

CINCUENTA AÑOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y NACIMIENTO DE LA CASA FRANCO-ANDINA DEL DERECHO

JAVIER ARISTIZÁBAL VILLA

Director del Programa de Derecho de la Universidad ICESI.
xaverius@icesi.edu.co

INICIALMENTE

Con el ánimo de impulsar la cooperación jurídica entre Francia y los países de la comunidad latinoamericana, en la búsqueda de un acceso amplio al derecho continental y europeo y con el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, se inauguró el 9 de mayo del año en curso, en Santafé de Bogotá, la Casa Franco Andina del Derecho (Maison Franco-Andine du Droit), contándose entre los socios fundadores las escuelas de derecho de la Universidad Nacional, la de los Andes, el Externado de Colombia, la del Rosario y la nueva Facul-

tad de Derecho de la Universidad ICESI

Si bien entre los objetivos de la naciente institución se tiene la organización periódica de seminarios regionales con la participación de expertos franceses y andinos, fue intención de los promotores destacar la importancia de dicho evento con la realización de un seminario sobre *Derecho e integración regional: el ejemplo europeo*¹, precisamente en una fecha que coincidiera con una de las efemérides más sobresalientes del siglo xx, tal como es el cincuentenario del Plan Schuman, considerado el punto de partida de la construcción de la Unión Europea.

1. Seminario Internacional “Derecho e integración regional: el ejemplo europeo”, temas y conferenciantes: “El ordenamiento jurídico comunitario y el control jurisdiccional” (Géraud Sajust de Bergues); “La libre circulación de las personas, de los capitales, de los bienes y de los servicios”, “El ámbito de aplicación del derecho de la competencia” (Cristian Larroumet); “Sistema Institucional de la Unión Europea” (Jean-Claude Masclet).

EL PLAN SCHUMAN Y LA NACIENTE COMUNIDAD EUROPEA

Efectivamente, el 9 de mayo de 1950, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso, en un discurso inspirado por Jean Monnet, a la sazón comisario del plan francés de modernización, nombrado por Charles de Gaulle en 1945, la posibilidad de poner en común los recursos de carbón y de acero de Francia y de la República Federal de Alemania en una organización abierta a los demás países de Europa.

Un año después, el 18 de abril de 1951 se firma en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, (CECA), posteriormente, el 27 de mayo de 1952, en la misma ciudad, el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Defensa (CED).

Si se necesitó casi un año para concluir las negociaciones del Tratado de París, fue porque durante ellas se plantearon una serie de cuestiones fundamentales a las que Monnet quería dar una respuesta viable y adecuada. No se trataba de una negociación diplomática clásica, pues los hombres designados por los seis gobiernos (Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Bélgica y Holanda) se reunieron para inventar un sistema jurídico político enteramente nuevo, que aspiraba a ser duradero. El preámbulo del tratado CECA, constituido por cinco lacónicos párrafos, contiene toda la filosofía que sigue inspirando a los promotores de la construcción europea.

Considerando que la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante es-

fuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan.

Convencidos de que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas.

Conscientes de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico,

Preocupados por contribuir, mediante la expansión de sus producciones fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones a favor de la paz.

Resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido (...)

“Paz mundial”, “realizaciones concretas”, “solidaridad de hecho”, “fusión de los intereses esenciales”, “comunidad”, “destino en adelante compartido” palabras claves que llevan el germen a la vez que el espíritu y el método comunitarios y conservan hoy todo su poder ejemplarizante y movilizador.

Si bien el objeto del tratado CECA —la gestión del mercado del carbón y del acero— no tiene hoy tanta importancia para la economía europea como en los años cincuenta, los prin-

principios institucionales que estableció conservan plenamente su actualidad. Dichos principios pusieron en marcha una dinámica que sigue dando frutos y que alimenta una visión política que hay que intentar conservar para no poner en entredicho el precioso acervo comunitario.

Así, en el plan Schuman pueden reconocerse cuatro principios que constituyen la base del edificio comunitario actual.

a) *La superioridad de las instituciones*

La aplicación en las relaciones internacionales de los principios de igualdad, arbitraje y conciliación vigentes en el interior mismo de las democracias constituye un progreso de civilización. Pacificar y democratizar las relaciones entre los Estados, conjurar el espíritu de dominio y el nacionalismo; tales fueron las motivaciones profundas que dieron a la primera Comunidad su contenido político y la situaron a la altura de las grandes realizaciones históricas.

b) *La independencia de los órganos comunitarios*

Para que las instituciones desempeñen sus funciones deben disponer de una autoridad propia. Las garantías atribuidas a la Alta Autoridad de la CECA de las que se benefician las instituciones comunitarias actuales son de tres órdenes: En cuanto al nombramiento de los miembros, efectuado de común acuerdo entre los gobiernos; la independencia financiera, plasmada en la exacción de recursos propios; y en cuanto a la responsabilidad de la Alta Autoridad, hoy de la Comisión, exclusivamente ante la Asamblea Parlamentaria, que pue-

de censurarla por una mayoría cualificada.

c) *La colaboración entre las instituciones*

La independencia de la Alta Autoridad era, para Jean Monnet, la clave del nuevo sistema. Pero admitió, durante las negociaciones, la necesidad de dar a los Estados miembros la posibilidad de hacer valer los intereses nacionales. Era el medio más seguro para impedir que la comunidad naciente se circunscribiera a objetivos demasiado técnicos. Desde 1951, el diálogo se organiza entre las instituciones que la integran, no sobre una base de subordinación sino de cooperación, y cada una de ellas ejerce las funciones que le son propias dentro de un sistema decisorio de naturaleza prefederal.

d) *La igualdad entre los Estados*

Una vez establecido que los Estados estarían representados en el Consejo, quedaba por resolver la delicada cuestión de su importancia respectiva. Los países del Benelux e Italia, que temían quedarse en minoría debido a la proporción de su producción de carbón y acero en la producción total, eran partidarios de la unanimidad. Alemania, por su parte, preconizaba un sistema de representación proporcional a la producción. Posibilidad que, naturalmente, asustaba a sus socios.

El poder decidir no era la seguridad que tenían los pequeños en su relación frente a los grandes y éstos en sus relaciones mutuas. De este modo, se instauraba uno de los fundamentos jurídicos, de alcance moral, que da todo su sentido al concepto de Comunidad.

La CECA se constituye así en la primera piedra del edificio europeo. Pues a falta de un tratado de paz entre los antiguos enemigos, la primera Comunidad es a la vez una manifestación de confianza en la voluntad de Francia y Alemania, y de sus socios, de limar errores pasados, y un acto de fe en un futuro común de progreso a pesar de los sobresaltos de la historia y las oposiciones nacionalistas. La obra iniciada en 1950 ya no se detendría. El fracaso del proyecto de Comunidad Europea de Defensa, que se consumó el 30 de agosto de 1954 después del rechazo por la Asamblea Nacional Francesa del tratado firmado el 27 de mayo de 1952, no frena el impulso inicial. Por iniciativa de los hombres del Estado de Benelux, en junio de 1955 se decide en Mesina una reactivación. La marcha hacia el Tratado de Roma que se firmó el 25 de marzo de 1957, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), se acelera debido a los acontecimientos exteriores: la crisis del Suez y la represión en Hungría obligan a Europa a cerrar filas. Las Comunidades Europeas establecidas en Bruselas y Luxemburgo se enriquecen en cuanto a contenidos.

Al mercado común general se incorporan las políticas comunes agrícola, comercial, regional, social, de investigación, de medio ambiente, de educación y de cooperación con el tercer mundo. En 1972 el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se integran en las comunidades; después, Grecia, España y Portugal completan la Europa comunitaria en su flanco meridional. En 1995 nace la Europa de los quince, con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

Debilitada por la doble crisis del petróleo de 1973 y 1979, la Comunidad supera, no obstante, las tendencias centrífugas y consolida su cohesión estableciendo en 1979 el sistema monetario europeo. Este crea poco a poco las condiciones de una lenta pero irreversible marcha hacia la unión económica y monetaria, que desemboca el 1o. de enero de 1999 en la adopción del euro por once Estados de la Unión.

Como toda empresa en constante evolución, Europa no escapa a la crisis de crecimiento: crisis institucional en 1965, cuando un estado miembro intenta poner en cuestión el voto mayoritario; crisis financiera, por la insuficiencia de los recursos propios para cubrir los gastos debidos a la multiplicación de nuevas políticas y los costes crecientes de la política agrícola común. Pero ningún estado miembro, por categóricas que hayan podido ser sus exigencias, ha pensado en abandonar la Comunidad, porque todos la ven como el marco irremplazable para su desarrollo y su presencia en el mundo.

Mientras las instituciones europeas concluyen la realización del mercado interior y aumenta la dimensión económica y social de la Europa comunitaria, la historia resurge, imprevisible, con fuerza, y pone a prueba la capacidad de los europeos para adaptarse a las nuevas condiciones mundiales. La caída del muro de Berlín, seguida de la reunificación alemana, el 3 de octubre de 1990, y la democratización de los países de Europa central y oriental, liberados del yugo de la Unión Soviética, enfrentada ella misma a su propia autodisolución en diciembre de 1991, transforman pro-

fundamente la estructura política del continente.

Una vez más, los Estados se enfrentan a un dilema: la facilidad de orientar las políticas nacionales primeramente hacia el interés inmediato o la visión y la gestión concertada de su futuro común. Los Estados miembros, dando prioridad a su compromiso europeo y conscientes de la necesidad de integrar los cambios tan importantes en una perspectiva común, iniciaron un proceso de profundización de la Unión negociando un nuevo Tratado, cuyas directrices se aprobaron en el Consejo Europeo de Maastricht, los días 9 y 10 de diciembre de 1991.

El Tratado de la Unión Europea que entró en vigor el 1o. de noviembre de 1993, impone a los Estados miembros un programa ambicioso: unión monetaria en 1999, nuevas políticas comunes, ciudadanía europea, política exterior y de seguridad común, seguridad interior. Una cláusula de revisión en el Tratado de Maastricht condujo a los Estados miembros a negociar un nuevo Tratado, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997, que adapta y refuerza las políticas y los medios de la Unión, en particular en los ámbitos de la cooperación judicial, la libre circulación de las personas, la política exterior y la salud pública. El Parlamento Europeo, expresión democrática directa de la Unión, recibe nuevas competencias que confirman su papel de colegislador.

PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

El Parlamento Europeo

Elegido por sufragio universal directo, el Parlamento Europeo, la mayor asamblea multinacional del mundo,

es el reflejo democrático de la voluntad política de los pueblos de la Unión Europea. Representa a 370 millones de ciudadanos de la Unión y sus objetivos básicos son, como los de cualquier Parlamento, aprobar leyes y controlar al poder ejecutivo.

El Consejo de la Unión Europea

Comúnmente conocido como el Consejo de Ministros. Se trata de un cuerpo con las características de una organización tanto supranacional como intergubernamental, que decide en algunos asuntos por mayoría cualificada y en otros por unanimidad. En sus procedimientos, en sus costumbres y prácticas, e incluso en sus discusiones, el Consejo depende de un grado de solidaridad y confianza muy frecuente en las relaciones entre Estados.

En el seno del Consejo, los Estados miembros legislan para la Unión, establecen sus objetivos políticos, coordinan sus políticas nacionales y resuelven las diferencias existentes entre ellos y con otras instituciones.

La Comisión Europea

El papel y las responsabilidades de la Comisión sitúan a esta institución en el centro del proceso de la toma de decisiones de la Unión Europea (UE). En cierto modo, es el corazón que impulsa a las demás Instituciones de la UE. Sin los veinte hombres y mujeres Miembros del Colegio de Comisarios y los 16.000 fundadores que trabajan a su servicio la Unión no funcionaría. El Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo sólo pueden aprobar actos legislativos a propuesta de la Comisión. El principal cometido de la Comisión es velar porque se respete la legislación comu-

nitaria, verificar y controlar la integridad del mercado único y elaborar y administrar las políticas europeas como, por ejemplo, la agricultura, el desarrollo regional, la investigación, los intercambios educativos, etc.

Con frecuencia la Comisión participa también en la profundización de la integración europea. Éste ha sido el caso de proyectos como la creación de la moneda única europea, el euro, y el proceso de ampliación de la UE.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Si el Derecho comunitario ha conseguido implantarse de manera tan profunda en la realidad jurídica de los Estados miembros, es porque ha sido concebido, interpretado y aplicado como norma uniforme por las administraciones y los órganos jurisdiccionales de todos los Estados miembros; Derecho que los propios particulares pueden invocar ante sus jueces nacionales. Las sentencias del Tribunal de Justicia han hecho del Derecho comunitario una realidad para los europeos y han tenido muchas veces repercusiones importantes en los ámbitos constitucional y económico.

El Tribunal de Cuentas Europeo

Algunos ven al Tribunal como la “conciencia financiera” de la Unión, otro como el “guardián” de su dinero. En cualquier caso, es el garante de que se respetarán ciertos principios morales administrativos y contables. Es el representante de los constituyentes, encargado de comprobar que la Unión Europea invierte su dinero siguiendo las normas presupuestarias y para los objetivos a los que está destinado. Los informes del Tribunal son

una rica fuente de información en cuanto a la gestión de las finanzas de la Unión y un elemento de presión sobre las instituciones y los responsables administrativos para gestionarlas correctamente.

El Banco Económico Europeo de Inversiones

La institución de la Unión Europea (UE) concede préstamos a largo plazo para facilitar la realización de inversiones de capital conducentes al equilibrado desarrollo económico y la integración de la Unión.

El BEI es una fuente de financiación flexible y eficiente, con un volumen de préstamo anual del orden de 33000 instituciones financieras internacionales.

El Comité Económico y Social

De conformidad con los Tratados, el Comité desempeña una función consultiva ante la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Los miembros del Comité, organizados en tres grupos (empresarios, trabajadores y actividades diversas) elaboran dictámenes sobre los proyectos legislativos comunitarios y sobre los temas más importantes para la sociedad. Los miembros representan a los distintos sectores de la sociedad civil.

El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones es el órgano más joven de la Unión Europea y su nacimiento refleja el fuerte deseo de los Estados miembros no sólo de respetar las identidades y prerrogativas regionales y locales, sino también de hacerlas participar en el desarrollo y ejecución de las políticas de la UE. Por primera vez en la historia de la Unión Europea, existe la obli-

gación legal de consultar a los representantes en una serie de asuntos que les conciernen directamente.

El Defensor del Pueblo Europeo

Todo ciudadano de un Estado miembro, es al mismo tiempo, ciudadano nacional y europeo. En tanto que ciudadano europeo goza de una serie de derechos, y uno de sus derechos es el de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, en el caso de que fuera víctima de un acto de mala administración de parte de las instituciones u órganos comunitarios.

El Defensor del Pueblo tiene amplias facultades de investigación: las instituciones y órganos comunitarios están obligados a proporcionarle, bajo determinadas condiciones, todos los documentos y pruebas que exija; podrá también recabar información de las administraciones nacionales.

Banco Central Europeo

El BCE remplazará al Instituto Monetario Europeo (IME). Estará compuesto por un Consejo de Gobernadores (que definirá la política monetaria de la Unión), y de un Directorio (que pondrá en práctica la política monetaria y transmitirá instrucciones a los Bancos Centrales Naciona-

les). Así, velará para que las misiones encomendadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) se ejecuten conforme a sus decisiones

REFLEXIÓN FINAL

Cincuenta años de existencia no han debilitado la fuerza inspiradora que le dio vida a la Comunidad Europea. Y con seguridad es porque los herederos de los padres fundadores comprenden muy bien que son responsables del destino de los pueblos de todo el continente. Sin perder de vista el último mensaje de Jean Monnet², como ya se dijo, inspirador y animador de esta primera comunidad y el que les exhorta a hacer suya su propia visión del futuro.

Actualmente, quince naciones de Europa occidental forman la Unión Europea³ y trece más de Europa central y oriental hacen fila como países candidatos con los que están abiertas las negociaciones de adhesión⁴. Sus habitantes tienen diferentes perspectivas, opiniones, actitudes y maneras de vivir la vida, pero están unidos por un ideal común: Convertir la U.E. en un mejor lugar para vivir, y mediante este logro, hacer del mundo un territorio amable. La Comunidad, sin

2. "No podemos detenernos cuando en torno nuestro el mundo entero está en movimiento. ¿He conseguido hacer comprender que la comunidad que hemos creado no tiene su fin en ella misma? Es un proceso de transformación que continúa aquél del que proceden nuestras formas de vida nacionales en una fase anterior a la historia. Al igual que nuestras provincias ayer, hoy nuestros pueblos deben aprender a vivir juntos bajo normas e instituciones comunes libremente aceptadas si quieren alcanzar las dimensiones necesarias para su progreso y mantener el control de su destino. Las naciones soberanas del pasado ya no constituyen el marco en el que pueden resolverse los problemas del presente. Y la Comunidad misma es sólo una etapa hacia las formas de organización del mundo de mañana". Monnet, J.: *Memoires*, Ediciones Fayard, París, 1976, p. 616.

3. Francia, Italia, España, Reino Unido, Grecia, Portugal, Luxemburgo, Irlanda, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Dinamarca, Austria, Suecia y Finlandia.

4. Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Turquía, Malta y Chipre.

embargo, es mucho más que un grupo económico y comercial; debido a su vocación internacional, es también una fuerza estabilizadora y de continuidad en un mundo cambiante. Es el medio ideal para revitalizar la democracia y pensar en grande. Sus instituciones abarcan una variada gama de actividades en los ámbitos de la economía, la política, el derecho, la protección del consumidor, del medio ambiente, las finanzas, el transporte, la ciencia y la tecnología.

A MODO DE S.O.S.

La importancia de los temas y la lucidez de los conferenciantes que participaron en el Seminario promovido por la Casa Franco-Andina del Derecho permitieron refrescar la experiencia vivida a raíz de otra espléndida invitación del Estado Francés a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Región Nord-Pas de Calais, una vez consolidada la victoria del “sí” en el referendo para ratificar el tratado de Maastricht, donde se podía experimentar sobre el propio terreno un doble sentimiento: de una parte el asombro frente a la realidad y a la superación, en cierto modo de un imposible histórico, materializado en la Unión Europea; de otra, cierta frustración y desconsuelo ante lo poco o nada que en tal sentido hemos logrado en Latinoamérica.

Torpemente, cada día nos alejamos más del ideal de una Comunidad Latinoamericana, como lo preconizaron San Martín y Bolívar en el siglo XIX y Rodó, Reyes y Vasconcelos en el siglo pasado.

La verdad es que ingresamos en el tercer milenio sin horizontes muy cla-

ros. El reto consiste en superar la comprobada ineptitud en el campo de las relaciones internacionales para consolidar una integración por el estilo de la europea, con instituciones actuantes y efectivas, a las cuales se les confieran plenos poderes legislativos, ejecutivos y judiciales.

Resulta inocultable el momento crítico por el cual atraviesa la conformación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones y la inaplazable exigencia de llegar a una definición sobre su modelo, naturaleza, proyección y contenido esencial.

Un análisis crítico de lo que está ocurriendo y la formulación de una sólida teoría de la integración latinoamericana son aportes fundamentales que la Universidad, a través de su novel escuela de Derecho, puede hacer a tan inaplazable proceso. Lo que necesariamente deberá responder a una rigurosa tarea de investigación y construcción de una auténtica teoría de la integración latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

DIEZ-MORENO, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Civitas 4^a. Edición, 1996.

ROBLES MORCHÓN, Gregorio. *Elementos de Derecho Comunitario*. Madrid, Marcial Pons, 1996.

Derecho Comunitario: Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea. Centro de Estudios Ramón Areces. 1994.

LINDE PANIAGUA, Enrique. *Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Marcial Pons, 1996.

PÉREZ DE LAS HERAS Beatriz. *Las libertades económicas comunitarias: Mercancías, personas, servicios y capita-*

les. Universidad de Deusto, Bilbao, 1997. 