potencialmente innovadores que los que los medios de comunicación han recogido. Aunque poco llamativos permiten continuar con la profundización iniciada en 1985. Precisamente, como ocurrió con el Acta Unica Europea que pasó prácticamente desapercibida ante la opinión pública, pero que posibilitó una reforma sin precedentes.

Del análisis de los cinco elementos de la Unión Europea analizados anterioremes se desprende:

Democracia: avanza en dos direcciones, en el desarrollo del reconocimiento a través de la incorporación del artículo F.1, protección (establecimiento de un sistema de sanciones para casos de incumplimiento) y garantía mediante la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea de los Derechos Humanos.

Por otro lado, en el papel de Parlamento se refuerza ya que, desaparece el sistema de cooperación a favor del de codecisión. Y éste a su vez mejora al desaparecer la tercera lectura y establecerse una auténtica paridad legislativa.

Eficiencia: los avances sustantivos no aparecen en la reforma propiamente dicha, sino como consecuencia del Pacto de Estabilidad que consolida el euro como instrumento que permite una mayor competitividad internacional.

Eficacia: mejoran los sistemas de toma de decisiones de forma sustantiva en el Primer Pilar y también en los otros dos. Sobre todo en el Tercero, incluso incorporándose gran parte de él al Primero aunque no de forma automática sino una vez transcurridos cinco años. Y, especialmente, se establece un sistema para los Estados que quieran seguir avanzando a través de la denominada integración reforzada.

Presencia en el mundo: se crean algunos instrumentos que permiten una Política Exterior más coherente y efectiva, dotando a la Unión de personalidad jurídica parcial, la célula de análisis y gestión de crisis, Mr. o Mrs, PESC, vínculo con la UEO, acciones Pettersberg...

Solidaridad: es el tema estrella; con la incorporación del protocolo social mejorado, para todos, y, especialmente, con la aparición de la política de empleo con objeto de reducir el paro e, incluso, la utilización de nuevos fondos para conseguir el objetivo.

¿Porqué se establece el proceso de reforma? Desde un punto de vista formal, porque así lo recoge en artículo N del Tratado de la Unión y, desde el punto de vista material, porque así lo exige el proceso de reforma profunda iniciada en 1993 y los cambios producidos en la sociedad internacional.

¿Para qué se reforma? Para que a través del Tratado reformado pueda consolidarse una Unión Europea capaz de hacer frente a cuatro grandes desafíos: la Unión Monetaria para 1999, la ampliación a veintiséis a partir del 2003, las perspectivas financieras del próximo siglo y las negociaciones sobre seguridad en marcha.

¿Cuáles son los retos concretos a los que se enfrentaba la Conferencia Intergubernamental cuando se inició hace ahora poco más de un año? A tres grandes retos: acercar Europa al ciudadano, reformar el sistema insti-

tucional para hacer posible la ampliación y, dotar de más coherencia y efectividad a la política exterior común con objeto de que la Unión pueda desempeñar el liderazgo que le corresponde.

A mi juicio creo que hay que felicitarse por la forma de resolver el primer objetivo, así como constatar el fracaso en la resolución del segundo y subrayar la posibilidad abierta de desarrollar la consecución del tercer objetivo en función de su aplicación.

¿Porqué las felicitaciones? Porque se produce un giro social sin precedentes al establecer un nuevo capítulo sobre empleo, al incorporarse el protocolo social mejorado para todos y no sólo para catorce países. Porque en materia de derechos humanos se establece un sistema de protección y garantías jurisdiccionales ante el Tribunal de Luxemburgo en la medida en que se incorpora la jurisdicción del Tribunal en la aplicación del Convenio de Roma estableciendo un sistema de sanciones en caso de violación grave y persistente de los derechos humanos, y añadiendo además una declaración sobre la abolición de la pena de muerte. Por otro lado, prácticamente se comunitariza gran parte del Tercer Pilar aunque sin transferencia automática.

8. Conclusión

Se han cumplido los 40 años de la firma del Tratado de Roma, por el que constituye la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica y 46 desde la constitución de la CECA. La situación de la Europa de hoy es cualitativamente diferente a la de aquel entonces. No sólo porque se ha doblado la población y se ha pasado de 6 a 15 estados miembros sino, fundamentalmente, porque el proceso de construcción europea se ha consolidado y ha producido el periodo más largo y profundo de paz y libertad en la historia de Europa.

Desde el punto de vista teórico lo más relevante de este proceso es la aplicación de una nueva noción de soberanía, la soberanía compartida, que ha permitido consolidar un "proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa", como ya recogía el Tratado de Roma en su preámbulo y el Tratado de Maastrich enfatizaba.

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos se establece un sistema de protección y garantías jurisdiccionales sin precedentes, como no existe en ningún otro grupo de Estados en la Sociedad Internacional

Desde el punto de vista económico se ha pasado de una economía devastada por la guerra, a ergirse en primer bloque económico mundial, en el cual se han sentado las bases para poder implantar la moneda única para dentro de unos meses.

Desde el punto de vista social, se ha consolidado un modelo propio, el del Estado del bienestar distinto de otros modelos capitalistas. En este caso de rostro humano, asentado sobre desarrolladas clases medias y con fuertes políticas públicas en materia de bienestar social.

Y, desde el punto de vista político, se ha pasado de una comunidad de Estados a una Unión de naturaleza política, en la que el todo prima sobre cada una de las partes que lo conforman. Su desarrollo permitirá el reconocimiento de otras entidades políticas además de los Estados.

Por todo ello nos permite vislumbrar el futuro con optimismo a pesar de que constantemente se insista en resaltar la mala salud de la Unión en los análisis del día a día, y la falta de una convergencia profunda. Sin embargo, si analizamos desde una perspectiva de casi medio siglo las cosas se ven de forma distinta. Descubrimos que el proceso de construcción comunitario es una de las obras humanas más impresionante y más sólidas, "de hierro" del final del siglo, inspirado y fundamentado en valores e intereses comunes.