

POLIMORFISMO POLÍTICO, REALIDADES Y CARGAS PENDIENTES EN LA UNIÓN EUROPEA

Aurelio Cebrián Abellán

Universidad de Murcia

RESUMEN

La Unión Europea es un ente polimórfico del que han derivado consecuencias tales como incoherencias políticas, reformas institucionales pendientes, actuaciones estatales más relevantes que las del conjunto, resultados divergentes, políticas vacías... El Tratado de Maastricht ha innovado el panorama, aunque continúan sin resolverse serios asuntos pendientes: ciudadanía, fondos propios, desequilibrios de políticas internas, desajustes, fracasos, escasos resultados, paralizaciones, confusiones... y muchas satisfacciones aún por conseguir.

Palabras clave: ente político, políticas comunes, cargas pendientes, avances de Maastricht.

SUMMARY

The European Union is a polymorphic body which has derived consequences such as: political incoherences, unsettled institutional reforms, state actions more relevant than community ones, divergent results, empty policies... The Maastricht treaty has innovated the scene, although serious loads remain unsolved: citizenship, own funds, internal policies imbalance, disorders, failures, poor results, paralyzations, confusions... and several satisfactions to achieve yet.

Key words: political organization, common policies, unsettled loads, Maastricht advancements.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea está pasando por una transición, por la modificación del panorama tradicional, que se inicia con la reunificación alemana, y que sigue con el mantenimiento de la competencia creciente de los dragones asiáticos, la inmigración súbita (tanto externa como interna), la complicación del caos balcánico (la más reciente en Kosovo), las masi-

Fecha de Recepción: 14 de abril de 1999.

* Departamento de Geografía Física, Humana y Análisis Regional. Facultad de Letras. Universidad de Murcia. Campus de la Merced • 30001 MURCIA (España). E-mail: aurelio@fcu.um.es

vas peticiones de ingreso, la explosión regional, las dificultades por las que atraviesa alguna institución (especialmente la Comisión que en marzo de 1999 acabó con su dimisión en bloque)... El resultado se traduce en el atranque en la política exterior, las disputas de los miembros en el reparto de los fondos (**Agenda 2000**), los escasos avances políticos en la construcción europea... Pero, también, en la opacidad del ente institucional como tal, y en el funcionamiento no esperado de algunas políticas, dos hechos a los que se prestará atención en adelante.

1. EL POLIMORFISMO POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ENTE

La institución es resultado de una integración, sobre la cual hay diversas teorías, desde confluyentes hasta divergentes:

- Federalista. Se apoya en la división de poderes entre varios niveles de gobierno (lo que asegura un sistema de controles y equilibrios), y en el principio de subsidiariedad. Pero, también, indica que se actúa permanentemente por negociación intergubernamental.
- Funcionalista. No está de acuerdo con la creación de un gobierno supraestatal, y sí en configurar una densa red de organizaciones con funciones y cometidos específicos. Los únicos poderes requeridos, y existentes, son los necesarios para el cumplimiento de una función concreta.
- Neofuncionalista. Opta por la autoridad supranacional con soberanía compartida con los Estados. Señala que los problemas de un sector o región provocan reacciones en cadena (desbordamientos), que requieren soluciones (efecto arrastre). Se sustenta en la aplicación de la teoría general de sistemas; de ahí que se vuelque en el funcionamiento con políticas comunes y decisiones conjuntas.
- Interdependencia. Aplica la lógica de los mercados competitivos, y de la jerarquía de áreas políticas. Utiliza el concepto de régimen en lugar de otros, como sistema, Estado... Insiste en el predominio de unos Estados miembros sobre otros, que se trasluce en el funcionamiento interno de la Unión.
- Intergubernamentalista. Los actores mayores detienen o ralentizan la construcción de un nuevo sistema, porque todo se sustenta en las negociaciones interestatales de los actores mayores, que conceden compensaciones marginales a los menores. Los gobiernos nacionales son los actores principales, y, como derivación, es limitada la autoridad de las instituciones centrales.

La realidad indica que la Unión Europea acoge elementos integrantes de todas las teorías evolucionistas. De ahí que el primer problema siga consistiendo todavía en discernir qué es dicha institución. Por lo pronto, y por razones obvias, no es: una organización intergubernamental, una nación, ni un Estado. Pero tampoco:

- Una confederación, un acuerdo para eliminar barreras a los intercambios generales, sin establecer una autoridad central única que los regule, y donde los miembros conservan el control sobre sus asuntos (si bien las decisiones son unánimes), y las

políticas las aplican órganos nacionales. Pero, fundamentalmente, no lo es porque las votaciones cualificadas la han superado.

- Un condominio. Es igual que la confederatio, pero los intercambios los regulan órganos específicos controlados por especialistas (como la Comisión) y, además, las decisiones son proporcionales. No lo es, tampoco, por el permanente déficit de legitimidad democrática.
- Una federación. Es igual que las anteriores, pero con unidades territoriales de gobierno y una autoridad central única, con decisiones unánimes, mayoritarias y proporcionales. Tampoco lo es por la inexistencia de dos Cámaras, y, sobre todo, por la ausencia de la que debe representar a los territorios.
- Un supraestado, porque carece de sus elementos:
 - Soberanía (no hay un centro concreto de autoridad suprema, y aquélla descansa en sus miembros).
 - Coacción (los medios corresponden a sus miembros).
 - Territorialidad (sus fronteras son móviles, con entradas y salidas de miembros o territorios).
 - Estructura funcional (difusa, porque la cabeza visible es el Consejo, mientras el poder recae en la Comisión, y el Parlamento padece un fuerte déficit democrático).
 - Interclasismo (domina la burguesía y el gran capital transnacional).
 - Legitimación (ausencia de medios financieros para seguir políticas económicas solventes).

Por el contrario, es un acuerdo en un doble sentido:

- Intergubernamental, un pacto político, con autoridad dividida y soberanía compartida, basado en la negociación continua.
- Económico-estratégico porque se ha supeditado a cuestiones:
 - Económicas, por imposiciones del mercado.
 - Militares, ahora de la OTAN.

También es una Asociación de Estados, según la calificación del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana (1993). Asimismo, es un régimen intergubernamental, que evoluciona en tres direcciones, hacia:

- Un sistema federal, pero careciendo de separación nítida y delimitación de poderes.
- Un sistema intergubernamental, pero padeciendo el fuerte déficit democrático.
- Y más fuertemente hacia la intervencionalidad permanente, con fusión de la legitimidad nacional y comunitaria.

También, es una Unión de Estados basada en tres pilares (Maastricht):

- Comunidad Europea.
- Política Exterior y de Seguridad Común.
- Cooperación en Justicia e Interior.

Y en varios objetivos:

- Marco institucional unitario.
- Afirmación de identidad en el mundo.
- Creación de una ciudadanía.
- Principio de subsidiariedad.

Con dicha secuencia y caracteres, la Unión ha planteado desde problemas de desarrollo hasta avances esenciales. Con referencia a las últimas décadas la dinámica ha sido la siguiente:

- En los setenta dominó la interferencia entre las decisiones supranacionales y la coordinación internacional.
- En los ochenta resaltaron cinco hechos:
 - Proteccionismo económico y marcado individualismo nacional.
 - Falta de solidaridad.
 - Un componente parlamentario infradesarrollado.
 - Debilitamiento de la CE en el mercado mundial.
 - Un mercado sin barreras que llegaba con retraso.
- En los noventa otros siete:
 - Tardío abandono del principio de unanimidad (política exterior y seguridad).
 - Incremento de las competencias del Parlamento Europeo.
 - Ampliación de miembros y necesidad de integraciones escalonadas.
 - Necesidad de reformas institucionales, con varias alternativas:
 - Ampliar la UE sin profundizar.
 - Profundizar la UE antes de ampliar.
- Crear una Europa a la Carta con:
 - Solución de problemas de forma sectorial.
 - Un núcleo europeo, con un grupo de Estados que llegarían a un alto nivel de integración, y otro a remolque. Ha sido un proceso de desbordamiento no automático, en el que los gobiernos participan directamente en las decisiones centrales, lo que genera resultados políticos subóptimos para todos y óptimos para los gobiernos.
- Surgimiento de algunos hechos básicos:
 - En 1990 la incorporación de Alemania Oriental.
 - En 1991 la firma del Tratado de Maastricht.
 - En 1995 la ampliación a 15 miembros con la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia.

2. RESULTANTES DEL PROCESO

Las resultantes pueden ser condensadas en las siguientes: políticas, institucionales, económicas, sociales, exteriores, y los intentos de solución, innovaciones contenidas en el Tratado de Maastricht, así como las cargas pendientes (que requieren un análisis más específico).

2.1. Políticas

Se caracterizan por hechos bien definidos. De entrada, la Unión no solo sigue siendo un ente intergubernamental, sino que está definido por la fuerte presión franco-alemana. Luego, el funcionalismo está superado, y las negociaciones interestatales (colaboración intergubernativa) aportan fuertes limitaciones al desarrollo conjunto, entre otros muchos motivos porque se dan fuertes interferencias entre las decisiones supranacionales y la coordinación internacional. Como resultado, los gobiernos generan las citadas políticas subóptimas para el conjunto; y el motivo es bien claro, buscan las óptimas individuales. Además, existe un excesivo economicismo en la legislación, al margen de que el principio de subsidiariedad está excesivamente difundido, lo que a su vez repercute negativamente en las denominadas Europas cultural y social.

El citado control de los poderosos hace que la política exterior y de seguridad común quede en las mencionadas manos franco-alemanas. Pero no sólo eso, sino que cuando raramente ello no ocurre se depende en exceso de los gobiernos (Consejo Europeo, y Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores). Y, encima, la Presidencia del Consejo de Ministros es rotativa, con lo que ello representa de incoherencia en el mantenimiento de muchas políticas. Por último, desde esa vertiente política, es preciso mencionar que la **Agenda 2000** no contempla la posibilidad plena de una Unión con veinte o más miembros; y, aunque así fuera, se plantea el crudo problema de hacer más cosas sin más gastos. Una nueva ampliación va a suponer, indefectiblemente, mayores disputas internas por los Fondos de Cohesión; y, también, el enfrentamiento entre los contribuyentes netos a la Unión.

2.2. Institucionales

Desde esta vertiente pervive todavía la inexistencia de una clara separación de poderes, lo que implica la necesidad mantenida, y casi perenne, de reformas institucionales, sobre todo para dotar a algunas de sentido. Hasta ahora se ha producido la consolidación de un sistema institucional híbrido y desequilibrado, y dominado por un Consejo en ascenso (con altas cotas de poderes legislativo y ejecutivo). Aún hoy, el Consejo de Ministros pervive como la máquina del consenso; pero, en política comunitaria sólo puede actuar a propuesta de la Comisión, que decae en su influjo.

En contrapartida, hay una fuerte relevancia de instituciones marginales, como el Consejo Europeo (el denominado arquitecto constitucional, pero que no dicta resoluciones vinculantes), si bien ello no ocurre con el Comité Económico y Social (que sigue desempeñando una función muy secundaria). Y, sin embargo, una institución clave como el Parlamento hace que perviva el déficit democrático de la Unión, entre otros motivos porque persiste la débil interacción entre representantes y representados. No obstante, Maastricht le proporciona nuevas funciones decisorias, como el poder de codecisión con el Consejo de Ministros, la concertación en aspectos referidos al mercado interior, el dictamen conforme y vinculante para el Consejo Europeo, y el que los comisarios sean votados por el Parlamento. Con todo, mantiene pesadas cargas, como la difícil aplicación del control de legalidad sobre determinadas instituciones (Consejo Europeo). Sobre el resto de los órganos, y al margen de muchas deficiencias, Maastricht dejó pasar la oportunidad de

definir los cometidos políticos de la Comisión y del Consejo en la Organización Mundial del Comercio.

2.3. Económicas

Desde esta perspectiva cabe mencionar, en primer lugar, que el presupuesto comunitario requiere más recursos propios, reducir los gastos agrícolas, y asumir competencias fiscales. Luego, no está equitativamente distribuido en su aplicación sectorial. La política agrícola absorbe el 48%; la regional alcanza el 29%, pero con una clara descompensación entre los Objetivos (el 1º consume tres cuartas partes); en política ambiental se necesitan impuestos y correcciones fiscales para aplicarla, y además, las normas ambientales son descafeinadas por la presión de los grupos oligopólicos (puede decirse que pervive el conflicto de intereses entre ecología y mercado). En grandes apartados clave la situación es:

- En política energética se dan varios hechos, como un presupuesto marginal, una actuación de los Estados miembros más eficaz y superior a la Comunitaria, y el fracaso de uno de sus objetivos básicos, la emisión de gases (por presiones oligopólicas y de los propios Estados).
- En investigación y tecnología surgen fracasos, como el del programa para fabricación de semiconductores, y la iniciativa de televisión de alta definición; también, la aplicación de medidas irreconciliables con el libre mercado competitivo, y el incumplimiento de las obligaciones con el GATT (en buena medida por deficiencias del primero, y con falta de transparencia adicional).

2.4. Sociales

En este ámbito la política cultural está casi vacía de contenido, y junto con la de empleo sólo alcanza un modesto 9% del presupuesto comunitario. Además, las competencias de empleo pertenecen a los Estados, de lo que se deriva una falta de coordinación de las políticas correspondientes. En ciudadanía la cosa no mejora mucho más:

- Se enumeran derechos, pero no deberes.
- No se considera a los extracomunitarios.
- Se continúa careciendo de un pueblo europeo.

2.5. Exteriores

En esta vertiente pueden sostenerse varios hechos:

- Que la conexión UE-UEO no ha funcionado satisfactoriamente.
- Que la política general de ayuda al desarrollo sólo absorbe el 3,4% del presupuesto de la UE, con resultados obligadamente poco esperanzadores.
- En las relaciones con el mundo del subdesarrollo no hay tan siquiera apoyos a la satisfacción de las deudas.

3. INNOVACIONES DE MAASTRICHT

El Tratado de Maastricht ha incorporado novedades, pero también ha dejado cargas pendientes para una futura reforma. Así, y respectivamente:

- Las económicas no proporcionarán ventajas inmediatas, porque la unión monetaria limitará la capacidad para diseñar gastos nacionales; y el euro rentabilizará exportaciones, pero perjudicando a los ahorradores.
- La mayor parte de las expectativas sociales, exteriores, institucionales... están por desarrollar.

Una de las mayores novedades se da en política exterior y de seguridad común, en la que resaltan tres hechos:

- El máximo interés franco-alemán.
- Las acciones comunes:
 - Seguridad y control de armamento en Europa.
 - No proliferación nuclear.
 - Transferencia de tecnología militar y control de exportaciones de armas.
- La dependencia del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

Las innovaciones referentes a la ciudadanía europea han quedado cortas, y no existe base jurídica en el Tratado. Sí es cierto que los ciudadanos europeos residentes en otro país miembro ahora podrán ser electores y elegibles en elecciones municipales y europeas, y que gozarán de protección diplomática en terceros países. Desde su aprobación existe el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo; pero no hay consideración de los extracomunitarios. Con todo, el Parlamento Europeo solo tiene derecho de codecisión en la materia (cuando se trate de ilegitimidad democrática). Puede decirse que ha quedado como una política impersonal, porque si bien es cierto que hay algunos derechos de ciudadanía, también lo es que no ha dado los pasos para la creación de un pueblo europeo.

En lo que concierne a las novedades para la ampliación de competencias comunitarias puede hacerse referencia al refuerzo de la cohesión económica (ajustar niveles de desarrollo en las regiones y relanzar a las menos favorecidas), a la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico, a la protección del medio, y a la introducción de cuatro campos de acción nuevos:

- Política industrial, con:
 - El relanzamiento de pequeñas y medianas empresas.
 - La cooperación interempresarial.
 - Las políticas industriales de innovación tecnológica.
 - La creación de grandes redes de infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía (a partir de los Fondos de Cohesión).
- Protección a los consumidores, por medio de medidas:
 - Legislativas.
 - Administrativas.

- Educación salud y cultura, con políticas de:
 - Intercambio de estudiantes.
 - Fomento del aprendizaje de idiomas.
 - Formación profesional.
- Aspectos sociolaborales, con:
 - El reforzamiento de lo existente (libre circulación de trabajadores, política de no discriminación salarial por razón de sexo, y Fondo Social Europeo para la elevación del nivel de vida).
 - Nuevas incorporaciones (igualdad de oportunidades laborales sin discriminación por razón de sexo o nacionalidad, fomento económico y social desde el BEI, y la Carta Social Europea, que contiene los derechos fundamentales de los trabajadores, protección social, de la salud, jubilaciones, minusvalías...).

En Justicia e Interior las competencias quedan en manos del Consejo de Ministros, y se refieren a la política de asilo, cruces fronterizos exteriores, inmigración y trabajo irregular, lucha contra el tráfico de drogas, contra la defraudación, la cooperación judicial en materias civil, penal y aduanera, la cooperación policial contra el terrorismo y delincuencia internacional, y la creación de la EUROPOL.

Uno de los avances esenciales se dió en la unión económica y monetaria, que se cataloga de irreversible, y que se desarrollará a través del sistema de bancos centrales y por medio de la moneda única. También de progresiva, porque:

- Hasta 1993 se había desarrollado la convergencia de políticas económicas y la coordinación de las políticas monetarias nacionales.
- Hasta 1995 la prohibición de financiar déficits públicos, y las políticas de estabilidad de precios.
- Desde 1999 se aboga por el cumplimiento de los criterios de convergencia (con sanciones en caso de no hacerlo): tasa de inflación inferior al 1,5% de la media de los tres países con el índice más bajo, déficit que no sobrepase el 3% del PNB, deuda pública por debajo del 60% del PNB, y tipos de interés a largo plazo inferiores al 2% de la media de los tres miembros que presenten menores tipos de interés. Se crea el Banco Central Europeo, y el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Y el presupuesto comunitario en la última reforma pasará a nutrirse del 1,4% del IVA, y del 1,4% del PNB de los Estados miembros. Pero todavía adolece de recursos propios, y requiere reducir los gastos agrícolas, así como incrementar las competencias fiscales de la Unión.

4. LAS POLÍTICAS COMUNES Y SUS CARGAS PENDIENTES

4.1. Las Europas Verde y Azul

En lo que afecta a la primera, la PAC se ha dedicado preferentemente a estabilizar los mercados, a garantizar abastecimientos, y a conseguir suministros a precios razonables, para lo que todavía cuenta con el 48% del presupuesto comunitario. La reforma de 1992 implicó:

- La sustitución del apoyo al sector agrícola vía precios por un sistema de ayudas directas (por presiones del GATT y para cumplir sus compromisos desde 1995).
- La reforma de los sectores de oleaginosas, cárnico, lácteo y vitícola.

Desde entonces funciona la política de mercados y precios, sustentada en las Organizaciones Comunes de Mercado (OCMs), cuyos cometidos indican los sectores con problemas, y que son:

- El establecimiento de precios de garantía y de ayudas directas (a cereales, carne, aceite de oliva, arroz, plátano).
- La intervención automática, en precios mínimos o de garantía (para azúcar y derivados lácteos).
- La intervención condicionada (con precios mínimos en casos de crisis grave en los mercados de vino, porcino, y productos en fresco).
- Las ayudas directas a la producción (que deben ser proporcionales a los rendimientos en forrajes, tabaco, algodón, leguminosas, frutas, hortalizas...).
- No apoyar directamente a determinadas producciones (aves, flores, productos marginales...).

El FEOGA es el fondo que financia la PAC. Consta de las secciones de Orientación y Garantía. La primera financia los gastos derivados de la aplicación de la política de mercados y precios; pero también se dedica a reducir las diferencias entre regiones y sectores económicos. La Sección de Garantía se destina a la financiación de medidas no relacionadas con la gestión de mercados agrarios (retirada de tierras, protección ambiental, reconversión de sectores, ayudas al almacenamiento...). El problema del FEOGA es otro, porque sólo dispone del 0,5% de los gastos del PIB de la UE, con fuerte reducción reciente y orientación de su intervención a los productos lácteos.

Por su parte, la Política Exterior Agraria se encuentra condicionada desde varias vertientes. Por los acuerdos del GATT de 1993, que en acceso a las importaciones la supedita a:

- Derechos de aduana fijos.
- Reducción de los derechos de aduana en un 36%.
- Cláusula de salvaguarda con derechos de aduana adicionales, cuando caigan excesivamente los precios mundiales.
- Apertura de los mercados hasta llegar al 5% del consumo interno.

Desde el interior también está condicionada por los apoyos internos a la reducción de la Medida Global de Sostenimiento en un 20% para todos los productos; asimismo, por los apoyos a la exportación, que tratan de reducir el volumen de ventas subvencionadas en un 21% para cada producto, de establecer el límite máximo de superficie cultivada de oleaginosas y reducción anual del 10% en la UE, y de lograr los límites a la exportación de carne de vacuno.

Han de mencionarse, además, las implicaciones agrarias de la ampliación europea, bajo tres supuestos: la liberalización parcial del comercio por acuerdos de asociación con los

PECO (Países de la Europa Central y Oriental, como Letonia, Lituania, Eslovenia...); los límites a las subvenciones y exportaciones impuestos por el GATT; y la aplicación de contingentes de producción y obligatoriedad en la retirada de tierras.

Hoy la aportación de la agricultura al PIB es sólo del 7%, mientras absorbe muchos fondos. Pero hay otros inconvenientes:

- El diferente grado de especialización regional, con una actividad avanzada en el No, intermedia en las zonas de costa y montaña, intermedio-baja en espacios vitícolas por sobreproducción, baja en las huertas mediterráneas (que además sufren la competencia africana), y muy baja en el openfield mediterráneo.
- La excedentaria, por sobreproducción, sobre todo en cereales, vid, aceite, derivados lácteos...
- La necesidad de importaciones, por carencias en frutas, arroz, productos subtropicales...
- El descenso escandaloso de activos desde 1970, y otro del número de propietarios, pero con el consiguiente incremento de la dimensión de las explotaciones.

En la Europa Azul fue en 1992 cuando se produjo la revisión para reducción de la flota pesquera, de excedentes, y la imposición para el control de la sobreexplotación de caladeros. Hasta el año 2002 durará la prórroga pesquera, y el establecimiento de cuotas drásticas. Pero, con todo, la política de pesca requiere la necesidad de innovaciones debido a la presencia de 100.000 buques pesqueros.

4.2. Política regional

El objetivo es doble: ofrecer incentivos financieros, y coordinar políticas de los Estados miembros. El FEDER se dedica a inversiones productivas e infraestructuras de relevancia económica. En 1999 absorbe un tercio del presupuesto de la Unión, con fondos concentrados por objetivos y regiones, y complementarios a las actuaciones nacionales. Participa en los Objetivos: 1, 2, 5.b, y 6; pero el 80% de los fondos van al Objetivo 1 (desarrollo a regiones menos desarrolladas, donde la Comunidad se hace cargo del 50 o 75% de la financiación de los proyectos).

En la política de transportes se atiende preferentemente a los terrestres al objeto de conseguir un mercado único. Pero se mantiene la rémora de una línea menos desarrollada, la de transporte por ferrocarril. Resaltan las deficiencias de comunicación con el E y S.

4.3. Industrial

El fundamento jurídico se encuentra en el Tratado de la Unión, en el que se incluye como parte de la política económica. Pero se encuentra condicionada porque la Comisión necesita el apoyo unitario del Consejo para actuar en política industrial. Por tipos industriales la situación es la siguiente. En la siderurgia ha aplicado la reacción ante la crisis

con la reestructuración del sector; pero aún se requieren muchos esfuerzos más. En la industria del automóvil se ha pretendido hacer frente a la disminución de la demanda, y a las presiones de las industrias exteriores. En la química y farmacia se da un exceso de capacidad (mayor productor mundial de químicas), lo que exige todavía una racionalización productiva, así como la aplicación de investigación, desarrollo e innovación. Hoy la industria absorbe un tercio de los activos y aporta otro tanto al PIB. Resalta la necesidad de actuar sobre el desfase en el Sur, y de seguir con las reconversiones.

En política energética entre las realizaciones se encuentran pocas por varios motivos: porque en el presupuesto de la UE la energía ocupa una posición marginal; porque es superior la actuación de los Estados miembros; y porque la contención de la emisión de gases ha fracasado por intereses de los Estados.

En la política de investigación y tecnología hay varios desaciertos, como los mencionados fracasos del Programa para fabricación de semiconductores, y el de la iniciativa para la televisión de alta definición; pero también las medidas dirigistas e irreconciliables con el libre mercado competitivo.

4.4. Social

La política social y de empleo hoy absorbe el 9% del presupuesto comunitario, muy escaso en razón de los problemas a resolver. En los ochenta se produjo un atranque por la imposición de la unanimidad a la hora de tomar decisiones; con todo, se verificaron avances en salud y seguridad en el trabajo, y sobre todo se llevó a cabo el establecimiento de la Carta de derechos sociales y fundamentales de los trabajadores (1989). En los noventa se da el desarrollo de algunos aspectos (protección a las trabajadoras embarazadas, jóvenes, empleo temporal...); pero no se lleva a cabo la implantación en el Reino Unido. La ventaja ahora es la inclusión de la mayoría cualificada en las decisiones. Con todo, hoy las competencias de empleo pertenecen a los Estados, y por ello subsiste la falta de coordinación en las políticas.

La Carta Social Europea nace en el Consejo Europeo de 1989; pero siguen los problemas porque las iniciativas de la Comisión al respecto deben contar con la aprobación del Consejo. A pesar de todos los avances que contienen los ámbitos del derecho laboral y social siguen siendo competencia de los Estados. En la libre circulación de trabajadores asalariados no se permite el acceso a las funciones específicas del Estado (fuerzas armadas, de orden público, magistratura, diplomacia...); y, luego, los sectores más favorecidos han sido los de formaciones más parecidas en todos los países (salud, abogacía, arquitectura...). En la libre circulación de capitales el régimen fiscal dispone de nueva visión en 1996, aunque exige unanimidad.

En política ambiental se requieren impuestos y correcciones fiscales para aplicarlos, y pervive la adopción de normas descafeinadas por la presión de los grupos oligopólicos. Puede decirse que está bien vivo el conflicto de intereses entre ecología y economía.

En salud pública la legislación sigue siendo competencia de los Estados. Aún así se ha establecido normativa para los medicamentos (armonización de publicidad, etiquetado, distribución...), investigación (genoma...), asistencia mutua (toxicomanías, cáncer, SIDA),

enfermedades relacionadas con la contaminación, la tarjeta sanitaria europea, y los programas de acción específicos (cáncer, SIDA y adicciones).

En política cultural, que se introduce con el Tratado de la Unión, los aspectos generales parten del Consejo (Cultura y Educación), si bien la Comisión prepara y ejecuta las decisiones. Con todo, esta política sigue a la espera de que la Comisión le dote de auténtico contenido.

4.5. Económica

En lo que afecta a la unión económica y monetaria el balance que puede hacerse es que la disciplina monetaria ha conllevado convergencia económica, y que el ecu ha pasado al uso privado (depósitos bancarios en ecus). Las condiciones para la introducción del euro han sido severas y complejas, pues se exige: un alto grado de estabilidad de precios, la sostenibilidad financiera del sector público, la estabilidad de los tipos de cambio, y unos tipos de interés que no pueden situarse más del 2% de la media de los tres países con las tasas de inflación más bajas.

En las relaciones exteriores de la Unión cabe ir por partes. En la PESC (Política Exterior Común) el resumen que puede deducirse hasta ahora es ambiguo. Su funcionamiento se apoya en las siguientes fórmulas: las acciones comunes, apoyadas en un Pacto de Estabilidad en Europa (la denominada diplomacia preventiva), con las prioridades depositadas en Ucrania; la orientación general del Consejo Europeo; y el establecimiento de un marco institucional único, con el Consejo Europeo como organismo impulsor, el Consejo de la Unión como órgano decisorio, la Comisión Europea como órgano asociado, y el Parlamento Europeo como órgano de consulta. Esto último, es lo que resulta excesivamente complejo, y hasta paralizante.

4.6. Justicia y seguridad

En cooperación en Justicia e Interior, el tercer pilar de la UE, el funcionamiento es complejo porque la iniciativa corresponde a la Comisión; pero la entidad decisoria es el Consejo de Ministros de Justicia e Interior (y por unanimidad).

La política de seguridad común se relaciona con la UEO, cuyo papel es de conexión con la UE y la OTAN. Existe la afiliación de pleno derecho o como observadores de los países miembros de la UE, así como la de los miembros de la OTAN a la UEO. Su relevancia estriba en su conversión en un mecanismo de defensa europeo en el marco OTAN. Entre sus objetivos se encuentran la dotación de capacidad operativa para mantener la seguridad en Europa, y el hecho de formar parte integrante del desarrollo de la UE. Entre sus realizaciones resaltan la conexión UE-UEO (que no ha funcionado satisfactoriamente), la actuación en Mostar (como acción principal), y la creación del FOCC (grupo de fuerzas operativas conjuntas, en el que la OTAN pone los medios y la UEO corre con la responsabilidad de actuación en situaciones de crisis; se trata de fuerzas conjuntas que temporalmente se sustraen a la OTAN, que actuarán en misiones humanitarias, de paz, y de combate para hacer frente a crisis; han actuado ya EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR, en misiones de vigilancia en el Danubio, Adriático, Golfo Pérsico...).

4.7. Exterior

La política exterior económica y comercial ha sido relanzada con el Tratado de la Unión. Las relaciones con la Organización Mundial del Comercio y GATT se centran en el ajuste a sus directrices; pero se ha llegado al incumplimiento por deficiencias del GATT, sobre todo en lo referido a la no discriminación (por la complejidad de muchos asuntos y falta de transparencia, y porque no contempla los servicios, comercio...); luego, no hay cometidos definidos de la Comisión y el Consejo en la OMC.

La política general de ayuda al desarrollo se basa en los acuerdos de asociación, cooperación, comercio, ayudas financiera, alimentaria, emergencia... Pero solo dispone del 3,4% del presupuesto de la UE. Se apoya en los Convenios de Lomé (acceso al mercado comunitario del 99% de productos agrarios exentos de derechos de aduanas). Pero los resultados son muy poco satisfactorios. Para Asia e Iberoamérica resalta la ayuda financiera; por lo demás, los apoyos a proyectos de integración regional y ayuda humanitaria, mientras son nulos en ayuda para solventar deudas.

Y en lo que afecta a la ampliación de la Unión hay un buen número de países que tienen solicitado el ingreso desde 1990. Y ello porque es una organización abierta, pero que exige: sistemas de gobiernos basados en principios democráticos, economía de mercado en buen funcionamiento, asunción de los nuevos miembros de derechos y deberes existentes, la aceptación de los objetivos de la política económica y monetaria, y la de nuevas ampliaciones. Aún siendo deseable y necesaria supondrá la disputa por los Fondos de Cohesión, y el enfrentamiento entre los contribuyentes netos a la UE.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, R. (1993): «Evolución del sistema institucional de la Comunidad Europea». En MONEDERO, J.C. (comp.): *El retorno a Europa*. Ed. Complutense, Madrid; pp. 189-265.
- AGUILERA, R. et alt (1993): «El Tratado de Maastricht: un proyecto nonato para la nueva Europa». En MONEDERO, J.C. (comp.): *El retorno a Europa*. Ed. Complutense, Madrid; pp. 267-339.
- ANDREWS, M. (1992): *El nacimiento de Europa*. Ed. Planeta, Barcelona.
- BIGLINO, P. (1995): «Ciudadanía europea y legitimidad democrática» *Revista de Estudios Europeos*, N° 9; pp. 3-12.
- BULMER, S. (1995): «El análisis de la Unión Europea como forma emergente de dominación política». *Revista de Estudios Políticos*, N° 90; pp. 85-112.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- DÍEZ PICAZO, L.M. (1996): «La constitucionalización de Europa» *Claves de la razón práctica*, N° 64; pp. 16-22.
- LOUIS, J.V. (1995): *El ordenamiento jurídico comunitario*. Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- ORTEGA, A. (1997): «Unión Europea 2000. ¿Llegará Europa a ser Europa?» *Claves de la razón práctica*, N° 76; pp. 16-24.

- PARLAMENTO EUROPEO (1997): *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- SCHIMITTER, P.C. (1992): «La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política». En BENEDICTO, J. y REINARES, F. (eds.): *Las transformaciones de lo político*. Ed. Alianza, Madrid; pp. 158-200.
- SERFATY, S. (1997): «Años de Europa, tiempos de cambio, un caso de continuidad». *Meridiano CERI*, N° 18; pp. 4-17.