

## Programa de Estudios: Organizaciones Internacionales

Coordinador del Programa: Lic. Mauro Vega

Working Paper N° 03

**Título:** *"El rol de la UE en la Política Mundial"*

**Autor:** María Sol Baranda, Martín Cereceto, Juan Ferrer y Martín Fossati.

**Tipo de Publicación:** Paper

**Abstract:** El tema central del trabajo es el rol de las organizaciones internacionales (OI) en la post-guerra fría. Apoyados en la teoría de la demanda de regímenes internacionales nuestra hipótesis plantea entender la existencia de la Unión Europea, no como una organización obsoleta e irrelevante a la hora de regular y modificar las conductas de sus miembros, sino como una organización relevante y de prestigio, que a partir de la satisfacción de las demandas informativas y la reducción de los costos transaccionales entre sus miembros, lleva a los mismos a un comportamiento disímil al que acostumbradamente demuestran de no existir dicho marco legal. Reformulada más claramente, la hipótesis sugiere que: "La Unión Europea juega un papel relevante en la política mundial en tanto que facilita la concreción de acuerdos entre sus miembros, logrando de esta forma resultados que en su ausencia serían inviables. Para ello provee a las partes de información y disminuye los costos transaccionales." A partir de esta hipótesis se desprende que el trabajo empírico estará orientado a buscar y ordenar datos sobre dos variables centrales del trabajo: Provisión de información y Disminución de los costos transaccionales.

El CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales) es una asociación civil cuya tarea es incrementar el estudio y análisis sobre los tópicos internacionales. El CAEI no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus miembros y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

# El rol de la UE en la Política Mundial

Por Baranda María Sol  
Cereceto Martín  
Ferrer Juan  
Fossati Martín.

## Introducción

El tema central del trabajo es el rol de las organizaciones internacionales (OI) en la post-guerra fría. Desde la caída del muro de Berlín se instaló un debate en torno a la función que podrían llegar a tener las OI en el nuevo mundo que se estaba gestando. A partir de la primera guerra del golfo (1991) y especialmente después de la intervención de la OTAN en Kosovo (1999), se alzaron numerosas voces<sup>1</sup> que criticaban la manipulación por parte de los Estados Unidos de organizaciones como la ONU y la OTAN. Las guerras de Afganistán e Irak han reavivado la polémica. Los críticos señalan que Estados Unidos no solo utilizó las Naciones Unidas para legitimar sus intervenciones, sino que llegó al extremo de actuar unilateralmente, dejándola al margen de sus decisiones, cuando sus intereses dejaron de tener eco en la misma. Así habría desoído los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas<sup>2</sup>. Inevitablemente, el desprestigio en que ha caído la ONU se hace extensivo y afecta al resto de las OI, consolidándose la perspectiva realista que afirma que dichas organizaciones carecen de un papel relevante en la política mundial ya que solo reflejan los intereses de las potencias del sistema sin poder influir sobre el comportamiento de sus miembros. Por lo tanto la polémica está planteada: ¿Son las Organizaciones Internacionales instrumentos irrelevantes en tanto que no modifican el comportamiento de los Estados que las constituyen? O por el contrario, ¿Tienen la capacidad, en alguna medida, de alterar el comportamiento de sus miembros?

Abordamos el problema desde una perspectiva diferente a la del realismo. Apoyados en la *teoría de la demanda de regímenes internacionales*<sup>3</sup>, buscamos responder a este interrogante interpretando la existencia y el accionar de la Unión Europea (UE) a partir de los postulados de dicha teoría. Es importante aclarar que no es nuestra intención falsear la teoría de la demanda de regímenes. No estamos interesados en determinar la falsedad o veracidad de la misma. Por el contrario, los alcances del trabajo son más limitados. Nuestro objetivo consiste en ver si es posible, y útil entender la existencia de la UE a partir de la teoría de la demanda de regímenes internacionales, dejando de lado la perspectiva del enfoque realista.

Antes de presentar la hipótesis, es necesario explicar sucintamente algunos elementos centrales de dicha teoría. El punto de partida es una analogía entre el sistema internacional y un mercado de competencia imperfecta. Esto implica tres supuestos. Por un lado se

---

<sup>1</sup> Achar, Gilvert "¿Hacia dónde va la ONU?" en *Geopolítica del Caos*, Ed Temas de Debate, Madrid, 1999, Pág. 375.

<sup>2</sup> Especialmente en lo referente a los artículos 1 y 2 de la Carta, referentes al *propósito* de la Organización de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1) y el *principio* de resolución pacífica de controversias (art 2.3) que los Estados miembros aceptaron al firmar la carta.

<sup>3</sup> Keohane Robert O. *Instituciones Internacionales y poder estatal*, Gel, Buenos Aires, 1993. La teoría está desarrollada en detalle en el capítulo 5, titulado "La demanda de regímenes internacionales".

supone que, las principales unidades de la política internacional, es decir los Estados, al igual que los individuos, son *actores racionales que desean maximizar su utilidad*. Esto implica que constantemente calculan los costos y beneficios de su accionar antes de tomar una decisión. Por lo tanto se deciden por un curso de acción cuando suponen que este les reportará mayores beneficios y menores costos. Es importante tener en cuenta esta lógica de acción porque a partir de ella los Estados deciden seguir o no los dictados de una norma o regulación internacional. Por otro lado, el segundo supuesto se refiere a la disponibilidad de información. Se presume que esta es escasa en el sistema internacional, pero que dicha situación puede cambiar ya que la *disponibilidad información es variable*. Por lo tanto, al hacer una analogía entre el sistema internacional y un mercado imperfecto donde hay fallas de mercado, se quiere decir que el resultado de la interacción entre las unidades está por debajo del óptimo. Este resultado ineficiente no es producido voluntariamente por las unidades, sino que es consecuencia de defectos sistémicos que las trascienden. En otras palabras, y haciendo alusión al tercer supuesto, existen algunas áreas donde hay *intereses estatales convergentes*, que podrían servir como base para la firma de acuerdos. Sin embargo, la escasez de información y los altos costos transaccionales (los defectos sistémicos que producen el resultado sub-óptimo), impiden que se logre firmar dichos acuerdos. La teoría argumenta que en las situaciones de falla de mercado, los Estados recurrirán a arreglos institucionales (como las organizaciones internacionales intergubernamentales) para superar la ineficiencia en la interacción. Estos acuerdos institucionales sirven para revertir la situación de ineficiencia, ya que al aumentar la cantidad y calidad de información disponible y disminuir los costos transaccionales, se facilita la firma de acuerdos (sustentados en sus intereses convergentes). Estas son las funciones que cumplirían dichos arreglos institucionales, y la razón fundamental por la que existe demanda de los mismos. Finalmente, es importante remarcar que los Estados prefieran firmar los acuerdos dentro de un marco institucional, antes que firmar simplemente acuerdos ad-hoc (es decir firmar acuerdos sobre temas específicos sin crear previamente los arreglos institucionales), porque suponen que los acuerdos ad-hoc reportan menor utilidad que aquellos que son resultados de una negociación dentro del contexto institucional.

Una vez delineados los puntos fundamentales de la teoría, es necesario presentar una hipótesis plausible de ser falseada por la experiencia. En este sentido, nuestra hipótesis plantea entender la existencia de la Unión Europea, no como una organización obsoleta e irrelevante a la hora de regular y modificar las conductas de sus miembros, sino como una organización relevante y de prestigio, que a partir de la satisfacción de las demandas informativas y la reducción de los costos transaccionales entre sus miembros, lleva a los mismos a un comportamiento disímil al que acostumbradamente demuestran de no existir dicho marco legal. Reformulada más claramente, la hipótesis sugiere que:

*"La Unión Europea juega un papel relevante en la política mundial en tanto que facilita la concreción de acuerdos entre sus miembros, logrando de esta forma resultados que en su ausencia serían inviables. Para ello provee a las partes de información y disminuye los costos transaccionales."*

Sostenemos que la UE tuvo éxito en proveer de información y disminuir los costos transaccionales, por lo que resultó ser sumamente eficaz a la hora de modificar el comportamiento de sus miembros. Permite maximizar la firma de acuerdos en áreas donde existen intereses convergentes, por lo que se produce como resultado un nivel de cooperación en materia de integración que en su ausencia hubiese sido imposible. En este sentido es una institución relevante en la política mundial.

Así una institución que durante la guerra fría comenzó siendo reflejo de la política de contención de los EE.UU. y de los mismos europeos, demostró ser sumamente útil para llegar a acuerdos, que en la ausencia de dicho marco institucional, serían imposible de lograr. En este sentido se emancipó de su objetivo político primario (la contención del avance comunista) y comenzó a demostrar una viabilidad propia. Es decir, que permitió que los Estados miembros superaran dos falencias típicas del sistema internacional, falencias que a su vez obstaculizan la firma de acuerdo, por más que existan intereses convergentes con respecto a un tema: la escasez de información y los altos costos transaccionales.

Entonces la UE se convirtió en una institución sumamente eficaz para ayudar, a los países que la conforman, a concretar acuerdos. Es decir, que como marco institucional provee de expectativas sobre el comportamiento de sus miembros, y disminuye los costos transaccionales, lo que a su vez potencia la firma de acuerdos en aquellas áreas donde los intereses de sus miembros son convergentes.

A partir de esta hipótesis se desprende que el trabajo empírico estará orientado a buscar y ordenar datos sobre dos variables centrales del trabajo:

- Provisión de información: la UE, como acuerdo institucional, debería de proveer información en forma de expectativas sobre el comportamiento de sus miembros
- Disminución de los costos transaccionales: Estos se refieren a los costos incluidos en todo proceso de negociación, que incluye desde el costo de enviar diplomáticos al exterior, hasta el costo político potencial que supone concretar un acuerdo en el que la otra parte puede no cumplir con lo estipulado, etc. La UE debería disminuir este tipo de costos.

Ahora estamos en condiciones de delinear la estructura expositiva del Trabajo. En una primera parte, contextualizaremos la UE a partir de sus antecedentes institucionales. En la segunda parte, entramos de lleno en el trabajo al hacer un análisis de la estructura institucional de la UE. Intentaremos demostrar qué instituciones proveen información y disminuyen los costos transaccionales, y al mismo tiempo, cómo lo hacen. Finalmente, en la última parte del trabajo trataremos de relacionar el argumento principal con la firma de la constitución europea.

## ***Antecedentes***

La unidad europea ha sido el anhelo de muchos europeos a lo largo de los siglos. Desde el conde de Sully y el Abad de Saint Pierre, pasando por Kant, hasta los acuerdos que dieron inicio a la Comunidad Europea del carbón y el acero, la idea de una Europa unida ha estado presente en la mente de muchos. Así como en los siglos en la edad media se hacía hincapié en la existencia de una comunidad cristiana, en el siglo XX tras las dos guerras mundiales y la amenaza representada por el avance comunista, los estados europeos, decidieron iniciar la construcción de lo que es hoy la Unión Europea.

Los primeros antecedentes modernos de la integración europea surgen en el período de entreguerras, cuando en 1929, la Sociedad de Naciones el ministro de relaciones exteriores francés Aristide Briand propuso “una especie de vínculo federal” entre los Estados europeos que no paso de buenas intenciones.

Tras la Segunda Guerra mundial, Europa quedó dividida en dos, de un lado el occidente capitalista, del otro el oriente comunista. Mientras que en el este de Europa, la Unión Soviética extendía su control, en Europa occidental, comenzaron a surgir diversos movimientos e iniciativas europeístas. La primera institución conjunta (la OECE) fue creada en 1948 con la misión de administrar los fondos del Plan Marshall.

Al año siguiente, se celebró en La Haya un congreso convocado por el Comité de Coordinación de los movimientos europeístas donde se manifestaron dos posturas opuestas: los que buscaban una cooperación intergubernamental con instituciones permanentes y aquellos que buscaban una integración federal. Aunque este congreso fue realizado por organismos no gubernamentales dio un impulso muy importante a la integración de Europa.

En 1952 a propuesta de Francia se creó la CECA, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, conformada por Francia, Alemania occidental, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos y con un órgano de ejecución denominado “alta autoridad” y cuyo primer encargado fue Jean Monnet

El éxito de esta institución y la cada vez mayor cooperación e integración económica del viejo continente llevó a que en 1957 se firmaran otros dos tratados que dieron luz a sendas instituciones, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), en principio se trataba de un mercado común entre los 6 miembros de la CECA pero luego fue ampliándose a medida que su éxito crecía y más estados veían la oportunidad de la integración.

En 1967 se fusionaron las instituciones de las tres Comunidades Europeas (CECA, EURATOM y CEE). A partir de entonces sólo existió una única Comisión y un único Consejo de Ministros, así como el Parlamento Europeo. En un principio fueron los parlamentos nacionales quienes elegían a los miembros del Parlamento pero en 1979 se celebraron las primeras elecciones directas para conformar el Parlamento y desde entonces este rito se repite cada cinco años.

A partir del éxito de las instituciones creadas por el grupo de los 6, varios países comenzaron a solicitar su ingreso. Así, en 1972 se unieron Gran Bretaña (su ingreso había sido vetado por De Gaulle en 1967), Irlanda, Dinamarca y Noruega, en 1981 se unió Grecia, en 1986 España y Portugal y en 1995 lo hicieron Austria, Finlandia y Noruega.

En 1992 se firmó el Tratado de Maastricht y la Comunidad Económica Europea dio lugar a la Unión Europea. Además se introdujeron reformas en las formas de cooperación entre los estados, por ejemplo en seguridad y justicia.

La Unión europea se apoya en cuatro tratados fundamentales:

- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se firmó el 18 de abril de 1951 en París, entró en vigor el 23 de julio de 1952 y expiró el 23 de julio de 2002;
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (EEC);
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), que se firmó (junto con el Tratado CEE) en Roma, el 25 de marzo de 1957 y entró en vigor el 1 de enero de 1958. A menudo, se hace referencia a estos Tratados como los "Tratados de Roma". Cuando se utiliza el término "Tratado de Roma", se significa solamente el Tratado CEE;
- El Tratado de la Unión Europea, que se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Maastricht cambió el nombre "Comunidad Económica Europea" por el más sencillo de "Comunidad Europea" e introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros, por ejemplo en defensa y asuntos de justicia e interior. Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema comunitario existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura con tres "pilares" de contenido tanto político como económico: la Unión Europea (UE).

Por otra parte, se han modificado en varias ocasiones los Tratados fundacionales, sobre todo aprovechando las adhesiones de nuevos Estados miembros: 1973 (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido), 1981 (Grecia), 1986 (España, Portugal) y 1995 (Austria, Finlandia, Suecia). Asimismo, se han producido importantes reformas que han supuesto cambios institucionales importantes e introducido nuevas áreas de responsabilidad para las instituciones europeas:

- El Tratado de fusión, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965 y en vigor desde el 1 de julio de 1967, preveía una sola Comisión y un solo Consejo para las tres Comunidades Europeas de entonces;
- El Acta Única Europea (A.U.E.), firmada en Luxemburgo y La Haya, entró en vigor el 1 de julio de 1987 e introdujo las adaptaciones necesarias para completar el mercado interior;
- El Tratado de Amsterdam, que fue firmado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, modificó los Tratados UE y CE, asignando números (en vez de letras) a los artículos del Tratado UE
- El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero del 2001, entró en vigor el 1 de febrero del 2003. Modifica nuevamente los Tratados UE y CE, cambia la forma de trabajo de las instituciones de la UE y convierte a la mayoría cualificada en la norma en muchos campos de la toma de decisiones de la UE, en vez de la unanimidad.
- Probablemente se introducirán otros cambios en los Tratados como consecuencia de la Convención sobre el futuro de Europa y mediante el Tratado de adhesión de 10 nuevos Estados miembros, firmado el 16 de abril de 2003 y entró en vigor el 1 de mayo de 2004.

## ***Estructura Institucional***

Para mostrar cuales son los mecanismos institucionales que permiten maximizar la concreción de acuerdos, al proveer de información y disminuir los costos transaccionales, analizaremos los principales órganos de la UE:

- La Comisión
- El Parlamento Europeo
- El Consejo de la Unión Europea
- El Tribunal de Justicia

### *A- La Comisión*

La Comisión es la "institución encargada de defender el interés general de la comunidad en el seno de la estructura institucional"<sup>4</sup>. En este sentido es una institución original, ya que no vela por los intereses de los Estados miembros, sino que trata de defender el interés de la comunidad.

Entre sus particularidades se destaca la independencia de sus 20 miembros. En el estatuto de la Comisión los Estados miembros se comprometen a no influir sobre los miembros de la comisión, y a su vez estos no pueden aceptar instrucciones de ningún Gobierno.

Las competencias de la Comisión son bastante amplias, entre las que sobresale su carácter ejecutivo, razón por la cual se la ha llamado el "motor ejecutivo de la integración". Dichas competencias están reguladas por diferentes artículos del Tratado de la C.E, entre los que se destaca el art. 211 C.E., que estipula:

"-velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo tratado;

-formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprometidas en el presente tratado [...];

-dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formulación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en la condiciones previstas por el presente Tratado;

-ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas"<sup>5</sup>

De aquí se deduce que la comisión tiene importantes atribuciones con respecto a:

- Defensa del derecho comunitario: Le corresponde velar por el cumplimiento de los tratados y del derecho comunitario, ya que controla la aplicación de suspensiones y derogaciones a las obligaciones comunitarias. Para hacerlo tiene poderes de carácter preventivo, y otros de carácter represivo. Entre los primeros se destaca la potestad para pedir información a los Estados miembros y a los particulares. Entre las segundas encontramos la posibilidad de imponer sanciones económicas a los agentes económicos.
- Poder de iniciativa legislativa y presupuestaria: La Comisión tiene el virtual monopolio de la iniciativa legislativa, ya que la mayoría de las decisiones y actos normativos del Consejo deben ser adoptados a partir de una propuesta de la Comisión.
- Competencias ejecutivas: Se refiere a la atribución a la Comisión de competencias de ejecución de las normas establecidas por el Consejo de la Unión Europea.

---

<sup>4</sup> Díez de Velasco Vallejo Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Octava edición. Pág. 547

<sup>5</sup> Artículo 211 del Tratado C.E.

De estas tres competencias, consideramos importante destacar, la defensa del derecho comunitario. Al velar por el respeto del derecho comunitario se disminuye la posibilidad de incumplimiento de las normas. Dado que la Comisión tiene potestades preventivas y represivas, los costos de incurrir en una violación aumentan, por lo que se desalienta a los Estados de incurrir en un infracción. Como consecuencia disminuye el peligro de violación de las normas, con lo que los costos transaccionales disminuyen, a la vez que se genera una expectativa de acción (la no violación de las normas).

Para explicar cabalmente porqué la presencia de una institución que vela por el respeto del derecho ayuda a disminuir los costos transaccionales, hay que recordar que los Estados son actores racionales. Se supone que estos, al enfrentarse a una situación en la que deban cumplir una norma o regulación comunitaria, tomarán una decisión racional. Es decir que la respetarán en la medida que los beneficios esperados al hacerlo superen los costos. Dado que la Comisión está capacitada para castigar a los Estado que incurren en una violación, aumentan los costos implicados en el incumplimiento. Por lo tanto los Estados miembros, tienen un incentivo negativo para no violar las normas, ya que hacerlo les reportaría más pérdidas que ganancias.

### *B-El Parlamento Europeo*

Es la institución que representa a los pueblos de los Estados miembro, y que simboliza, la voz democrática de los ciudadanos de Europa, dándole legitimidad a la UE. Los 626 miembros del Parlamento Europeo (diputados), elegidos en forma directa cada cinco años, se reparten en forma proporcional entre los Estados miembros.

Sus competencias, a pesar de haber sido ampliadas a lo largo de su historia, son limitadas. El Parlamento solo tiene un poder de decisión parcial en materia presupuestaria. Sin embargo hay que destacar que "dispone de los medios para ejercer una influencia importante sobre las decisiones, cuya adopción puede bloquear en algunos casos"<sup>6</sup>. Entre sus competencias que se encuentra:

- Competencias de control: El parlamento ejerce este poder con respecto a la Comisión y al Consejo de la Unión Europea. Esta competencia se ejerce mediante mecanismos de información o de sanción. Entre los primeros se encuentra la formulación de preguntas a los miembros de la Comisión y del Consejo y la discusión de los informes presentados por los mismos. Con respecto a los mecanismos de sanción, el principal es la moción de censura. El Parlamento lo adopta por mayoría de dos tercios en relación a la Comisión. Si la moción prospera los veinte miembros de la Comisión deben abandonar su cargo.
- Participación en el proceso legislativo: Las competencias del Parlamento en esta materia han aumentado. En la actualidad, mediante el procedimiento de co-decisión y el procedimiento de cooperación (Art. 251 y 252 del Tratado de la CE), el Parlamento participa en la formulación legislativa.
- Competencias presupuestarias: El Parlamento comparte junto al Consejo la potestad de adopción y legislación del presupuesto europeo. Corresponde la Parlamento la decisión definitiva sobre los gastos no obligatorios y la posibilidad de rechazar en bloque el proyecto de presupuesto.

---

<sup>6</sup>Díez de Velasco Vallejo Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Octava edición. Pág. 579

- Competencias en materia de relaciones exteriores: El Acta Única Europea especifica que la adhesión de nuevos miembros debe ser avalada por el Parlamento Europeo a través de un dictamen conforme.

De estas competencias enumeradas consideramos necesario destacar la referente al tema presupuestario y la referente a las relaciones exteriores. Ambas competencias implican que el Parlamento participa en la elaboración de compromisos jurídicos que ligan a los Estados miembros entre sí. Dichos compromisos jurídicos ayudan a disminuir la incertidumbre presente en el sistema, ya que cuando los Estados miembros se obligan mutuamente se crean expectativas sobre el comportamiento futuro de los mismos. Esto implica que aumenta la cantidad de información presente en el sistema.

Por otro lado, también se destacan las competencias de control. Al disponer de mecanismos de control (por tenues que sean), el Parlamento puede ejercer presiones que previenen a los Estados miembros sobre los costos de violar las normas. Así se disminuyen los costos transaccionales.

### *C- El Consejo de la Unión Europea*

Es el órgano que asegura la representación y defensa de los intereses de los Estados miembros. Está compuesto por “un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado miembro”.<sup>7</sup>

El Consejo es un órgano ambivalente, ya que por un lado es una institución comunitaria con objetivos comunitarios, y al mismo tiempo posee una estructura diplomática, donde sus miembros actúan en representación de sus intereses nacionales. Por lo tanto, en el Consejo se deben armonizar el interés comunitario con los intereses nacionales.

Las competencias del Consejo son las siguientes:

- Poder de adopción de decisiones: ejerce el poder legislativo al adoptar normas de alcance general.
- Poder presupuestario: en conjunto con el Parlamento adopta el presupuesto europeo.
- Competencia en materia de relaciones exteriores: es la institución que en nombre de la CE puede obligarse por medio de tratados internacionales.

El Consejo es el órgano decisorio supremo, ya que es el que más potestades detenta. En este sentido, es uno de los órganos que más nos interesa, ya que cumple las dos funciones asignadas a las instituciones: disminuir los costos transaccionales y aumentar la cantidad de información disponible, aunque consideramos que desempeña una tarea más relevante en este último aspecto.

Creemos que el Consejo provee de información a los Estados miembros de dos formas principalmente:

- En primer lugar, al ser un organismo de carácter diplomático, permite un intercambio de información en forma directa entre los representantes de los Estados miembros, lo que a su vez ayuda a crear expectativas sobre el comportamiento de los otros Estados.
- En segundo lugar, a través de la adopción de normas de derecho con alcance general, el Consejo también provee de información a los Estados miembros. Cuando estos se comprometen a cumplir determinadas normas, están dando una expectativa con respecto a su comportamiento a los otros Estados

---

<sup>7</sup>Art. 203 del Tratado C.E.

La importancia de la provisión de información radica, en que los Estados se mueven en un contexto donde la información es escasa y difícil de conseguir. Esto implica que existen oportunidades de cooperar en temas donde sus intereses son convergentes, pero que son desaprovechadas a causa de la incertidumbre reinante. En cuanto esta incertidumbre comienza a disiparse, los intereses convergentes pueden concretizarse en forma de acuerdos. El consejo juega un papel importante en este aspecto. Es importante resaltar que al proveer de información a los Estados miembros, el Consejo modifica su comportamiento, ya que estos llevan a cabo una serie de actos legislativos (la firma de acuerdos) que en ausencia del mismo no podrían llevar a cabo.

Con respecto a la disminución de los costos transaccionales, hay dos mecanismos que operan para hacerlos bajar:

- Dado que las normas son sancionadas en forma colectiva, el costo político de violarlas es más altos. No es lo mismo violar una norma acordada en forma bilateral que violar una norma acordada en forma multilateral. En el primer caso solo se defrauda a 1 Estado, en el segundo, y específicamente con respecto a la UE, se estaría defraudando a los 24 miembros restantes. De esta forma aumenta el costo de incumplir una norma, por lo que los Estados miembros tienen un incentivo para no violarlas. De aquí se sigue que el peligro de ser defraudado disminuye, y por lo tanto, los costos transaccionales también.
- La segunda razón por la que hay una disminución en los costos transaccionales es que los acuerdos son colectivos. Este tipo de acuerdos tienen una ventaja sobre los acuerdos bilaterales. Si un Estado deseara llegar a un acuerdo sobre un tema que incumbe a varias de sus contrapartes europeas, y lo hiciese en forma bilateral, debería firmar 24 acuerdos diferentes. Por el contrario una norma europea se sanciona en forma colectiva, y en 1 solo acto legislativo, no en 24 actos legislativos diferentes, como en el caso anterior. Esto implica una disminución de los costos transaccionales.

D- El T.J.C.E es el órgano que se encarga de garantizar el respeto del derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados. Esta es una función compartida con el tribunal de primera instancia ( órgano jurisdiccional comunitario) y los órganos jurisdiccionales de todos los Estados miembros. La creación del tribunal de primera instancia permitió que el T.J.C.E se concentrase en su función primordial, la labor de velar por la interpretación uniforme del derecho comunitario.

El T.J.C.E tiene competencias en las siguientes materias:

- Los Tratados C.E, C.E.C.A y C.E.E.A.
- Las disposiciones finales del T.U.E (art. 46 a 53)

Finalmente, consideramos necesario hacer referencia al control jurisdiccional de los incumplimientos de los Estados miembro y la competencia prejudicial.

La declaración judicial del incumplimiento de los Estados (artículos 226 y 227 C.E) se refiere a la función que tiene el Tribunal para "hacer frente a las violaciones del derecho originario, de los actos vinculantes de las instituciones, y de los acuerdos y normas internacionales que obligan a la C.E.E".<sup>8</sup> Esto faculta a tribunal para castigar a los Estados que incumplan las normas comunitarias. Cuando Tribunal declara que hubo un incumplimiento, el Estado afectado está obligado a adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia, aunque no se puede recurrir a la ejecución forzosa.

---

<sup>8</sup>Diez de Velasco Vallejo Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Octava edición. Pág. 591

La competencia prejudicial , es la tarea más importante del Tribunal. Se refiere a la capacidad que tiene el mismo de interpretar el derecho comunitario y los Tratados.

Consideramos, que si el Consejo de la Unión Europea es el órgano principal que provee de información a los Estado miembros, el Tribunal es el principal órgano que permite disminuir los costos transaccionales. Al cumplir el papel de interprete del derecho comunitario y hacer que se lo respete, constituye un fuerte incentivo negativo para que los Estado miembros no violen las normas comunitarias.

## ***La constitución europea***

En 2001, en Laeken, Bélgica, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea (quince en aquel entonces) decidieron convocar una «Convención Europea» encargada de preparar un documento para modificar los tratados europeos existentes. La Convención Europea, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, comenzó su labor el 28 de febrero de 2002. Estaba compuesta por 105 miembros, de los cuales 72 habían sido elegidos por sufragio universal directo, representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de los países candidatos a la adhesión, de los parlamentos nacionales de esos Estados, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Asimismo, participaron en los trabajos 13 observadores que representaban al Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo Europeo. Los jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo el 18 de junio de 2004. La Constitución Europea fue firmada en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros. Además, este ejercicio culmina con un proceso de ratificación por parte de los Parlamentos nacionales, también elegidos por sufragio universal directo, de los 25 Estados miembros de la Unión Europea, o mediante un referéndum.

¿Por qué una Constitución? La Constitución Europea es una etapa importante de la «construcción» europea. Ha sido redactada con el fin de responder a los desafíos que plantea una Europa ampliada: una Europa de 25 Estados miembros y 450 millones de habitantes (más en el futuro), una Europa democrática, transparente, eficaz y al servicio de los europeos. Los ciudadanos de la UE necesitan saber quién hace qué en Europa para sentirse implicados, participar en las elecciones europeas y apoyar la idea comunitaria. La Constitución clarifica las competencias de la Unión, los Estados y las regiones. Establece que la integración europea se basa en una doble legitimidad: la de los pueblos, cuya voluntad se expresa directamente por los ciudadanos, y la de los Estados, ya que el Estado-nación sigue siendo el marco legítimo de desarrollo de las sociedades. La Constitución Europea sustituye por un texto único los principales Tratados europeos existentes.

En realidad, la Constitución Europea es a la vez un Tratado sujeto a las reglas del derecho internacional y una Constitución, pues contiene elementos de naturaleza constitucional. Hay que dejar en claro que la Constitución Europea no sustituye a las Constituciones que existen en la mayoría de los países europeos sino que coexiste con ellas, por su propia razón de ser, su propia autonomía. La Constitución Europea define el marco en que puede actuar la Unión Europea. Europa cuenta también con un sistema institucional distinto (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, etc.). Por último, la Constitución Europea se aplica en todo el territorio europeo.

La Constitución Europea se divide en cuatro partes. En la primera de ellas se definen los valores, objetivos, competencias, procedimientos de toma de decisiones e instituciones de la Unión Europea; también aborda los símbolos, la ciudadanía, la vida democrática y las finanzas de la Unión. En la segunda parte figura la «Carta de los Derechos Fundamentales». En la tercera, se describen las políticas y las acciones internas y externas así como el funcionamiento de la Unión Europea. En la cuarta parte se estipulan las disposiciones finales, entre las que se encuentran los procedimientos de adopción y de revisión de la Constitución.

La Constitución clarifica las competencias de la Unión Europea clasificándolas y enumerándolas. Indica en qué ámbitos la Unión Europea es la única que puede actuar (competencias exclusivas), en cuáles pueden actuar tanto la Unión Europea como los

Estados miembros (competencias compartidas) y en cuáles sólo puede actuar de forma accesoria y sin posibilidad de armonización (acciones de apoyo, coordinación o complementación).

La Unión también tiene competencias en materia de coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, así como con respecto a la política exterior y de seguridad común, lo que comprende una política de defensa común.

También es importante saber cómo actúa la Unión y cuáles son sus instrumentos. Anteriormente existían decenas de tipos de actos. La Constitución limita a seis los instrumentos que la Unión puede utilizar:

- La Ley europea y la Ley marco europea constituyen actos legislativos y son propuesta de la Comisión, adoptada por el Parlamento y el Consejo de Ministros.
- El Reglamento europeo y la Decisión europea son actos no legislativos que parten de la Comisión o Consejo de Ministros (reglamentos delegados o actos de ejecución).
- Y la Recomendación y el Dictamen forman puntos de vista que proponen la Comisión o Consejo de Ministros, Banco Central, etc.

La razón por la que consideramos pertinente incluir esta reseña sobre la Constitución Europea es que también constituye un indicador de lo argumentado anteriormente.

Las instituciones de la UE deben adaptarse para poder hacer frente al número cada vez mayor de tareas que deben llevarse a cabo por una Unión cada vez más amplia. Cuanto mayor es el número de Estados miembros de la UE, más se intensifican las fuerzas centrífugas. Los intereses nacionales a corto plazo deben ceder paso a las prioridades comunitarias a largo plazo. Así los costos transaccionales se verán reducidos. Los miembros individuales deben sopesar sus responsabilidades para actuar de manera que el sistema institucional europeo UE continúe funcionando eficazmente, otorgando la información necesaria sobre el comportamiento de sus miembros.

### ***Conclusiones***

Como se ha visto a través del análisis de la UE, la misma posee una estructura institucional que funciona como un mecanismo de incentivos negativos y positivo sobre los Estados. Cuando uno de sus miembros se enfrenta a la disyuntiva de quebrar un acuerdo o respetarlo, este sistema de incentivos se pone en marcha, incentivando al actor a que cumpla lo pactado. De esta forma, se provee información, en forma de expectativas sobre el comportamiento del otro, a la vez que se reducen los costos transaccionales, especialmente el costo de ser defraudado. Ello permite que dentro de esta estructura institucional se lleven a cabo acuerdos, que en la ausencia de la misma no sería posible lograr a causa de la falta de información y de los altos costos transaccionales. Es por ello que este mecanismo de incentivos positivos y negativos tiene una fuerte influencia sobre el comportamiento de los Estados miembros, ya que al facilitar la firma de acuerdos termina por empujándolos hacia actitudes cooperativas.

A través de la adopción de normas de derecho con alcance general, provee información a los Estados miembros, creando altas expectativas con respecto a futuros comportamientos de los estados miembros; o bien, disminuye costos transaccionales a partir no solo de la firma de acuerdos colectivos que resultan más fructíferos que los bilaterales, sino también, sancionando normas en forma colectiva, las cuales frente a una violación, traen como consecuencias costos políticos verdaderamente significativos para sus miembros.

En comparación con otras estructuras institucionales del sistema internacional, como la ONU, la UE cumple un rol fundamental en la política mundial al modelar el accionar tanto individual como también colectivo de los veinticinco estados que la conforman.

**Bibliografía**

- Achar, Gilvert "¿Hacia dónde va la ONU?" en *Geopolítica del Caos*, Ed Temas de Debate, Madrid, 1999,
- <sup>1</sup> Díez de Velasco Vallejo Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Octava edición.
- Keohane Robert O. *Instituciones Internacionales y poder estatal*, Gel, Buenos Aires, 1993. Pág. 547
- Portal de la Unión Europea: [www.poetaldelaUE.com](http://www.poetaldelaUE.com)