

II.10. Procesos de integración: Unión Europea

II.10.1. Procesos de integración económica

El concepto de *integración económica* designa la apertura de las economías nacionales a la cooperación económica con otras, involucrando una creciente interrelación entre las mismas.

El acuerdo entre los países que intervienen en el proceso de integración se caracteriza inicialmente por la *creación de comercio*; esto implica que cuando la integración económica aumenta, las barreras al comercio entre mercados disminuyen. Este proceso generalmente implica, por un lado, un incremento en el volumen del comercio entre los países miembros del acuerdo, efecto que se denomina *redireccionamiento del comercio*, al mismo tiempo que se modifica el intercambio de bienes y servicios con terceros países que no participan en la integración, efecto denominado *desvío del comercio*.

La integración de las economías nacionales implica también una intensificación de la red de relaciones mutuas en otras áreas económicas, como así también extra económicas. En cuanto a las primeras, se pueden mencionar las transacciones de capital a corto y largo plazo, la infraestructura, la migración de la mano de obra y el intercambio de conocimientos técnicos y la respectiva propiedad intelectual. En cuanto a las

segundas, en la dinámica de los procesos concretos de integración económica generalmente se presentan importantes cuestiones institucionales, políticas, culturales y del ámbito de la seguridad y la defensa, es decir que entran en juego elementos de la conformación de ciertas instituciones supranacionales.

Los acuerdos comerciales pueden ser tanto *bilaterales*, cuando son implementados por dos países, como *multilaterales*, cuando los firman más países. Los regímenes de integración económica se generan a partir de los segundos.

En la medida en que existen las condiciones institucionales y legales, los procesos de integración tienden a la conformación de *bloques comerciales*. Un bloque comercial es una organización internacional que agrupa a un conjunto de países con el propósito de obtener beneficios mutuos en el comercio internacional y en materia económica, aun cuando existan en la mayor parte de los casos motivos de otro tipo, como ser políticos, etc. Estas formas de unión entre países se realizan a partir de la firma de tratados internacionales. La mayoría de los bloques económicos son regionales, es decir, conformados por países próximos geográficamente.

Los bloques comerciales pueden clasificarse de acuerdo con su grado de integración económica en: *área de preferencias comerciales*: se caracteriza por las ventajas arancelarias que se conceden recíprocamente los países miembros. *Zona de libre comercio*: se constituye cuando se acuerda directamente la exención de derechos aduaneros entre los países miembros. *Unión aduanera*: en este caso se presentan dos mecanismos: por un lado, los aranceles únicos para el intercambio de productos entre los países miembros y, por otro, aranceles únicos para la comercialización de productos con terceros países. *Mercado común*: se conforma cuando además se establece la libre circulación de bienes, personas y factores. *Unión económica*: se conforma si los países que intervienen acuerdan una política económica común o armonizada. Esto puede incluir la *unión monetaria*, que se forma entre países que adoptan una misma moneda. *Integración económica y política*: es la que queda completada cuando los

países miembros deciden fusionar sus órganos e instituciones jurídicas y de gobierno.

Algunos ejemplos de bloques que en la actualidad están en vigencia son: la Unión Europea, el Mercado Común Centroamericano, el Mercosur, la Comunidad Andina, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, la Comunidad Económica Euroasiática y la Comunidad Económica Africana la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, etc

Los críticos de los acuerdos de integración económica consideran, sin embargo, que los Estados participantes corren el riesgo de cerrarse ante terceros países y que los acuerdos obstaculizan la división mundial del trabajo. Por esa razón, algunos propulsores de este tipo de arreglos señalan la necesidad de que los espacios económicos regionales practiquen una política comercial abierta, consistente en la paralela apertura de los mercados a los terceros países y, por consiguiente, no resulten contrarios a una integración equitativa de la economía internacional.

Esto es lo que sucede si la integración económica se realiza de acuerdo a la apertura de los mercados y a la competencia dentro del marco de una *Economía Social de Mercado*, lo que resulta en relaciones complementarias positivas. En este caso, la integración puede fomentar una mejor utilización de los factores de producción, incrementar el bienestar y asegurar el pleno empleo. Asimismo, la economía se ve favorecida en tanto la integración regional incentiva a las empresas a realizar innovaciones en el marco del progreso técnico general. El ejemplo de la *Unión Europea* demuestra que la integración basada en la economía de mercado puede profundizar el proceso de integración y ampliar el número de miembros.

Estos principios y consideraciones fueron integrados a las reglas de los acuerdos económicos del *GATT* (*General Agreement on Tariffs and Trade*). El GATT permite la creación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio si los aranceles frente a terceros países no son superiores a los aranceles de los países participantes antes del acuerdo. Asimismo, exige, en el caso del intercambio de servicios en el interior de las zonas o de las

uniones, la no-discriminación de terceros países y la supresión de trabas existentes para el acceso al mercado. Por otra parte, todas las uniones aduaneras o zonas de libre comercio requieren de la aprobación de la OMC. Si los acuerdos violan los derechos de terceros países, existe la posibilidad de recurrir al sistema de arbitraje de la OMC.

II.10.2. Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una unión económica y política de 27 Estados miembros.⁷ Los objetivos de la Unión Europea son la paz, prosperidad y libertad para sus ciudadanos, en un mundo más justo y más seguro. Con casi 500 millones de ciudadanos, la UE produce aproximadamente un 30% del producto bruto mundial.

La UE ha desarrollado un mercado común a través de un sistema de leyes que se aplica a todos los Estados miembros, garantizando la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capital. La *política económica* de la Unión Europea (UE) abarca la definición de normas legales que reglamenten la acción de los agentes económicos privados y públicos (política de ordenamiento) y las intervenciones estatales en los procesos económicos (política de procesos). Dieciséis de sus países miembros han adoptado la moneda común, el euro. Asimismo, ha ido desarrollando una política exterior común que la representa en organismos como la OMC, el G-8 y la ONU.

El *sistema de gobierno* de la UE consiste en dos niveles que funcionan combinados. Para algunos temas aún se necesita del acuerdo entre los Estados miembros; para otros existen instituciones supranacionales capaces de tomar decisiones vinculantes. En este sentido, se estableció a

7 Estados miembros de la UE con su fecha de incorporación: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos (1952), Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1986), Austria, Finlandia y Suecia (1995), Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa (2004), Bulgaria y Rumania (2007).

partir del Tratado de Maastricht el principio de subsidiariedad. Según este principio, en lo posible, las regulaciones y medidas deben adoptarse en forma descentralizada. La UE sólo interviene en aquellos casos en los cuales una norma o política central resulte más favorable o donde exista una expresa competencia exclusiva.

Ciertas áreas políticas son competencia exclusiva o primordial de la Comunidad, como por ejemplo la política comercial, agraria y monetaria, el libre acceso a los mercados para los ciudadanos y empresas de los Estados miembros y la libre circulación de bienes y servicios. Otras están sujetas a estándares mínimos y restricciones establecidos por la Comunidad, como por ejemplo los impuestos al valor agregado y consumo, los subsidios, las normas técnicas, la protección de los consumidores y las normas medioambientales. Mientras que siguen siendo competencia de los países miembros el diseño de una política industrial, los sistemas de seguridad social y la política fiscal.

Algunas de las *instituciones* más importantes son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Consejo Europeo, la Corte de Justicia Europea y el Banco Central Europeo.

La UE tiene como *antecedentes* la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, constituida por seis países en 1951 para la integración de esas industrias, que conformó varias instituciones comunes. Luego, mediante el Tratado de Roma (1957), se integraron otros sectores como el agrario y aduanero a partir de la Comunidad Económica Europea y el nuclear con la Comisión Europea de Energía Atómica. Más recientemente se sucedieron varias reformas: con el Tratado de Maastricht (1992), que estableció formalmente la UE y la Unión Económica y Monetaria Europea, que quedó legalmente codificada en el Tratado de la Comunidad Europea. Con ello se establecieron elementos importantes de la Economía Social de Mercado en la UE. Durante este extenso proceso, la Unión ha crecido en tamaño a través del acceso de nuevos países y nuevas áreas de políticas públicas han sido sumadas a la esfera de las instituciones supranacionales.

II.10.3. Instituciones de gobierno

Desde un punto de vista simplificado, la UE está dividida en tres áreas principales de responsabilidad, también llamadas *pilares*. La Comunidad Europea original forma el primer pilar, de carácter sobre todo supranacional y cuyo eje central es el mercado único europeo. El segundo pilar, de carácter intergubernamental, está relacionado con la Política Internacional y la Política de Seguridad Común. El tercer pilar, también de carácter intergubernamental, comprende la cooperación en temas de justicia penal y los asuntos de seguridad interior.

En lo referido al primer pilar, las competencias centrales se distribuyen a nivel europeo entre las cinco instituciones conformadas por la Comisión Europea, el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo (PE), el Tribunal Europeo de Justicia y el Consejo Europeo. También el Tribunal Europeo de Cuentas (TEC), el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social juegan un papel importante en la estructura institucional. Otras instituciones importantes son el Banco Central Europeo (BCE), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el defensor del pueblo.

En general, puede afirmarse que la cooperación entre estructuras nacionales y europeas, políticas y administrativas, así como la distribución de las funciones económicas y competencias dentro de la UE, son procesos sumamente complejos. Sin embargo, no se trata de un sistema rígido y se caracteriza por una elevada dinámica de cambio.

El *interés comunitario* es representado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo. La **Comisión Europea** es el órgano ejecutivo y administrativo de la UE con sede en Bruselas. Actúa en representación de la UE como un todo, frente al Consejo Europeo, en el que están representados los países. La Comisión no recibe instrucciones de los gobiernos nacionales, funciona como un cuerpo colegiado independiente. Juega un papel central en la fase preparatoria de las decisiones porque tiene el monopolio de iniciativa en las propuestas de nuevas leyes europeas que presenta al Parlamento Europeo y al Consejo

Europeo. Es percibida como el motor detrás del proceso de integración, ya que identifica los problemas, establece la agenda y formula las propuestas de decisión. En su función de poder ejecutivo, se encarga de gestionar cotidianamente la aplicación de las políticas y la utilización de los fondos de la UE. Por último, la Comisión supervisa y controla la aplicación y el cumplimiento del derecho comunitario.

La **Comisión Europea** está compuesta por 27 comisionados, uno de cada Estado miembro. El Presidente y los miembros de la Comisión son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría calificada y con arreglo a un procedimiento escalonado especial, previa aprobación del Parlamento Europeo. Sus funciones cubren un período de cinco años, que coincide con la legislatura del Parlamento Europeo. La presidencia de la Comisión Europea es rotativa entre los representantes de los países miembros cada seis meses, durante los cuales los representantes de ese país convocan reuniones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros. Los miembros de la Comisión están asistidos por unos 23.000 funcionarios distribuidos en direcciones generales y otras dependencias, que en su mayoría trabajan en Bruselas.

El **Consejo Europeo** está conformado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y el presidente de la Comisión Europea. Cada representante es asistido por su ministro de Relaciones Exteriores. Se reúne hasta cuatro veces por año en *cumbres* que establecen la política general de la UE. En su función de instancia máxima de apelación para temas controvertidos de las políticas comunitarias, el Consejo Europeo se desempeña, sin ser un órgano formal de la CE, como organismo supremo y orientador del conjunto de los tratados. Su trabajo se caracteriza por la búsqueda de consensos amplios, lo cual puede demorar en algunos casos el proceso de decisión y produce compromisos sobre la base de un mínimo denominador común. El Consejo Europeo no debe confundirse con el Consejo de Europa, que es una organización independiente de la UE.

El **Consejo de la UE**, antes llamado Consejo de Ministros, es uno de los órganos legislativos de la UE aunque comparte, cada vez en mayor

medida, sus funciones legislativas y presupuestarias con el Parlamento Europeo. Representa a los gobiernos de los Estados miembros.

El Consejo de la UE está formado por los ministros de los gobiernos nacionales de todos los países de la UE. Asisten a sus reuniones los ministros responsables de los asuntos que en cada caso se vayan a debatir: de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda, de Agricultura, etc. El Consejo de la UE se reúne normalmente cuatro veces al año en las Cumbres Europeas. Existen dos tipos de decisiones legislativas: las tomadas por unanimidad y las decisiones tomadas por mayoría simple o calificada. Cuando se trata de votaciones con mayoría calificada, los votos son ponderados según la población de los Estados miembros, con una ponderación que favorece a los países pequeños.

El **Parlamento Europeo**, con sede en Estrasburgo, es la asamblea parlamentaria, elegida en sufragio universal directo por los ciudadanos de la Unión. Su misión principal es aprobar la legislación europea, misión que comparte con el Consejo de la UE, a partir de las propuestas presentadas por la Comisión Europea. El Parlamento y el Consejo de la UE también comparten la responsabilidad de aprobar el presupuesto anual de la UE. El Parlamento ejerce funciones de control frente a la Comisión Europea y el Consejo de la UE. El Parlamento, además, elige al *Defensor del Pueblo Europeo*, que investiga las denuncias de los ciudadanos sobre mala gestión de las instituciones de la UE.

El Parlamento es el único órgano de la UE cuyos integrantes son elegidos directamente por los ciudadanos de los Estados miembros para que representen sus intereses. El Parlamento cuenta con miembros de los 27 países de la UE que son elegidos por un período de cinco años. Está organizado según la orientación de los partidos políticos en lugar de por bloques nacionales. El grupo más numeroso es el del Partido Popular Europeo (demócratas cristianos), de centro derecha, seguido por los socialistas, los liberales y los verdes. Asimismo, sus miembros representan todos los puntos de vista sobre la integración europea, desde los más favorables a las tesis federalistas, hasta los abiertamente *euroescépticos*.

El *Tribunal de Justicia de la UE*, con sede en Luxemburgo, está compuesto por un juez de cada Estado miembro. Los jueces son designados por los gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años. El Tribunal garantiza el cumplimiento de la ley de la Unión Europea y a él están supeditados los poderes judiciales de los Estados miembros. Como última instancia en todos los asuntos judiciales de la UE, el Tribunal, apoyado por los fiscales, atiende demandas de los Estados miembros u órganos de la UE, disputas entre gobiernos de los Estados miembros y entidades de la UE y conflictos internos de la UE. Sus resoluciones crean los precedentes para la interpretación del derecho europeo y garantizan la interpretación y aplicación uniforme del derecho comunitario.

El *Tribunal Europeo de Cuentas*, con sede en Luxemburgo, fiscaliza la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE. Bajo el cumplimiento de su función, puede auditar cualquier institución, organismo o empresa que maneje fondos de la UE. Además de informes especiales y dictámenes, elabora un informe anual sobre la gestión de las finanzas de la UE y sus órganos. El Tribunal de Cuentas consta de un representante por Estado miembro que es designado por un período de seis años.

Además, la UE cuenta con otros importantes órganos, entre los cuales se encuentran el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones.

El **Banco Central Europeo**, con sede en Frankfurt, es responsable de gestionar la moneda común, el euro. Su objetivo principal consiste en garantizar la estabilidad de los precios para que la economía europea no se vea perjudicada por la inflación. El Banco toma sus decisiones con independencia de los gobiernos y otros organismos.

La Comunidad dispone de dos instancias consultivas que deben ser consultadas obligatoriamente en determinados temas políticos, si bien sus opiniones no tienen efecto vinculante para el proceso legislativo. Estas son el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social. Se consulta al *Comité de las Regiones*, conformado por representantes de las entidades seccionales regionales y municipales, sobre las decisiones de la Unión que

tienen una repercusión directa a escala local o regional en sectores tales como transportes, sanidad, empleo o educación. Los miembros del *Comité Económico y Social Europeo* representan una amplia gama de intereses económicos y sociales: de los empresarios a los sindicatos, de los consumidores a los ecologistas. El Comité es un órgano consultivo que debe ser consultado sobre las propuestas de decisiones de la UE en materia de empleo, gastos sociales, formación profesional, etc.

El *Banco Europeo de Inversiones* presta dinero para proyectos de interés europeo, en especial en las regiones menos favorecidas. Financia proyectos de infraestructura, como conexiones ferroviarias y por carretera, aeropuertos o proyectos medioambientales. Proporciona créditos para inversiones a las pequeñas y medianas empresas (pymes). El Banco, que tiene su sede en Luxemburgo, también concede préstamos a los Estados candidatos y a los países en desarrollo. Dado que sus accionistas son los gobiernos de la UE, el Banco puede obtener fondos y conceder créditos a tipos favorables.

II.10.4. Sistema legal

La Unión Europea se basa en el *Estado de derecho*. Esto significa que todas sus actividades se derivan de los tratados, que son acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Los tratados se han modificado y puesto al día para adaptarse a la evolución de la sociedad. Los *tratados*, que pueden ser enmendados o reformados bajo ciertos requisitos, establecen los grandes objetivos de política y crean instituciones y leyes para implementarlos.

Algunos de los tratados más importantes en la historia de la constitución de la UE han sido: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), el Tratado de Roma (1957), el Tratado de Fusión (1965), el Acta Única Europea (1987), el Tratado de la Unión Europea (1992), el Tratado de Amsterdam (1997), el Tratado de Niza (2001) y el Tratado de Lisboa (2007).

Basándose en los tratados, las instituciones de la UE pueden adoptar legislación que luego es aplicada por los Estados miembros. Esto se aplica, por ejemplo, al cumplimiento de las cinco libertades fundamentales: libre circulación de bienes, de servicios y de capitales, libertad de circulación y residencia de las personas, libertad de establecimiento para las empresas; y a todo lo que se refiere al mercado único europeo o al presupuesto de la UE.

Un elemento común a la creación de legislación en la UE consiste en que debe ser iniciada en la Comisión en lugar de los países miembros o en los miembros del Parlamento Europeo. Los actos legislativos pueden adoptar dos formas: las regulaciones y las directivas. Las *regulaciones* se transforman en leyes de los países miembros con primacía sobre la legislación local. Las *directivas* contienen especificaciones de resultados a obtener, dejándose los detalles de implementación a los Estados miembros. Por otra parte existen las *decisiones*, que son actos legales con referencia a personas o compañías individuales. Estas se utilizan más frecuentemente en el campo de la defensa de la competencia y derecho procesal.

II.10.5. Política comercial de la UE

Desde su nacimiento, la UE estableció un mercado común entre los territorios de todos sus Estados miembros. Actualmente, dieciséis de ellos adoptaron la moneda única, el euro. Su producto interno bruto representa el 30% del PIB mundial, con lo que se constituye en la economía más grande del mundo. Es también el mayor exportador de productos, el segundo importador, y 170 de las 500 mayores empresas (Fortune Global 500) tienen sus casas matrices en la EU.

La UE constituye tanto un mercado común, puesto que existe libre circulación de bienes, servicios, capital y personas, como una unión aduanera, dado que presenta un arancel unificado hacia el resto del mundo. La política comercial, competencia de los Estados miembros, fue delegada a la Comunidad Europea en 1970. La Comisión Europea, facultada por el Con-

sejo Europeo, presenta propuestas para el desarrollo de la política comercial común al Consejo de la UE.

La política comercial de la UE parte del concepto de que la división del trabajo y los *mercados abiertos* constituyen los medios más eficaces para crear ingresos y elevar el nivel de empleo y, por consiguiente, un mejor nivel de vida. Por otro lado, se parte de la base de que para que una economía de mercado sea estable y socialmente viable, sus beneficios deben ser difundidos de manera amplia a nivel social.

La profundización de la **libre circulación** de bienes, servicios, personas y capitales (cuatro libertades) incentivó el comercio intra-europeo, a la vez que permitió un mejoramiento del nivel de ingresos y el empleo en todos los Estados miembros de la UE. Los consumidores se han beneficiado por una provisión eficiente (precios) y variada de los productos que mejoran el bienestar económico. Por otra parte, las empresas han podido minimizar sus costos proveyéndose de aquellas fuentes de insumos que son más económicas. Esto se produjo en un contexto en que los costos de viajes, transporte de mercaderías, comunicaciones e información se redujeron notablemente. Todo esto fue posible debido a que los agentes económicos que actúan en el mercado común pueden actuar en todos los países de la UE bajo las *mismas condiciones jurídicas*.

Más lenta ha sido la generalización de la libre circulación para los servicios, que actualmente está en curso. Con la aplicación consecuente de ella a los servicios se acelera el cambio de la sociedad industrial hacia una sociedad de servicios y del conocimiento en Europa, objetivo acordado en el encuentro del Consejo en Lisboa en el año 2000.

Sin embargo, por razones contempladas bajo el concepto de Economía Social de Mercado, la UE permite excepciones y toma en consideración los intereses particulares de sus miembros en circunstancias puntuales. Por ejemplo, la importación europea de *textiles* se sigue implementando a través de cuotas y tasas aduaneras altas. Sucede algo similar con el arancel del 10% que pagan los autos importados y con las subvenciones y restricción a la producción de carbón.

Sin embargo, el caso más importante se refiere a la **política agraria común** (PAC) de la UE, que ha recibido críticas muy fuertes por parte de los países productores de bajos ingresos que dependen de la exportación de estos productos. La PAC tiene como objetivos aumentar y estabilizar la provisión de alimentos, mejorar las condiciones de vida de los agricultores y ofrecer precios razonables a los consumidores. La orientación proteccionista de la producción agrícola europea en este campo, que contradice el principio económico de mejor uso de los recursos, es una carga para los consumidores y contribuyentes de la UE. Operada por medio de un sistema de subsidios e intervenciones estatales, hasta 1990 absorbía el 60% del presupuesto anual de la UE; hoy en día representa un 35%.

II.10.6. Política monetaria europea

La Unión Monetaria Europea o *Eurozona* (zona en la que está vigente el euro) comenzó a regir a partir de enero de 1999 y está constituida por 16 países. En ellos, el nuevo signo monetario del *euro* se constituyó en moneda de curso legal a partir de su emisión en 2002. La adopción de una moneda común implica la renuncia a la definición de **políticas monetarias**, junto con las cambiarias, independientes por parte de los países miembros en aras de una coordinación superior. Por esta razón, los bancos centrales nacionales ceden su primacía al *Banco Central Europeo* (BCE) para la coordinación de la misma. El BCE, sin embargo, integra en su diseño institucional a los representantes de los bancos centrales nacionales.

La integración monetaria es un paso de profundización importante de una integración económica, que suele comenzar por el nivel comercial y arancelario. La unión monetaria debe estar precedida por la unión económica, dado que se requiere la *coordinación de las políticas económicas* de los miembros. Se puede realizar una unión económica sin unión monetaria, pero no puede darse esta última sin la primera, que constituye su base necesaria.

La dirección de la política monetaria de los Estados miembros de la Unión Europea que han adoptado el euro recae en lo que se ha llamado el *Eurosistema*. Este sistema está conformado por el Banco Central Europeo (BCE) con sede en Frankfurt y los *bancos centrales nacionales* (BCN) de los países miembros que adoptaron el euro como moneda común.

El Eurosistema es dirigido por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo que gobiernan el BCE. El *Consejo de Gobierno* del BCE está integrado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE más los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales pertenecientes al Eurosistema. El Consejo de Gobierno define la política monetaria de la Comunidad. Las decisiones del Consejo de Gobierno se toman por mayoría simple. En caso de empate, decide el voto del presidente.

El *Comité Ejecutivo* del BCE está conformado por el presidente y vicepresidente del BCE y otros cuatro miembros nombrados por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros que introdujeron el euro. El Comité Ejecutivo ejecuta las decisiones del Consejo de Gobierno del BCE y está autorizado a instruir a los Bancos Centrales Nacionales. El *Sistema Europeo de Bancos Centrales* (SEBC) coordina la política monetaria del Eurosistema y la política monetaria de los bancos centrales nacionales de los países miembros que no introdujeron el euro.

Las instituciones de gobierno del Eurosistema son independientes. Esta independencia se entiende en relación a la elección de las *estrategias e instrumentos* a utilizar para lograr los *objetivos y funciones* de la política monetaria. El extenso mandato de los directores (8 años, sin posibilidad de reelección) y gobernadores de los bancos centrales nacionales (mínimo 5 años) tiene como objetivo asegurar la mencionada independencia.

Los *objetivos y funciones* del Eurosistema se orientan a la ejecución de la política monetaria. El principal objetivo es la *garantía de la estabilidad de los precios*. Esto implica que se debe asegurar la estabilidad del poder adquisitivo del euro, impidiendo tanto la inflación como la deflación. Para garantizar la estabilidad del nivel de precios, la política del Eurosistema

regula la *liquidez total disponible* en la zona del euro por parte de todas las instituciones financieras y monetarias.

Siempre que no atente con el objetivo de la estabilidad de precios, el Sistema Europeo de Bancos Centrales apoya las políticas económicas de la comunidad, entre las que se destacan el logro de un crecimiento económico equilibrado y un elevado nivel de empleo. Se entiende que el objetivo de la estabilidad de los precios no contradice los objetivos de la estabilización del ciclo económico y la promoción del empleo. Asimismo, el *Eurosistema* tiene como objetivos realizar las operaciones de divisas, administrar las reservas monetarias de los Estados miembros y fomentar el adecuado funcionamiento de las transacciones de pago.

La *estrategia* de política monetaria comprende los procedimientos en base a los cuales se toman las decisiones monetarias a largo plazo y se emplean los instrumentos correspondientes para conseguir los objetivos de la política monetaria. En este sentido, la estrategia de política monetaria debe cumplir dos funciones centrales. En primer lugar, debe estructurar el *proceso de decisión* y proveer la información relevante al Consejo de Gobierno del BCE. En segundo lugar, la estrategia sirve de *medio de comunicación* con el público, favoreciendo su comprensión y contribuyendo a la credibilidad de la política monetaria.

El Eurosistema aplica una *estrategia orientada hacia la estabilidad*, que debe responder principalmente a dos criterios fundamentales. El primer criterio es la *eficacia*, es decir que se aplicará únicamente la estrategia más apropiada para el logro del objetivo. Asimismo, la estrategia de la política monetaria debe estar basada en la *transparencia*, es decir que debe comunicar en forma adecuada al público que existe un compromiso serio con el objetivo fijado. Para ello debe ser formulada de manera clara y comprensible por parte del público y resultar verificable en cuanto al logro de sus objetivos.

La estrategia orientada hacia la estabilidad del Eurosistema se instrumenta por medio de dos elementos centrales. Por un lado, consta de la definición cuantitativa del objetivo prioritario de la estabilidad del nivel de

precios, fijado como *tasa de inflación máxima* del 2% anual. Por otro lado, se basa en el papel central de la regulación de la masa monetaria para el proceso inflacionario, lo que implica la selección de los indicadores apropiados. La definición de agregado monetario que monitorea especialmente el BCE comprende los billetes y monedas en circulación, los depósitos en las entidades de crédito y las participaciones en los fondos del mercado de dinero, y las obligaciones emitidas por otras instituciones financieras monetarias, lo que se denomina *agregado monetario tres* o M3.

Los *instrumentos* del Sistema Europeo de Bancos Centrales son las transacciones de mercado abierto, las facilidades permanentes y las reservas mínimas. Las *operaciones de mercado abierto*, a través de las cuales el Eurosistema otorga créditos a los bancos, se pueden clasificar en cuatro *tipos principales*. Las *operaciones de refinanciamiento principal*: son las que se utilizan para cubrir la mayor parte de la demanda de liquidez del sector financiero; sus condiciones de tasa de interés y monto indican el rumbo de la política monetaria. Las *operaciones de refinanciamiento a mayor plazo* proporcionan liquidez solamente para largos períodos y no se utilizan para evaluar la orientación de la política monetaria de coyuntura. Las *operaciones de ajuste fino* se usan para compensar variaciones inesperadas de liquidez y estabilizar las tasas de interés en el corto plazo. Finalmente, por medio de las *operaciones estructurales* se controla la distribución de la liquidez en el interior del sector financiero.

Dentro de estos cuatro tipos principales se pueden clasificar una serie de *instrumentos y mecanismos concretos*. En primer lugar, el Eurosistema acuerda con las entidades de crédito transacciones con plazos limitados en forma de *operaciones repos* y *operaciones prendarias*. En las primeras, el Eurosistema adquiere títulos-valores y simultáneamente concluye un acuerdo de recompra, mientras que en las segundas se presta dinero contra títulos-valores en posesión de las entidades de crédito sin que se haga una transferencia de propiedad. Además, el Eurosistema realiza *operaciones definitivas*, de compra o venta, a plazo indeterminado, de títulos-valores, que se llaman *operaciones outright de mercado abierto*. Otra modalidad aplicada por el Eurosistema son las *operaciones de canje de divisas (swaps)*.

Para absorber la liquidez excedente del mercado, el Eurosistema tiene además la posibilidad de emitir sus propios bonos y de ofrecer cobertura para depósitos a plazo fijo con pago de intereses de las entidades de crédito. Todas las operaciones de mercado abierto realizadas con las entidades de crédito se llevan a cabo en forma de subastas a tipo de interés fijo o variable.

Además de las operaciones de mercado abierto, el Eurosistema ofrece también las llamadas *facilidades permanentes*, que las entidades de crédito pueden utilizar a voluntad. Estas facilidades cumplen la función de entrega y absorción de liquidez a corto plazo. Finalmente, el Eurosistema dispone del instrumento de *reservas mínimas*, con el cual obliga a las entidades de crédito de la zona del euro a depositar un encaje legal de actualmente 2% de sus obligaciones en los bancos centrales nacionales. Con este instrumento se busca estabilizar las tasas de interés del dinero central e incrementar la demanda de dinero central.

II.10.7. Presupuesto de la UE

Los planes presupuestarios administrativos, elaborados por separado en un principio para las diferentes instituciones de las Comunidades Europeas, fueron reemplazados por un plan presupuestario único cuando se aprobó el Tratado de Fusión de la Comunidad Europea en 1965. Hoy en día existen, además del plan presupuestario de la UE, el plan presupuestario para el funcionamiento de la CECA, el Fondo Europeo de Desarrollo y el plan de préstamos y créditos de la UE, que rige para el Banco Europeo de Inversiones.

En cuanto a los gastos, se distingue entre gastos obligatorios y no obligatorios. Los *gastos obligatorios* son el resultado de las obligaciones contenidas en el Tratado de la UE, los derechos inherentes, en los acuerdos y convenios, y los contratos internacionales y de derecho privado. La *estructura del gasto* está reflejada en las planificaciones presupuestarias. Los ítems más importantes son los gastos de la política agraria común, la polí-

tica estructural y la política de cohesión. La asignación de los recursos para la política agraria común, definidos como gastos obligatorios, es debatida porque implica el 35% de los gastos, y no pasa por el control del Parlamento Europeo. Además, la UE destina recursos financieros a diferentes aspectos internos y de las relaciones exteriores. Finalmente, la UE debe financiar con sus recursos su propia administración, que insume solamente el 5,1% del gasto total.

Desde 1970 la Comunidad desarrolló la capacidad de generar *recursos fiscales propios*. Se trata de ingresos fiscales a disposición de la UE para cubrir sus gastos. En la actualidad, el volumen total de ingresos no puede exceder el 1,27% del PIB de la UE. El sistema de recursos propios abarca los recursos propios por naturaleza y las contribuciones de los Estados miembros. Por una parte, los recursos propios por naturaleza comprenden los gravámenes agrícolas y los derechos de aduana. Por otra parte, las contribuciones de los Estados miembros comprenden el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la Renta Interior Bruta. Las principales fuentes de ingresos de la UE son los recursos propios provenientes de la RIB y del IVA.

La *elaboración del presupuesto* de la UE es el proceso de decisión de los ingresos y gastos. En una primera instancia, la Comisión Europea presenta un anteproyecto de presupuesto al Consejo de la UE. El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo conforman conjuntamente la entidad legislativa presupuestaria encargada de considerar los diferentes tipos de gastos. Las propuestas del Consejo de la UE son integradas al anteproyecto y se elabora el proyecto de presupuesto, que se presenta al Parlamento para el primer debate. En el segundo debate, el Consejo de la UE es la instancia que define los gastos obligatorios. El Parlamento define los gastos no obligatorios en un debate final. A partir de este momento, las posibilidades del Parlamento de incidir en los gastos obligatorios, se limitan al rechazo del presupuesto en su conjunto. Después de la aprobación del Parlamento, el Presidente del Parlamento Europeo le concede fuerza de ley y el presupuesto pasa a ser ejecutado. El control de la regularidad de la gestión pre-

supuestaria incumbe a las entidades internas y al Tribunal Europeo de Cuentas como contralor externo.

II.10.8. Política europea de defensa de la competencia

El funcionamiento del mercado único europeo caracterizado por la competencia implica dos requisitos. Por un lado, la *apertura de los mercados nacionales* mediante la eliminación de barreras estatales al comercio internacional. Por otro lado, la *protección de la competencia* ante distorsiones o restricciones por parte de los participantes del mercado.

En principio, los países miembros deben renunciar a cualquier restricción del intercambio económico a través de sus fronteras. En especial, no pueden discriminar a las personas o mercaderías de los otros Estados miembros. Además, la UE tiene una **política de defensa de la competencia** para prevenir la distorsión de la misma dentro del mercado único. El responsable del funcionamiento de la misma es la Comisión Europea, quien tiene bajo sus funciones responsabilizarse por los temas de *anti-trust*, aprobación de fusiones y adquisiciones, desmantelar carteles, trabajar por la liberalización económica y evitar el uso de la intervención estatal no conforme en la economía. Además, el derecho comunitario especifica también la validez de estas reglas en los Estados miembros.

Para la creación de un sistema de competencia en el interior del mercado único europeo se definieron las *reglas de competencia* de la Comunidad (Art. 81 y 82 Tratado de la CE y reglamento sobre el control de fusiones). Existen tres prácticas empresariales o estrategias prohibidas por las normas de la competencia por limitar la competencia. En primer lugar, se prohíbe la coordinación de las acciones empresariales en el mercado mediante *acuerdos mutuos*. En segundo lugar, no está permitido hacer uso de una *posición dominante* en el mercado, cuando se tiene una participación elevada en el mismo, obstaculizando la competencia. En tercer y último lugar, se limita la posibilidad a las *empresas que se fusionan* de conformar nuevas unidades económicas que puedan alcanzar una posi-

ción dominante en el mercado. Por último el Tratado de la CE aborda también el tema de las distorsiones de la competencia en el mercado común, a causa del otorgamiento de *subsidios públicos*.

Dado que en el marco de su **política de protección ambiental** los países miembros de la UE a menudo otorgan subsidios a las empresas de sus países que distorsionan la competencia en el mercado único, estos subsidios deben someterse al control de la UE. Las normas de medioambiente aplicables a la producción en los Estados miembros no deben generar intencional o involuntariamente barreras comerciales. Para impedir en la práctica este efecto, se acordó la armonización de estándares mínimos.

II.10.9. Política social y de empleo europea

Entre los principios básicos, objetivos y actividades incluidos en los Tratados de la UE figura el fomento de un alto nivel de empleo. Si bien se ha avanzado, por el Tratado de Amsterdam, en la conformación de las primeras medidas coordinadas, la lucha contra el desempleo sigue estando a cargo de los países miembros. El *Fondo Social Europeo*, creado en los años sesenta, es el instrumento de lucha contra el desempleo más importante de la Comunidad. También existen algunos programas de acción a favor del empleo de sectores específicos como los desempleados estructurales, los programas locales de empleo y el apoyo para pequeñas y medianas empresas (pymes). También funciona un sistema de intercambio de información sobre políticas de empleo en los Estados miembros y un sistema comunitario de documentación sobre el empleo.

En 1997 la UE creó un instrumento legal para la introducción de una estrategia coordinada de empleo. Luego se acordó una estructura conjunta de los planes nacionales de acción. La estrategia se asienta en cuatro elementos fundamentales: el desarrollo de la empleabilidad, el fomento de del espíritu empresarial, el incentivo de la capacidad de adaptación de las empresas, y el fortalecimiento de las medidas en aras de la igualdad de oportunidades. En 1999 se definió la creación de un *Pacto Europeo para el*

Empleo, conformado por tres procesos coordinados: el futuro desarrollo e implementación de las directrices sobre política de empleo, la institucionalización de un *diálogo macroeconómico* entre los interlocutores sociales y los organismos decisorios de la UE, y las reformas para mejorar la capacidad de innovación y la eficiencia. Sin embargo, el desarrollo y causas diferentes del desempleo en los países de la UE limitan las posibilidades de una política europea de empleo.

El derecho comunitario en materia de política social se basa, sobre todo, en dos principios: el *principio de igualdad de retribución* entre hombres y mujeres para un mismo trabajo y la creación de condiciones que permitan la libre circulación y residencia de los trabajadores en materia de seguridad social. Desde 1987, el derecho de protección laboral se ha convertido en el tercer pilar de la política social comunitaria. Esto permite adoptar reglas mínimas comunitarias sobre las condiciones de trabajo, para así proteger la seguridad y salud de los trabajadores. Es poco probable que en un futuro cercano se logre establecer una política social europea integral debido a las diferencias históricas, políticas y culturales entre los distintos Estados miembros.

II.10.10. Política regional y estructural de la UE

Dentro de la UE se observan grandes diferencias nacionales y regionales en los indicadores económicos y sociales. La política regional y estructural apunta a *reducir asimetrías* en el nivel de desarrollo entre las distintas regiones al interior de la UE. La estructura básica de la política regional de la UE se creó a fines de los años ochenta y está compuesta de ayudas en la forma de los fondos estructurales y los fondos de cohesión.

Los objetivos de la política regional y estructural establecen la ayuda en tres casos. En primer lugar se encuentra el caso de las *regiones atrasadas en los niveles de desarrollo*, las cuales son definidas cuando el ingreso promedio *per capita* es inferior al 75% del promedio de la UE. Se calcula que en estas

regiones vive el 22% de la población de la UE y reciben aproximadamente el 70% de los recursos. En segundo lugar se encuentran las *regiones afectadas por cambios económicos y sociales*, por ejemplo, regiones con industrias obsoletas y regiones rurales con deficiente desarrollo económico. Se estima que en estas regiones está asentado el 18% de la población de la UE y reciben alrededor del 12% de los fondos. En tercer lugar existe *ayuda para la adaptación y modernización* de las políticas y sistemas de formación, capacitación profesional y empleo. Este tipo de apoyo asciende al 12% de los fondos y puede ser otorgado en cualquier zona, dependiendo de la decisión de los Estados miembros sobre la distribución regional de los fondos.

La política regional y estructural ha apoyado con eficacia el desarrollo económico de algunas de las regiones de la UE. Como ejemplo podemos mencionar que el ingreso *per capita* de España, Portugal e Irlanda, comparado con el promedio de la UE, se incrementó significativamente a partir de recibir este tipo de ayuda. Sin embargo la eficiencia de esta política se ve afectada en muchos casos por una excesiva dispersión de los recursos y problemas de coordinación. Para finalizar, se puede anticipar que la reciente ampliación de la UE constituirá un desafío importante para la política regional y estructural.

II.10.11. Política de investigación y educativa de la UE

La *política de investigación y tecnología* puede ser entendida como una política industrial, orientada hacia el progreso técnico y la modernización económica. Para conseguir sus objetivos, la UE fomenta la cooperación entre empresas, centros de investigación y universidades más allá de las fronteras nacionales de sus Estados miembros. Además, apoya la transferencia de resultados y la movilidad de los investigadores.

Se ha adoptado recientemente el Sexto Programa Marco (2002-2006), que lleva por título “El espacio de investigación europeo” para lograr los objetivos de Lisboa (2000) de convertir a la UE hasta el año 2010 en el espacio económico más competitivo y dinámico del mundo basado en el

conocimiento. Para lograr este objetivo se incrementará el porcentaje de *gastos para investigación y desarrollo* tecnológico de 1,9% del PIB en el año 2000 a casi el 3%, debiendo incrementarse la participación del sector privado en el gasto para investigación y desarrollo del 56% a dos tercios. En relación con los proyectos integrados, la UE abandona definitivamente la investigación básica porque este instrumento fue concebido para obtener efectos aplicables.

En cuanto al *sistema educativo*, se observa que a pesar de que los mercados laborales siguen la misma tendencia de la economía hacia una creciente internacionalización, la mayor parte de los sistemas educativos siguen estando reservados a las instituciones educativas nacionales. Dada la convicción de que Europa sólo podrá preservar su estabilidad política y social si es capaz de generar un clima de entendimiento entre sus habitantes y basar la convivencia en valores comunes, la Comisión Europea se dedica especialmente al fomento de la educación. Para ello se ha centrado en el apoyo para el estudio de los idiomas de los Estados miembros, la movilidad de los estudiantes y docentes, la cooperación y el intercambio de información y experiencia y, en la formación profesional, la facilitación de procesos de reconversión industrial, mejoramiento de la formación básica y de la capacitación y facilidades para iniciar una formación profesional.

II.10.12. Ampliación y desafíos futuros

Desde su creación en 1958, la Comunidad Económica Europea se ha ampliado, atrayendo una serie de nuevos miembros. Al mismo tiempo se ha profundizado, dado que los Estados miembros transfirieron un número creciente de funciones a las instituciones europeas. De esta manera, la Comunidad Económica Europea inicial de seis miembros fundadores se transformó en la Unión Europea de 25 países con un mercado único, una moneda común y una coordinación política común. La gran cantidad de *solicitudes de ingreso* refleja el atractivo económico de la Unión Europea.

La decisión de la UE de integrar a nuevos candidatos se basa en los llamados *criterios de Copenhague*, definidos en 1993 por el Consejo Europeo para el ingreso de los países que habían presentado su candidatura. Desde la perspectiva política, los candidatos a ingresar deben asegurar estabilidad institucional, es decir, un orden democrático de Estado de derecho con garantía de los derechos humanos y protección de las minorías. Desde el punto de vista económico, se exige la existencia de una economía de mercado funcional y la capacidad de soportar la presión de la competencia y las fuerzas del mercado presentes en la UE. Además de ello, los candidatos deben estar en condiciones de adoptar y asumir las obligaciones presentadas en el llamado *acervo comunitario*, que incluye todos los tratados y actos judiciales vigentes.⁸ Todos los países candidatos deben adoptar el conjunto de los reglamentos para que los derechos y obligaciones sean los mismos en todos los Estados miembros.

El mercado único europeo, la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios, así como la libertad de radicación de las empresas permiten una asignación eficiente de los factores de producción y una competencia eficaz entre los países de UE. Esto contribuye al incremento del bienestar en los países que integran la Unión. El *cambio estructural* subyacente al proceso de integración requiere un ajuste por parte de las industrias y otros sectores económicos afectados. No obstante, no se produjo la migración masiva de trabajadores temida por algunos después de la ampliación hacia el sur de la UE y tampoco se espera que este fenómeno ocurra después de la ampliación de la UE hacia el este. Con sus fondos estructu-

8 El “acervo comunitario” (*acquis communautaire*) incluye: 1) el contenido, los principios y objetivos políticos de los Tratados (incluyendo los Tratados de Maastricht 1992, Amsterdam 1997 y Niza 2000); 2) la legislación basada en los Tratados y la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; 3) los dictámenes y decisiones aprobados en el marco de la UE; 4) las posiciones, declaraciones y decisiones tomadas en el marco de la política exterior y de seguridad común; 5) las posiciones, decisiones y convenciones adoptadas en el marco de la política de justicia y asuntos de interior y 6) los convenios internacionales de la UE y los acuerdos entre Estados miembros concluidos con referencia a actividades comunitarias especiales.

rales, la UE paga transferencias a los Estados miembros más pobres para impulsar el crecimiento de estos países y acelerar la equiparación de los niveles de vida en el interior de la UE.

Palabras clave

Integración económica

Bloques comerciales

Libre circulación

Instituciones de gobierno de la UE

Política económica de la UE

Políticas monetarias de la UE

Presupuesto de la UE

Política agraria común de la UE

Política de defensa de la competencia de la UE

Política social de empleo de la UE

Política de protección ambiental de la UE

Política de investigación y tecnología de la UE