

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

*“Cumplimos 5 años de trabajo”*

# 50 aniversario de la conformación de la Unión Europea

---

Arturo Maldonado Tapia  
Jesica Otero Mora

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 22

Octubre de 2007

.....  
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.



## **Comité del CESOP Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

## **Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre  
Director General

Arturo Maldonado Tapia  
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega  
Director de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz  
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Rafael Ante Valencia  
Efrén Arellano Trejo  
Sandra Espinosa Morales  
José de Jesús González Rodríguez  
Nora León Rebollo  
María Guadalupe Martínez Anchondo  
Mariela Monroy Juárez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado  
Sara María Ochoa León  
Edgar Pacheco Barajas  
César Augusto Rodríguez Gómez  
Oscar Rodríguez Olvera  
Octavio Ruiz Chávez  
Investigadores

Elizabeth Perdomo Reyes  
Coeditora

Alejandro López Morcillo  
Editor

# 50 aniversario de la conformación de la Unión Europea

---

Arturo Maldonado Tapia  
Jesica Otero Mora

## Antecedentes

El 25 de marzo de 2007 se conmemoró el 50 aniversario de la firma del Tratado de Roma, que dio origen a la Unión Europea.

Se trata sin duda de un hecho histórico de gran trascendencia, por lo cual el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, considera oportuno elaborar un análisis para que los interesados en los temas internacionales más relevantes tengan una visión más amplia sobre los antecedentes de dicho tratado y cómo funciona actualmente.

Al respecto, recordemos que las raíces históricas de la Unión Europea se remontan al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando los europeos estaban decididos a evitar que semejante matanza y destrucción pudiera volver a repetirse.

Luego de la guerra, Europa quedó dividida en Este y Oeste, dando comienzo a los cuarenta años de la guerra fría. Fue en este contexto que, en 1949, las naciones de Europa Occiden-

tal crearon el Consejo de Europa, que constituiría un primer paso hacia la cooperación; no obstante que seis de esos países se propusieron llegar más lejos.

Fue gracias a ello que en marzo de 1957 se suscribieron en Roma dos tratados que daban existencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de la Energía Atómica (Euratom).<sup>1</sup> Los firmantes del histórico acuerdo fueron Christian Pineau por Francia; Joseph Luns por los Países Bajos; Paul Henri Spaak por Bélgica; Joseph Bech por Luxemburgo; Antonio Segni por Italia; y Konrad Adenauer por la República Federal de Alemania.

La ratificación del Tratado de Roma por los parlamentos de “los Seis” tuvo lugar en los meses siguientes y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

El tratado que instituía la CEE afirmaba en su preámbulo que los Estados signatarios estaban “determinados a establecer los fundamentos de una unión

<sup>1</sup> Rafael Puyol, *La Unión Europea*, Síntesis, p. 175.

sin fisuras más estrecha entre los países europeos”.<sup>2</sup>

De esta forma, quedaba claramente afirmado el objetivo político de integración progresiva entre los diversos países miembros.

En la práctica, lo que se creó básicamente fue una unión aduanera, de ahí que la CEE fue conocida popularmente como el “Mercado Común”, donde se acordó un proceso transitorio de 12 años para la total supresión arancelaria entre los países miembros.

Ante el éxito económico, que trajo la mayor fluidez de los intercambios comerciales, el plazo transitorio se acordó y el 1 de julio de 1968 se suprimieron todos los aranceles internos entre los Estados comunitarios.<sup>3</sup> Al mismo tiempo se adoptó un arancel aduanero común para todos los productos procedentes de terceros países. Este mercado común afectaba en realidad exclusivamente a la libre circulación de bienes; aunque el libre movimiento de personas, capitales y servicios siguió sufriendo importantes limitaciones.

En realidad habría que esperar al Acta Única de 1987 para que se diera el impulso definitivo que llevó a que en 1992 se estableciera un mercado unificado.

El otro elemento esencial de lo acordado en Roma fue la adopción de una política agrícola común (PAC). Particularmente la PAC establecía la libertad de circulación de los productos agrí-

colas dentro de la CEE y la adopción de políticas fuertemente proteccionistas, que garantizaban a los agricultores europeos un nivel de ingresos suficiente al evitar la competencia de productos de terceros países y mediante la subvención a los precios agrícolas.<sup>4</sup>

Con el objetivo de financiar la PAC, se creó, en 1962, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). En este punto, cabe resaltar que la PAC sigue absorbiendo la mayor parte del presupuesto comunitario y es uno de los aspectos más necesitados de reforma.

El Tratado de Roma también estableció la prohibición de monopolios, algunas políticas comunes en transportes, y la concesión de algunos privilegios comerciales a los territorios coloniales de los Estados miembros.

El Tratado de Roma significó el triunfo de lo que se conoce como tesis “funcionalistas”,<sup>5</sup> representadas por Jean Monnet.

<sup>4</sup> Ernest Reig, *La política agraria de la Comunidad Económica Europea: repercusiones internacionales*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, p. 99.

<sup>5</sup> La concepción *funcionalista* se gestó en los círculos de los altos funcionarios y su expresión más genuina es la obra de Jean Monnet, como se observa en el Plan Schuman, Euratom, entre otras. Monnet planteaba que era ilusorio pretender crear de una sola vez un edificio institucional completo, como lo sugerían los federalistas, porque ello suscitaría en los Estados tantas reticencias como para hacer que cualquier iniciativa de este tipo fracasara. Los ánimos no estaban lo suficientemente maduros como para admitir excesivas cesiones de soberanía estrellándose contra las susceptibilidades nacionales, vivas aún al finalizar la Segunda Guerra. Para lograr el éxito era preciso limitarse a objetivos concretos y crear un mecanismo de decisión conjunta, que poco a poco fuera recibiendo nuevas competencias.

<sup>2</sup> www.europa.eu. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tratado CEE-texto original. 2/Abril/2007, 10:49 a.m.

<sup>3</sup> Alonso Luis Norberto González, *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Tecnos, 2004, p. 80.

Ante la imposibilidad de acceder de manera inmediata a una unión política demostrada en el fracaso de la CED, la nueva estrategia buscó un proceso de integración que fuera afectando poco a poco a diversos sectores económicos de forma gradual, y que fuera creando instituciones supranacionales en las cuales los Estados paulatinamente cederían competencias económicas, administrativas y, en último caso, políticas.

En ese sentido, la CEE creó una serie de instituciones como la Comisión; el Consejo; la Asamblea Europea (posteriormente el Parlamento Europeo); el Tribunal de Justicia; y el Comité Económico Social, cuyas competencias se irían ampliando y matizando en los diversos acuerdos y tratados que modificaron en los años posteriores el Tratado de Roma.

Se buscaba, en definitiva, iniciar un proceso en el que la progresiva integración económica forjara el camino al objetivo final de la unión política, unión que quedaba planteada como un objetivo a largo plazo.

Tres fueron los principales problemas con los que comenzó la CEE, ante el hecho de que un país con el peso político y económico del Reino Unido se mantuviera al margen en este proceso de integración, ya que los británicos se negaron a ingresar por diversos motivos. El primero, dada la importancia de sus lazos comerciales y políticos con sus colonias y ex colonias agrupadas en la *Commonwealth*; el segundo, por su negativa a ingresar en una unión aduanera.

Londres estaba a favor de que se creara una zona de libre cambio en la cual se

abolieran los derechos de aduana internos, pero en la que cada país tuviera libertad para determinar sus propios aranceles respecto a terceros países.

El tercer motivo fue la nula voluntad británica de estar en un proyecto en el que a largo plazo se planteaba cierta cesión de soberanía de cada Estado en beneficio de instituciones supranacionales europeas; es decir, los británicos se encontraban muy lejos del objetivo de lograr una unidad política europea.

Tras el fracaso de las negociaciones para su ingreso en la CEE, el gobierno británico propició la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), a la que se adhirieron Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Austria y Portugal. Esta asociación, que huía de cualquier proyecto de integración política, fue una mera zona de libre comercio, particularmente de productos industriales, y no recogía ningún tipo de arancel común.

Los británicos se dieron cuenta muy pronto de su error, pues mientras la CEE protagonizó un auge económico espectacular, con unas tasas de crecimiento en los años sesenta, claramente superiores a las estadounidenses, Gran Bretaña continuó con su tendencia decadente respecto a los países del continente.

Así, en agosto de 1961, el primer ministro británico solicitó el inicio de negociaciones para el ingreso del Reino Unido. Sin embargo, tras diversos intentos, el líder francés, Charles de Gaulle, resuelto a construir lo que él denominó una “Europa de las patrias”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Leonard Mark, *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, 2005, p. 105.

que fuera independiente de las dos superpotencias enfrentadas en la guerra fría, y receloso de la estrecha vinculación británica a Washington, vetó en 1963 el ingreso británico a la CEE.

Cuando, en 1967, el gobierno laborista de Harold Wilson volvió a solicitar el ingreso en la CEE, el general francés volvió a vetar la adhesión del Reino Unido.

De Gaulle, pese a defender una Europa fuerte ante Estados Unidos y en ese entonces la Unión Soviética, nunca creyó en una Europa unida políticamente. Para él, la independencia nacional francesa, nación a la que intentó a toda costa mantener en el papel de potencia, era una cuestión innegociable.

Fruto de este nacionalismo de De Gaulle fue la denominada “crisis de la silla vacía”<sup>7</sup> en 1966, que mantuvo

<sup>7</sup> Grave crisis producida en 1966, año en que se había acordado cambiar el método de voto en el seno del Consejo (se planteaba pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en determinados ámbitos). Este cambio hubiera disminuido el poder de los gobiernos de los Estados Miembros en beneficio de un mayor sentido de supranacionalidad de la CEE. Tras oponerse a un conjunto de propuestas de la Comisión, presidida por el alemán Walter Hallstein, entre ellas la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), Francia dejó de participar en las principales reuniones de la Comunidad (“crisis de la silla vacía”). Para volver a su puesto Francia exigió una completa revisión de las funciones de la Comisión y las modalidades de votación mayoritaria. Tras muchas negociaciones, finalmente el 30 de enero de 1966 se llegó al denominado Compromiso de Luxemburgo, según el cual, cuando intereses muy importantes de un país estuvieran en juego, los Miembros del Consejo se esforzarían por buscar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos los países en el respeto de sus intereses respectivos. En la práctica, al tener que adoptarse las decisiones por unanimidad cuando un estado lo solicitase, se estableció un verdadero derecho de veto para los gobiernos en el Consejo.

durante meses a la comunidad paralizada, y que finalmente terminó con el denominado Compromiso de Luxemburgo.

Posteriormente, la “crisis del petróleo” de 1973 puso fin al periodo de espectacular crecimiento económico del que habían disfrutado durante largos años los países europeos. El desempleo, la inflación, y la crisis de sectores tradicionales de la industria caracterizaron el panorama económico de la CEE en la segunda mitad de los años setenta e inicios de los ochenta, pese a que en algún momento los periodistas acuñaron los términos de “euroescepticismo” y “euroesclerosis”.<sup>8</sup>

La realidad fue que durante esos años tuvieron lugar avances importantes, en el sentido de una mayor integración, como sucedió con la ampliación de la comunidad a nuevos miembros.

En la segunda mitad de los ochenta el proceso de integración recibió un importante impulso político, propiciado en gran medida por Jacques Delors, socialista francés, quien fue elegido presidente de la Comisión Europea en 1985. El primer paso lo constituyó la aprobación, en 1986, del Acta Única Europea.

Al año siguiente, a pesar de la oposición del Reino Unido, se logró la incorporación de España y Portugal, formándose de esta manera la Europa de los 12.<sup>9</sup> Con la reunificación de las dos Alemanias (República Democrática Alemana y República Federal Alemana) en 1989, se amplía la superficie

<sup>8</sup> Estos términos hacían referencia a un proceso de integración que parecía desfallecer.

<sup>9</sup> Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal.

de la UE, pero no así el número de Estados miembros.

El avance más significativo en la CE durante la década de 1980 fue la marcha hacia la puesta en práctica de un Mercado Único Europeo, que finalmente llevó a la formación de la UE.

En la década de los noventa se da un renovado impulso al proceso de integración europea con el final de la guerra fría, ya que tras la caída del muro de Berlín, la población de la República Democrática Alemana se incorpora a la Unión gracias a la reunificación alemana.

En 1992, el Tratado de Maastricht<sup>10</sup> da a la Comunidad Europea un nuevo nombre: Unión Europea y la esfera de influencia de ésta aumenta significativamente con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia.

En 1995 se amplía la Unión a la Europa de los 15<sup>11</sup> con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia; sin embargo, la debilidad político-militar de la organización queda plasmada en su incapacidad para evitar las guerras yugoslavas.

Al final del siglo pasado se da un considerable refuerzo de la política común a través del Tratado de Ámsterdam, que revisó la normativa legal de la Unión y entró en vigor en 1999.

<sup>10</sup> Constituye un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar al Tratado de París (1951), a los Tratados de Roma de 1957 y al Acta Única Europea de 1986, se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de la Comunidad y se le daba una vocación de unidad política.

<sup>11</sup> Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia.

El Tratado de Niza, signado en 2001 entre los Estados miembros, intentaba llegar a un acuerdo en varios apartados y su objetivo más importante consistía en poner los pilares para la creación del tratado, por el que se establece una Constitución para Europa, cuya puesta en marcha originalmente estaba prevista para antes de que finalice el año 2009, aunque actualmente todo parece indicar que esto no será posible.

Otro hecho de gran trascendencia fue el que el 1 de enero de 2002 entrara en circulación el euro, divisa que reemplazó los billetes y monedas de los países comunitarios.

Por otra parte, la UE aborda en 2004 uno de los retos más importantes con la incorporación de 10 nuevos países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre. Posteriormente se dio a Croacia, Turquía y a la República de Macedonia el estatus de “candidato oficial”, que ya poseían Rumania y Bulgaria.



Así, y a pesar de la constante percepción de crisis que se vive dentro de la UE, su producto interno bruto (PIB) es el mayor del mundo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), que en 2005 superó en un millardo de euros al estadounidense.<sup>12</sup>

Adicionalmente, la influencia político-militar de la Unión comienza a tomar fuerza, como ha quedado confirmado con su papel en la crisis que enfrenta desde 2005 a Irán con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A ello se suma la presencia militar de la UE en Afganistán y su considerable despliegue de fuerzas en la ex Yugoslavia, donde su intervención fue determinante en el mantenimiento de la paz, así como en el proceso de cesación. La UE también ha intervenido en los conflictos electorales de Georgia, Ucrania y Bielorrusia.

En la actualidad son ya 27 los miembros oficiales: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

En la reciente Declaración de Berlín, que fue adoptada apenas el 25 de marzo de 2007, se reafirman los valores comunes del respeto al ser humano, la tolerancia, la solidaridad y la igualdad de oportunidades y se reconoce la importancia del mercado común y del euro, al momento de establecer relaciones económicas y mantener la competitividad en el contexto de la globalización.

Por su gran relevancia para el buen funcionamiento de la Unión Europea, en el Cuadro 1 se presenta un breve esquema de la estructura de sus órganos e instituciones.



### **Funcionamiento de la Unión Europea a través de algunos de sus órganos e instituciones**

Como ya se ha podido apreciar en este trabajo, la Unión Europea es principalmente el resultado de la unión política de varios Estados soberanos y democráticos que voluntariamente ceden parte de su soberanía para formar una unidad de orden superior.

Esta situación se produce por primera vez en la historia de la humanidad y, por tanto, las instituciones que se están creando y que dirigen e impulsan el proceso conforman un sistema original y único en el mundo.

<sup>12</sup> www.fmi.org. Finanzas y desarrollo, junio de 2005, viernes 4/05/2007, 10:17 a.m.



**Cuadro 1**  
**El funcionamiento de la Unión Europea**

<i>Instituciones</i>	<i>Órganos interinstitucionales</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamento Europeo.</li> <li>• Consejo de la Unión Europea.</li> <li>• Presidencia.</li> <li>• Comisión Europea.</li> <li>• Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.</li> <li>• Tribunal de Cuentas Europeo.</li> <li>• Defensor del Pueblo Europeo.</li> <li>• El Supervisor Europeo de Protección de Datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.</li> <li>• Oficina Europea de Selección de Personal.</li> <li>• Escuela Europea de Administración.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>Órganos financieros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Central Europeo.</li> <li>• Banco Europeo de Inversiones.</li> <li>• Fondo Europeo de Inversiones.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Organismos descentralizados de la Unión Europea (Agencias)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias comunitarias.</li> <li>• Política exterior y de seguridad común.</li> <li>• Cooperación policial y judicial en materia penal.</li> <li>• Agencias ejecutivas.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>Órganos consultivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Económico y Social Europeo.</li> <li>• Comité de las Regiones.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Otros organismos especializados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensor del pueblo europeo</li> <li>• Supervisor europeo de Protección de datos.</li> </ul>

Efectivamente, los Estados miembros aceptan delegar una parte de su soberanía en instituciones independientes que representan, a la vez, los intereses comunitarios, los nacionales y los de los ciudadanos.

El núcleo del sistema institucional europeo está conformado por tres organismos:

1. El Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos.
2. El Consejo, que representa a los gobiernos.

3. La Comisión, que defiende tradicionalmente los intereses comunitarios, los del conjunto de la Unión Europea.

A este “triángulo institucional” se añaden otras dos instituciones:

1. El Tribunal de Justicia.
2. El Tribunal de Cuentas.

Además de otros cinco órganos especializados que completan el andamiaje institucional de la Unión. El Parlamento Europeo.

Representa a los ciudadanos de la Unión Europea y es elegido directamente por ellos.

Sus orígenes se remontan a los años cincuenta y a los tratados constitutivos y desde 1979 sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos a los que representan.

Las elecciones tienen lugar cada cinco años, y todos los ciudadanos de la UE inscritos en los censos electorales tienen derecho a votar.

De esta manera, el Parlamento expresa la voluntad democrática de los más de 490 millones de ciudadanos de la Unión y representa sus intereses en los debates con las demás instituciones de la UE.

El Parlamento actual cuenta con 785 miembros de los 27 países de la UE. Casi un tercio de ellos son mujeres.

En principio, a partir de la próxima legislatura (2009-2014), el número de diputados al Parlamento Europeo no excederá de 736. Con el ingreso de Bulgaria y Rumania en la Unión durante la legislatura 2004-2009, el número máximo actual de 732 escaños se ha sobrepasado temporalmente.

Los miembros del Parlamento Europeo (diputados) no se sientan en bloques nacionales, sino en 7 grupos políticos europeos. Entre ellos representan todos los puntos de vista sobre la integración europea, desde los más federalistas hasta los abiertamente euroescépticos.

El Parlamento elige a su presidente y a un vicepresidente por Estado miembro, lo que crea el “Bureau”, que a su

vez nombra a un secretario general.

Se eligen también cinco “Quaestors”, los cuales se ocupan de la administración y las finanzas.

El Parlamento tiene tres papeles principales:

1. Comparte con el Consejo el poder legislativo. El hecho de que sea una institución elegida directamente ayuda a garantizar la legitimidad democrática de la legislación europea.
2. Ejercita el control democrático de todas las instituciones de la UE y en especial de la Comisión. Tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de Comisarios y derecho a censurar a la Comisión en conjunto con una moción de censura que se aprueba con una mayoría de dos tercios y habiendo votado la mayoría de los Miembros.
3. Forma con el Consejo la autoridad presupuestaria de la UE y puede por lo tanto influir en el gasto de la Unión. Al final del procedimiento presupuestario adopta, o rechaza el presupuesto en todos sus elementos.<sup>13</sup>

## **El Consejo de la Unión Europea**

Es la principal instancia decisoria de la Unión Europea.

Se trata del Poder Legislativo que representa a los Estados Miembros y a sus reuniones asiste un Ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión.

<sup>13</sup> [www.europa.eu](http://www.europa.eu) El Parlamento Europeo, martes 22/05/2007, 11:59 a.m.

Los ministros cambian en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos medioambientales, a la reunión asisten los Ministros de medio ambiente de cada país de la Unión y se le denomina “Consejo de Medio Ambiente”. Deben ser miembros con rango ministerial en sus países o, en ciertos casos, presidentes de regiones.

Las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo son tratadas por el “Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores” pero esta configuración del Consejo también tiene una responsabilidad más amplia con respecto a los problemas de política general, por lo que a sus reuniones asiste cualquier Ministro, o Secretario de Estado designado por su respectivo Gobierno.

En total hay nueve configuraciones distintas del Consejo:

1. Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
2. Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin).
3. Justicia e Interior.
4. Empleo, Política Social, Salud y Consumidores.
5. Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación).
6. Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
7. Agricultura y Pesca.
8. Medio Ambiente.
9. Educación, Juventud y Cultura.<sup>14</sup>

Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno; es decir, que su firma es la firma de todo el gobier-

<sup>14</sup> [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) Consejo de la Unión Europea, lunes 21/05/2007, 9:30 a.m.

no y también es responsable ante su Parlamento Nacional y los ciudadanos a quienes dicho Parlamento representa. Esto garantiza la legitimidad democrática de las decisiones del Consejo.

La presidencia del Consejo es rotatoria y tiene una duración de seis meses, tiempo en el que cada país de la Unión se hace cargo de la agenda del Consejo y preside todas las reuniones durante un semestre, promoviendo las decisiones legislativas políticas y trabajando en pro de acuerdos entre los Estados Miembros.

El Consejo tiene seis responsabilidades básicas:

1. Aprobar leyes europeas. En muchos ámbitos legisla en común con el Parlamento Europeo.
2. Coordinar las políticas económicas generales de los Estados miembros.
3. Concluir acuerdos internacionales entre la UE y una o más organizaciones de Estados o internacionales.
4. Aprobar el presupuesto de la UE, junto con el Parlamento.
5. Desarrollar la política exterior y de seguridad común de la UE, basándose en las directrices decididas por el Consejo Europeo.
6. Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.<sup>15</sup>

La mayoría de estas responsabilidades se refieren a ámbitos “comunitarios”, es decir, aquellos en los que los Estados miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus po-

<sup>15</sup> [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) Las competencias de la Comisión, lunes 21/05/2007, 9:57 a.m.

deres de toma de decisiones a las instituciones de la UE. Estos ámbitos constituyen el “primer pilar” de la Unión Europea.

Sin embargo, las dos últimas se refieren en gran parte a áreas en que los Estados Miembros no han delegado sus poderes sino que simplemente trabajan juntos; esto se llama “cooperación Intergubernamental” y cubre el segundo y tercer “pilar” de la Unión (PESC, y cooperación policial y judicial en materia penal).

### **La Comisión Europea**

Es independiente de los gobiernos nacionales, su función es representar y defender los intereses de la UE en su conjunto.

La Comisión elabora propuestas para las nuevas leyes europeas que presenta al Parlamento Europeo y al Consejo.

Es también el brazo ejecutivo de la Unión, lo que significa que es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo. Esto supone gestionar la actividad diaria de la Unión Europea, que consiste en aplicar sus políticas, ejecutar sus programas y utilizar sus fondos.

Al igual que el Parlamento y el Consejo, la Comisión Europea se creó en los años cincuenta al amparo de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea.

El término “Comisión” se utiliza en dos sentidos: en primer lugar, hace referencia al equipo de hombres y mujeres –uno por cada país de la UE–

designado para dirigir la institución y tomar sus decisiones; en segundo, el término hace referencia a la propia institución y a su personal.

Oficiosamente, los miembros de la Comisión son conocidos como “comisarios”. Todos ellos han ocupado cargos políticos en sus países de origen, y muchos han sido ministros, pero como Miembros de la Comisión, su compromiso es actuar en interés de la Unión en su conjunto, sin aceptar instrucciones de los gobiernos nacionales.

La Comisión es políticamente responsable ante el Parlamento, que tiene el poder de destituirla adoptando una moción de censura. Los miembros de la Comisión deben renunciar si el presidente así lo solicita, a condición de que los otros comisarios den su aprobación.

La Comisión asiste a todas las sesiones del Parlamento Europeo para aclarar y justificar sus políticas. También contesta regularmente a las preguntas escritas y orales planteadas por los diputados.

El trabajo cotidiano de la Comisión corre a cargo de sus administradores, expertos, traductores, intérpretes y personal de secretaría, que suman aproximadamente 25 mil funcionarios europeos. Esta cifra puede parecer elevada, pero de hecho es inferior al personal empleado por la mayor parte de los ayuntamientos europeos de tamaño medio.

La Comisión Europea tiene cuatro funciones principales:

1. Proponer legislación al Parlamento y al Consejo;

2. Gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto;
3. Hacer cumplir la legislación europea (junto con el Tribunal de Justicia);
4. Representar a la Unión Europea en los foros internacionales, por ejemplo, negociando acuerdos entre la Unión y otros países.<sup>16</sup>

Este ‘triángulo institucional’ elabora las políticas y leyes que se aplican en la UE. En principio, la Comisión propone las nuevas normas, pero son el Parlamento y el Consejo los que las adoptan.

## El Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (a menudo denominado simplemente “el Tribunal”), fue creado en 1952 en virtud del Tratado CEECA y tiene su sede en Luxemburgo.

Su trabajo es garantizar que la legislación de la UE se interprete y se aplique del mismo modo en todos los países de la Unión, a fin de que la ley sea igual para todos. Asegura, por ejemplo, que los tribunales nacionales no dicten sentencias distintas sobre el mismo caso.

El Tribunal también garantiza que los Estados Miembros y las instituciones de la UE cumplan la ley. El Tribunal tiene poder para resolver conflictos legales entre Estados Miembros, instituciones de la Unión, empresas y particulares.

Está integrado por un Juez de cada Estado miembro, con el fin de que estén representados los 27 ordenamientos jurídicos nacionales de la UE.

No obstante, en aras de la eficacia, el Tribunal no suele reunirse en pleno, sino que normalmente lo hace bajo la forma de “Gran Sala” con sólo 13 jueces, o en cámaras de cinco o tres jueces.

El Tribunal está asistido por ocho “abogados generales”, cuya función consiste en presentar dictámenes motivados sobre los asuntos planteados ante el Tribunal y deben hacerlo pública, e imparcialmente.

Los jueces y abogados generales son personas cuya imparcialidad está fuera de toda duda. Tienen la calificación y competencia necesarias para ocupar los más altos cargos judiciales en su país de origen.

Son designados por acuerdo conjunto de los gobiernos de los Estados miembros y su nombramiento es por seis años, y es renovable.

Para ayudar al Tribunal a hacer frente al gran número de casos sobre los que debe entender, y ofrecer a los ciudadanos una mejor protección legal, en 1989 se creó un “Tribunal de Primera Instancia”.

El Tribunal de Primera Instancia depende del Tribunal de Justicia, y es competente para pronunciarse en determinados tipos de asuntos, particularmente demandas presentadas por particulares, empresas y algunas organizaciones y, asuntos de competencia.

<sup>16</sup> [www.uv.es](http://www.uv.es) La Comisión Europea, funciones específicas, martes 22/05/2007. 12:49 pm.

Cada uno de los Tribunales tiene un Presidente, elegido por los jueces por un período de tres años renovable.

Se ha creado un nuevo órgano judicial, el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, para resolver litigios entre la Unión y sus agentes. Este tribunal está integrado por siete jueces y depende del Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal dicta sentencias sobre los casos que se le plantean. Los cuatro tipos más comunes de casos son:

1. Cuestiones prejudiciales.
2. Recurso por incumplimiento.
3. Recurso de anulación.
4. Recurso por omisión.

Los poderes y responsabilidades de estas instituciones se establecen en los Tratados, en los que se basan todas las actividades de la Unión Europea.

Los Tratados también establecen las normas y procedimientos que siguen las instituciones de la UE. Los Tratados son acordados por los Presidentes y/o los primeros ministros de todos los países de la Unión Europea, y son ratificados por sus parlamentos.

### **El Tribunal de Cuentas**

Fue creado en 1975 y su sede está en Luxemburgo.

El trabajo del Tribunal es comprobar que los fondos de la UE, que proceden de los contribuyentes, se recaudan adecuadamente y se emplean de forma legal, económica y para el propósito previsto.

Su objetivo es garantizar que los contribuyentes obtengan el máximo rendimiento de su dinero, y tiene derecho a auditar a cualquier persona u organización que maneje fondos de la Unión Europea.

El Tribunal está compuesto por un miembro de cada país de la Unión, designado por el Consejo por un período renovable de seis años. Los Miembros eligen a uno de entre ellos como Presidente por tres años.

La principal función del Tribunal es comprobar que el presupuesto de la UE se ejecute correctamente; es decir, que los ingresos y gastos de la Unión Europea sean legales y claros, y garantizar una sana gestión financiera.

De este modo su trabajo contribuye a garantizar que el sistema de la Unión funcione eficaz y abiertamente.

Para realizar eficazmente su trabajo, el Tribunal de Cuentas debe ser totalmente independiente de las otras instituciones, pero al mismo tiempo debe estar en contacto permanente con ellas.

Una de sus funciones clave es asistir al Parlamento Europeo y al Consejo presentándoles cada año un informe sobre el ejercicio presupuestario anterior.

Además de las instituciones, la Unión Europea cuenta con diversos organismos que se ocupan de ámbitos especializados:

## **Órganos Financieros**

### ***El Banco Europeo de Inversiones***

Su trabajo consiste en prestar dinero para proyectos de interés europeo (tales como enlaces por ferrocarril y carretera, aeropuertos, o planes medioambientales) particularmente en las regiones menos ricas, los países candidatos y los países en desarrollo. También proporciona créditos para inversión a pequeñas empresas.

### ***El Banco Central Europeo (BCE)***

Su función es gestionar el euro, la moneda única de la Unión. El BCE es también responsable de fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE.

### **Acuerdo Comerciales de la Unión Europea con otros países**

Como hemos podido apreciar mediante estos ejemplos, se trata en suma de una súper estructura que soporta a la Unión Europea, en donde todas sus instituciones y los distintos órganos, conforman el gran engranaje que hace funcionar a esta integración.

Es igualmente importante mencionar el gran peso geopolítico que esta región tiene frente a la súper potencia, Estados Unidos, y ahora a la pujante y cada vez más creciente economía asiática.

Es por eso que existen varios acuerdos comerciales, a través de los cuales la UE ejerce su poderío económico, incluso tiene un gran control con algunos países de América Latina.

Además, Europa forma parte y colabora activamente con la OMC, por tanto, acepta y aplica el principio de la nación más favorecida a todos los países miembros y aplica el Sistema de Preferencias Generalizadas a los países menos desarrollados; asimismo, mantiene acuerdos específicos con determinados grupos de países.

Conviene clasificar a los países no europeos en los siguientes grupos:

### ***Países mediterráneos***

Con respecto a los países del sur del Mediterráneo que, por su proximidad geográfica, por sus afinidades históricas y culturales y por los flujos migratorios existentes y potenciales, representan unos socios de importancia fundamental, la Unión ha llevado a cabo tradicionalmente, una política de integración regional denominada “enfoque global mediterráneo”.

Los vecinos mediterráneos de la Unión estuvieron entre los primeros en establecer con ella relaciones económicas y comerciales particulares.

Estos países constituyen socios importantes para la Unión. No sólo son socios comerciales de primera fila, sino que además, lazos históricos y culturales especiales vinculan a algunos de ellos con determinados Estados miembros.

La Unión está vinculada con la mayoría de los países mediterráneos por acuerdos de asociación o de cooperación.

Los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), del Machrek (Egip-

to, Jordania, Líbano, Siria y los Territorios palestinos) así como Israel, están vinculados a la Unión mediante acuerdos de cooperación que abarcan el comercio, la cooperación industrial y la asistencia técnica y financiera.<sup>17</sup>

En noviembre de 1995 la Unión Europea sentó las bases de la nueva asociación euromediterránea en la conferencia de Barcelona, en la que participaron todos los Estados miembros de la UE y los Estados ribereños del Mediterráneo (con excepción de Libia, de Albania y de los países de la antigua Yugoslavia).

Esta conferencia permitió definir las bases de una nueva asociación que incluía la intensificación de las relaciones económicas y comerciales interregionales.

El aspecto principal es la creación de una zona de libre comercio euromediterránea, de aquí al año 2010, de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio. Con ello, los productos fabricados podrán circular exentos de derechos en el mercado transmediterráneo, que se convertirá en la mayor zona de libre comercio del mundo, con más de 600 millones de consumidores.

La Unión Europea participa en varios proyectos importantes de desarrollo económico y social en los países mediterráneos, en particular, mediante la intervención del Banco Europeo de Inversiones en forma de préstamos a largo plazo.

<sup>17</sup> Stephan Sberro, *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, Porrúa, México.

La Unión se ha convertido así en el principal donante para el desarrollo de los Territorios palestinos (45 % de la ayuda internacional) y contribuye plenamente a la reforma de las estructuras económicas y políticas de los países del sur del Mediterráneo.

### **Países de África, del Caribe y del Pacífico**

El proceso de descolonización iniciado al comienzo de los años 60, exigió la transformación de los vínculos con las antiguas colonias de los países miembros en una asociación de carácter diferente entre países soberanos.

En la actualidad, 71 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) tienen una relación privilegiada con la Unión, en virtud de los Convenios de Lomé.

Estos convenios van acompañados de una dotación financiera en forma de subvenciones y préstamos bonificados que se destinan a financiar, a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), programas de inversiones económicas y sociales en los países ACP. La cooperación con dichos países abarca también a los sectores industrial y agrario.

El convenio permite que 99% de los productos industriales de los países ACP penetren en el mercado europeo sin pagar derechos de aduana y sin reciprocidad.

El Convenio de Lomé establece también relaciones políticas institucionalizadas, a través del Consejo de Ministros, del Comité de Embajadores y de la Asamblea Paritaria ACP-UE.



## ***América Latina y Asia***

La cooperación entre la Unión y los países de América Latina y Asia está menos estructurada.

Los países en vías de desarrollo de dichas regiones gozan del sistema de preferencias generalizadas, que concede a sus exportaciones un trato preferencial y ciertas ayudas financieras.

Se han firmado acuerdos marco de cooperación entre la Unión y Argentina, Brasil, México y Uruguay, así como con los países del Grupo Andino (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela) con el objetivo de apoyar la integración económica regional.

Tras el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995, tendente a reforzar la asociación entre la Unión Europea y los países de América Latina, la Comunidad decidió profundizar su cooperación en torno a tres ejes:

1. La reforma institucional y la consolidación del proceso democrático.
2. La lucha contra la pobreza y la marginación social.
3. El apoyo a las reformas económicas.<sup>18</sup>

Distintos encuentros, tales como la conferencia de San José o la reunión del Grupo de Río, reunieron a los socios regionales y a los representantes de la Unión Europea. Además de estos encuentros, se establecen progresivamente acuerdos marco interregionales con Mercosur, Argentina y México.

<sup>18</sup> Rosa María Piñón Antillón, *El acuerdo global entre México y la Unión Europea, balance y perspectivas*, Epee, 2004, p. 156.

Por otra parte, las relaciones entre la Unión Europea y Asia se basan en “una nueva estrategia asiática” adoptada en el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994. Esta estrategia tiene por objeto desarrollar las relaciones comunes en los ámbitos del comercio y de la cooperación industrial y reforzar la cooperación en los ámbitos del fomento de la inversión, la cooperación entre las empresas y la investigación y el desarrollo.

La primera cumbre Europa-Asia en Bangkok los días 1 y 2 de marzo de 1996 fue la ocasión de reforzar el famoso “eslabón débil” del triángulo Europa-Asia-Estados Unidos.

Los socios definieron orientaciones comunes, comprometiéndose en favor de un sistema de intercambios multilaterales “abierto” y de una liberalización “no discriminatoria”.

Esta asociación reforzada debería permitir a la Unión Europea consolidar sus posiciones en Asia, su primer socio comercial (23% de los intercambios exteriores de la Unión).

La Unión es el principal socio de los países en vías de desarrollo, ya sea que actúe a través de sus instituciones, o a través de sus Estados miembros.

En el plano comercial, la Unión absorbe el 21.5% de sus exportaciones, contribuyendo con 36% del total de la ayuda pública mundial (la ayuda a los países ACP representó 33.8% del esfuerzo total de la Unión Europea en 1995, la ayuda a los países del sur del Mediterráneo alcanzó 11% y los países de América Latina y Asia recibieron 18% de dicha ayuda).

Dos terceras partes de esta ayuda se dedican a la financiación de proyectos de desarrollo, destinándose un tercio de la misma a la ayuda alimentaria.

### **Otros países desarrollados**

Para Estados Unidos, la Europa en construcción es tanto un aliado que comparte los mismos valores, como un competidor tecnológico y comercial.

La declaración transatlántica firmada el 20 de noviembre de 1990 entre Estados Unidos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros consagra el apoyo político que Washington aporta tradicionalmente a la existencia de un aliado europeo democrático y estable.

La alianza política y estratégica que une a numerosos países de la Unión y a Estados Unidos en el marco de la Alianza Atlántica ha contribuido a relativizar el alcance de los conflictos comerciales que han tenido lugar en relación con los productos agrarios, el acero, o la aeronáutica.

No obstante, tras las profundas convulsiones que ha sufrido el panorama internacional al final de este siglo, y en particular el final de la guerra fría, los aliados se encuentran ante la necesidad de una nueva definición del vínculo trasatlántico.

De ahí que la cooperación euroamericana debe fijarse nuevos objetivos y coordinar los esfuerzos para hacer frente a los nuevos riesgos vinculados a la proliferación nuclear, a las reivindicaciones minoritarias, al desarrollo de la delincuencia internacional, al tráfico de drogas y a las presiones migratorias.

La Unión Europea es, en términos de intercambios y de inversión, el primer socio de Estados Unidos y el único con el que las relaciones están equilibradas.

Sin embargo, debe hacer frente a determinadas tentaciones del Congreso de Estados Unidos de recurrir a medidas unilaterales o extraterritoriales (ley Helms-Burton y Amato-Kennedy)<sup>19</sup> que amenazan los intereses europeos en el mundo.

La aparición progresiva del euro y su posible poder de atracción podrían competir con el dólar en su función de moneda de reserva.

Las relaciones con Japón, otro importante miembro del mundo industrializado, revisten también una importancia enorme.

<sup>19</sup> Ley Helms-Burton. El 12 de marzo de 1996, el presidente de Estados Unidos, William J. Clinton, firmó y puso en vigor la llamada Ley de la libertad cubana y solidaridad democrática de 1996, o Ley Libertad, más conocida por los nombres de sus principales promotores, el senador (R) por Carolina del Norte, Jesse Helms, y el representante (D) por Illinois, Dan Burton, pero con la que están comprometidos los sectores más conservadores y ultraderechistas del espectro político estadounidense y cubanoamericano.

La Ley Helms-Burton viola flagrantemente las leyes y los derechos humanos del pueblo cubano, la Constitución de los Estados Unidos y varias normas jurídicas de ese país, numerosos actos del derecho internacional que regulan las relaciones políticas, económicas, comerciales y financieras entre los Estados, y atenta contra la libertad de comercio e inversión, por lo cual ha generado conflictos con los principales socios de Estados Unidos.

Este documento es considerado por especialistas, gobiernos y organizaciones de todo el mundo como una aberración jurídica, contra la que se han proclamado numerosas leyes-espejo y leyes-antídoto en todo el mundo. El pueblo cubano, por medio de su Parlamento, adoptó las medidas jurídicas que sumadas a su rechazo moral y político, han condenado al fracaso a esta ley.

Los europeos intentan obtener desde hace mucho tiempo una mayor apertura del mercado japonés, una contrapartida indispensable a la espectacular implantación de los productos japoneses en el mercado europeo.

Razón por la cual la Unión Europea busca profundizar en su cooperación con Japón, en particular en el marco del diálogo político y de las relaciones económicas comerciales.

### **Mecanismos de adhesión**

Hasta aquí, ya hemos analizado cómo está conformada esta súper estructura y cómo se relaciona con otros países y regiones del mundo en materia de comercio e inversión; pero todo esto no sería posible sin, por supuesto, en principio la unión original de los países europeos y a la larga, el notable aumento en la adhesión de otros países que ha experimentado la Unión, señaladamente, en los últimos años; algo que sin duda, la ha fortalecido y enriquecido.

Por tanto, es fundamental conocer los mecanismos de adhesión, cuya parte esencial son los fondos estructurales, mismos que tienen sus raíces en los tratados de Roma de 1957.

En el preámbulo, los fundadores abordaron la necesidad de reforzar la unidad de las economías y de asegurar el desarrollo armonioso a través de la reducción de las diferencias que existían entre las regiones y el atraso profundo en algunas de ellas.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Rodolfo Cruz Miramontes, *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión*, Universidad Iberoamericana, México, 2003, p. 146.

Como resultado, el órgano permanente de la Comunidad Económica Europea (CEE) creó dos fondos en 1958: el Fondo Social Europeo y un fondo para garantizar y orientar al sector agrícola.

Habría seguido así hasta 1975, cuando la Europa de nueve (los fundadores más el Reino Unido, Dinamarca, e Irlanda) creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Nueve años más adelante, con la firma de la Acta Única Europea en 1986, por primera vez existió un seguimiento de ayuda a los países del sur del continente (incluso los nuevos miembros, España y Portugal).

La necesidad para ayuda estaba basada en los nuevos desafíos que las economías de esos países iban a enfrentar.

Por ello, a partir del Acta Única, los fondos se habrían de desarrollar a un ritmo más rápido y eficaz.

Fue así, como en 1988, en el Consejo de Bruselas, los gobiernos decidieron reformar los fondos estructurales, para esto, entre 1989 y 1993 la Unión debía asignar 68 mil millones de ECUs (Unidad de Moneda Europea).

Luego, en 1992 el Tratado de la Unión Europea designó la cohesión como objetivo principal de la Unión, además de una unión económica y monetaria y un mercado único.

Como resultado, el Fondo de Cohesión fue creado para apoyar proyectos de medio ambiente y transportación en los países más pobres.

En 1993, el Consejo tuvo que volver a presuponer los fondos estructurales,

para lo cual decidió aumentar el presupuesto a casi 177 mil millones de ECUs por el periodo de 1994 a 1999.

En una reunión del Consejo en 1999, se planificó el presupuesto para los primeros seis años del nuevo milenio.<sup>21</sup>

### Los fondos estructurales actuales

Los fondos estructurales de la Unión son compuestos de cuatro fondos distintos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder); el Fondo Social Europeo (FSE); el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (Feoga); y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).<sup>22</sup>

En 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, la Unión adoptó nuevos reglamentos para planificar la asistencia comunitaria por una etapa de siete años, desde 2000 hasta 2006. Durante esta época, los fondos estructurales estuvieron destinados a 28 mil millones de euros, cada año, destinados a las regiones y a los países más atrasados; una figura que representa 35% del presupuesto de la Unión.

También, una serie de reformas y simplificaciones fueron adoptadas por el Consejo.

Para hacer más eficaces las intervenciones estructurales, el Reglamento prevé una reducción del número de objetivos de intervención y así, de los siete que existían hasta ahora, se pasó a tres objetivos prioritarios:

<sup>21</sup> [www.cde.ua.es](http://www.cde.ua.es), Ayudas y préstamos de la UE, Centro de Documentación Europea, martes 22/05/2007.

<sup>22</sup> [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) Fondos estructurales y de cohesión, martes 22/05/2007. 11:24 a.m.

El primer objetivo busca promover el desarrollo y el ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas. Se aplica a las regiones cuyo PIB por cápita es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Dos tercios de todos los fondos estructurales pertenecen a este objetivo y está previsto que englobará al 20% de la población comunitaria.

El segundo objetivo sirve para ayudar en la reconversión de esas zonas y regiones que se hallan en dificultades estructurales. Estas zonas no pueden ser incluidas en el primer objetivo.

En la mayoría de los casos, se aplica este objetivo a ciudades y áreas con una falta de diversificación de empleo, o en zonas rurales en declive. El reglamento fija el porcentaje máximo que puede ser englobado al 18% de la población.

El tercer objetivo es el más pequeño y solo sirve para reunir todos los recursos humanos en zonas no incluidas en el primer objetivo. La meta de este objetivo es cumplir el nuevo artículo sobre el empleo que contiene el Tratado de Ámsterdam.

Algunas regiones que fueron incluidas en los planes de desarrollo regional anteriormente, ahora tienen un régimen especial transitorio. Estas zonas, a partir de 1999, habían reemplazado los criterios para recibir ayuda, pero para evitar un choque repentino, el Consejo decidió otorgársela durante una época transitoria.

En la última versión de los programas de fondos estructurales, adoptada en 1999 como la "Agenda 2000", se puede ver el proceso entero de cómo los gastos y el presupuesto son decididos.

Primero, la comisión y el parlamento negocian un acuerdo para el programa. Para este acuerdo, el Consejo se reunió para decidir el presupuesto anual durante todo el periodo (2000-2006).

También, los fondos son repartidos por país y el Consejo establece unas reglas generales para la aplicación de los fondos. Posteriormente, la Comisión continúa elaborando las normas y también comunica a los Países Miembros los requisitos exactos. Tras esta elaboración, los países y las regiones crean sus propios presupuestos para financiación y los agrupan antes de enviarlos a la Comisión.

A continuación, los Estados y la Comisión discuten los planes y deciden la forma de financiación. La Comisión no toma parte en las especificaciones de los planes, pues las deja a los países o las regiones.

Un pago principal es transmitido a las autoridades para empezar con la construcción, que tiene que estar completa antes del fin del periodo. Durante la construcción, la Comisión requiere informes de las autoridades para asegurar el cumplimiento con las normas comunitarias y el gasto sano del dinero.

### **El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder)**

El objetivo principal del Feder es la corrección de los desequilibrios regionales por el desarrollo de la industria y el empleo, así como la reconversión de la economía.

Para conseguir este fin, el Feder podrá intervenir, e invertir (por cofinan-

ciación) en proyectos para mejorar la infraestructura regional, incluso los sistemas de transportación, y la revitalización de la industria. Se aplican estos fondos a regiones incluidas en los objetivos número uno y dos.

La financiación de proyectos por parte de la Unión puede alcanzar 80% para las regiones incluidas en el objetivo número uno. Para las del objetivo número dos, la cofinanciación puede suponer 50% en la mayoría de los casos, o 60% cuando el interés comunitario lo justifique.

### **El Fondo Social Europeo (FSE)**

Mientras que el Feder invierte en proyectos para mejorar las condiciones físicas de las economías regionales, el FSE intenta fomentar el empleo y la productividad. Esto implica que el objetivo principal es la lucha contra la huelga, e incluye la promoción de la igualdad de los sexos, de un mercado abierto de trabajadores y de educación y fomentación profesional.

El FSE ofrece ayuda a tres tipos de asistencia:

1. Asistencia a personas, para fomento y educación.
2. Asistencia a estructuras y sistemas, para aumentar la productividad y eficacia.
3. Medidas de acompañamiento, como la puesta a disposición de servicios para personas dependientes.

### El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)

Este fondo ha representado desde su creación la principal partida del presupuesto comunitario y ha sido así centro constante de los debates cuando el Consejo y el Parlamento Europeo han tomado decisiones en torno al presupuesto de la Unión.

En 1995 el FEOGA absorbió alrededor del 48% del presupuesto total de la Unión Europea.

Los recursos del FEOGA son aportados conjuntamente por los Estados Miembros, independientemente de quiénes vayan a beneficiarse más de los gastos en agricultura.

El FEOGA forma parte integrante del presupuesto comunitario general, cuya financiación va a ser determinada esencialmente por la situación económica de cada Estado miembro.

Esta solidaridad financiera entre Estados Miembros ricos y menos ricos es uno de los principios fundamentales de la Comunidad y condición indispensable para el logro de un mayor grado de equilibrio económico y social dentro de la Unión.

Objetivo que está desempeñando un papel cada vez más importante en la política agrícola. Existen también otros ingresos derivados de los derechos de aduana cobrados por la Unión en las importaciones procedentes de países no comunitarios.

### El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)

Desde 1994, el IFOP agrupa los instrumentos comunitarios de la pesca y se aplica a todas las regiones costeras.

Su principal misión consiste en aumentar la competitividad de las estructuras del sector pesquero, promover la creación de empresas viables en la industria pesquera y procurar el mantenimiento del equilibrio entre la capacidad pesquera y los recursos disponibles.

### El Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión es dirigido exclusivamente a países, no a regiones. Sus fondos son disponibles para los países Miembros de la Unión Europea que tienen un PIB per cápita inferior a 90% de la media comunitaria.

En la actualidad, cuatro países cumplen este requisito: España, Grecia, Portugal, e Irlanda.

Las inversiones son dirigidas a mejorar los transportes nacionales y las redes europeas, la protección del medio ambiente, y la promoción de la competencia.

Para recibir estos fondos, los Estados deben tener un déficit público menor a 3% del PIB.

Los recursos disponibles para el pasado periodo de 2000 a 2006 fueron fijados en 18 mil millones de euros. De esta suma, España recibió la mayor parte, 62%, aunque cabe señalar que la financiación del fondo puede alcanzar hasta 85% del coste total.

## Los Fondos de Preadhesión

Cuando se trata de ampliaciones, la Unión Europea mantiene unos programas para asegurar que los nuevos miembros estarán preparados para recibir fondos estructurales.

Las disparidades económicas son tan sobresalientes que la mayoría de los países que se integran, necesitan ayudas enormes para alcanzar el mismo nivel de desarrollo que los demás Miembros. La necesidad es la más profunda en los países de Europa central y oriental (PECO).

En el periodo 2000-2006, como fue desarrollado en la "Agenda 2000" de la comisión, la Unión invirtió 21 840 millones de euros en estos países.

Esta cantidad se dividió en tres programas:

1. El Programa Phare.
2. El Instrumento Estructural de Preadhesión (Ispa).
3. El Instrumento Agrícola (Sapard).<sup>23</sup>

### ***El Programa Phare***

Originalmente, Phare destinó fondos exclusivamente a dos países: Hungría y Polonia, pero posteriormente se amplió a los demás países candidatos de Europa central y oriental.

El programa aplica una acción de ayuda económica para suavizar su transición a una economía de mercado y su entrada en el mercado interior de la Unión Europea.

<sup>23</sup> www.mapa.es.eu Fondos estructurales comunitarios, martes 22/05/2007, 1:26 p.m.

Durante los primeros años de transición, la asistencia se centró en la aportación de conocimiento técnico y cuando era necesario, ayuda humanitaria. Con la realización de muchos progresos, la asistencia se ha convertido en ayuda de inversiones, en particular en los sectores de infraestructura y la protección del medio ambiente. Las necesidades en estos dos sectores han sido muy amplias.

Incluye ayuda en modernizar la infraestructura básica y en adoptar la industria a las normas comunitarias.

Las inversiones son dadas más en subvenciones que en préstamos, para que los países no tengan una deuda masiva al integrarse en la Unión.

### **Instrumento Estructural de Preadhesión (Ispa)**

Las ayudas que pertenecen al Ispa son exclusivamente centradas en el medio ambiente y los transportes.

Para el tema del medio ambiente, los fondos del Ispa tratan de fomentar el cumplimiento con normas comunitarias. En transportes, las inversiones intentan crear un equilibrio con las necesidades para la infraestructura y la protección del medio ambiente.

El porcentaje de la ayuda comunitaria puede representar hasta 75% de los costes del proyecto.

En ciertos casos, la comisión puede aumentar el tipo hasta 85%, si considera que es necesario para realizar los objetivos generales del Ispa.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> www.cindoc.csis.es Instrumentos financieros, martes 22/mayo/2007, 1:20 p.m.

### **Instrumento Agrícola de Preadhesión (Sapard)**

El Sapard es un marco de ayuda comunitaria a la agricultura y al desarrollo rural duradero en favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO).

Aspira a solucionar los problemas de adaptación a largo plazo del sector agrícola y las zonas rurales y constituye un apoyo financiero para la aplicación del acervo comunitario en relación con la política agrícola común y las políticas conexas.

Los éxitos de los fondos estructurales, tanto los regionales como los sociales, son bien conocidos. El PIB de los países menos desarrollados es cada vez más cercano a la media comunitaria.

España, Portugal, Grecia e Irlanda han aprovechado los fondos para invertir en sus redes de transportes, la protección del medio ambiente, y la reconversión de industrias y economías regionales.

Lo que aún no es bien conocido es como habrá de funcionar el sistema dentro de pocos años, aunque todo el mundo está de acuerdo en la necesidad de apoyar y ayudar a los países de Europa Central y Oriental.

### **Criterios de Adhesión (Criterios de Copenhague)<sup>25</sup>**

Después de revisar todos los instrumentos, vale la pena mencionar cuáles

<sup>25</sup> Pedro Manuel Rodríguez, *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de América Central y Oriental en la Unión Europea*, FCE, p. 278.

son los criterios de adhesión para los países que deseen integrarse a la Unión.

Todo país que presenta su candidatura de adhesión a la Unión Europea, debe cumplir tres criterios básicos:

1. El criterio político. Es decir la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
2. El criterio económico. Es decir la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
3. El criterio del acervo comunitario. Es decir, la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Para que el Consejo Europeo decida el inicio de negociaciones, debe cumplirse el criterio político. Todo país que desee ingresar en la Unión ha de cumplir los criterios de adhesión. La estrategia de preadhesión y las negociaciones de adhesión proporcionan el marco y los instrumentos necesarios.

### **¿Por qué no ha prosperado una integración similar en América Latina?**

No cabe duda de que la Unión Europea actual, es una colección de algunos de los países más ricos y desarro-



llados del mundo, en donde una gran parte de sus ciudadanos mantienen una calidad de vida entre las más altas y sus empresas se extienden por todo el mundo.

De los cuatro grandes polos centrales de desarrollo y de industria en el mundo, sin contar a China, que son los Estados Unidos, Canadá, Japón, y Europa, la Unión Europea tiene la población más grande y el PIB más alto.

De ahí que la Unión Europea es, a todas luces en la actualidad un claro ejemplo de cómo la voluntad política de los países, sus líderes y su población pueden llegar a conformar uno de los bloques más poderosos y pujantes de nuestro planeta.

No por nada su economía y su comercio se han fortalecido con el paso del tiempo.

Esto, como ya lo señalamos a lo largo de este análisis, debido principalmente a las fuertes bases y estructuras de sus instituciones, mismas que poseen características propias que han venido evolucionando a medida que la Unión ha ido madurando y que cuentan con competencias propias cedidas por los Estados soberanos.

Luego entonces, si se trata una unión de países que al paso de los años ha sobradamente demostrado ser un ejemplo exitoso de integración entre naciones, incluso disímbolas por su nivel económico, su cultura, su gente, sus costumbres, su idioma, e incluso su religión, cabe preguntar:

¿Por qué no se ha logrado una integración similar en América Latina, siguiendo el modelo de integración Europea?

Para tratar de responder a esta interrogante, es necesario recapitular de forma breve la historia de la integración latinoamericana, resaltando el pensamiento bolivariano, eje de actuación para muchas generaciones.

Sobre todo, que luego de más de cincuenta años desde que surgieron las primeras iniciativas tendentes a generar procesos de integración en América Latina, el balance actual de dichos procesos llevados a cabo en la región no es muy alentador, puesto que los resultados obtenidos no han logrado alcanzar las metas inicialmente fijadas y en particular, no han producido el tan anhelado desarrollo sostenible de nuestra región.

Sin embargo, sería muy fácil y al mismo tiempo muy injusto atribuir a la integración económica *per se*, la suerte de estancamiento que en el mediano y largo plazo ha prevalecido en los procesos de integración latinoamericana; sería igualmente injusto desconocer que los esfuerzos integracionistas regionales han rendido frutos importantes desde sus inicios.

Lamentablemente los procesos de integración en América Latina se han caracterizado por una constante fluctuación entre la retórica y el pragmatismo, entre el aislamiento y la integración, entre el pensamiento estructural y el liberal y así sucesivamente al paso de distintos periodos de la historia reciente, lo cual ha impedido la necesaria maduración de estos procesos.

Por tanto, a través de este ensayo se realiza un análisis descriptivo de los distintos eventos históricos que han dado curso a los procesos de integra-

ción económica en Latinoamérica, lo que puede constituir un aporte para explicar la situación actual de la integración latinoamericana, e incluso reflexionar sobre los retos que se presentan de cara a la cada vez más profunda interrelación global.

Para contextualizar el presente trabajo es oportuno retomar algunas nociones fundamentales sobre lo que se entiende por “integración económica”.<sup>26</sup>

Este proceso, puede adoptar distintos grados o formas, dependiendo del nivel de profundidad pretendida en la integración por los miembros del respectivo proceso.

Existen cinco grados o niveles de integración:

1. Área, o Zona de Libre Comercio, que se caracteriza por la eliminación de las restricciones (aranceles y medidas no arancelarias) al comercio entre los miembros participantes del proceso, manteniéndose al propio tiempo, las restricciones preexistentes para los países que no pertenecen al proceso de integración.
2. Unión Aduanera, que además de estar acompañada por la eliminación de barreras al comercio intra-zona, se caracteriza por el establecimiento de restricciones comunes para el comercio con terceros países no miembros del proceso.

3. Mercado Común, que implica un grado mayor de integración y que se caracteriza por la supresión de las restricciones vinculadas a la libre movilidad de los factores de producción.
4. Unión Económica, que combina todas las anteriores formas de integración, con un cierto grado de armonización en las políticas económicas de los países miembros.
5. Integración Económica Total, que incluye también la unificación de políticas económica, fiscal, monetaria, social y anticíclica; así como el establecimiento de una autoridad única supranacional.

Así, tenemos que en función del interés de los países, el proceso de integración puede abarcar más allá de lo estrictamente económico.

Dependiendo de la orientación que se desee dar al esquema integracionista respectivo, estos diversos grados de integración ofrecen la alternativa de ejercer un mayor énfasis en lo comercial, en cuyo caso se privilegiaría el establecimiento de una zona de libre comercio, o pueden también constituir una vía para alcanzar un desarrollo sostenible y un grado casi absoluto de interrelación y coordinación política y social, en cuyo caso se privilegiará el establecimiento de una integración total.

Ejemplo de esta situación lo constituyó el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Bolívar y celebrado en junio de 1826, que se constituyó en el primer intento para consolidar la unión de las naciones latinoamericanas y también el primer fracaso en este

<sup>26</sup> La integración económica puede ser considerada como un proceso que se encuentra acompañado de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintas naciones.

sentido. El Congreso de Panamá planteaba el objetivo de

[...] sostener y defender la soberanía e independencia de las partes, mantener la paz y auxiliarse mutuamente en caso de agresión.

Los países signatarios colaborarían, igualmente, para desarrollar conjuntamente su comercio y bienestar mutuos.<sup>27</sup>

Sin embargo aún cuando las ideas de Bolívar nos parecen hoy día de un gran sentido lógico, no respondían a la realidad y los intereses de la época en que fueron planteadas.

Para finales del siglo XIX se empezaba a consolidar el imperialismo estadounidense, caracterizado por un fuerte arraigo al monopolismo y la hegemonía del sector financiero; así como una rivalidad por la captación de mercados de capital y de materias primas. Desde este contexto América Latina resultaba atractiva como fuente de abastecimiento de productos primarios y como destino de capitales e inversiones.

Tras el paulatino desplazamiento de los imperios capitalistas tradicionales por parte de Estados Unidos, comenzó a surgir un fuerte interés por este país en consolidar y profundizar su influencia y control sobre los países de la región.

A partir de esta premisa surge, en 1880, la iniciativa del gobierno estadounidense de establecer una Organización Regional de Estados Americanos, cuyo objetivo fundamental se

centraba en el establecimiento de una unión aduanera de toda la región y la implantación de un sistema de arbitraje en el plano político.

La primera conferencia fue celebrada en octubre de 1889 y contó con la asistencia de gran parte de los países latinoamericanos; aunque ninguna de sus iniciativas fue acogida por éstos, ya que conocían el poder e influencia que ello le otorgaría a la única potencia del hemisferio y al propio tiempo, el efecto negativo que derivaría en la soberanía y libertad de comercio para los países de la región.

Durante la primera parte del siglo XX no variaron en gran medida las condiciones para favorecer la integración latinoamericana. Al contrario, la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos y el imperialismo capitalista ejercido por esta nación, aunados a la existencia de estructuras sociales caracterizadas por una alta concentración de la riqueza y el poder económico y político en unas pocas élites, contribuyeron de manera determinante a apoyar la influencia del imperio regional y reprimir cualquier iniciativa de índole nacionalista o regionalista y que fuera vista como una amenaza a los intereses capitalistas estadounidenses.

Adicionalmente, los conflictos de índole ideológico y territorial en y entre los países de la zona, no solo debilitaron cualquier intento nacionalista o regionalista, sino que además allanaron el camino para que nuevamente las potencias extranjeras ejercieran sus políticas intervencionistas.

También se debe mencionar la crisis económica suscitada en 1927, misma

<sup>27</sup> D. Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996, p. 81.

que se hizo presente después de un largo periodo de expansión económica en Estados Unidos y una vez que ya los niveles de producción e inversión especulativa habían crecido de manera desproporcionada sin encontrar respaldo o salida.

Esta situación generó una escalada de quiebras empresariales y eventualmente se fue extendiendo hacia otros países capitalistas, desarrollados y subdesarrollados, todos los cuales se enfrentaron a una profunda crisis económica.

A su vez la crisis generó un ascenso del aislacionismo que condujo al establecimiento de políticas económicas de carácter autárquico como vía para contrarrestar los efectos de la crisis, así como dio lugar a un fortalecimiento de las iniciativas extremistas y los gobiernos de índole autoritario y dictatorial, lo cual eventualmente pudo haber contribuido al estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Obviamente, Latinoamérica como proveedor natural de bienes primarios hacia los centros de producción de los países desarrollados, se vio igualmente afectada en su desempeño económico, imitando al propio tiempo el modelo autárquico que comenzaba a imperar en el mundo.<sup>28</sup>

El desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y su culminación, fijaron un hito en el tiempo, de particular importancia para los países de la región, no sólo por la envergadura que implicaba un conflicto armado de esta naturaleza, sino también por el efecto

que la propia guerra tuvo sobre el desempeño de los países latinoamericanos y las iniciativas que despertó su culminación en lo que respecta a la integración regional.

En este sentido, la Segunda Guerra Mundial ejerció un efecto estimulante sobre los nacionalismos de los pueblos latinoamericanos. En primer lugar, la elevada demanda de materias primas por parte de Estados Unidos trajo prosperidad y alentó la formación de capital nacional en los estados fronterizos con México.

En segundo término, la escasez de artículos de consumo manufacturados en Estados Unidos impulsó y obligó a Latinoamérica a crear industrias manufactureras. Con la formación de núcleos industriales se originaron sectores empresariales nacionales, por el momento independientes del capital extranjero.

Asimismo, surgieron nuevos sectores profesionales y técnicos que, junto con los mencionados empresarios, integraron las clases burguesas nacionales.<sup>29</sup> De esta manera la situación generada para los países latinoamericanos a raíz de la conflagración mundial, permitió que se empezaran a establecer en nuestros países las primeras bases de una sociedad burguesa capaz de impulsar un verdadero sentimiento nacionalista y democrático que eventualmente pudiera volcarse a la integración regional.

Tras la culminación de la guerra y la devastación que ésta dejó a su paso en los países donde se desarrolló, surgió la necesidad de crear una serie de

<sup>28</sup> J. Sainz, *La articulación de los sistemas de integración en América del Sur*; Lito-Jet, Caracas, 1996, p. 62.

<sup>29</sup> Boersner, *Relaciones internacionales...*, *op. cit.*, p. 85.

instituciones que permitieran administrar la paz después de la guerra. Es así como fueron esbozándose, entre otros, los futuros organismos internacionales, entre los cuales, destacan en el plano político, la Organización de las Naciones Unidas, y en el plano económico, las instituciones creadas en el marco de la reunión celebrada en Bretton Woods.<sup>30</sup>

Paralelamente al proceso de reconstrucción del sistema mundial y habida cuenta de la situación relativamente favorable en que se encontraban los países latinoamericanos para la época, surgió en la región, un espíritu guiado por la necesidad de definir la estrategia de desarrollo que debía aplicarse en nuestros países.

Así, bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas se creó en febrero de 1948 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como un organismo encargado de estudiar los problemas económicos de la región.

Los estudios realizados por la CEPAL planteaban una estrategia de desarrollo orientada hacia la industrialización de la región, e incluso, manifestaban la necesidad de impulsar la integración latinoamericana como una vía para contrarrestar las limitaciones que ofrecían, para el crecimiento industrial, los reducidos mercados nacionales.

<sup>30</sup> Son las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods (Nueva Hampshire, Estados Unidos), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional.

Sin embargo, como estrategia para el logro de los objetivos trazados se planteaba el criterio de “sustitución de importaciones”, lo cual requería la implementación de políticas claramente proteccionistas en el plano comercial (aranceles y restricciones cuantitativas, entre otros).

Ello, si bien permitió la creación de un cierto tejido industrial autónomo en la región, también reforzó las tendencias autárquicas y aislacionistas en cada nación, lo que a su vez, constituyó uno de los principales obstáculos para el logro del objetivo integracionista trazado.

A partir de las ideas plasmadas por la CEPAL, nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) constituida a través del Tratado de Montevideo en febrero de 1960, y la que se podría asumir como el punto de inicio del sistema dirigido a procurar la integración latinoamericana.

El referido Tratado fue suscrito por Argentina y Bolivia en 1966, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela en 1967, cuyo objetivo primario era el establecimiento de una Zona de Libre Comercio Latinoamericana en un plazo de 12 años.

No obstante, este Tratado había nacido con un fuerte arraigo a las ideas “cepalistas” del desarrollismo y estructuralismo que, llevaron a los países a implementar políticas de orientación autárquica que obstaculizaban la integración.

Si bien durante sus primeros años la ALALC coadyuvó al aumento del intercambio subregional (el intercambio co-

mercantil intrazona pasó de de 322 millones de dólares en 1962 a 700 millones de dólares en 1967),<sup>31</sup> eventualmente entró en un periodo de estancamiento como consecuencia de la rigidez del mecanismo de negociación y liberalización previsto en el Acuerdo y ante la imposibilidad manifiesta de respetar los compromisos.

También se ha atribuido a las diferencias en los niveles de desarrollo de sus miembros, parte del fracaso de la ALALC, algo que contribuyó al surgimiento de otras iniciativas regionales de integración conformadas por países con mayores simetrías.

Posteriormente, en junio de 1980 se sustituye la ALALC para dar paso a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que mantuvo el objetivo a largo plazo de establecer un mercado común latinoamericano, pero bajo un esquema más flexible para su consecución.

A diferencia de la ALALC, la ALADI no planteaba compromisos cuantitativos preestablecidos sujetos a un periodo determinado de multilateralización en el marco regional, lo cual en teoría podía canalizar la vocación de integración de sus países miembros bajo un esquema “a la carta” que hasta cierto punto les permitiría definir con quién y en qué medida desearían integrarse.

La ALADI ha permanecido vigente hasta el presente, e incluso ha servido de plataforma para la proliferación de los diversos acuerdos de libre comercio que se suscitaron durante la década de 1990.

<sup>31</sup> R. Tamames, *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 262.

Paralelamente, y aún antes del establecimiento de la ALALC, surgió la iniciativa de impulsar la integración entre los países de Centroamérica (Mercado Común Centroamericano, MCCA). Esta idea derivó de los estudios realizados por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) como órgano subsidiario de la CEPAL.

Ya durante los años cincuenta se presentaba cierta dinámica integracionista en los países del istmo con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (1951), lo cual condujo en junio de 1958, a la suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana, planteándose en una primera fase, la liberalización del comercio de un determinado número de bienes, para el establecimiento de una zona de libre comercio total en un plazo de 10 años.

En medio de este ambiente se suscribió, en diciembre de 1960 el Tratado de Managua del que formaron parte Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica en 1962.

Esta fase de la integración centroamericana reproduciría la orientación gradualista, desarrollista y estructuralista, propia del pensamiento derivado de la CEPAL.

Pero, a diferencia de la ALALC, la primera década de la integración centroamericana se caracterizó por sus logros significativos. En efecto para 1966, se habían eliminado los aranceles que se imponían al 94% de los productos incluidos en el programa arancelario. Las exportaciones dentro de la región crecieron en 900% hasta alcanzar un total de 300 millones en 1970.

La inestabilidad política de la región llevó a que a partir de 1970 comenzara a decaer el impulso inicial que se observaba en esta iniciativa de integración. A partir de su evidente decaimiento, surgió la iniciativa por parte de los países de la región andina de iniciar un proceso de integración relativamente más ambicioso que el establecido en el marco de la ALALC.

Uno de los elementos que jugó un papel preponderante en la decisión de impulsar la integración andina fue la relativa simetría existente entre las economías de los países participantes (países de menor y mediano tamaño) y la necesidad de contrarrestar el peso de las economías más desarrolladas que formaban parte de la ALALC.

Su origen se remonta a 1966, cuando a través de la Declaración de Bogotá, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, expresaron su voluntad de conformar un mercado subregional que les permitiera integrarse más rápidamente que el resto de los países de la ALALC.

Esto condujo a que en mayo 1969, los países andinos suscribieran el Acuerdo de Cartagena que dio inicio formal a la integración andina (Venezuela se incorporó al Acuerdo de Cartagena en febrero de 1973, mientras que Chile se separó del Acuerdo en octubre de 1976).

Entre las medidas más destacadas del Acuerdo para el logro de sus objetivos, cabe mencionar el establecimiento de un programa de liberación comercial más acelerado que el previsto en la ALALC, el establecimiento de un arancel externo común y la armo-

nización de políticas económicas y sociales, así como la aproximación de legislaciones nacionales.

A pesar de lo anterior, este esquema de integración reproduciría nuevamente el modelo de sustitución de importaciones imperante en la región, no quedando en consecuencia, exento de las distorsiones, conflictos y contradicciones que eventualmente llevaron a la paralización de la dinámica integracionista regional.

Si bien en un principio la integración andina rindió frutos al impulsar el incremento del intercambio comercial entre sus miembros, en el mediano plazo no se pudieron cumplir los objetivos trazados, lo cual llevó a esta iniciativa al habitual estancamiento de los esquemas de integración de la zona.

Vale la pena destacar el proceso de integración andina en lo que respecta a su desarrollo jurídico-institucional, al contar con una serie de órganos y un acervo normativo de verdadero orden supranacional, hechos que podrían calificar a este proceso de integración, como el más avanzado de la región en la actualidad y podríamos decir que es el más cercano al tipo de organización con la que cuenta la Unión Europea.

Dentro de su estructura institucional la Comunidad Andina de Naciones cuenta, entre otros, con una Comisión como principal órgano del Acuerdo con atribuciones para dictar las normas que serán de aplicación directa en cada uno de los países miembros sin necesidad de ratificación parlamentaria. La secretaría general, como órgano técnico-ejecutivo con atribuciones para

velar por el cumplimiento de las normas del Acuerdo, un Tribunal de Justicia Andino, como órgano jurisdiccional encargado de resolver las diferencias entre los países miembros, así como asegurar la aplicación uniforme de las normas andinas, el Parlamento Andino, como órgano de deliberación del sistema, y la Corporación Andina de Fomento, como brazo financiero del proceso.

Como es posible apreciar, todos los procesos de integración de la región tuvieron elementos y características comunes tanto para su impulso, como para su eventual decaimiento.

En tal sentido, prevaleció en esta etapa una profunda reflexión sobre la necesidad de superar el modelo productivo de la región caracterizado por su dependencia en las exportaciones de bienes primarios y por la débil infraestructura industrial. Para superar este modelo, se planteaba la combinación entre mecanismos de planificación y de política económica con la implementación de herramientas de mercado.

Dentro de las herramientas de mercado, la integración de las economías de los países de la región brindaba una vía idónea para contrarrestar las limitaciones que ofrecían los reducidos mercados nacionales. Por su parte, la aplicación de políticas intervencionistas y dirigistas por parte de los Estados mediante la coordinación y armonización de políticas económicas o el establecimiento de acuerdos de complementación industrial, podía coadyuvar al logro de una “rápida industrialización”. Se trataba en consecuencia, de una integración “endógena”.

Lamentablemente, si bien en una primera fase todos las iniciativas de la región rindieron frutos importantes en lo que respecta al intercambio comercial, no se dio la suficiente atención a la coordinación y armonización de políticas económicas, lo cual derivó en el establecimiento de políticas dirigistas unilaterales que eventualmente recrudecieron los conflictos dentro de cada uno de los esquemas de integración.

Esto estuvo acompañado de la poca vocación integracionista de algunos sectores empresariales, la asimetría entre las economías que participaban en el proceso y los conflictos político-territoriales entre distintas naciones.

A pesar de que ya finalizando la década de 1970 la integración latinoamericana se encontraba en un claro estancamiento, la región experimentaba una posición relativamente favorable frente a los países desarrollados, particularmente como producto de las crisis petroleras que se suscitaron en los años 1974 y 1979.

La crisis inflacionaria que esta situación provocó en los países desarrollados, estimuló grandes inversiones de capital por parte de estos países en los países en desarrollo, mediante el otorgamiento de créditos en condiciones ventajosas.

El enorme excedente por cuenta corriente de los países de la OPEP, que siguió al aumento de los precios del petróleo, tenía que ser reciclado para financiar el déficit por cuenta corriente del resto del mundo. Los países de la OPEP prestaron sus fondos excedentes a los países desarrollados, y los bancos de estos países



consideraron rentable prestar, a su vez, estos fondos a prestatarios de países en desarrollo.<sup>32</sup>

Esta situación estimuló un endeudamiento de magnitudes desproporcionadas en los países en desarrollo para financiar muchos de los planes de industrialización que se adelantaban y eventualmente para financiar el déficit en su balanza. Estas deudas alcanzaban más de 600 mil millones de dólares para finales de 1982.<sup>33</sup>

Para el segundo semestre de 1982 irrumpió la denominada “crisis de la deuda externa”, desde el mismo momento en que las tasas de interés por los préstamos otorgados en el pasado se incrementaron de manera significativa a partir de la “dura política anti-inflacionaria” implementada por la reserva federal de Estados Unidos, a partir del año 1979;<sup>34</sup> provocando una morosidad generalizada en los países en desarrollo.

Esto no hizo más que agravar la ya deteriorada integración regional, trayendo como consecuencia la implementación de políticas proteccionistas y aislacionistas, la devaluación de los signos monetarios de los países de la región y el reiterado incumplimiento de las normas acordadas en los acuerdos de integración.

Adicionalmente, en el plano internacional comenzaba a retomar cada vez mayor relevancia, una corriente de pensamiento que propugnaba la apertura y desregulación económica, mientras que se expresaban duras críticas

al modelo de sustitución de importaciones y a cualquier grado de intervención del Estado en la economía. En este contexto, a partir del año 1985 comienza a profundizarse aceleradamente la crisis de la Unión Soviética, la cual tendría su máxima expresión en 1989 con la caída del muro de Berlín.

Más allá del fin de la guerra fría, esta situación fue asumida como la victoria del capitalismo sobre el socialismo, el triunfo del libre comercio sobre el intervencionismo y el predominio de la libre empresa. Obviamente este “éxito” fue capitalizado y aprovechado por los países que impulsaban esta corriente neoliberal o neoconservadora, imponiendo por diversos medios, la apertura y desregulación económica como la única vía para procurar el desarrollo y bienestar de los pueblos.

La región latinoamericana no estuvo exenta de esta situación y a partir de mediados de la década de los años ochenta se comenzaron a dar los primeros pasos en los gobiernos de la región hacia una reforma profunda de sus políticas económicas. Evidentemente, esta corriente económica terminó filtrando hacia los diversos mecanismos de integración existentes, impulsando su reestructuración e incluso, el surgimiento de nuevas iniciativas integracionistas en la zona.

Ante este panorama, la plataforma de lanzamiento más notable de esta corriente de pensamiento fue el denominado Grupo de Río.

Este grupo formado por Colombia, México, Panamá, Venezuela, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay surgió de la unión entre el Grupo de Contadora

<sup>32</sup> P. Krugman y M. Obstfeld, *Economía internacional: teoría y política*, McGraw-Hill/Interamericana, Madrid, p. 755.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 756.

(Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), los cuales se unieron en el marco de la inestabilidad política vivida en Centroamérica durante los años ochenta.

En principio, el Grupo de Río serviría como un mecanismo de consulta y concertación política con miras a buscar salidas pacíficas a la crisis política que se vivía en la región centroamericana, y en general, para la preservación de la paz y seguridad de la región. Aunque también abarcaba dentro de sus objetivos una serie de temas vinculados al desarrollo y a la integración latinoamericana y caribeña.

Es así como a partir de las iniciativas del Grupo de Río y ante un escenario nacional e internacional propicio para darle un nuevo impulso político a la integración latinoamericana, desde la segunda mitad de la década de los años 80 y con mayor intensidad durante la década de los años noventa, se inició un profundo proceso de reforma en los acuerdos de integración existentes para otorgarles una orientación más comercialista.

### **Acuerdos de integración existentes**

Prácticamente todos los Acuerdos de integración preexistentes en la región sufrieron modificaciones durante la década de 1990.

Empezando por el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el esfuerzo de consulta y concertación política del Grupo de Río, acompañado de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), disiparon paulatinamente la conflicti-

vidad política de la región y generaron un renovado interés por la apertura económica y la aplicación de políticas de mercado, lo que a su vez contribuyó a impulsar la integración regional. En este sentido, la ICC consistió en un programa de preferencias arancelarias no recíprocas implementado por el gobierno de Estados Unidos en el año 1983, bajo la administración del presidente Reagan.

Ya a partir de 1990 se comenzaron a dar grandes pasos para reactivar y profundizar la integración centroamericana.

De particular importancia fueron los Protocolos de Tegucigalpa (1991) y de Guatemala (1993) que modificaron la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, y el Tratado General de Integración Económica de 1960, respectivamente. A través de estos dos instrumentos se alcanzaron importantes logros en la integración centroamericana, entre los cuales cabe destacar, la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) –mediante el cual se definió una nueva estructura jurídico-institucional–, el pleno reestablecimiento de la zona de libre comercio y la reintroducción del arancel externo común.

En cuanto a la Integración Andina también se llevaron a cabo intensos procesos de reforma del sistema a partir de los años 90. En el año 1993, se estableció la Zona de Libre Comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, mientras que tras una breve crisis, Perú se incorporaría paulatinamente a esta zona.

En 1995 los países andinos adoptaron un arancel externo común, no obstan-

te con algunas excepciones y nuevamente sin la incorporación de Perú. Adicionalmente, se actualizaron y profundizaron normas existentes en otras disciplinas del comercio, así como se promulgaron nuevas normas (comercio de servicios).

De particular importancia fueron los Protocolos de Trujillo (1996) y Sucre (1997), donde además de transformarse el Grupo Andino en la Comunidad Andina (CAN), se introdujeron una serie de reformas institucionales y políticas, siendo las más notables, la transformación de la Junta del Acuerdo de Cartagena en la Secretaría General de la Comunidad Andina y la ampliación del ámbito de acción jurisdiccional, tanto de este órgano, como del Tribunal Andino de Justicia.

En la medida que los procesos de reforma económica implementados en la región fueron cobrando impulso, se fue dando una expansión sin precedentes, de los Acuerdos de integración en el área.

Durante la década de 1990 se suscribieron no menos de nueve acuerdos de libre comercio que abarcaban exclusivamente países latinoamericanos y del caribe. Adicionalmente se profundizaron los Acuerdos tendentes a conformar uniones aduaneras (CAN, Caricom y MCCA), así como se constituyó un nuevo Acuerdo dirigido a la conformación de una unión aduanera (Mercosur).

Todo ello sin tener en cuenta los Acuerdos de libre comercio suscritos por países latinoamericanos con Estados Unidos y/o Canadá, así como con terceros países fuera de la región.

En este contexto, la iniciativa de mayor relevancia durante este periodo la constituyó la conformación del Mercado Común del Sur (Mercosur).

La superación de la rivalidad histórica entre Brasil y Argentina y el retorno de la democracia a estos países en los años ochenta, contribuyeron al establecimiento de una alianza que permitiera unir a las Naciones del Cono Sur. A pesar de que ya durante los años ochenta se habían inducido algunas iniciativas entre estos países con miras a impulsar la cooperación económica y ampliar el comercio bilateral, fue a principios de la década de 1990 cuando se formalizó a través de la suscripción del Tratado de Asunción (1991), un Acuerdo para el establecimiento de un mercado común del cual formarían parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Uno de los elementos más destacados de este Acuerdo, fue el rápido avance para el establecimiento de la zona de libre comercio entre sus miembros.

Las Reuniones de la Cumbre Presidencial fueron estableciendo en un período de cuatro años un cronograma completo y una estructura no institucionalizada para el manejo del Acuerdo y la creación en 1991, del Consejo del Mercado Común.<sup>35</sup>

Ciertamente uno de los elementos diferenciadores de este esquema con respecto a otras iniciativas de integración, lo constituye el poco desarrollo jurídico-institucional de carácter supranacional, al extremo que toda-

<sup>35</sup> J. Sainz, *La articulación de los sistemas de integración en América del Sur*, Lito-Jet, Caracas, 1996.

vía en el Mercosur se debate en la actualidad el establecimiento de mecanismos para incorporar la normativa común al ordenamiento jurídico de cada uno de sus miembros, sin que se requiera la aprobación parlamentaria; o el establecimiento de un efectivo sistema de solución de diferencias de orientación legalista.

Sin embargo, para algunos la gran virtud de este acuerdo radica precisamente en su rápido avance frente a un esquema flexible.

Otro Acuerdo de esta época que conviene mencionar, es el G-3 o Grupo de los Tres, conformado por Colombia, México y Venezuela.

Se trataba de un Acuerdo de libre comercio “de nueva generación” por el nivel y alcance de los compromisos asumidos. Sin pretender constituirse en una unión aduanera, el G-3 no sólo abarcaba la liberalización comercial en materia de bienes, sino que además comprendió el comercio de los servicios, las compras gubernamentales, las inversiones, la propiedad intelectual, entre otros aspectos.

El esquema y alcance del G-3 estaba altamente influido por el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN O NAFTA), suscrito en esa época por México con Estados Unidos y Canadá.

Entre los factores que influyeron en la iniciativa del G-3 podemos destacar:

1. La necesidad por parte de México de equilibrar y diversificar sus relaciones comerciales en la región, hasta ahora fuer-

temente orientadas hacia Estados Unidos y;

2. La necesidad de reordenar y equilibrar la influencia ejercida en la cuenca del caribe por los tres países que forman parte del G-3. Si bien el G-3 ha impulsado un incremento significativo en el intercambio comercial de Colombia y Venezuela con México, así como ha generado espacios para la inversión entre estos países, tradicionalmente la balanza comercial ha tendido a favorecer a México.

De allí que, una constante a lo largo de la ejecución del G-3, fue la relación asimétrica existente con México y el bajo nivel de aprovechamiento del Acuerdo por parte de Colombia y Venezuela.

Este ambiente favorable al libre comercio y a los acuerdos de integración comenzó a decaer a partir de 1995, cuando en México se hizo presente una crisis que condujo a la fuga de capitales y a la eventual devaluación del peso mexicano, lo cual a su vez generó un efecto “dominó” en algunos países de la región. Aunado a lo anterior, en el año 1997 se produjo una crisis financiera en Asia, que condujo a una desaceleración de la economía mundial atestando un duro golpe a las economías de la región, particularmente en Argentina y Brasil (1998-1999).

Irónicamente, Argentina quien es el alumno más aventajado de las lecciones de la apertura y las desregulación de los mercados, se sumió en una profunda crisis de la cual apenas puede recuperarse hoy en día.

Como se mencionó, a finales de los años noventa las políticas de liberalización y apertura comercial –que eran exhibidas como factores determinantes para contribuir al desarrollo económico– comenzaban a reportar un balance negativo para los países en desarrollo, lo que condujo a que algunos países de la región comenzaran a observar con mayor escepticismo y desconcierto los resultados derivados del acelerado proceso de liberalización y desregulación económica y financiera que obedeció a una serie de principios y recomendaciones o “recetas” uniformes, sin tener en cuenta el contexto propio de cada país y la manera como reaccionarían ante el proceso de globalización.

Es por eso que actualmente se perciba una mayor predisposición por parte de algunos sectores a favorecer la reintroducción del tema vinculado al grado de participación del Estado en la economía y su rol en la generación de bienestar económico y desarrollo. Asimismo, esta situación ha incidido en la actitud de algunos países frente a la integración y el libre comercio.

Algunos países siguen apostando al modelo neoliberal como única vía para generar bienestar económico para sus pueblos, mientras que otros, más escépticos, tratan de explorar nuevas o viejas alternativas que permitan abordar el libre comercio desde una perspectiva más humanista.

Una de las expresiones más claras y recientes de las profundas divergencias en cuanto a la visión de la integración latinoamericana, la constituye la reciente denuncia del G-3 y del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela.

En los meses de abril y mayo de 2006, el gobierno venezolano oficializó su salida de los esquemas de integración compuestos por la CAN y el G-3, respectivamente. En el primero de los casos, Venezuela argumentó su retiro con base en el efecto que tendrían los tratados de libre comercio negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos sobre el proceso de integración andina y en particular sobre la producción venezolana.

En cuanto al G-3 el argumento se centró en los efectos negativos que este Tratado habría causado a determinados sectores productivos y en general a la economía nacional. Al propio tiempo, Venezuela anunciaba que estas decisiones le permitirían reorientar sus esfuerzos hacia el proceso de integración del Mercosur, esquema al que solicitó su ingreso y actualmente se negocian los términos de su incorporación plena al mismo.

Por otro lado, resulta de particular significación referirnos al “fracaso” de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta iniciativa estadounidense surgida desde 1990, planteaba la creación de un área de libre comercio de todos los países del hemisferio americano, sin incluir a Cuba.

En el año 1994, cuando todavía gobernaba el imperio de la liberalización comercial, los países acordaron iniciar las negociaciones para la creación del ALCA, con una fecha estimada para su conclusión en el año 2005.

Sin embargo, una vez presente la crisis acaecida en 1998 y 1999 y ante las posiciones irreconciliables de Brasil y Estados Unidos en torno al alcance del

ALCA, a partir del año 2003 las negociaciones respectivas se estancaron sin que se haya logrado avance alguno hasta ahora.

## Conclusiones

Después de haber analizado brevemente los antecedentes de la búsqueda de una integración total en América Latina, nos podemos percatar de que pareciera que las pretensiones panamericanistas de Estados Unidos, desafortunadamente a la larga, han derivado en una bilateralización de las relaciones comerciales entre los países de Latinoamérica y Estados Unidos.

Por ello, para tratar de brindar una respuesta a la interrogante planteada en líneas anteriores de las razones por las que no se ha logrado una unión similar en América Latina, siguiendo el modelo de integración Europea, podemos afirmar que algunas de estas razones se encuentran en que a diferencia de la Unión Europea, la integración latinoamericana se ha enfrentado en no pocas ocasiones a las divisiones que existentes en gran parte de la región, a la falta de consensos, a la falta de voluntad política de los países, sus líderes y su población y en general a la falta de visión en perjuicio la región en su conjunto.

Se ha hablado bastante de la integración regional y se sigue haciendo todavía, pero lo cierto es que a menudo no queda claro en qué consiste y cómo se logra.

La integración no es un acto aislado, sino un proceso, un complejo y acaso largo proceso multidimensional en el que a cada uno de los países partici-

pantes corresponde hacer lo que esté a su alcance.

El libre comercio puede contribuir a promover el intercambio y a cambiar favorablemente la composición, sobre todo de las exportaciones.

Pero la integración regional va más lejos y consiste fundamentalmente en conjugar esfuerzos tanto de tipo político, como para lograr un mayor y mejor desarrollo, lo que quiere decir modernizar la infraestructura productiva, llevar la industrialización a planos superiores, elevar y reorientar la inversión, preparar conjuntamente a la fuerza de trabajo necesaria, apoyarse para introducir nuevas tecnologías, promover el turismo hacia toda la región, asociarse o aliarse en ciertos proyectos a partir de coinversiones significativas, ayudarse para facilitar el acceso a mercados financieros internacionales y, sin perjuicio de todo lo anterior, incluso tratar de que el capital extranjero fluya a nuestras economías, no únicamente con el propósito de ganar más dinero y llevarse mucho más de lo que se invirtió, sino de ayudar realmente a promover el desarrollo.

Y así como la integración no se limita a lo económico, el desarrollo tampoco se reduce a ello pues más bien se trata de un proceso social de gran alcance, en el que lo humano es lo más importante.

Es decir, que el pueblo sea no un objeto sino el eje y actor principal cuya libertad, bienestar, trato justo y participación real en la toma de decisiones, definan si hay o no una genuina democracia.

Lo anterior, con ser muy importante no incluye lo propiamente cultural, que a menudo es el mayor activo del que disponemos y por tanto parte esencial del potencial de recursos.

Lo que nuestros países tienen en común en historia; raíces; idioma; organización social y política; educación; ideas; credos religiosos; costumbres;

aspiraciones; problemas y cultura en general, debiera ayudar a conocernos mejor, a saber en qué somos semejantes y en qué diferentes.

A afirmar nuestra identidad, a elevar los niveles de escolaridad y capacitación, a sumar fuerzas y hacer juntos lo que separados y dispersos no podremos acometer con éxito.

