

# integración latinoamericana

revista mensual  
del intal

enero-febrero 1988  
año 13, n° 131

**Director**  
Juan Mario Vacchino

**Comité Editorial Asesor**  
Martín Arocena  
Eudes Bezerra Galvão  
Alfredo Fuentes  
Guillermo Ondarts  
Eliana Prebisch  
Eugenio O. Valenciano  
Alberto Zelada Castedo

**Edición - coordinación**  
Clara Ginzburg

Instituto para la  
Integración de América  
Latina (INTAL), Esmeralda 130,  
1035 Buenos Aires,  
República Argentina

Hecho el depósito de ley 11.723

Registro Nacional de la Propiedad  
Intelectual n° 73449

AG-ISSN 0325-1675

---

<b>editorial</b>	Las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea	1
<b>estudios</b>	Del Proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo al Acta Única Europea, por Dusan Sidjanski	3
	Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones, por Hubert Julienne	18
	CEE-América Latina: las dificultades de una relación comercial, por Esperanza Durán	37
<b>información américa latina</b>	ALADI	47
	Grupo Andino	47
	SELA	49
	Mercado Común Centroamericano	49
	Comunidad del Caribe	50
	Organismos	50
	Asociaciones	51
	Países	53
<b>actividades del Intal</b>		58
<b>documentación documentos</b>	Acta Única Europea	61

---

## Del Proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo al Acta Única Europea

**Dusan Sidjanski\***

### Resumen

El autor analiza, comparativamente, el Acta Única Europea, aprobada y suscrita en febrero de 1986, y el Proyecto de Tratado de Unión Europea preparado en 1984 por el Parlamento Europeo. El primero de estos instrumentos, vigente a partir del 1º de julio de 1987, introduce enmiendas a los Tratados de París y de Roma, que instituyen las Comunidades Europeas.

Según el autor, al haberse inclinado por el Acta Única, los gobiernos se han negado, una vez más, a aprobar un verdadero proyecto de unión global. En lugar de éste, han optado por el camino del compromiso posible.

El proyecto del Parlamento Europeo constituía el esbozo de un verdadero tratado-constitución. Se caracterizaba por un enfoque global para alcanzar la unión de los países de la Comunidad y por sus precisas referencias a determinados principios federativos básicos. Pretendía sustituir por un método federalista o constitucionalista, el tradicional método de integración funcional y sectorial adoptado desde la época de la Declaración Schuman, en 1950. Con estos alcances, el proyecto debía sustituir, con un texto único, los tres tratados que instituyeron las Comunidades Europeas. Adicionalmente, estaba basado en tres principios: el de la subsidiariedad, el de la doble participación de los pueblos y los Estados en el funcionamiento de la Unión propuesta y el de la democracia.

El Acta Única, en cambio, se limita a reformar disposiciones básicas de los tratados de la Comunidad. Una primera reforma se refiere a las competencias y el funcionamiento de las instituciones. En ese sentido, refuerza las normas sobre decisión mayoritaria en el Consejo y amplía la participación del Parlamento en los procesos decisivos. En cuanto a la Corte de Justicia, abre la posibilidad de una nueva instancia jurisdiccional en favor de las personas particulares.

Otra reforma, también institucional pero, igualmente, de índole material, se refiere a la incorporación de la cooperación política como una de las competencias básicas de la Comunidad. Como corolario, formaliza el establecimiento del Consejo Europeo y regula sus vínculos con las restantes instituciones, en especial con el Consejo y la Comisión de la Comunidad, así como con el Parlamento Europeo.

En cuanto al programa de integración, dispone que el mercado interior comunitario deberá estar efectivamente establecido, a más tardar, en 1982.

Por último, añade a las competencias de la Comunidad las políticas de in-

vestigación y desarrollo y del medio ambiente y establece nuevas disposiciones sobre las políticas social, monetaria y regional.

En la parte final de su trabajo, el autor presenta un análisis de las tendencias de la opinión pública de los países de la Comunidad frente al proyecto del Parlamento Europeo y el Acta Única. En líneas generales, un sector mayoritario parecería inclinado por una reforma más profunda, como la propuesta por el Parlamento.

El Acta Única Europea, que acaba de entrar en vigencia el 1º de julio de 1987, fue negociada y aprobada por los gobiernos el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo y el 28 de febrero del mismo año en La Haya y los doce países de la Comunidad Europea la ratificaron sin tropiezos.<sup>1</sup>

Precedió al Acta Única Europea, el Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo, que movido por el impulso de Altiero Spinnelli y después de dos años de labor, aprobó el Proyecto de Tratado de Unión Europea el 14 de febrero de 1984. Este proyecto reformula a los Tratados de París y de Roma, que instituyen a las Comunidades Europeas, amplía sus campos de acción y refuerza las instituciones comunitarias. La iniciativa del Parlamento Europeo, más ambiciosa que el proyecto del Consejo constituyó un estímulo y una referencia para los gobiernos que se pronunciaron por una reforma parcial más modesta de los tratados existentes. Así, una vez más en la historia del proceso de unión, un gran impulso se redujo, en definitiva, a un progreso relativamente limitado pero concreto. A fin de dar cuenta de ello estudiaremos sucesivamente el Proyecto del Parlamento Europeo y el contenido del Acta Única Europea y recordaremos, asimismo, sus orígenes. Este análisis paralelo de

La entrada en vigencia, prevista para el 1º de enero de 1987 se postergó a causa del recurso interpuesto por un particular ante la Corte Suprema de Irlanda, que estimó que la ratificación por el Parlamento de Dublín no se ceñía a la Constitución, ya que el título III relativo a la cooperación política no constituía una adecuación del Tratado de Roma sino un cambio de naturaleza. En consecuencia, los irlandeses debieron aprobar el Acta Única Europea mediante un referéndum. La aprobación por voto popular se logró en una proporción de dos a uno en junio de 1987

\* Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Ginebra y del Instituto Universitario de Estudios Europeos.

ambos textos nos permitirá compararlos someramente a la luz de la opinión del Parlamento Europeo, todo ello en el contexto general de la opinión pública europea.

En términos generales, en el seno de la Comunidad Europea (CE) la opinión pública es ampliamente favorable a los esfuerzos que se realizan en pro de la unión de Europa Occidental. A partir del primer *Eurobaromètre* de septiembre de 1973, que indicaba que 63 por ciento estaba muy a favor o más bien a favor de esos esfuerzos, las opiniones favorables aumentaron en la totalidad de los nuevos países de la CE. El promedio de trece encuestas efectuadas entre 1975 y 1983 revela, con 72 por ciento, casi diez puntos adicionales. A partir de octubre-noviembre de 1984, el número de opiniones favorables en los diez países de la CE alcanza a 77 por ciento, nivel que se mantendrá hasta la última encuesta de que se dispone de marzo-abril de 1986. Después hay una apreciable baja de las actitudes favorables en Grecia (67 por ciento en octubre-noviembre de 1985 frente a 56 por ciento de la primavera de 1966) y en menor medida en Bélgica (78 por ciento frente a 74 por ciento en el mismo período). Este apoyo masivo en favor del movimiento unionista de Europa Occidental se debe, ante todo, a la opinión favorable y muy estable de los seis países fundadores (Bélgica = 80, Países Bajos = 75, Alemania = 82, Francia = 86, Italia = 91, Luxemburgo = 91) así como al aumento de las opiniones positivas en los nuevos países miembros (promedio 1975-1983 comparado con octubre-noviembre de 1986: Dinamarca = 44 y 45 por ciento, Irlanda = 60 y 66 por ciento, Reino Unido = 60 y 69 por ciento, Grecia = 63 y 71 por ciento; octubre-noviembre de 1985 y marzo-abril de 1986: España = 71 y 75 por ciento, Portugal = 56 y 77 por ciento. Así, en el momento actual, ocho de cada diez europeos apoyan al movimiento de unión de Europa Occidental, es decir que el Proyecto de Unión del Parlamento Europeo y el Acta Única Europea se sitúan en un contexto general favorable, aunque la opinión pública europea se torne, como veremos más adelante, menos generosa y más diversificada frente a las propuestas concretas.

## I. El Proyecto de Unión Europea del Parlamento Europeo

### 1. Sus orígenes

#### 1.1. El papel desempeñado por Altiero Spinelli

En los orígenes del proyecto de tratado hallamos a Altiero Spinelli y al grupo constituido en 1980 por nueve parlamentarios europeos bajo el nombre de Club del Cocodrilo, denominación que proviene de un afamado restaurante de Estrasburgo donde tuvo lugar la primera reunión.<sup>2</sup> No fue una casualidad que el

<sup>2</sup> Altiero Spinelli y Felipe Ippolito publicaron a partir de 1980 varios números de la "Lettre aux membres du Parlement européen", Crocodile.

motor de este proyecto haya sido Spinelli. Comunista en su juventud, Mussolini lo encarceló en la isla de Ventotene en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Fue allí donde Spinelli se convirtió al federalismo y redactó en 1941, con la colaboración de Rossi, el Manifiesto de Ventotene. Desde esa fecha luchó incesantemente por la creación de una federación europea. La trayectoria europea de Spinelli se perfila durante más de cuarenta años y hasta su fallecimiento ocurrido en 1986: fundador del Movimiento Federalista Europeo, en el decenio de 1950, en su carácter de delegado general del Congreso del Pueblo Europeo, preconizó el camino de la constituyente europea.<sup>3</sup> Pensaba entonces que recurrir al pueblo era el único medio que permitiría superar la resistencia de las estructuras estatales tradicionales. Frente a la falta de resultados concretos de su accionar, este revolucionario europeo, federalista y demócrata, dedicó algunos años a la realización de investigaciones sobre la Comunidad Europea, antes de ser miembro de la Comisión Europea. Fiel a sus ideas intentó promover en el seno de la Comunidad Europea una más estrecha colaboración en el campo tecnológico e industrial y se esforzó por marcar con su sello federalista los proyectos comunitarios.

A guisa de retorno a las fuentes fue elegido diputado por Italia emparentado con el partido comunista (PCI) e inspirador de la corriente eurocomunista, pero fiel a su vocación europeísta ocupará un escaño en el Parlamento Europeo desde su primera elección. Persistirá en su idea original: llevar a cabo una profunda revolución social y democrática por medio y en el seno de la federación europea. En ese carácter integró el pequeño grupo de elegidos que desde el comienzo tenían el convencimiento de que el Parlamento Europeo debía llevar a cabo, necesariamente, una tarea constituyente. En efecto, estaba persuadido de que, más allá de las divisiones partidarias, era posible reunir en el seno del Parlamento Europeo una mayoría europea. Sus previsiones se confirmarán con la aprobación del Proyecto del Tratado-constitución, cuatro años después del envío de su carta a los parlamentarios y grupos cuya actitud frente a la construcción europea era positiva. En su mensaje, Spinelli proponía abrir un gran debate sobre la crisis institucional de las Comunidades Europeas, designar un grupo de trabajo encargado de preparar un proyecto de reforma institucional, someter dicho trabajo al Parlamento Europeo para su discusión y votación y proponerlo luego a los gobiernos y parlamentos nacionales para su adopción.

#### 1.2. El Club del Cocodrilo

El Club del Cocodrilo, constituido en sus comienzos por nueve parlamentarios y algunos meses más tarde por setenta, inició sus actividades con discusiones sobre las grandes opciones y, en particular, sobre la elección entre el retorno a los Tratados de París y de Roma y la redacción de un nuevo tratado. Como

<sup>3</sup> *Méthodes et Mouvements pour unir l'Europe*, Ginebra, Centre Européen de la Culture, mayo de 1958, págs. 55 y 56.

ha ocurrido muchas veces en la historia de la Unión, se produjo una división entre una minoría pragmática y una mayoría que pretendía ser realista. El número de miembros que adhirió a la tesis de un *tratado-constitución* superó al de quienes preferían emparchar los tratados existentes. La reforma institucional debía estar acompañada por una revisión de las atribuciones de la Unión Europea a fin de salvaguardar lo ya adquirido y desarrollar nuevas políticas en común.<sup>4</sup>

### 1.3. El papel del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo discutió la propuesta del Club del Codrillo y decidió, en julio de 1981, crear una comisión institucional encargada de elaborar modificaciones de los tratados vigentes.<sup>5</sup> Esta resolución del Parlamento Europeo se agrega a una larga tradición de iniciativas, manifiestos y proyectos, tendientes a la creación de una federación o, más modestamente, una Unión Europea. Sus primeros jalones de posguerra fueron colocados por el Congreso de La Haya, en cuyo transcurso, como lo recuerda Denis de Rougemont en *l'Europe en jeu*, se enfrentaron los partidarios de la federación y los de la cooperación intergubernamental (británicos).<sup>6</sup>

Para cumplir con su cometido, la citada comisión estudió los diversos proyectos de unión y de reforma recopilados en un *Recueil des documents de la Communauté de 1950 à 1982*. Tan es así que la Comisión no omitió considerar ninguno de los diversos intentos y experiencias que señalan el camino, tortuoso a veces, de la construcción europea. En efecto, ese proceso se caracterizó en todo su transcurso por un ir y venir entre las iniciativas propuestas por grupos de promoción como el Movimiento Europeo o por personalidades como Jean Monnet, por una parte y, por otra parte, las acciones y las iniciativas oficiales o gubernamentales, en muchos casos limitadas, pero positivas en conjunto. Las Comunidades Europeas ya llevan insitos elementos de una estructura de tipo político aunque parciales, pues se aplican principalmente a los sectores socioeconómico y técnico. De allí que hubo toda una serie de intentos dirigidos unos a profundizar la obra ya emprendida y otros a extender sus campos de actividad al ámbito de las relaciones exteriores y la seguridad. Son ejemplos de los primeros la política regional europea (Fondo Regional), el Sistema Monetario Europeo (SME), la asociación de los ACP (66 países de África, Asia,

el Caribe y el Pacífico), la codecisión presupuestaria parcial atribuida al Parlamento Europeo en 1975, la elección del Parlamento Europeo. Frente a ellos, los esfuerzos en pro de la extensión de los poderes como son el proyecto de Comunidad política que pereció junto con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED), dos iniciativas que apuntaban a completar la CECA con una comunidad económica general así como a dotarla de una dimensión política, propia de toda federación, a saber la relaciones exteriores y la seguridad. Desde entonces, esos dos campos esenciales fueron materia de debates y de proyectos europeos. Citemos, a título de ejemplo, el proyecto de unión del general De Gaulle, llamado Plan Fouchet (1959), al cual se opusieron Spaak y Luns, ministros de Relaciones Exteriores de Bélgica y de los Países Bajos, respectivamente, y la desconfianza de otros gobiernos. Por cierto no era una propuesta satisfactoria para los federalistas europeos, pero su adopción habría constituido un paso adelante, como bien lo reconoció más tarde Spaak, un paso modesto pero decisivo, que todavía hoy no se ha logrado dar. Como consecuencia de las sugerencias contenidas en el Informe Tindemans (1975)<sup>7</sup> o en los del Comité de los Tres<sup>8</sup> el Parlamento Europeo decidió perfeccionar la obra comunitaria lanzando su Proyecto de Tratado de Unión Europea.<sup>9</sup>

Simultáneamente, la Comisión expresó en varias oportunidades su inquietud respecto del debilitamiento de las instituciones comunitarias y formuló propuestas, en particular en su recomendación del 14 de octubre de 1981, dirigida al Consejo y al Parlamento, relativa a las relaciones entre las instituciones de la Comunidad.<sup>10</sup> En mayo de 1984, el presidente de la Comisión, Gaston Thorn, expresó puntos de vista muy similares a las orientaciones del Proyecto de Tratado de Unión en una conferencia pronunciada en el Instituto Universitario Europeo de Florencia: *Union Européenne ou déclin: être ou ne pas être*.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Informe sobre la Unión Europea elevado al Consejo Europeo (1975), seguido por el de la Comisión Dooge de 1984.

<sup>8</sup> Informe sobre las Instituciones Europeas, presentado al Consejo por el Comité de los Tres (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin).

<sup>9</sup> Informe hecho en nombre de la Comisión institucional sobre el Anteproyecto de tratado de institución de la Unión Europea, relator-coordinador Altiero Spinelli, Parlamento Europeo, Documents de séance 1983-1984, 19 de diciembre de 1983.

<sup>10</sup> "Le système institutionnel de la Communauté. Un équilibre à rétablir" *Bulletin des Communautés Européennes*, suplemento 3/82.

<sup>11</sup> Séptima conferencia Jean Monnet, Florencia, 24 de mayo de 1984.

<sup>4</sup> Spinelli, Altiero, *Vers l'Union européenne*, sexta conferencia Jean Monnet, 13 de junio de 1983, Florencia, Instituto Universitario Europeo.

<sup>6</sup> "Propuesta de resolución de la Comisión institucional sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a la reforma de los tratados y realización de la Unión Europea", presentada por su relator-coordinador Altiero Spinelli (Parlamento Europeo, Documents de séances, 1982-1983, 21 de junio de 1982) aprobada en julio de 1982 por 258 votos a favor, 37 en contra y 21 abstenciones.

<sup>8</sup> *Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1949.

## 2. El Proyecto de Tratado (1984)

### 2.1. Características generales

El Proyecto de Tratado se caracteriza por su enfoque global al igual que por sus referencias a algunos principios federativos básicos. En realidad, desde la Declaración de Schuman (1950) el camino elegido para unir a las naciones europeas era el del método funcional y sectorial propuesto por Jean Monnet, comparado con el método global característico del enfoque federalista o constitucionalista. Aun cuando ambos tenían en la mira la formación de los Estados Unidos de Europa, el enfoque funcional fue el inspirador de la Declaración del 9 de mayo de 1950, tal como lo atestigua su preámbulo: "Europa no ha sido hecha, tuvimos la guerra. Europa no se hará de una sola vez, ni mediante una construcción de conjunto; se hará mediante realizaciones concretas que creen ante todo una solidaridad de hecho". Y es evidente que la Europa que se está construyendo es la de la CECA, la de la Comunidad Económica Europea, la del Euratom que aseguran una integración por funciones, por sectores. De modo progresivo se ponen en común carbón, acero, energía nuclear, actividades económicas. Poco a poco, todo aquello que constituye la sustancia de las políticas nacionales quedará gradualmente colocado bajo una soberanía común. Por lo tanto, esta soberanía deberá en un futuro estar dotada de poderes políticos, de una autoridad política que abarque el conjunto de sectores ya integrados.<sup>12</sup> De este modo, según este método y la estrategia de unión seguida después del fracaso de varios proyectos políticos, se constituirá la unión política en forma progresiva e insensible ("integración sin dolor", según la expresión de Raymond Aron), en sucesivas etapas y mediante realizaciones concretas. El único defecto de este método, que demostró en parte su valor, es que no condujo, como se preveía, a la instauración de una comunidad política. Jean Monnet, padre fundador de la Europa comunitaria, reconoció, ya cercano a su fin, las limitaciones de su método al rendir homenaje a Denis de Rougemont, padre fundador de la Europa cultural: "Si tuviera que volver a empezar, comenzaría por la cultura; la unidad de la cultura que según Denis de Rougemont forma la base de la unión política".

Conscientes de las limitaciones de la obra comunitaria, los autores del Proyecto de Tratado eligieron deliberadamente el enfoque global cuando decidieron reunir en un ámbito constitucional único los logros comunitarios y la reactivación de la obra de unión democrática de Europa (Preámbulo). El Proyecto de Unión sustituye con un solo texto constitucional los tres tratados que instituyeron las tres Comunidades europeas y las decisiones que posibilitaron, fuera de los tratados existentes, la gestión de varios asuntos importantes, sobre la base de una cooperación *ad hoc*. De este modo se reúnen en un marco institucional único y coherente a los tres tratados, el sistema mone-

tario europeo, la cooperación política y nuevas materias.<sup>13</sup> El Proyecto de Unión tiene por objeto producir un cambio cualitativo introduciendo nuevos campos: el medio ambiente, la cultura y la información, y en especial las relaciones internacionales y la seguridad.<sup>14</sup>

### 2.2. Principios básicos

La Unión se basa en los siguientes principios federalistas: en primer lugar, el *principio de subsidiariedad* según el cual nunca hay que poner en manos de una gran unidad aquello que se puede hacer en una más pequeña.<sup>15</sup> En ese espíritu, "la Unión sólo asumirá aquellas tareas que se pueden llevar a cabo más eficazmente en común que por los Estados separados o aquellas cuya solución exige la contribución de la Unión" (Resolución del Parlamento Europeo, 6 de julio de 1982). Este principio está incluido en el Preámbulo del Proyecto de Unión: "Entendiendo confiar a instituciones comunes, conforme el principio de subsidiariedad, únicamente las atribuciones necesarias para llevar a cabo tareas que podrán realizar en forma más satisfactoria que los Estados considerados aisladamente".<sup>16</sup>

El segundo principio se refiere a la *doble participación* de los pueblos y Estados en el funcionamiento de la Unión, participación que en los Estados federales adopta la forma institucional de una cámara de representantes o de diputados elegidos proporcionalmente a la población de los Estados miembros y de un senado que representa a los Estados miembros como tales. La Unión comprende las mismas instituciones que las Comunidades Europeas (Parlamento, Consejo, Comisión y Corte de Justicia) a las que se agrega el Consejo Europeo que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y al presidente de la Comisión. Empero, la distribución de poderes de las instituciones y, en ciertos casos, su composición y procedimiento de designación, han sido modificados. Así la Unión prevé un aumento en los poderes del Parlamento Europeo integrado por 518 miembros elegidos por sufragio universal directo. En el ámbito de la Unión, el Parlamento Europeo participa en la función legislativa que comparte con el Consejo. Juntas, estas

<sup>13</sup> En febrero de 1984, el Parlamento aprobó el proyecto del Tratado de Unión por 237 votos a favor, 31 en contra y 43 abstenciones.

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado del Proyecto de Unión, véase Capotorti, F.; Hill, M.; Jacobs, F. y Jacqué, J.-P. *Le Traité d'Union Européenne*, Comentario al proyecto aprobado por el Parlamento Europeo, Bruselas, Ediciones de la Universidad de Bruselas, Études européennes, colección dirigida por el Instituto de Estudios Europeos, 1985. Bidegaray, Christian y Rideau, Noël, "La réforme de la construction européenne", *Annuaire Européen d'Administration Publique*, vol. VIII, 1985.

<sup>15</sup> Sidjanski, D., "Penser avec les mains", en Denis de Rougemont, CADMOS, pág. 51.

<sup>16</sup> Capotorti, F. y otros, ob. cit., págs. 25-27. El Proyecto, Preámbulo, arts. 1-11; Capotorti, F. y otros, págs. 25-66.

dos instituciones constituyen la autoridad legislativa y presupuestaria de la Unión. De esta manera se vuelve a una antigua interpretación de la estructura institucional de la Comunidad Europea en virtud de la cual el Parlamento Europeo corresponde a la cámara de representantes en tanto que el Consejo encarna al senado, y juntos constituyen una suerte de Congreso que refleja el principio de la doble participación.

La Unión se basa en el *principio democrático*: sólo un Estado europeo democrático puede ser aceptado en calidad de miembro. La Unión protege la dignidad del individuo y le reconoce a cualquier persona que depende de su jurisdicción el goce de las libertades y derechos fundamentales. Por el contrario, el Proyecto sólo afirma tíbilmente la participación de las regiones que, según Denis de Rougemont, debían constituir el fundamento de la federación europea. Con este enfoque, Denis de Rougemont había sugerido la creación de un senado de las regiones.<sup>17</sup> No hay nada similar en el Proyecto de Unión, que ni siquiera prevé la posibilidad de que una parte de sus miembros represente a las regiones. El Preámbulo, en cambio, contiene una referencia a las regiones: las partes contratantes declaran estar "convencidas de la necesidad de permitir, en la forma que resulte más apropiada, la participación de las colectividades locales y regionales en la construcción europea".

### 2.3. El fortalecimiento de las instituciones<sup>18</sup>

El Proyecto refuerza las instituciones comunitarias:<sup>19</sup> las atribuciones del Parlamento Europeo han sido acrecentadas; el procedimiento del Consejo se ha flexibilizado en tanto su eficiencia funcional aumenta como resultado de la generalización del voto por mayoría calificada; la Comisión se transforma en una verdadera autoridad ejecutiva por cuanto desempeña un papel fortalecido y su procedimiento de designación ha sido transformado. Así, los miembros de la Comisión, en lugar de ser designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros (en realidad cada gobierno designaba su o sus miembros a condición de aceptar a los que nombraban los otros gobiernos) son incorporados previa consulta al Consejo Europeo, efectuada por el presidente de la Comisión, único miembro designado por el Consejo Europeo. Esta fórmula tiene por objeto garantizar una mayor homogeneidad en el equipo que forma la Comisión fortaleciendo a la par la función del Presidente. Se presume que la Comisión somete su programa al Parlamento Europeo a fin de ser investida por éste y entrar en función. Así

su autoridad se fundamenta en la aprobación del Consejo Europeo y la investidura del Parlamento Europeo, idea ya prevista en el Informe Tindemans de 1975. En cuanto a las funciones de la Comisión, son las de un poder ejecutivo y corresponden en lo esencial a las funciones previstas por los Tratados de Roma. Lo mismo ocurre con su responsabilidad ante el Parlamento Europeo, aunque con una diferencia fundamental ya que el Proyecto de Tratado le atribuye a la Comisión la totalidad de las funciones de un poder ejecutivo que en la Comunidad Europea son compartidas por la Comisión y el Consejo. El proyecto sustituye la confusión de funciones ejecutivas y legislativas del Consejo por una separación de poderes, lo cual recuerda al modelo estadounidense. En esta nueva distribución de poderes, el Consejo junto con el Parlamento Europeo asume la función legislativa y presupuestaria y se pronuncia por mayoría en los más de los casos.

*El Consejo Europeo*, que se transforma en una institución de la Unión, conserva su función de impulso y promoción de la cooperación. Toma decisiones respecto de la ampliación de las atribuciones de la Unión y además entabla diálogo con el Parlamento Europeo. Otra innovación concierne a la designación de los jueces de la *Corte de Justicia* que son nombrados por mitades por el Parlamento y por el Consejo, así como la ampliación del derecho de recursos de los particulares, de la protección de los derechos fundamentales y, en general, del control jurisdiccional. Además de los organismos ya existentes, tales como el Comité Económico y Social o el Tribunal de Cuentas, el Proyecto prevé la creación de un *Fondo Monetario Europeo* cuya tarea es garantizar la estabilidad monetaria.

Algunas otras *innovaciones* merecen ser destacadas. El Proyecto define la ley que fija las normas aplicables a la acción común y la distingue de los reglamentos y decisiones.<sup>20</sup> Estas dos últimas funciones pertenecen ahora al ámbito de atribución de la Comisión, la que los establece en aplicación de las leyes de la Unión. Además, el Proyecto precisa el procedimiento y los plazos a aplicar por el Consejo y el Parlamento para la votación de las leyes. Por añadidura, generaliza la práctica de oír a las personas involucradas, procedente en las instituciones de la Unión.<sup>21</sup> Por último, el Proyecto fortalece el poder de sanción de las instituciones de la Unión que, en caso de violación grave y persistente de los derechos democráticos u otras obligaciones por parte de un Estado miembro, pueden tomar medidas que van hasta la suspensión de su participación en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión.

De este modo, sin llevar a cabo una revolución constitucional, el Proyecto procura ampliar el fundamento democrático, la ca-

<sup>17</sup> De Rougemont, Denis, *L'avenir est notre affaire*, París, 1977, págs. 352-355.

<sup>18</sup> Capotorti, F. y otros, ob. cit., 14 a 33, págs. 76-129.

<sup>19</sup> Véase el análisis del funcionamiento de las instituciones comunitarias de Emile Noël, ex secretario general de la Comisión, en *Les institutions de la Communauté Européenne*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1985.

<sup>20</sup> *Projet*, arts. 34 a 44, F. Capotorti y otros, págs. 130-174.

<sup>21</sup> *Projet*, art. 41. Véase nuestro estudio "Audition au Parlement européen: expérience et avenir", *RES PUBLICA*, N° 1, 1976, que proponía institucionalizar las audiencias.

pacidad de las instituciones así como la eficiencia de sus procesos decisivos, de sus atribuciones ejecutivas y de control. De hecho, el Proyecto de Unión representa un importante progreso en el camino hacia una federación europea. Con este espíritu define en su artículo 3 la ciudadanía de la Unión y la vincula con el carácter de ciudadano de un Estado miembro a la par que amplía su capacidad de recurrir ante la Corte de Justicia. Esta intención de formalizar la ciudadanía fue en el ínterin objeto de una confirmación concreta con la implantación de un pasaporte europeo. El fortalecimiento de las políticas comunes es prueba de esta voluntad constructiva que sustenta al Proyecto de Unión.

#### **2.4. Las atribuciones y políticas de la Unión<sup>22</sup>**

El Proyecto establece una distinción entre las acciones comunes de cooperación y coordinación y las acciones nacionales. Se agrega, asimismo, una distinción entre atribuciones exclusivas de la Unión y las que ésta ejerce paralelamente con las de los Estados miembros. Unas y otras se instrumentan en forma tal de admitir, junto a la expansión equilibrada del conjunto de la Unión, la supresión progresiva de los desequilibrios existentes entre diferentes zonas y regiones.

Las atribuciones exclusivas les son asignadas a la Unión para llevar a buen fin el mercado común y la libre circulación así como la política de competencia a nivel de la Unión. Asimismo, la Unión establece, mediante una ley, un estatuto de empresa europea y adopta medidas tendientes a armonizar disposiciones legislativas y administrativas relativas a las empresas.

La mayoría de las políticas comunitarias se caracteriza por atribuciones concurrentes que la Unión ejerce en varios campos: política coyuntural y económica; política monetaria y política crediticia, en el ámbito de las cuales el Proyecto prevé la creación de un comité europeo del mercado de capitales, una autoridad europea de control bancario, un fondo monetario europeo como instrumento del sistema monetario europeo; el objetivo de esta política monetaria es lograr por etapas la realización de la unión monetaria. Una serie de políticas sectoriales persigue y desarrolla las políticas aplicadas o emprendidas por la Comunidad Europea: agricultura y pesca, transportes, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, industria, energía. En estos sectores, la Unión dispone de atribuciones concurrentes con las de los Estados miembros a fin de instrumentar políticas sectoriales adaptadas a nivel de la Unión. Se podrán crear instituciones europeas especializadas en tal o cual sector en particular, sometido a la acción común. ¿Es acaso necesario recordar que la idea de las agencias europeas corresponde a un antiguo proyecto de Denis de Rougemont que su autor retomó recientemente en su obra *L'avenir est notre affaire* (1977), proyecto que se inspira en las agencias federales estadounidenses?

Con el título Política de la sociedad, el Proyecto designa al conjunto de políticas diferentes que reflejan un cierto número de opciones y encarnan valores comunes a los europeos. Se trata de atribuciones concurrentes en materia de las siguientes políticas: política social y política de la salud, política de protección de los consumidores, política regional, política del medio ambiente, política de la educación e investigación, política cultural y política de la información. Algunas de éstas son nuevas como la política cultural, en tanto que otras, como por ejemplo la política regional, ya están en vigencia en la Comunidad Europea. El Proyecto las incorpora en el Tratado-constitución y prevé su desarrollo. Simultáneamente aunque con timidez, el Proyecto declara, en su Preámbulo, la necesidad de permitir la participación, de acuerdo con formas adecuadas, de las colectividades locales y regionales en la construcción europea. Por cierto, estamos todavía muy lejos de la Europa de las regiones por la que abogaba Denis de Rougemont. En su opinión, la región es ante todo un espacio de participación cívica constituido por racimos de municipios. En efecto, considerando que es difícil si no imposible lograr una "Europa de naciones", Denis de Rougemont estaba convencido de que una federación europea sólo se podía fundar en comunidades regionales y locales. En la hora actual, los Estados tratan de mantener su control sobre sus regiones al igual que sobre sus relaciones con las instancias comunitarias. De allí la prudencia manifestada por el Proyecto que, no obstante, prevé la promoción de la colaboración regional y transfronteriza.

#### **2.5. Poder financiero de la Unión<sup>23</sup>**

Los recursos *proprios* constituyen la piedra de toque de las instituciones federales. En efecto, la implantación de un impuesto federal es un elemento esencial para la autonomía y la capacidad de acción de las autoridades centrales. En la historia de las federaciones, el tema de los impuestos fue a menudo fuente de conflictos entre federalistas y confederalistas, como ocurrió en Estados Unidos. En el Parlamento Europeo, la crisis de 1965 se originó en los recursos propios necesarios para la financiación de la política agrícola y el aumento de las atribuciones presupuestarias del organismo. En esa ocasión, el general De Gaulle atacó el poder de la Comisión, en particular, su poder de iniciativa y su poder financiero. Afortunadamente, a fines de la década de 1960, la Comisión pudo consolidar su base financiera, y en 1975 se le recordó al Parlamento Europeo, en virtud de un tratado particular, un derecho parcial de codecisión presupuestaria. Se comprueba así que el proceso continúa, a pesar de las interrupciones, las crisis e incluso los pequeños retrocesos.

La Unión, como las Comunidades Europeas, dispone de finanzas propias. No obstante, el Proyecto precisa que la autoridad presupuestaria está constituida por el Parlamento Europeo y el

<sup>22</sup> *Projet*, arts. 45 a 62, Capotorti, F. y otros, ob. cit., págs. 175-230.

<sup>23</sup> *Projet*, arts. 70 a 81, Capotorti, F. y otros, ob. cit. págs. 254-280.

Consejo de la Unión, ambas instituciones legislativas. Otra posible innovación consiste en señalar que la Unión puede modificar, por ley orgánica, la naturaleza o la base de ingresos existentes o crear nuevas; se introduce un sistema de distribución equitativa a efectos de atenuar los excesivos desequilibrios económicos entre las regiones.

## 2.6. Las relaciones internacionales de la Unión<sup>24</sup>

El Proyecto propone objetivos ambiciosos en materia de relaciones internacionales. Los esfuerzos de la Unión se centran en el mantenimiento de la paz tanto como de la seguridad, la disuasión, la distensión, la reducción mutua, equilibrada y controlada de las fuerzas militares y del armamento; sus esfuerzos también se dirigen al respeto de los derechos humanos, el desarrollo del Tercer Mundo, el mejoramiento de las relaciones económicas monetarias internacionales. Con el fin de alcanzar esos objetivos, la Unión recurre tanto al método de acción común como al del comercio exterior. Para llevar a cabo su acción común en el ámbito del comercio exterior la Unión está dotada de una competencia exclusiva. Por el contrario, su política de ayuda al desarrollo, después de un período transitorio de diez años, debe ser objeto, progresivamente, de una acción común. La Comisión emprende esta última en nombre de la Unión, y cuando se trata de negociar, lo hace según las líneas directivas que recibe del Consejo de la Unión. Otros temas permanecen en el campo de la cooperación, que es responsabilidad del Consejo Europeo. Respecto de estas cuestiones, la Comisión goza de la facultad de proponer políticas y acciones al Congreso Europeo.

Tal como surge de dichas orientaciones y atribuciones en materia de relaciones internacionales, el Proyecto propone un método pragmático y gradual. Figuran cuestiones delicadas, pero la forma de manejarlas se deja a criterio de las instituciones de la Unión, que disponen así de la posibilidad de ampliar progresivamente el campo de las acciones comunes. Asimismo, el Consejo Europeo puede extender el campo de la cooperación, en particular en materia de armamento, venta de armas a terceros países, política de defensa, desarme. Del mismo modo, el Proyecto prevé el derecho de delegación: la Comisión puede, con el acuerdo del Consejo, establecer representaciones en terceros Estados y ante organizaciones nacionales, que tienen atribuciones en las cuestiones vinculadas con la acción común. Estas representaciones también pueden intervenir en la coordinación de acciones diplomáticas por parte de los Estados miembros, en temas relacionados con la cooperación. En comparación con los Estados federales en los cuales la defensa, la seguridad y la política exterior competen a las autoridades federales, el Proyecto de Unión está muy rezagado aunque inicia progresivamente a los Estados miembros en la vía de la cooperación y de la acción común. Europa unida, hablando al unísono, es una

propuesta que se remonta lejos de la historia del proceso de la Unión y que fue reafirmada con énfasis en el Informe Tindemans. Actualmente, los Estados miembros de la Comunidad Europea, salvo algunas excepciones, parecen preocupados por preservar su soberanía en estos terrenos; a la par que son conscientes del papel poco destacado que están obligados a desempeñar como consecuencia de ello. La pérdida de influencia se presenta como una función de sus acciones aisladas y a menudo dispersas en materia de política y seguridad exterior.

El Proyecto de Unión inspirado en el método federalista no obtuvo el beneplácito de los gobiernos. ¿Acaso su cariz federalista, aunque en realidad muy moderado, pudo inducir en la creencia de que el Parlamento Europeo tenía la intención de instaurar un embrión de Estado federal? Lo cierto es que los gobiernos, fieles a su tradición, prefirieron enmendar los tratados existentes antes que aprobar el Proyecto de Unión del Parlamento Europeo.

## II. El Acta Única Europea

### 1. El nacimiento del acta política

#### 1.1. Los motivos principales

Impulsados por las iniciativas y los trabajos del Parlamento Europeo así como presionados por la crisis del poder de decisión de la Comunidad Europea, los gobiernos negociaron y aprobaron el Acta Única Europea, el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo y el 28 de febrero en La Haya.<sup>25</sup> Las ratificaciones se produjeron antes de fines de ese año.

Desde el comienzo del decenio de 1960, los poderes de la Comunidad Europea se erosionaron, el poder comunitario se deslizó hacia el poder intergubernamental. En efecto, varios acontecimientos marcaron esta evolución; ante todo, el debilitamiento de la capacidad decisoria del Consejo debido al recurso a la unanimidad, a partir del acuerdo o mejor dicho de la constatación de desacuerdo, de 1966 en Luxemburgo: la referencia a su interés vital autorizaba, desde ese momento, a un Estado miembro a imponer el voto unánime que ubica en lugar privilegiado al interés nacional con relación al interés europeo y fortalece el control de los gobiernos sobre el proceso decisorio en el seno de la Comunidad Europea. Luego, la erosión concomitante

<sup>24</sup> "Acte Unique Européen", Boletín de las CE, supl. 2/28; Glaesner, H.-J., "L'Acte Unique Européen", *Revue du Marché Commun*, N° 298, junio de 1986. Bidegaray, Ch. y Rideau, J., "La réforme de la construction européenne", ob. cit., págs. 654-663. Aldecoa Luzarraga, F., "El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión europea", *Revista de Estudios Internacionales*, N° 2, abril-junio de 1986, págs. 545-550, en particular Lodge, J., "The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamis", *Journal of Common Market Studies*, marzo de 1986.

<sup>24</sup> *Projet*, arts. 63 a 69, Capotorti, F. y otros, ob. cit., págs. 231-253.



de la capacidad de iniciativa de la Comisión, la que en lugar de afirmar su responsabilidad y autonomía tendía a consultar previamente a los gobiernos sobre sus proyectos de iniciativas antes de formularlos oficialmente: así la prudencia antepuesta al dinamismo y a la entereza se convirtió en la característica esencial de la acción de la Comisión. Ese desequilibrio, en beneficio de las instituciones intergubernamentales, aunque comunitarias por su función dentro del sistema de la Comunidad Europea, se confirmó, a partir de 1974, con la institucionalización de las reuniones cumbre de jefes de Estado y de Gobierno europeos en tanto que Consejo Europeo. A pesar del papel que desempeña el Consejo Europeo como promotor, impulsor y árbitro, contribuye a reforzar la influencia de los gobiernos nacionales sobre el proceso comunitario. La elección del Parlamento Europeo por medio del sufragio universal directo no respondió a las expectativas depositadas en ella y sólo contribuyó escasamente a restablecer el equilibrio institucional por la vía de la extensión de las atribuciones comunitarias. En efecto, aunque reforzado en su legitimidad y autoridad originadas en fuente democrática, el Parlamento Europeo quedó aprisionado por su poder consultivo. Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea (1973, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda; 1980, Grecia; 1986, España y Portugal) no contribuyeron sino a entorpecer el proceso de decisión. A partir de entonces el estudio detallado y el fortalecimiento del proceso de Unión fueron objeto de múltiples requerimientos, entre los cuales cabe señalar los de la Comisión presidida por Jacques Delors.

## 1.2. El papel del Consejo Europeo

Sobre la base del plan Genscher-Colombo, el Consejo Europeo intentó reactivar la Unión Europea. Después de Stuttgart, el período de sesiones de Atenas tuvo que afrontar las exigencias presupuestarias de Gran Bretaña así como los problemas planteados por el aumento de recursos propios y el ingreso de la península Ibérica en la Comunidad Europea.

Los aspectos esenciales de estos problemas sólo se resolvieron durante las reuniones del Consejo Europeo de marzo en Bruselas, y de Fontainebleau en junio de 1984. Algunos meses más tarde, la Comisión Dooge formada por representantes personales de los jefes de Estado y de Gobierno presentaba su informe final, cuyas conclusiones estaban muy lejos del Proyecto de Parlamento Europeo. La Comisión presidida por los señores Dooge y Adonnino presentó informes consagrados a las instituciones, uno de los cuales era el preparado por Maurice Faure e intitulado "Europa de los ciudadanos". Según Giulio Andreotti, ministro de Relaciones Exteriores de Italia, "en el Consejo Europeo de Milán (junio de 1985) logramos —alentados por el trabajo de todos aquellos que nos precedieron en este intento de esbozar el contorno de la Unión Europea y, en particular, gracias al trabajo del Parlamento Europeo— trazar el camino que corresponde transitar".<sup>26</sup> Durante la reunión del Consejo

Europeo de Milán, las propuestas dieron lugar a la formulación de varias reservas y sólo siete Estados miembros apoyaron la idea de una conferencia de los gobiernos con miras a modificar los tratados vigentes e incorporar a un tratado la práctica de la cooperación política. Aunque la opinión favorable para la celebración de esta conferencia sólo fue adoptada en el transcurso del siguiente período de sesiones por siete miembros, el hecho merece destacarse ya que el conjunto de los países miembros, incluidos España y Portugal, participaron en la conferencia convocada por la presidencia luxemburguesa. Dos grupos distintos trabajaron en las tareas preparatorias: los directores de asuntos políticos —responsables de la cooperación política— prepararon la codificación del sistema de cooperación política, en tanto que una comisión preparatoria, presidida por el secretario general Dondelinger, redactó —sobre la de las propuestas de la Comisión— las enmiendas a los Tratados de Roma. A pesar de las numerosas reuniones de la Comisión Dondelinger y de los ministros, las negociaciones sólo dieron sus frutos en diciembre de 1985. Fue el Consejo Europeo el que decidió unir ambos aspectos de las negociaciones —cooperación política y enmiendas— en un acta única. De allí la expresión Acta Única Europea.

## 2. Estructura general

El Acta Única se compone de cuatro títulos: Título I —"Disposiciones comunes"— trata sobre la Unión Europea y el Consejo Europeo. El Título III codifica en un único artículo la cooperación política. Estos dos títulos conservan su autonomía y no han sido integrados a los tratados existentes. El Título II contiene enmiendas a los tratados que instituyen las Comunidades Europeas. Se presentará en primer lugar el título que constituye la parte más sustancial del Acta Única a fin de analizar las mejoras aportadas a las Comunidades, antes de pasar revista a la extensión de la acción comunitaria que tiene como objetivo desarrollar concretamente la Unión Europea.

En el preámbulo, los Estados miembros de la Comunidad Europea declaran estar movidos por la voluntad de transformar el conjunto de sus relaciones en una *Unión Europea* conforme a la declaración solemne de Stuttgart del 19 de junio de 1983 y decididos a implementar dicha Unión Europea sobre la base de las *Comunidades*, funcionando de acuerdo con sus propias reglas, y de la cooperación europea en materia de política exterior dotando a dicha Unión de los *medios de acción necesarios*. Asimismo declaran estar decididos a promover juntos *la democracia y los derechos fundamentales*, así como a mejorar la situación económica y social mediante *el análisis de las políticas comunes* y la prosecución de *nuevos objetivos* y a asegurar un *mejor funcionamiento* de las Comunidades permitiendo que

<sup>26</sup> L'Union européenne: un personnage en quête d'auteur, Octava Conferencia

Jean Monnet, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 23 de noviembre de 1985, pág. 23.

las instituciones ejerzan sus atribuciones en condiciones más acordes con el interés comunitario.

## 2.1. Mejoramiento del proceso de decisión<sup>27</sup>

En este terreno los resultados se refieren a tres temas centrales: implantación de las votaciones por mayoría calificada en el seno del Consejo, fortalecimiento del papel desempeñado por la Comisión en la ejecución de actos jurídicos y acrecentamiento de la participación del Parlamento Europeo en la adopción de las reglamentaciones comunitarias.

En numerosos artículos que prevén la regla de la unanimidad o que se aplican conforme al acuerdo de Luxemburgo, esta regla que frena, cuando no paraliza el funcionamiento del Consejo, ha sido reemplazada por la de la mayoría calificada. Asimismo la expresión "previa consulta de la Asamblea" se sustituye por la expresión "en cooperación con el Parlamento Europeo" (art. 6). Esta modificación tiene una doble consecuencia: ante todo no se consulta simplemente al Parlamento, sino que éste desempeña un papel más activo en cooperación con el Consejo; sin atribuirle con ello una función legislativa y presupuestaria, a semejanza del Proyecto de la Unión, el Acta Única intensifica su participación en las funciones ejercidas por el Consejo; por otra parte, pone término a una larga disputa terminológica: en efecto, los partidarios del término "Asamblea" se habían opuesto —de conformidad con los tratados comunitarios— al empleo del término "Parlamento Europeo" que éste adoptó a fin de afirmar su vocación si no su función efectiva.

El artículo 149 es objeto de un cambio profundo.<sup>28</sup> En primer lugar, confirma el procedimiento en virtud del cual el Consejo sólo puede modificar por unanimidad una propuesta de la Comisión; en este caso, como anteriormente, se protege la integridad de las propuestas de la Comisión contra la intervención de los gobiernos. En segundo lugar se introduce una innovación al definir el procedimiento aplicable cuando, en virtud del Tratado de la CEE, se adopta un acta del Consejo en cooperación con el Parlamento Europeo. En estos casos, cuando el Consejo se expide por mayoría calificada a propuesta de la Comisión y previa opinión del Parlamento Europeo, fija una posición común que se transmite al Parlamento Europeo. Si en un plazo de tres meses, el Parlamento Europeo aprueba esta posición común o no se pronuncia, el Consejo decide en definitiva sobre el acto de que se trate conforme a la posición común. Por su parte, por mayoría absoluta de sus miembros, el Parlamento Europeo puede proponer enmiendas a la posición común del Consejo o rechazarla. Si el Parlamento Europeo rechazó la posición común del Consejo, éste sólo se puede expedir por unanimidad en segunda

lectura. El Consejo aprueba la propuesta reexaminada y modificada por la Comisión por mayoría calificada. No obstante, tiene la posibilidad de modificarla o de aprobar por unanimidad las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo y que la Comisión no ha tomado en consideración. En este proceso, la unanimidad cumple la función de proteger las propuestas de la Comisión o las enmiendas del Parlamento Europeo. De este modo se acrecientan las atribuciones de éste.

Otra de las innovaciones se refiere a la Corte de Justicia.<sup>29</sup> A pedido de ésta, el Consejo puede, previa consulta de la Comisión y del Parlamento Europeo, por decisión unánime, atribuir a la Corte una jurisdicción de primera instancia competente para entender en ciertas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas. La creación de esta jurisdicción tiene por finalidad dispensar a la Corte de Justicia de las cuestiones de hecho y asegurar, en mayor medida que en el pasado, el control jurisdiccional sobre estos litigios, excluyendo los asuntos que someten los Estados miembros o las instituciones comunitarias.

## 2.2. La efectivización del mercado interior y de las políticas comunes

Este aumento de la eficiencia de las instituciones y de la capacidad decisoria de las Comunidades Europeas responde a necesidades concretas como la efectividad del mercado interior, el desarrollo de la investigación y la protección del medio ambiente.

Uno de los objetivos esenciales del Acta Única es permitir la efectividad del mercado interior, antes de la finalización del año 1992.<sup>30</sup> Constituye, asimismo, una constatación oficial de las limitaciones actualmente impuestas al mercado interior bajo la forma de barreras diversas, no aduaneras y administrativas. De acuerdo con el Tratado, el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores dentro del cual la libre circulación de mercaderías, personas, servicios y capitales está asegurada. A tal efecto, la Comisión informa al Consejo sobre los progresos realizados. El Consejo, a su vez, a propuesta de la Comisión y por mayoría calificada de sus miembros, define las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un avance equilibrado en el conjunto de sectores involucrados. Por regla general, en las disposiciones que se refieren a la realización del mercado interior se ha reemplazado la unanimidad por la mayoría calificada.

Otros artículos del Acta Única incorporan a los tratados existentes iniciativas externas a sus ámbitos respectivos tal

<sup>27</sup> "Acte Unique Européen", Boletín de las Comunidades Europeas, ob. cit., págs. 8-10.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 7.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 11.

<sup>30</sup> "Acte Unique Européen", ob. cit., "Le marché intérieur", arts. 13 a 19.

como las referidas a política social,<sup>31</sup> política monetaria,<sup>32</sup> política regional<sup>33</sup> investigación y desarrollo tecnológico<sup>34</sup> y política del medio ambiente<sup>35</sup>. La idea de un gran mercado sin fronteras y las diferentes políticas comunes constituyen uno de los *leitmotiv* de Jacques Delors, presidente de la Comisión.<sup>36</sup>

A título de ejemplo, la Comunidad tiene como objetivo reducir las diferencias entre las diversas regiones y el atraso de las menos favorecidas. La Comunidad apoya esta realización mediante la acción que lleva a cabo con el empleo de fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo, Fondo Europeo para el Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros disponibles. Los nuevos campos fueron incorporados a los tratados y sometidos en número significativo a la norma de la mayoría calificada.

### 2.3. El Consejo Europeo y la cooperación política

El Acta Única provee al Consejo Europeo, que hasta entonces funcionó sobre la base de la declaración de la reunión cumbre de diciembre de 1974, de un fundamento jurídico. Sin embargo no lo transforma en una institución comunitaria ni establece un vínculo orgánico con las Comunidades Europeas. Es el antiguo temor de que una institución intergubernamental suprema se ubique por encima de las Comunidades y disponga de una suerte de derecho de orientación o de control sobre las Comunidades y la cooperación política. En realidad, el Consejo Europeo, que reúne al menos dos veces por año a los más altos responsables políticos, los Estados miembros —siguiendo el ejemplo de las instituciones supremas de los esquemas de integración regional entre los países en desarrollo—, y al Presidente de la Comisión<sup>37</sup> puede, como en el pasado, dar impulso, orientaciones y comisionar a las instituciones comunitarias y arbitrar conflictos. Sin ser una institución comunitaria, el Consejo Europeo goza de atribuciones que le permiten orientar las políticas comunes así como actuar en su carácter de Consejo de la Comunidad si una voluntad política se afirma en ese sentido. De hecho, su composición se adecua al artículo 146 del tratado de CEE en la versión del artículo 2 del tratado de fusión de las Comunidades.

<sup>31</sup> *Ibidem*, arts. 21 y 22.

<sup>32</sup> *Ibidem*, art. 20.

<sup>33</sup> "La cohesión économique et sociale", *ibidem*, art. 23.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 24.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 25.

<sup>36</sup> Programa de trabajo de la Comisión 1986, presentación ante el Parlamento Europeo por el presidente Jacques Delors, Estrasburgo, 19 de febrero de 1986, *Bulletin des Communautés Européennes*, suplemento 1/86.

<sup>37</sup> *Ibidem*, art. 2.

Por último, parece difícil adoptar una división de orden jurídico cuando, de hecho como de derecho, presidentes y primeros ministros dan instrucciones respecto de los temas de importancia primordial a los ministros acreditados ante el Consejo de las Comunidades. Por otra parte, en materia de cooperación política el Acta Única establece un vínculo con el Consejo: los ministros de Relaciones Exteriores y un miembro de la Comisión se reúnen al menos cuatro veces por año para tratar el tema de la cooperación política; no obstante, también pueden abordar cuestiones de política extranjera referidas a la cooperación política con motivo de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas.<sup>38</sup> Además, el Acta Única confirma que la Comisión participa ampliamente en los trabajos de cooperación política.<sup>39</sup> De este modo, sin elaborar una estructura de conjunto, a la manera del Proyecto de Unión, el Acta Única formaliza la existencia del Consejo Europeo, define los límites y los órganos de cooperación política y realiza algunos progresos, tímidos por cierto, pero efectivos en el sentido de un acercamiento hacia la construcción comunitaria y la cooperación política, aun cuando las mantiene disociadas. Este acercamiento está confirmado por la disposición que prevé que las políticas exteriores de la Comunidad Europea (política comercial, relaciones con los países en desarrollo, y los ACP, etcétera), y aquellas que se acuerdan en el seno de la cooperación política europea deben ser coherentes.<sup>40</sup> Sólo la práctica permitirá emitir juicio sobre el alcance de la cooperación en tanto que el Acta Única no prevé sanción alguna y atribuye a la Presidencia y a la Comisión la responsabilidad de encontrar y mantener esa coherencia.

Además de la codificación de las prácticas de cooperación política existentes, el Título III comprende algunas innovaciones relativas a seguridad y a los órganos de cooperación política. De aquí en más, los asuntos de *seguridad europea* están incluidos en el campo de actividad de la cooperación política. Los Estados miembros consideran que una cooperación más estrecha en asuntos de seguridad europea puede contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior.<sup>41</sup> Se trata de un incipiente retorno de las cuestiones de seguridad y defensa, que habían sido dejadas de lado después del traumatismo causado por el fracaso de la CED y el rechazo del plan Fouchet. Sin establecer una obligación al respecto, los Estados miembros declaran estar dispuestos a una

<sup>38</sup> Título III, art. 30, inc. 3, a.

<sup>39</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 36.

<sup>40</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 5. El inciso 4 del artículo 30 prevé asimismo una estrecha vinculación entre el Parlamento Europeo y la cooperación política europea ya que aquél debe ser informado y sus opiniones se deben tomar en consideración.

<sup>41</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 6, a.

mayor coordinación en lo que atañe a sus respectivas posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Este estado de ánimo corresponde a una nueva concepción de la seguridad que comprende, más allá del aspecto militar, una dimensión político-económica. Esta última constituye el fundamento de la seguridad confirmado por la resolución de los Estados miembros de preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad.<sup>42</sup> Se comprometen a trabajar en esa dirección tanto a nivel nacional cuanto en el ámbito de las instituciones y organismos competentes. Además nada se opone a que algunos Estados desarrollen una cooperación más estrecha en el campo de la seguridad y en el marco de la Unión de Europa Occidental (UEO) y de la Alianza atlántica de las cuales todos no son miembros.<sup>43</sup>

En lo que concierne a las instituciones y los organismos de cooperación, el Acta Única se remite al Consejo Europeo, asistido por los ministros de Relaciones Exteriores y un miembro de la Comisión; define la función de la Presidencia, institucionaliza el Comité Político, el grupo de corresponsales, los grupos de trabajo y crea una secretaría. La *Presidencia*,<sup>44</sup> que coincide con la del Consejo de las Comunidades Europeas (es decir seis meses por turno), tiene la responsabilidad en materia de iniciativa, coordinación y representación de los Estados miembros frente a terceros países y en el ámbito de las organizaciones internacionales tratándose de actividades vinculadas con la cooperación política europea. La Presidencia es, asimismo, responsable de la administración de la cooperación política y del funcionamiento de la secretaría. El *Comité Político*<sup>45</sup> se compone de los directores políticos, quienes se reúnen en forma regular a fin de promover la cooperación política, asegurar su continuidad y preparar las tareas de los ministros. El *grupo de los corresponsales europeos*<sup>46</sup> tiene a su cargo el seguimiento, según las directivas del Comité Político, la implementación de la cooperación política y el estudio de los problemas de organización general. En cuanto a los *grupos de trabajo*<sup>47</sup> se reúnen siguiendo las directivas del Comité Político. Por último, además de la consagración formal de estos órganos, la innovación institucional consiste principalmente en la creación de una *secretaría permanente* en Bruselas.<sup>48</sup> La secretaría asiste a la Presidencia en la preparación y puesta en marcha de las acciones relativas a la

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 6, b.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 6, c.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 10, a y b.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 10, c y d.

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 10, e.

<sup>47</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 10, f.

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 30, inc. 10, g.

cooperación política así como en los asuntos administrativos. Ejerce sus funciones sujeta a la autoridad de la Presidencia. Por último, los países signatarios del Acta Única se comprometen a examinar y, si hubiere lugar, a revisar las disposiciones relativas a la cooperación política a la luz de la experiencia. Estos son los instrumentos y los rasgos esenciales de la cooperación política europea que están contenidos en el Acta Única Europea.

### III. La opinión pública europea frente a la unión política

#### 1. El papel de la opinión pública

##### 1.1. Aceptación de la idea de los Estados Unidos de Europa y del Proyecto de Parlamento Europeo

La mayoría de las personas interrogadas en otoño de 1984 y 1985<sup>49</sup> estaba a favor (51 por ciento a favor y 24 por ciento en contra en la Comunidad de diez miembros, en 1985) de la idea de los Estados Unidos de Europa, es decir de una suerte de unión política análoga a la de Estados Unidos. Aunque precisa, esta referencia directa al ejemplo de un Estado federal obtiene, no obstante, la adhesión de los europeos, incluida la de los españoles (53 por ciento contra 15 por ciento) y portugueses (43 por ciento contra 11 por ciento) aunque con un elevado porcentaje de abstenciones (24 por ciento y 35 por ciento respectivamente). Las únicas excepciones son Dinamarca (14 por ciento contra 60 por ciento) y el Reino Unido (30 por ciento contra 50 por ciento) países que, aun estando a favor de la idea general de un movimiento de unión europeo, manifiestan diversos grados de oposición frente a la idea de los Estados Unidos de Europa, hacia la cual parecen orientarse el Proyecto de Parlamento Europeo y, en menor medida, el Acta Única Europea.

*Eurobaromètre* en su número 23, de junio de 1985,<sup>50</sup> publica una pregunta sobre el Proyecto de Unión del Parlamento Europeo que nos permite evaluar el apoyo que mereció este proyecto por parte de la opinión pública. Es cierto que aproximadamente cuatro de cada 10 personas encuestadas manifestaron no tener opinión alguna o ser indiferentes. Pero entre los que se pronuncian, una gran mayoría está en favor de la propuesta del Parlamento Europeo: 76 por ciento a favor y 24 por ciento en contra a pesar de la reducida mayoría del Reino Unido (52 por ciento a favor, 48 por ciento en contra) y de una fuerte

<sup>49</sup> *Eurobaromètre*, N° 22, diciembre de 1984, págs. 48-57, y N° 24, diciembre de 1985, págs. 95-103.

<sup>50</sup> Págs. 51-60.

oposición en Dinamarca (75 por ciento en contra, 25 por ciento a favor). El apoyo al Proyecto de Unión política europea es notablemente elevado en los países fundadores y en Grecia. Con excepción de Alemania (77 por ciento) y de los Países Bajos (79 por ciento), las opiniones favorables superan el 80 por ciento y alcanzan el máximo en Italia (89 por ciento) y Bélgica (88 por ciento). Se puede suponer razonablemente que el Acta Única Europea obtendría por lo menos igual número de opiniones favorables, en particular después de su entrada en vigencia. Otras encuestas muestran las principales dimensiones tanto del Proyecto de Unión como del Acta Única Europea: las acciones y políticas comunes, las decisiones mayoritarias, el papel del Parlamento Europeo y el espacio europeo.

## 1.2. Acciones comunes o acciones separadas

En julio de 1976 se realizó una encuesta respecto de las políticas comunes en materia de política exterior, política económica y monetaria, política regional y social así como en materia de legislación común para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los nueve países miembros.<sup>51</sup> Aproximadamente siete personas de cada diez manifestaron estar totalmente de acuerdo o más bien de acuerdo; las tres personas restantes daban una respuesta negativa o se abstendían.

En otoño de 1985 se les pidió a los ciudadanos de los diez países miembros de la Comunidad Europea que se pronunciaran respecto de las medidas a tomar por los países, en forma aislada o en conjunto.<sup>52</sup> Se ubican en primer lugar la lucha contra el terrorismo y la criminalidad así como la ayuda a los países del Tercer Mundo con 81 por ciento a favor de una acción en común. Le siguen la lucha contra la contaminación con un 77 por ciento y las acciones comunes en el área de la investigación científica y del abastecimiento de energía con 73 por ciento. Las medidas en común de ayuda a las regiones menos desarrolladas, de lucha contra el alza de los precios y la reactivación económica a efectos de combatir mejor la desocupación, así como la acción común enfocada a garantizar la seguridad del país frente a las amenazas externas recibieron entre 64 por ciento y 61 por ciento de opiniones favorables. En conjunto ocho o seis personas de cada diez están a favor de las acciones a desarrollar en común tratándose de los temas importantes de la vida política actual.

## 1.3. La votación por unanimidad o por mayoría

Interrogadas sobre el procedimiento de votación a utilizar tratándose de decisiones importantes, seis de cada diez personas se pronuncian a favor de la votación por mayoría.<sup>53</sup> En

nueve de doce países, los encuestados se manifestaron a favor de la votación por mayoría, a razón de seis o siete personas de cada diez. Esta opinión se impone por un margen bastante amplio sobre la posición contraria: muy elevado en Alemania (69 por ciento contra 31 por ciento), Francia (66 por ciento contra 34 por ciento), Países Bajos y Luxemburgo (67 por ciento contra 33 por ciento); menor en Bélgica (61 por ciento contra 39 por ciento), Reino Unido (58 por ciento contra 42 por ciento), Irlanda (56 por ciento contra 44 por ciento) Italia (55 por ciento contra 45 por ciento) y, sobre todo, en España (52 por ciento contra 48 por ciento).

Sólo tres países están mayoritariamente a favor de la votación por unanimidad: Portugal por un margen muy reducido (52 por ciento) por la unanimidad y un porcentaje relativamente elevado de abstenciones (23 por ciento), como por otra parte es el caso de España (20 por ciento) y Grecia (19 por ciento), donde el público de dichos países, que son miembros nuevos, está menos al corriente de estos problemas; no obstante, en Grecia la opinión se manifiesta más claramente a favor de la unanimidad con 58 por ciento, y aun más en Dinamarca, con 63 por ciento.

En conjunto se manifiesta la misma estructura de la opinión pública respecto de la mayoría de las preguntas: los seis países fundadores de la Comunidad Europea son, en principio, más favorables a las soluciones comunitarias, con excepción de Italia en este caso. Resulta paradójico que el país más europeo no esté también masivamente a favor de la regla de la mayoría. ¿Se trata de un reflejo defensivo, de desconfianza o, simplemente, de una falta de información? Merece destacarse otra particularidad respecto de los "nuevos miembros": no deja de sorprender la aceptación del sistema de la mayoría por parte de Irlanda pero sobre todo del Reino Unido. El rechazo de Grecia de la norma mayoritaria resulta coherente con la frecuente oposición de ese país a las decisiones comunitarias. En cuanto a Dinamarca, su opinión no hace sino confirmar la actitud negativa que adopta respecto de la iniciativa en favor de la unión europea. Su aprobación del Acta Única Europea resulta tanto más sorprendente y es reveladora de la solidaridad comunitaria y del efecto de arrastre del proceso de integración europea.

## 1.4. El papel que le cabe al futuro Parlamento Europeo

Desde 1977, y en forma muy regular desde 1983, *Eurobaromètre* permite evaluar la importancia de la función actual del Parlamento Europeo, al igual que el papel que la opinión comunitaria desea que desempeñe en la vida de la Comunidad Europea.<sup>54</sup>

Así, con motivo de una primera encuesta realizada entre los Nueve en abril-mayo de 1977 en cuanto a su *función actual*, el

<sup>51</sup> Eurobaromètre, N° 5, julio de 1976, págs. 44-47.

<sup>52</sup> Eurobaromètre, N° 24, págs. 64-81.

<sup>53</sup> *Ibidem*, págs. 81-84.

<sup>54</sup> Eurobaromètre, N° 25, junio de 1986, págs. 76-82.

37 por ciento la consideran muy importante o importante, en tanto que 39 por ciento estima que es de poca importancia o que carece de ella. Desde 1983 hasta el presente, aproximadamente la mitad de las personas encuestadas consideran que es muy importante o importante (con excepción del 43 por ciento registrado en marzo-abril de 1984) y un poco más de un tercio lo consideran poco importante o nada importante (con un pico de 41 por ciento en octubre-noviembre de 1984). La entrada de Grecia en 1980 y de España y Portugal en 1986 no ha modificado esta distribución. Sólo aumentaron a 40 por ciento en estos dos países los que se abstuvieron de responder, lo cual se explica en gran medida por la falta de información en los dos nuevos miembros. Frente a este elevado porcentaje de no emisión de respuestas, el porcentaje de la media ponderada de ausencia de respuestas en la Comunidad de los Diez era de 16 por ciento, comparado con el 19 por ciento en la Comunidad de los Doce en marzo-abril de 1986.

De las opiniones nacionales, las más escépticas son las de Alemania, en donde el 39 por ciento lo consideran muy importante e importante, seguida de Bélgica (42 por ciento) y Dinamarca (44 por ciento, con un pico excepcional de 62 por ciento en marzo-abril de 1986). Las opiniones más positivas son las de Irlanda (66 por ciento), Francia y Luxemburgo (62 por ciento), Italia (61 por ciento), España (60 por ciento) y Grecia (59 por ciento); los demás se sitúan entre 50 por ciento para los Países Bajos y 52 por ciento para el Reino Unido y Portugal.

En cuanto al *papel deseado* para el Parlamento Europeo,<sup>55</sup> la opinión de la Comunidad de los Diez evolucionó apenas entre abril de 1983 y marzo-abril de 1986: de 52 por ciento que deseaba un papel más importante, 16 por ciento igual papel y 10 por ciento un papel menos importante, se pasa a 53 por ciento, 16 por ciento y 12 por ciento, respectivamente. Esta comparación oculta las evoluciones intermedias con un pico de 60 por ciento en octubre-noviembre de 1984, encuesta que se hizo muy poco después de las elecciones europeas de junio de 1984, y un promedio de 56 por ciento en 1985. El nivel general se redujo a 50 por ciento con la entrada de los dos nuevos miembros en 1986. Los más fervientes defensores de un papel más significativo del Parlamento Europeo en 1986 se encuentran en Italia (70 por ciento), Francia (61 por ciento), Luxemburgo y Países Bajos (57 por ciento), Grecia (56 por ciento) y Alemania (52 por ciento). La opinión más reticente es la de Dinamarca, con 13 por ciento a favor de un papel más relevante y 27 por ciento por un papel menos importante, seguida por la del Reino Unido con 33 por ciento y 29 por ciento, respectivamente. El país que fue cuna del parlamentarismo se presenta muy dividido respecto de este tema. ¿Será por veneración y celo de su Parlamento nacional? En cuanto a España (35 por ciento contra 1 por ciento) y Portugal (38 por ciento contra 2 por ciento), su poco entusiasmo se explica por el

hecho de que una de cada dos personas encuestadas no contestan a esta pregunta.

En conjunto, se constata que la mitad de las personas encuestadas en 1986 consideran que el papel que desempeña el Parlamento Europeo es muy importante o importante. Además, igual porcentaje de la opinión de los Doce desea verlo incrementado. Pero ese término medio general impide ver variaciones importantes entre los países miembros y sólo presenta, como de costumbre, una opinión más favorable en los seis países fundadores así como en Irlanda y Grecia.

### 1.5. Un espacio europeo sin fronteras en 1992

El Acta Única Europea prevé el establecimiento progresivo, antes de fines de 1992, de un mercado interior europeo, es decir un "espacio sin fronteras interiores en el cual la libre circulación de mercaderías, personas, servicios y capitales estará asegurada". Al respecto se formula una pregunta que tenía por objeto averiguar si el gran público de la Comunidad estaba o no de acuerdo con esta disposición del Acta Única.

Como era de esperar, la gran mayoría de las personas encuestadas —más de tres de cada cuatro, en promedio, en el conjunto de la Comunidad— se pronunció por la libre circulación dentro de un espacio interior sin fronteras.<sup>56</sup>

Si estos resultados se expresan en los términos de un referéndum, es decir con abstracción de quienes no respondieron, se comprueba que el gran mercado unificado reúne 83 por ciento de los sufragios en el conjunto de la Comunidad así como una amplia mayoría en cada país. La aprobación más masiva se registra en Portugal con 96 por ciento, del cual 72 por ciento está completamente de acuerdo y 24 por ciento más bien de acuerdo, y en España con 95 por ciento, del cual 69 por ciento está totalmente de acuerdo. El apoyo es menor en el Reino Unido (69 por ciento) y Dinamarca (67 por ciento), pero en los demás países, ocho y más personas de cada diez manifiestan estar a favor de un espacio europeo totalmente libre.

## 2. El apoyo de la opinión comunitaria

Es a todas luces evidente que en la Comunidad de los Doce existe una gran mayoría, en promedio ocho de cada diez personas, a favor de los esfuerzos que se hacen para unir a Europa Occidental. Este fondo de apoyo general comprende las aprobaciones mayoritarias de la idea de los *Estados Unidos de Europa* y de la unión política europea, al igual que la opinión ampliamente favorable a las *acciones comunes* que se deben poner en práctica en varios sectores esenciales de actividad de una comunidad política o un Estado. La opinión pública comprende mejor y

<sup>55</sup> *Ibidem*, págs. 83 y 84.

<sup>56</sup> *Ibidem*, págs. 20 y 21.

apoya más las acciones comunes concretas. No puede, por lo tanto, sino aprobar las políticas comunes que el Acta Única incorpora a los tratados comunitarios siguiendo con ello, aunque en forma incipiente, el Proyecto de Parlamento Europeo.

A pesar de algunas oposiciones a la *regla de la mayoría*, seis de cada diez personas la aprueban. La oposición manifestada en Portugal, pero especialmente en Grecia y Dinamarca, no fue óbice a la ratificación del Acta Única Europea, que además se logró en Dinamarca mediante un referéndum. Otra cuestión institucional, el papel actual y futuro del *Parlamento Europeo*, obtiene un apoyo que supera por poco a la mayoría de quienes se pronuncian al respecto. En este punto, el Acta Única parece estar más próxima a la opinión pública, al no prever para el Parlamento Europeo un aumento de sus atribuciones a la par que le da mayor participación en las decisiones del Consejo.

A semejanza de las políticas comunes, la idea central del Acta Única, que apunta a conformar un espacio europeo sin fronteras interiores, recibe una aprobación masiva. Se constata así que la opinión pública de los Doce es, en conjunto, muy favorable a las innovaciones sustanciales que introduce esta reforma de los tratados comunitarios. Aun los países miembros menos proclives a la aprobación de la regla de la mayoría calificada brindaron su apoyo a esta reforma que, por constituir un todo, implica numerosas ventajas indisociables. Asimismo este procedimiento mayoritario procura mejorar el funcionamiento de la Comunidad Europea y facilitar, en consecuencia, la implementación de políticas comunes y la creación de un ámbito de amplia libertad. Los gobiernos, que en la mayoría de los casos son menos audaces que la opinión pública, han adoptado reformas que se encaminan en la dirección deseada por la mayoría de los europeos.

## Conclusión

Para concluir, una vez más los gobiernos se negaron a aprobar un proyecto de unión global que integre varios tratados en un texto único, a la vez que reagrupe las instituciones y los diversos espacios europeos. En lugar del Proyecto de Unión, que sin embargo no tenía nada de revolucionario, los gobiernos eligieron el camino del compromiso posible. Desde luego, el Parlamento Europeo consideró que las modificaciones introducidas en el Acta Única eran en general insuficientes, afirmando que es importante sacar el mayor provecho de las posibilidades que ella ofrece.<sup>57</sup> Aunque esta reforma parcial de los tratados comunitarios mantenga en lo esencial el equilibrio institucional anterior y no le asigne al Parlamento Europeo facultades de co-decisión en materia legislativa y presupuestaria, introduce, sin embargo, algunas mejoras que el Parlamento Europeo debe

contribuir a implementar. Tal es particularmente el caso de la creación de un espacio europeo libre, de varias políticas comunes que no obstante requieren una asignación presupuestaria suficiente, prevista en el momento oportuno, así como de la generalización de la regla de la mayoría calificada. Según el Parlamento Europeo, es necesario que la Comisión someta a consideración del Consejo y del Parlamento un calendario-programa sencillo y digno de crédito, que fije los plazos para la implementación de todos los objetivos contenidos en el Acta Única. En lo que respecta a la cooperación política, el Parlamento Europeo confirma sus serias dudas tanto sobre codificación, separación entre las actividades comunitarias y cooperación política, como respecto de la creación de una secretaría específica para la cooperación política. Es evidente que un proyecto algo más ambicioso y de corte federal no tenía muchas posibilidades de ser aprobado frente a la oposición del Reino Unido, Dinamarca y Grecia. En esa situación, el único camino expedito era el de un enfoque pragmático, escalonado. En esas circunstancias se puede considerar que la aprobación del Acta Única constituye un verdadero éxito.

Como surge del análisis del Acta Única, ésta constituye una efectiva mejora del proceso de decisión debido a la implantación de la mayoría calificada en el ámbito de las Comunidades Europeas. Además, incorpora al tratado de la CEE una serie de nuevas políticas. Profundiza la labor comunitaria con la adopción de herramientas que permitirán la concreción del mercado interior.

Por último, el Acta Única coloca los jalones institucionalizados de la unión política. En este aspecto, recuerda por más de un rasgo y en forma simplificada el Plan Fouchet, propuesto en 1959 por el general De Gaulle. Este proyecto aspiraba a cubrir, además del campo económico, el campo político, la defensa y la cultura. Comparado con el Acta Única aprobada más de un cuarto de siglo después, el Proyecto Fouchet proponía un campo de actividades más vasto. No sólo abordaba en forma más directa la cuestión de la defensa, sino que también intentaba desplegar su acción en el campo cultural. Este último, que no escapa totalmente de la acción comunitaria, no está formalmente incluido en el Acta Única.

Desde el punto de vista de las instituciones, el Plan Fouchet se presenta como un precursor de las instituciones y organismos responsables de la cooperación política; en efecto, la institución suprema debía ser el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, es decir el equivalente del actual Consejo Europeo; por otra parte, el Plan Fouchet proponía la institución de una comisión política compuesta por directores de asuntos políticos, así como la creación de una secretaría permanente. Es decir que fue necesario esperar más de un cuarto de siglo para lograr un resultado similar, y probablemente, una unión menos estructurada. Pero lo esencial es constatar que se progresa ciertamente en forma lenta y modesta pero efectiva y necesaria.

<sup>57</sup> Informe sobre el Acta Única Europea presentado en nombre de la Comisión Política, por Luis Planas, Parlamento Europeo, Documentos de sesión, 1° de diciembre de 1986.

Unión de Europa es, según la expresión de Aristide Briand, una "creación continua".

En definitiva y teniendo a la vista las diferentes conclusiones que han surgido a lo largo de este análisis sería deseable que una estrategia de programas, políticas comunes e iniciativas se desarrollase en diversos campos concretos y se inserte en el marco global de los tratados existentes tal como resultan modificados por el Acta Única Europea. Esta estrategia parece suscitar un amplio consenso de los gobiernos y opiniones públicas. Podemos preguntarnos si recurrir al *referéndum europeo*, al refor-

zar la participación popular, no contribuiría a acelerar el proceso de unión de Europa Occidental.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Una prueba de ello es el recurso al referéndum del gobierno danés de Schlüter, que deseaba tener la seguridad del apoyo popular. Después de la votación afirmativa de febrero de 1986, Dinamarca, en los comienzos el país más reticente respecto de la Unión Europea, fue asimismo el primero en ratificar el Acta Única Europea mediante un voto del Parlamento (Brigouleix, B., "Demasiado tímido para unos, supranacional para otros...", *Le Monde*, 21 de noviembre de 1986).

2010  
1980  
1970  
1960  
1950  
1940  
1930  
1920  
1910  
1900  
1890  
1880  
1870  
1860  
1850  
1840  
1830  
1820  
1810  
1800  
1790  
1780  
1770  
1760  
1750  
1740  
1730  
1720  
1710  
1700  
1690  
1680  
1670  
1660  
1650  
1640  
1630  
1620  
1610  
1600  
1590  
1580  
1570  
1560  
1550  
1540  
1530  
1520  
1510  
1500  
1490  
1480  
1470  
1460  
1450  
1440  
1430  
1420  
1410  
1400  
1390  
1380  
1370  
1360  
1350  
1340  
1330  
1320  
1310  
1300  
1290  
1280  
1270  
1260  
1250  
1240  
1230  
1220  
1210  
1200  
1190  
1180  
1170  
1160  
1150  
1140  
1130  
1120  
1110  
1100  
1090  
1080  
1070  
1060  
1050  
1040  
1030  
1020  
1010  
1000  
990  
980  
970  
960  
950  
940  
930  
920  
910  
900  
890  
880  
870  
860  
850  
840  
830  
820  
810  
800  
790  
780  
770  
760  
750  
740  
730  
720  
710  
700  
690  
680  
670  
660  
650  
640  
630  
620  
610  
600  
590  
580  
570  
560  
550  
540  
530  
520  
510  
500  
490  
480  
470  
460  
450  
440  
430  
420  
410  
400  
390  
380  
370  
360  
350  
340  
330  
320  
310  
300  
290  
280  
270  
260  
250  
240  
230  
220  
210  
200  
190  
180  
170  
160  
150  
140  
130  
120  
110  
100  
90  
80  
70  
60  
50  
40  
30  
20  
10  
0