

AUDESCO · CENTROS DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA



REVISTA
UNIVERSITARIA
EUROPEA

The graphic features three large, stylized letters: 'R', 'U', and 'E'. Each letter is filled with a collage of national flags from various European countries. The 'R' includes colors from the UK, France, and Germany. The 'U' features the Union Jack and the flag of the Netherlands. The 'E' incorporates the flag of Denmark. Surrounding the 'U' and 'E' are several orange stars, reminiscent of the European Union flag.

DIRECTOR
HUMBERTO LÓPEZ MARTÍNEZ

SECRETARIO
ENRIQUE MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

SECRETARIO ADJUNTO
DAVID NAVAMUEL GONZÁLEZ

CONSEJO DE REDACCIÓN

PRESIDENTE
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

VOCALES

JOSÉ MANUEL AGÜERA SIRGO. AUDESCO
CRISTINA BALARI URANGA. CDE UNIV. ALCALÁ
ALEJANDRO LORCA CORRÓNS. CDE UNIV. AUTÓNOMA DE MADRID
RAFAEL ILLESCAS. CDE UNIV. CARLOS III DE MADRID
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. CDE UNIV. CASTILLA-LA MANCHA
JOSÉ ANTONIO NIETO SOLÍS. CDE UNIV. COMPLUTENSE
MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ. CDE UNIV. COMPLUTENSE
LEOPOLDO MASA GODOY. CDE UNIV. DE EXTREMADURA
ELOY RUILOBA SANTANA. CDE UNIV. DE LA LAGUNA
JOSE COLLADO MEDINA. CDE UNED
ENRIQUE BANÚS IRUSTA. CDE UNI. DE NAVARRA
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. CDE UNIV. CARLOS III
ÍÑIGO CAVERO LATAILLADE. CDE UNIV. SAN PABLO CEU

ADMINISTRACIÓN

JOSÉ MARÍA RANSANZ SOMOLINOS

SECRETARÍA DE REDACCIÓN

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA
EDIFICIO DE BIBLIOTECA. 2.ª PLANTA
C/. SENDA DEL REY, S/N.
28034 MADRID
TEL.: +34 913 987 888
FAX: +34 913 987 889
E-MAIL: cde.adm@uned.es

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- Dusan SIDJANSKI
La Unión Europea o el surgimiento de un federalismo inédito 9
- José Humberto LÓPEZ MARTÍNEZ
El proceso de integración en Europa: breve repaso histórico 31
- Asunción LOPEZ LÓPEZ y José María MELLA MÁRQUEZ
Transferencia de tecnología y cooperación empresarial europea en Marruecos .. 41
- Enrique MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
*Una aproximación al problema de la política exterior en el proceso
de integración comunitario* 59
- Jorge CRESPO GONZÁLEZ
El concepto de administración nacional para la Unión Europea 87
- Domingo CARBAJO VASCO
El proceso de armonización fiscal en la Unión Europea: las perspectivas actuales 99

NOTAS DE OPINIÓN

- Carlos María BRU PURÓN
*El sistema de citas de los Tratados de la Unión y de las Comunidades
Europeas por parte del Tribunal de Justicia* 115

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS 119

ACTIVIDADES DE LOS CENTROS 129

LA UNIÓN EUROPEA O EL SURGIMIENTO DE UN FEDERALISMO INEDITO*

DUSAN SIDJANSKI

Catedrático Emérito de Ciencia Política
Departamento de Ciencia Política e Instituto Europeo
Universidad de Ginebra

La Unión Europea, que se caracteriza por ser una creación continua, se interna cada vez más en la senda del federalismo. Sin tomar como modelo los Estados federales los cuales, por su parte, tratan de adaptarse al nuevo contexto político y económico, la Unión Europea continua en la búsqueda de un nuevo federalismo europeo. Tras un largo período de receso como consecuencia de la ruptura provocada por la crisis de la CED, en virtud del cual se privilegió la integración económica a costa de la integración política, la Unión pretende recuperar el retraso acumulado y restablecer un equilibrio adecuado en la indispensable interdependencia entre lo económico y lo político. A pesar del enfoque sector por sector tan querido para Jean Monnet, ésta se orienta hacia un enfoque más global, es decir, una política preconizada desde el principio por los federalistas en el Congreso de la Haya. Sin embargo, confinada en el uso del método funcional, la CE y, más tarde, la UE han puesto en práctica de manera pragmática los principios federalistas de base que se desarrollaron a partir de las experiencias de las federaciones pasadas y presentes. Por otra parte, ha franqueado una etapa de federalización al adoptar el sistema de la soberanía compartida en el ámbito de la política económica y monetaria y a través de la instauración del Banco Central Europeo y del euro. Simultáneamente, esta recuperación prosigue en distintos sectores políticos por excelencia como los asuntos interiores, la Política Exterior y de Seguridad Común y la defensa. Estos últimos han experimentado una fuerte aceleración, en particular bajo los efectos de la crisis del Kosovo. De este modo, hasta en estos ámbitos políticos sensibles, los procesos iniciales que llevan la marca intergubernamental tienden a evolucionar hacia procesos más funcionales que se asemejan al método comunitario, e incluso al método federativo. Esta dinámica del proceso de unión torna difícil su evaluación —necesariamente estática o realista— con más razón cuando se producen tentativas de asimilar la Unión a una categoría existente. Es preciso, pues, admitir que la construcción evolutiva y original que es la Unión Europea se sitúa fuera de las categorías establecidas.

* La traducción del original francés ha estado a cargo de Enrique Martínez Gutiérrez.

Hay que convenir, por tanto, en que la CE y, más tarde, la UE presentan una forma nueva y original de comunidad política en transformación. Una comunidad de Estados, de naciones, de regiones y de municipalidades pero también de organizaciones y de ciudadanos. Desde ahora mismo, aparece como una creación inédita y continua con frecuencia calificada de *sui generis* por los juristas. «Objeto político todavía no identificado» según Jacques Delors, «creación continua» según el calificativo propuesto en el Plan Briand, retomado por Jean Monnet, «sistema político en redes», «federalismo societario» –denominación que yo prefiero– o «federación de naciones o de pueblos europeos» (Denis de Rougemont), todos ellos son términos o conceptos avanzados que dan fe de la presencia de un fenómeno inédito.

El carácter evolutivo y dinámico de la Comunidad tiene su reflejo en la producción impresionante de normas (reglamentos-ley, directivas-ley, decisiones). A lo largo de cuarenta años, la Comunidad, a tejido una red de normas comunes que, en el caso de los Estados, se ha tardado siglos en elaborar. Proyectos e iniciativas con orígenes diversos –Comisión, Consejo, ministros y funcionarios, grupos y personalidades– la mayor parte de las veces formalizados a través de propuestas de la institución comunitaria han sido objeto de consultas, negociaciones y decisiones. De este modo, la integración europea se perfila como uno de los principales motores de la innovación.

La Comunidad y la Unión han conocido múltiples reformas y revisiones fundamentales que han seguido una cadencia poco común en el curso de estos cuatro decenios. Asimismo, se han sucedido las reformas y los nuevos tratados: la CECA, considerada por Robert Schuman como la primera piedra de una federación europea, fue completada a pesar del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y del abandono del proyecto de una Comunidad Política Europea por la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Euratom (CEEA) en 1958. A partir de entonces, la lógica de la integración económica y técnica se adelanta a la empresa política, que pasa a ser tabú. Su progresión, que se corresponde a las necesidades y a la voluntad de los Estados miembros, se confirma y se pone de manifiesto tras el fracaso del Plan Fouchet, propuesta gaullista de una Unión de Estados europeos (1960-1962). Numerosos cambios se producen como consecuencia de las ampliaciones que marcan la evolución del núcleo básico de los Seis: la entrada del Reino Unido, de Irlanda y de Dinamarca en 1973, la adhesión de Grecia en 1980 seguida de la de España y de la de Portugal en 1986; la Comunidad de los Doce pasa a ser una Unión de Quince tras la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995. La dimensión y la complejidad crecen con la integración de nuevos miembros con desigual peso y con tradiciones y estructuras diferentes. Al acentuarse la diversidad se hace más difícil la gobernabilidad del conjunto comunitario.

Paralelamente, se suceden cambios en el plano institucional: la primera elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo tiene lugar en 1979, el Acta Única Europea (1987) amplía los ámbitos de acción comunitarios (por ejemplo el medio ambiente) y mejora el funcionamiento de las instituciones (Consejo Europeo, procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo); en 1993 el Tratado de Maastricht refuerza la integración económica al programar la Unión Económica y

Monetaria (UEM) y la moneda única; al mismo tiempo, aumenta la participación del Parlamento Europeo en proceso de toma de decisiones (cooperación y codecisión con el Consejo) y concede un lugar más importante a la PESC introduciendo a su vez un tercer pilar de asuntos de justicia e interior. El tratado preveía su propia revisión para 1996/1997 que dio lugar al tratado de Amsterdam de 1997. Al aplazar la reforma de las instituciones en la perspectiva de una próxima ampliación, el tratado de Amsterdam tan solo hace avanzar la integración paso a paso. Pero la presión en favor de una ampliación más rápida en unión de los efectos de la crisis de los Balcanes constituyen ambos potentes motores de integración que sobrepasan la más optimista de las previsiones.

Bajo esta perspectiva, el recordar los orígenes cobra un nuevo significado. En efecto, la creación de las Comunidades Europeas se debió no solo a las propuestas de los gobiernos sino a un largo proceso de maduración de las ideas de unión que revestiría diferentes formas de acción política bajo el impulso del Movimiento Europeo, de los dirigentes políticos y económicos así como merced a un núcleo de personalidades entre las cuales se encontraba Jean Monnet. Unos orígenes que adquieren pleno significado hoy, cuando una de las finalidades es el refuerzo de la «Europa de los ciudadanos» o la aproximación de éstos a las instituciones comunitarias ya sea a gracias a la mediación efectuada a través de asociaciones o bien de manera directa bajo las formas de participación, de acceso o de recurso.

El método comunitario concebido y puesto en práctica por Jean Monnet comporta dos técnicas esenciales. Consiste, por un lado, en una progresión por etapas sucesivas que se extienden de un sector a otro hasta englobar los principales sectores, desembocando, de manera casi automática, en la unión política. En este sentido Jean Monnet precisaba que la CECA «marca la dirección en la cual la futura Europa deberá encontrar el camino hacia una Comunidad federal». Este sistema de impulsos sucesivos que debe conducir etapa tras etapa a la Federación europea, se apoya en una técnica llamada de calendario o de plazos fijos de la que pueden ser citados dos ejemplos: las etapas previstas por el Tratado de Roma relativas al perfeccionamiento de la unión aduanera y el plazo para la puesta en marcha de la Política Agrícola Común (PAC). Este método a dado pruebas de su eficacia en materia de integración económica y a marcado el progreso hacia la moneda única. Por el contrario, se ha mostrado limitado en los ámbitos políticos sensibles, de manera singular en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Además, contrariamente a este tipo de previsiones fundadas en un cierto automatismo, la puesta en común de numerosos sectores no ha provocado la instauración de la unión política. Este hecho hace suponer que los sectores económicos y políticos por excelencia, aunque comparten un cierto número de rasgos comunes, obedecen a «leyes» diferentes. No hay más que observar cómo las actuaciones políticas se aplican con frecuencia de manera diferenciada a numerosos ámbitos como el de la economía, lo social, la educación y el medio ambiente así como a la seguridad y a la organización general del sistema político.

El sistema comunitario aparece como una construcción híbrida y compleja. Comprende al mismo tiempo rasgos tomados del sistema internacional, elementos origina-

les y características de un sistema federativo. Su resultado es una mezcla en la que la dosis aportada varía de un sector a otro. Entre los rasgos clásicos se incluyen los procedimientos de reforma o de revisión que limitan sustancialmente el poder de autoadaptación y autodesarrollo del sistema, al exigir el acuerdo unánime de los Estados miembros y, por añadidura, la ratificaciones por vía parlamentaria cuando no por referéndum. Sucede otro tanto con la ampliación de la Unión en la que se reserva no obstante un papel de primer orden a la Comisión, con motivo de la selección y la evaluación de los candidatos, así como en el curso del proceso de negociación. Por otra parte, el procedimiento previsto por el Tratado de Maastricht (artículo O) introduce el dictamen conforme del Parlamento Europeo el cual, de este modo, se convierte en un elemento indispensable a la hora de admitir nuevos miembros.

El surgimiento de un poder europeo da lugar a la creación de instituciones originales encargadas de ciertas funciones que son ejercidas habitualmente por las comunidades políticas. En el contexto de esta perspectiva evolutiva, el enfoque funcional, que no prejuzga sobre la futura forma de la Unión Europea, presenta indudablemente una ventaja sobre una aproximación al Estado, sea este federal o no. Como quiera que sea, si bien el modelo federal o federativo tal y como existe hoy no permite explicar la naturaleza de la Unión Europea o servir de guía para ello, se muestra por el contrario muy útil como experiencia y punto de referencia para la comparación. El método comparativo que con frecuencia se utiliza presenta más de una limitación. En primer lugar, porque el tiempo y los contextos son diferentes. En segundo término, en virtud de la dimensión y de la substancia. Así por ejemplo los Estados Unidos de América, si bien ofrecen algunos aspectos similares tal y como la dimensión demográfica, el mercado y el sistema del Banco Central, acusan al mismo tiempo marcadas diferencias en razón de la ausencia de Estados-nación con fuerte tradición en el ámbito lingüístico y cultural, así como con estructuras y costumbres múltiples. Por lo que respecta a República Federal Alemana cuyo caso, en ocasiones, se trae a colación como ejemplo, presenta una preciosa experiencia en materia de imbricación de los *Länder* en el nivel federal, al igual que en relación con el funcionamiento de sus instituciones. Pero, en contraste con la Unión Europea, multinacional por naturaleza, su organización federal se apoya sobre una comunidad nacional vinculada por lazos de sangre, a diferencia de la ciudadanía francesa o europea. La experiencia de Suiza se aproxima bastante más la proceso de integración europea, aunque no se trate más que de un microcosmos al ser comparada con la dimensión de la Unión, una dimensión que, además, se halla en pleno proceso de crecimiento. La gran diferencia entre la Unión y estos sistemas políticos se fundamenta en el hecho de que continua siendo una comunidad inacabada cuya actividad política se desarrolla principalmente en relación con la substancia económica: comunidad política truncada o federación parcial, la Unión no se aventura más que de forma tímida en los ámbitos políticos por excelencia. De ahí el desequilibrio que persiste en el seno de una Unión, con frecuencia ha sido tachada de gigante económico y adolescente político, a la que actualmente distintas iniciativas y acciones tratan de ver reducida.

Originariamente, la organización del poder en la Comunidad y su reparto entre las principales instituciones se presentaba de la siguiente manera: una comunitaria, la Co-

misión; la otra intergubernamental, el Consejo. Por regla general, la Comisión proponía y el consejo decidía. Pero este tándem desplegaba su actividad y tomaba sus decisiones tras consultar al Parlamento Europeo, bajo un control democrático, así como bajo el control jurídico del Tribunal de Justicia. Este reparto inicial de poderes se vio modificado por el Acta Única Europea, merced a la cual se introdujo el Consejo Europeo, al que se le asigna un papel de orientación e impulso generales, y se otorgó al Parlamento Europeo una participación más directa en el proceso de toma de decisiones. Desde entonces, el Consejo de Ministros adopta numerosas decisiones «en cooperación con el Parlamento Europeo». Este conjunto institucional en plena evolución constituye el embrión de un poder comunitario que el tratado de Maastricht refuerza y dota de una dimensión política al ampliar el recurso a la codecisión. La naturaleza y la realidad del poder comunitario se deja entrever en sus instituciones, así como a través de su proceso de toma de decisiones. Estos son los dos aspectos más reveladores, a los que es preciso añadir los indicadores y actores socio-políticos que se desprenden de las estructuras de los partidos políticos y los grupos de interés, así como de la participación de éstos en el proceso comunitario.

EJEMPLOS DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FEDERATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA

A diferencia de la formación de los Estados, basada con frecuencia en la conquista, la guerra o cualquier otro medio que implique el ejercicio de la fuerza, la Unión Europea reposa sobre la asociación libremente consentida. De este modo cinco años después del final de la guerra mundial, Francia opera un giro de su política respecto a Alemania al renunciar a utilizar sus derechos de Estado victorioso y los medios de dominación a ellos asociados en beneficio de una política de asociación entre iguales, llegando incluso a poner en común los recursos de los dos países en el seno de una Comunidad compuesta por seis miembros. A tal efecto, establecen instituciones comunes las cuales, al tiempo que asumen las principales funciones de una comunidad política en el ámbito económico, garantizan asimismo la autonomía de los Estados miembros y su participación en la toma de decisiones. Estas instituciones comunes están dotadas de poderes efectivos que ejercen de conformidad con la técnica propia de los sistemas federales. Por ejemplo, los reglamentos comunitarios son al mismo tiempo obligatorios y ejecutivos al igual que las sentencias del Tribunal de Justicia, estando su ejecución confiada a los Estados miembros en ausencia de una fuerza pública europea. Se trata de un método en el que se pueden encontrar equivalencias con las experiencias de los Estados federales.

La estructura inacabada de la Unión Europea reproduce de manera pragmática los aspectos federativos en sus formas originales. Merced a esta configuración de tipo federativo, se asegura la indispensable independencia de las instituciones comunitarias tales como la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo, pero también la expresión y la participación de los Estados miembros. Este equilibrio institucional

dinámico, propio de los sistemas federativos, garantiza la *puesta en común de los poderes* que los Estados miembros ya no están en disposición de utilizar de manera separada con la misma eficacia, al tiempo que vela por la *mejor protección de las diferentes identidades* de los Estados miembros. En efecto, el medio siglo de integración europea está ahí para dar testimonio de que la Comunidad Europea no solo no ha afectado a las identidades de las naciones miembros sino que, muy al contrario, las ha salvaguardado de conformidad con el principio general de «la Unión en la diversidad». Todavía más importante resulta el hecho de que ha ofrecido un marco en el que las identidades regionales y locales se expresan y se afirman en el seno de la Unión y de sus miembros sin provocar la desmembración de éstos. En el marco de esta configuración, los Estados se ven sobrepasados por arriba, compartiendo y ejerciendo juntos ciertos poderes «soberanos», al tiempo que se desembarazan de múltiples responsabilidades por abajo gracias a las actividades asumidas por los *Länder*, las regiones o las provincias y, llegado el caso, las comarcas y las entidades locales. De este modo, conforme al principio de subsidiariedad, asistimos a una redistribución de las tareas en función de la dimensión más adecuada. Además, el surgimiento de nuevos espacios de participación tiende a conciliar la exigencia de proximidad de los ciudadanos con el compromiso directo de una acción eficaz. Si bien dicha participación ciudadana tiende a verse incrementada a medida que se mejora en el plano de la proximidad, ésta se torna más difícil de llevar a cabo cuando la distancia entre las instituciones y los ciudadanos aumenta como en el caso de la Unión Europea. De ahí la necesidad de aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos agrandando los canales de acceso y las redes de comunicación.

Otro aspecto institucional de la Unión Europea merece ser destacado: según un principio federativo, la Unión no solamente garantiza el respeto de las comunidades minoritarias o de los Estados pequeños y medianos, sino que además tiende a privilegiarlos. La composición del Consejo y del Parlamento Europeo sirve como prueba de ello. Todos los Estados se hallan presentes en el Consejo. Cuando las decisiones son adoptadas por unanimidad, éstas tienden a garantizar la igualdad entre los Estados miembros con independencia de la diferencia de peso político y económico y prescindiendo del grado de influencia que les caracterice. Sin embargo, incluso cuando las decisiones son adoptadas por mayoría cualificada —regla que tenderá a generalizarse, tal y como se ha puesto de manifiesto en las sucesivas reformas— el reparto de los votos de los Estados miembros tiende a privilegiar y a proteger a los Estados pequeños y medianos.

La mayoría cualificada de 62 votos sobre 87 está ponderada de la manera siguiente: Luxemburgo 2; Finlandia, Dinamarca e Irlanda 3; Suecia y Austria 4; Bélgica, Grecia, Portugal, Holanda 5; España 8; Francia, Italia, RFA, Reino Unido 10. Esta ponderación evita conceder un papel dominante a los países grandes que ni tan siquiera unidos pueden imponer su voluntad en la Unión. Para alcanzar la mayoría cualificada necesitan el apoyo de algunos miembros pequeños y medianos. El peso de los Estados pequeños y medianos se acentúa cuando se exige el recurso a la unanimidad para algunas decisiones fundamentales (ejemplos: Unión Económica y Monetaria, armonización de la fiscalidad, PESC).

La ampliación de la Unión Europea a veintiún miembros y, más tarde, a veintiocho planteará el problema de la posibilidad de colocar en minoría a los cinco Estados miembros grandes merced al aumento de Estados pequeños y medianos. Una situación que al romper el equilibrio actual en beneficio de éstos, exigirá bien una nueva ponderación, bien una doble mayoría que tenga en cuenta a los Estados y a sus poblaciones. Sea cual fuere la solución finalmente adoptada, no dejará de mantener la representación reforzada de los Estados pequeños y medianos, preservando a un tiempo el equilibrio con los Estados grandes de manera que la capacidad funcional del Consejo de Ministros quede garantizada.

El Parlamento Europeo presenta también una representación reforzada de los Estados pequeños y medianos. Contrastando con los seis diputados de Luxemburgo, que tiene una población de menos de cuatrocientos mil, la Alemania reunificada, con más de ochenta millones, está representada por noventa y nueve diputados. Por su parte, Francia, Italia y Reino Unido (con una población alrededor de sesenta millones cada una) cuentan con ochenta y siete diputados cada uno en comparación con Grecia, Bélgica y Portugal que con una población de diez millones, respectivamente, tienen veinticinco diputados.

Estas características federativas de la Unión se ven redobladas gracias a la ampliación, ciertamente todavía insuficiente pero real, de su dimensión democrática. La participación del Parlamento Europeo se desarrolla gracias a varios factores: su elección directa, un creciente control del presupuesto comunitario y su cooperación en el proceso legislativo en el marco del Acta Única y el poder de codecisión previsto por los Tratados de Maastricht y Amsterdam. A medida que su papel crece, los partidos políticos tienden a tomar parte más activamente en el proceso de unión. Limitados inicialmente a la actividad de sus grupos parlamentarios en el Parlamento europeo, los partidos que pertenecen a las tres grandes familias políticas europeas (socialista, demócrata-cristiana y liberal) han creado federaciones de partidos. Aunque todavía embrionarias, estas federaciones tienen varias características en común con los partidos suizos cuyos miembros cantonales constituyen la base sobre la que se desarrolla su actividad principal. La diversidad nacional o cantonal que se expresa en el seno de las uniones de partidos se dibuja sobre un trasfondo federal.

En su conjunto, se advierte un refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo bajo el impulso de su presidente, José María Gil-Robles, tanto de sus funciones legislativas y de control político como de sus intervenciones en un número creciente de ámbitos en la Unión Europea. Además de la extensión de la codecisión, el Parlamento Europeo ha comenzado a aplicar el procedimiento denominado de *dictamen conforme* para la adopción de sanciones en el caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales. Esta progresión se ha visto acompañada por una simplificación de los procedimientos parlamentarios que se limitan a partir de ahora a tres formas: la consulta, la codecisión y el dictamen conforme. Al mismo tiempo, la segunda lectura, que al enfrentar a Parlamento Europeo y al Consejo —con exclusión de la Comisión, reducida a jugar un papel secundario tal y como corresponde a un ejecutivo— mantenía una cierta asimetría a favor del Consejo, ha sido suprimida. El Parlamento Europeo

aparece, por tanto, en un plano de igualdad con el Consejo. De este modo se perfila y se reafirma un poder legislativo bicameral, el cual, al asegurar la doble representación de los Estados miembros y de los pueblos de la Unión, se compromete de forma más resuelta en la vía del federalismo europeo. Finalmente, el Tratado de Amsterdam incorpora la práctica según la cual el Parlamento Europeo tenía la costumbre de aprobar la elección de un presidente de la Comisión designado por el Consejo Europeo. Desde ahora, esta práctica constituirá la regla, confirmando el papel del Parlamento Europeo en el nombramiento del presidente y de los miembros de la Comisión, bajo la forma de un poder de investidura. Esta innovación que hace intervenir al Parlamento Europeo desde el inicio del proceso de nombramiento del presidente cobra todo su significado a la vista del refuerzo del papel de líder político del presidente de la Comisión. Estamos ante un ejemplo más de la forma a través de la cual el Parlamento Europeo extiende su autoridad: el proceso de democratización gradual prosigue su camino hacia una nueva forma de federalismo parlamentario.

El mejor indicador en lo que se refiere al control político ejercido por el Parlamento Europeo, ha venido dada por la dimisión colectiva de la Comisión Santer. La crisis más grave en la historia de la Comisión ha sacado a la luz ciertos aspectos institucionales y administrativos de la Unión Europea. En primer término, esta crisis ha puesto de manifiesto la eficacia del control parlamentario y, en concreto, del arma que supone la moción de censura que provocó la dimisión de la Comisión Santer el 17 de marzo de 1999. Una dimisión que pone de relieve el sentido de la responsabilidad de los miembros del ejecutivo y el respeto de las reglas de base que rigen la vida pública en el seno de la Unión Europea.

El comité de expertos independientes ha examinado casos de fraude, de mala gestión o de nepotismo descubiertos a raíz de los debates parlamentarios. En su conjunto, los comisarios argumentaron el hecho de que no estaban informados, admitiendo al mismo tiempo que no ejercían un control pleno sobre sus servicios. De este modo, según el Comité, la separación entre la responsabilidad política de los Comisarios al adoptar decisiones políticas y la responsabilidad administrativa del director general y de los servicios para la puesta en práctica de las políticas, no debería ser invocada de manera excesiva. En última instancia, la Comisión y sus miembros asumen una responsabilidad general, tanto política como de gestión directa, que ha aumentado considerablemente a partir de los años noventa. Así, en el marco de esta responsabilidad general, parece esencial que la Comisión conserve y desarrolle su papel de núcleo de reflexión y de propuesta, dotándose al mismo tiempo de medios de control sobre la gestión que procede de sus servicios.

Por otra parte, las conclusiones del comité destacan el hecho de que las irregularidades detectadas no presentan un carácter demasiado grave, tratándose más bien de errores de gestión (turismo), de ciertas irregularidades, de conflictos de intereses, de una falta de control o de personal irregularmente empleado así como de retrasos a la hora de poner en práctica las decisiones del Comisario responsable. La discordancia entre los objetivos asignados a la Comisión, en el marco de una nueva política decidida por el Consejo y el Parlamento Europeo a propuesta de la Comisión, y los medios que

ésta ha empleado al servicio de dicha nueva política se encuentran en el origen de las dificultades advertidas en cada uno de los expedientes.

De manera más general, el fenómeno de la falta de efectivos que explica la necesidad de delegar responsabilidades del sector público en consultores externos, puede serle reprochado a la Comisión, según el Comité, en la medida en que ésta se trata de un colegio. En el mismo orden de ideas, el recurso a la asistencia externa (oficinas de asistencia técnica y otros) constituye la prueba de que la Comisión no ha tomado la iniciativa de adaptar sus recursos humanos (desdoblamiento, provisión de plazas vacantes) para asegurar la adecuación entre los objetivos y los medios.

La filosofía del Comité se caracteriza por una gran prudencia que se conjuga mal con el desarrollo dinámico de la Unión y de su acción innovadora. En general, el lanzamiento de nuevos programas políticamente importantes lleva consigo riesgos que tienden a disminuir en la medida en que estas nuevas actividades aportan la prueba concreta de su eficacia. En relación con el conjunto de tareas y de obras desarrolladas, los errores de gestión parecen marginales pero no dejan por ello de plantear cuestiones de principio, en la línea de la preocupación por mejorar la capacidad de gestión y de control. Por otra parte, resulta esencial recordar que en la totalidad de los casos investigados, incluido el caso de favoritismo, el Comité no ha encontrado casos en los cuales un comisario estuviera directa y personalmente implicado en actividades fraudulentas. No ha habido enriquecimiento personal y la integridad de los comisarios no ha sido puesta en duda.

Durante la crisis, la Comisión ha adoptado un código de buena conducta: los comisarios no pueden ejercer ninguna actividad profesional y si ostentan el derecho de desempeñar funciones en los órganos directivos de los partidos políticos, no pueden ejercer ningún cargo electo, ni siquiera a nivel local. Si bien son libres de aceptar funciones honoríficas (en los ámbitos artísticos, caritativos, de enseñanza o en fundaciones) deben velar por que estas no puedan en ningún caso llevar consigo el más mínimo riesgo de conflicto de intereses. Deben, además, establecer una declaración de intereses financieros que se extienden al conjunto de las participaciones mantenidas por el conjunto del comisario.

De alcance más amplio se encuentra la advertencia de que los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad constituyen la propia base de la democracia y los instrumentos que le permiten funcionar normalmente. «La publicidad y la transparencia implican que el proceso de toma de decisiones, a todos los niveles, será tan accesible a la opinión pública como sea posible y responsable ante ésta». Ello significa que las razones en virtud de las cuales las decisiones se adoptan o no se hacen públicas y que quienes toman las decisiones asumen la responsabilidad y están dispuestos a aceptar las consecuencias a título personal si posteriormente se demuestra que tales decisiones no iban en el buen sentido». El Comité ha tomado en consideración las dificultades y los nuevos desafíos que la Comisión debe abordar: la preparación de las sucesivas ampliaciones, las crisis humanitarias y el problema de los refugiados o la crisis de las «vacas locas», sin contar con la introducción del euro y la puesta a punto de Agenda 2000.

Es preciso señalar que los hechos que se imputan a ciertos comisarios no revisten en sí mucha gravedad y no tendrían, con toda probabilidad, como consecuencia la dimisión de un gobierno en los Estados miembros. Sin embargo esta dimisión colectiva aporta la prueba, si ello fuera necesario, de que la Comisión europea, con frecuencia objeto de fuertes críticas, debe quedar por encima de toda sospecha. Finalmente, la dimisión de la Comisión subraya su responsabilidad política colectiva, una responsabilidad que, ligeramente matizada y modulada por los poderes de apreciación de casos individuales concedidos al presidente Prodi, habrá de ser el distintivo esencial de la nueva Comisión. Ésta deberá, por su parte, precisar unas reglas de conducta que correspondan a las normas más rigurosas en vigor en las administraciones públicas.

A diferencia de la situación actual, en la que el liderazgo del presidente de la Comisión dependía principalmente de su personalidad, las nuevas disposiciones consolidan su posición de líder, precisando que la Comisión trabaja bajo la dirección política de su presidente, el cual, además, según una declaración de la conferencia intergubernamental, dispone de un poder que le habilita a modificar y a redistribuir las carteras y a organizar sus servicios, tarea que el Presidente Prodi está llevando a cabo. Este incremento de los poderes oficiales del presidente de la Comisión cobra todo su significado a la luz de su participación en el seno de la más alta instancia, que es el Consejo Europeo. Además, el campo de acción de la Comisión y su derecho exclusivo de propuesta formal se han extendido en la misma medida que lo ha hecho la comunitarización de los antiguos ámbitos de cooperación intergubernamental. Por otro lado, la Comisión tiene desde ahora la capacidad de iniciativa junto con los Estados miembros en el campo de la cooperación policial y penal, ámbito que escapaba, hasta hoy, al ejército de su derecho de iniciativa.

Los progresos a los que se ha hecho referencia ponen de manifiesto la autoridad de que goza la Comisión respecto a la mayoría de los Estados miembros. En el curso de estos largos años de actividad, a pesar de los altibajos que ha experimentado, ésta ha sabido imponerse por sus propuestas en su condición de intérprete objetivo del interés europeo y ha consolidado su autoridad merced a su competencia y su eficacia.

No obstante, su independencia y su objetividad contrastan con ciertas percepciones e interpretaciones, de las que se ha hecho eco la prensa, en virtud de las cuales se ha tendido a asimilarla a una institución compuesta por representantes de los gobiernos. Las divergencias entre los Estados miembros a este respecto han contribuido no poco a tornar imposible la adopción de una solución eficaz en lo que al número de miembros de la Comisión se refiere. Distante de la propuesta francesa de consistente en reducir su número a diez y en la imposibilidad de aproximar las posiciones, muy alejadas, de los Quince, la conferencia intergubernamental ha tenido que contentarse con esbozar ciertas líneas de orientación, aplazando la cuestión a una conferencia prevista para al menos un año antes de la ampliación a más de veinte Estados. Esta obligación preprogramada impone una interdependencia estrecha entre varias soluciones que hacen referencia en particular a la composición de la Comisión y a la ponderación de votos en el Consejo. Problemas cuya solución se orienta a asegurar el buen funcionamiento de las instituciones de la Unión ampliada.

Por lo que respecta al Consejo Europeo, éste se perfila —de hecho y de derecho— como la institución clave en los ámbitos más sensibles y altamente políticos tales como la coordinación de las políticas económicas y la definición de las orientaciones estratégicas de política exterior. Aquí también queda mucho por avanzar en relación con su capacidad de decisión y su método de trabajo. Esta especie de Presidencia colegiada de la Unión de tipo intergubernamental funciona por el momento de una manera pragmática en la que, a falta de reglas y procedimientos más precisos, otorga un papel predominante a los grandes Estados miembros. Esto sucede en particular en el ámbito de la PESC en la que el consenso es con frecuencia impuesto por un núcleo compuesto por grandes países.

PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Desde los orígenes de la integración europea y a pesar de las resoluciones del Congreso de La Haya de 1948 sobre los principios democráticos y los derechos del hombre recogidos en la Carta del Consejo de Europa, la teoría de la integración tal y como fuera elaborada por K.W. Deutsch y E.B. Haas se centró principalmente sobre los procesos y el enfoque sistémico. De este modo, el enfoque federativo más global implicaba un aspecto de valores fundamentales que tendían a afirmarse de manera gradual a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia hasta su pleno reconocimiento formal por el Tratado de Amsterdam. En este ámbito, durante tanto tiempo olvidado, amsterdam supone un progreso substancial que, más allá de los aspectos sistémicos del proceso, colocan a la Unión en una vía federativa fundada sobre los valores y los principios democráticos.

El principio federalista de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros que, sin excepción, están obligados a practicar los principios democráticos, se inscribe en la lógica de la subsidiariedad. Así, está claramente enunciado que sólo los Estados europeos que respeten los derechos humanos y los principios democráticos pueden ser admitidos como miembros de la Comunidad. El Tratado de Maastricht impone expresamente dichas condiciones. Además, por su referencia al Consejo de Europa y a la Convención de Derechos Humanos, el Tratado de la Unión Europea atribuye una gran responsabilidad al Consejo de Europa que está llamado a pronunciarse sobre la calidad democrática de los Estados candidatos. En efecto, admitiendo en su seno a algunos Estados de Europa del Este, les reconoce oficialmente su carácter democrático y les da paso, por consiguiente, a la antecámara de la Comunidad Europea. Esta exigencia de democracia nos recuerda los preceptos de Emmanuel Kant. En su obra sobre la *Paz perpetua*, una de las condiciones *sine qua non* de la existencia de una comunidad de paz era la homogeneidad de los regímenes políticos de los Estados miembros.

A su vez, el tratado de Amsterdam confirma esta orientación fundamental: Los derechos y principios fundamentales comunes a los Estados miembros constituyen el fundamento de la Unión: los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas, así como el Estado de Derecho. Trece años des-

pués del Proyecto de Tratado de la Unión adoptado por el Parlamento Europeo con el impulso de Altiero Spinelli, el Tratado de Amsterdam instituye un mecanismo de sanciones contra un Estado que viole estos principios. Es importante notar que esta decisión corresponde al Consejo en su nivel más alto, tras el dictamen conforme del Parlamento Europeo. Estas disposiciones innovadoras prevén *sanciones* que aplican a los Estados miembros, constituyendo de manera clara explícita una condición *sine que non* de toda candidatura de un Estado europeo.

Los derechos de las personas y de los ciudadanos se han visto reforzados y los procedimientos para promoverlos y aplicarlos han sido institucionalizados. La progresiva puesta en marcha de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia se ha convertido en una obligación concreta. En razón del patente fracaso del tercer pilar, la demanda existente, discreta pero fuerte, ha sido tomada en consideración por el nuevo Tratado. La comunitarización de este sector alcanza tanto a las fronteras interiores y exteriores y a las políticas de visados, de asilo e inmigración como a la cooperación judicial en materia civil. En todos estos ámbitos, los resultados han ido más allá de las previsiones. A pesar de alguna resistencia, la cooperación intergubernamental, que se ha mostrado impotente, ha dado paso al método comunitario: uso de directivas o reglamentos en lugar de convenios, instauración del control judicial por el Tribunal de Justicia e introducción de un derecho de propuesta de la Comisión que se pondrá en marcha tras un período de cinco años, sustituyendo a la iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión.

Otra innovación consiste en que el Consejo tiene la facultad de tomar medidas por unanimidad a propuesta de la Comisión con el objeto de *combatir cualquier discriminación* basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las creencias, una minusvalía, la edad o la orientación sexual. Estas garantías contra la discriminación pretenden sacar enseñanzas de ciertos conflictos nacionales o étnicos, así como satisfacer las demandas de los ciudadanos. Más de una de ellas encuentra su prolongación en disposiciones del Tratado, en especial aquellas relativas a la lucha contra la exclusión social o a la igualdad de oportunidades y de trato de mujeres y hombres inscritas en el capítulo de la política social. Se trata de un conjunto de elementos que ponen de manifiesto, aunque de modo fragmentario, la existencia de un *modelo europeo de sociedad* distinto al de América o el de Asia. Además la transparencia posibilita un acceso más amplio para los ciudadanos y sus asociaciones a los documentos de las instituciones. De este modo, se ve confirmado el derecho de acceso al Parlamento Europeo y previsto el principio de apertura por lo que a los documentos del Consejo y de la Comisión respecta. Para la mayoría de los Estados miembros, con excepción de ciertos países nórdicos, se admite la distinción entre las decisiones legislativas abiertas, y las decisiones ejecutivas, en principio, cerradas. Ahora bien el Consejo ejerce a la vez funciones legislativas y funciones ejecutivas: Las primeras, que comparte las más de las veces con el Parlamento Europeo, estarán, en general, abiertas a los ciudadanos. El conjunto de estas medidas aspira a reducir la distancia entre las instituciones europeas y los ciudadanos y sus asociaciones.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La misma intención se advierte en el protocolo que tiene por objeto poner en práctica el principio de subsidiariedad, uno de los principios de base del federalismo cuya aplicación generalizada con frecuencia pasa inadvertida. En efecto, este principio se halla inscrito en el reparto de poderes en diversos niveles, circunstancia que constituye un rasgo distintivo de los sistemas federativos. Las precisiones que aporta este protocolo tratan de dar una forma en mayor medida jurídica a este principio, sin por ello dejar de tener efectos pedagógicos, en particular para aquellos Estados miembros que no incluyen entre sus costumbres prácticas federativas. De hecho, se trata de un aprendizaje en común de la atribución y del ejercicio de los poderes en los niveles de la Unión, de los Estados miembros, así como de las regiones, ciudades y colectividades locales. El propio principio de subsidiariedad puede ser útil en el reparto de funciones entre los sectores público y privado. De este modo, en razón de algunas innovaciones que han pasado prácticamente inadvertidas, el Tratado de Amsterdam contribuye a enriquecer más de un aspecto substancial de la Unión Europea.

Hecho extraño en la historia de un principio, la subsidiariedad ha conseguido un apoyo casi unánime. Esta sorprendente unanimidad se explica por el alcance general del principio que permite a cada cual atribuirle un sentido propio. Así, en el ámbito europeo, este principio de inspiración federalista puede expresar dos preocupaciones opuestas: según algunos, puede constituir una barrera protectora de los poderes de los Estados miembros o de las regiones; al contrario, según otros, puede permitir ampliar los campos de las competencias de la Unión y fortalecer sus poderes especialmente por la preocupación por la eficacia y el interés común.

En la integración europea, el principio de subsidiariedad se inscribe en la finalidad de la Comunidad y de la Unión en formación. Permitiendo evitar los excesos inútiles, aspira a optimizar el reparto de poderes en el espacio comunitario y a facilitar la realización de nuevas tareas que sobrepasan la capacidad de los Estados tomados de forma aislada. Este reparto está en función de los objetivos que los Estados miembros se proponen alcanzar por medio de la Unión Europea. En efecto, asignar objetivos a un Estado o a una comunidad de Estados es un acto constitutivo, político por excelencia. En la segunda fase, la cuestión que se plantea es la de saber cómo repartir, en función de las ventajas comparativas, las tareas y los poderes entre diversas instituciones y a diversos niveles de las estructuras de autoridad. Este paso supone una evaluación de las ventajas comparativas teniendo en cuenta el reparto de los valores y de las prioridades en una sociedad. Desde esta óptica, la aplicación del principio de subsidiariedad se apoya en la evaluación de las ventajas comparativas, que ofrece una base más objetiva a la atribución de las labores y a la distribución de los poderes. En este estadio también, se trata sin embargo de un acto eminentemente político.

Mientras que en un Estado federal la estructura y el reparto de los poderes están claramente definidos y no son modificados más que a través de retoques, la Unión Europea se caracteriza por un proceso y una estructura en pleno desarrollo cuyas formas inéditas están lejos de ser definitivas. Bien al contrario, la búsqueda de nuevas

fórmulas de organización comunitarias es el símbolo principal del proceso de integración. En efecto, el proceso de «creación continua», según la expresión de los padres fundadores, no se deja encerrar en un molde rígido. De ahí el método llamado *Monnet* que consiste en definir los objetivos, las orientaciones y los plazos, dejando las tareas de elaboración y de ejecución de las normas a las instituciones comunes.

FEDERALIZACIÓN DE LOS ESTADOS Y REGIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN

La evolución observada en los países de la Unión se orienta en conjunto hacia formas de organización sino siempre o ya federativas, sí al menos más regionales o descentralizadas. La tendencia general ya no es al fortalecimiento del poder central nacional sino al completo desarrollo de los potenciales regionales.

Por su peso, su estructura y su experiencia federalista, la RFA asume una posición central en la evolución de la Unión Europea. Su influencia se ejerce en el sentido del federalismo y refuerza las tendencias iniciadas más arriba. Aporta la prueba, si ello fuera necesario, de la eficacia del método y la organización federalistas, pero también su apoyo a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. La RFA da ejemplo de su aplicación: con ocasión de la ratificación del Acta Única, los *Länder* institucionalizaron –bajo la forma de un acuerdo con el gobierno federal– su participación en el proceso comunitario. Afirmando sus competencias en el plano nacional, establecieron representaciones en el entorno de la Unión Europea en Bruselas con el fin de hacerse oír directamente en el plano comunitario. El proceso de regionalización y de federación se despliega gradualmente en el interior de los países miembros de la Unión. De hecho, un segundo Estado miembro evoluciona de forma original hacia una estructura federal: Bélgica que, habiendo evitado la fragmentación aporta su apoyo al «partido federal» en la Unión europea junto con Austria.

La política regional de la Comunidad Europea se apoya y prolonga en la regionalización que ponen en práctica varios Estados miembros. Así, a lo largo de los años, Italia ha visto asentarse sus provincias hasta convertirse en verdaderos poderes políticos y económicos. Más recientemente, las regiones han conocido en España una rápida expansión y son ya espacios políticos, centros de desarrollo económico y cultural. Otros Francia mismo, típico ejemplo de Estado centralizado, ha sucumbido a esta tendencia y evolucionado hacia una regionalización que de económica se va convirtiendo en cada vez más política. Son otros tantos signos de la lenta marcha hacia el federalismo edificado ahora conjuntamente sobre los Estados miembros y sobre las regiones. Surge así en el interior de la Unión europea la *Europa de las Regiones*, preconizada por Denis de Rougemont: movimientos paralelos y concomitantes, de los que uno tiene como objetivo la creación de una *Federación Europea*, y el otro hacer surgir las *potencialidades regionales* y las riquezas locales en el interior de la Unión Europea y en sus Estados miembros. Es el principio de subsidiariedad el que se inscribe en los hechos en distintos niveles de la Unión Europea.

El *Comité de las Regiones* institucionaliza la consulta de las regiones, de las ciudades y colectividades locales. Sin pretender ser un Senado de las Regiones como lo habían propuesto los *Länder*, el Comité tiene una vocación política –a pesar de la disparidad de las regiones y otros de sus miembros– por el mismo hecho de que sus miembros son representantes electos. Su actuación tiende a confirmar su vocación a formular opiniones de carácter político general y a ejercer el papel de un organismo porta voz de las diversidades regionales, urbanas y locales en el seno de la Unión. Se trata de una evolución que permitiría reducir la distancia entre regiones y distintas colectividades locales, y las instituciones de la Unión. La búsqueda de un federalismo europeo original se halla abierta.

UN PILAR FEDERAL: EL BCE Y EL EURO

El tratado de Maastricht arranca el proceso, en principio irreversible, de la puesta en común de uno de los atributos esenciales de la soberanía nacional, la moneda única, símbolo exclusivo del soberano. La moneda única a la escala total del reino instaurado por Luis IX rindió un gran servicio a la unidad francesa. Otro tanto ocurrió con la formación de Estados federales y de Estados-naciones. A diferencia de experiencias anteriores en las que la unidad política precedió a la instauración de la moneda única, la unión monetaria europea en ausencia de una unión política. Es el proceso federativo a la inversa. Por el contrario, la unión económica y monetaria, objetivo fundamental de la integración económica, se inscribe en la prolongación lógica del mercado único, ilustrando de este modo no solo el efecto de engranaje sino también el salto cualitativo dado por el tratado de Maastricht, así como el método Jean Monnet y el papel de núcleo federador puesto de relieve por K.W. Deutsch desde 1957. La creación del sistema europeo de Bancos Centrales (SEBC) del Banco Central Europeo (BCE) y de la moneda única abre una nueva etapa de la integración europea a través de la puesta en común de soberanías monetarias de once Estados miembros que forman de este modo una especie de vanguardia tendente a llevar tras su estela a los otros cuatro Estados miembros. El conjunto de objetivos y de criterios, de reglas y de innovaciones institucionales ponen de manifiesto de manera concreta la vocación federal de la Unión Europea.

Inspirándose en el modelo federal de la *Federal Reserve* americana y de la presencia más próxima de la *Deutsche Bundesbank*, el BCE está dotado de una amplia autonomía de conformidad con el principio de independencia de los institutos monetarios. De este modo, el Banco de Francia, tradicionalmente más próximo a las autoridades políticas, ha tenido que adoptar un nuevo estatuto que incluye el respeto al principio de independencia. Tanto las instituciones y los órganos comunitarios como los gobiernos se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influenciar a los miembros de los órganos de decisión del BCE o de los bancos centrales nacionales en el cumplimiento de su misión. Al tiempo que persigue el objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios, el BCE contribuye con su apoyo al sostenimiento de las polí-

ticas económicas generales de la Unión así como a la realización de sus objetivos. Ello no impide que, a diferencia de los bancos centrales, el BCE forme parte de un sistema político parcial e inacabado, caracterizado por el desequilibrio persistente entre integración económica e integración política. El sistema europeo está dirigido por los órganos de decisión del BCE, el consejo de gobernadores y un directorio cuya responsabilidad no está claramente definida.

La irrupción del euro producirá efectos graduales a la vez potentes y continuos. Desde 1999, el euro ha comenzado a invadir la vida cotidiana de los europeos al igual que el mercado mundial, provocando una toma de conciencia de la identidad europea tanto en el interior como en el exterior de la Unión. Con el euro, un nuevo umbral ha sido franqueado: partes importantes de las soberanías nacionales han sido puestas en común, formando un pilar federal en la construcción europea. La moneda europea —signo tangible de la voluntad política común— va a remover los cimientos del sector bancario y financiero en Europa. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que su efecto será incommensurable sobre los operadores financieros y económicos, tanto sobre los bancos centrales y los gobiernos como sobre los particulares.

LA EUROSFERA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIOECONÓMICOS

El surgimiento de un poder político y económico en el plano europeo se encuentra en el origen de la aparición de grupos de interés comunitario y de la eurosfera. Múltiples redes se han tejido en torno a los centros de decisión de la Unión y estructuras informales de tipo federativo se han constituido formando el fundamento social de la integración europea, a la vez común y diversificado. El impacto del poder comunitario, que tiende a crecer y a diversificarse ya suscitado el desarrollo de grupos socioeconómicos, de distintos *lobbies* y de un número impresionante de expertos y de consejeros, evaluado en unos diez mil. Desde los primeros años de funcionamiento de la Comunidad Europea, la Comisión ha tomado por costumbre consultar a los medios especializados y organizados a nivel europeo cada vez que ha de elaborar propuestas o adoptar decisiones. El recurso a una amplia consulta le proporciona datos y conocimientos de diversa índole, ofreciéndole al mismo tiempo una imagen más nítida del reparto de fuerzas e intereses. Este diálogo permite a la Comisión asegurarse el apoyo de grupos socioeconómicos. Por su parte, ella misma les abre puertas que les permiten maximizar su influencia.

La importancia de estos intercambios se traduce en el número de organizaciones profesionales europeas —alrededor de seiscientas— de las cuales son miembros las organizaciones y las empresas nacionales. Establecidas en Bruselas en la proximidad de las instituciones comunitarias, los *lobbies* y el personal al servicio de los mismos se benefician de la proximidad de las fuentes de información y de los centros de decisión así como de las relaciones personales. Durante mucho tiempo, hasta que el Parlamento Europeo obtuvo más poder de codecisión, la Comisión fue su principal, por no decir único, objetivo. Ciertamente, a pesar de que existen numerosos ejemplos de influencia

en ciertos sectores técnicos y de ámbito restringido, el peso de estos actores continúa siendo marginal en lo que se refiere a las cuestiones globales y políticas. Vectores de información y de ideas, portavoces e intermediarios de los intereses de sectores y de grupos de ciudadanos, asumen no obstante una forma de representación y de participación especializada.

Además, la Comunidad se ha rodeado de múltiples redes de dirigentes europeos. Los dirigentes nacionales de los gobiernos y de las administraciones, así como los de las empresas y las organizaciones profesionales que ejercen responsabilidades relativas a las cuestiones europeas. A medida que se amplía, la «eurosfera» engloba tanto a los representantes multinacionales en Bruselas como a sus homólogos en la sede de origen y en las sucursales.

El impacto de la Comunidad no se queda ahí, sino que alcanza a otros sectores tales como el de los medios de comunicación o el entorno científico, educativo y cultural. Estos círculos, organizados en redes, se comunican continuamente a través de medios electrónicos sin que por ello haya disminuido la intensidad de las reuniones o los contactos personales que crean lazos de confianza. Así, poco a poco, se forman redes y grupos sociales que reproducen en gran medida las estructuras y los centros comunitarios que ellos tratan de influenciar.

EL TALÓN DE AQUILES DE LA UNIÓN: LA PESC

A pesar de los progresos realizados paso a paso por el tratado de Maastricht y continuados en el tratado de Amsterdam, la PESC se halla expuesta a los efectos de un doble pecado original: forma parte de un núcleo duro de la soberanía y, por añadidura, su dimensión defensiva está imbricada en la OTAN bajo la dominación americana. De este modo, la Unión se encuentra dividida entre dos polos, autonomía e identidad europea por una parte y subordinación a la OTAN, por otra. Estos dos polos encarnan dos visiones y dos estrategias de las cuales una se aproxima a la política de ampliación, de asociación y de desarrollo que persigue la Unión y otra a una política de alianza militar, de modernización de armamento, de coacción y de sanción. Una está fundada en la filosofía de la asociación y del desarrollo en común al ejemplo de la Comunidad Europea y del tándem franco-alemán, otra reposa sobre el recurso a la fuerza, llegado el caso, armada bajo la égida de los Estados Unidos. Este dilema, que existe desde los orígenes de la Comunidad Europea y que el general de Gaulle enunció en su día en términos claros, encontró su justificación durante la guerra fría cuando Europa occidental, amenazada y frágil, contaba con la protección de los Estados Unidos. Una vez desaparecida la amenaza soviética, resulta paradójico ver perpetuarse, incluso reforzarse, este estado de dependencia de la Unión Europea que la guerra contra Yugoslavia a puesto al descubierto. A la recobrada autonomía en el ámbito económico, comercial y monetario corresponde una voluntad vacilante por parte de la Unión de afirmar la identidad europea en el ámbito de la política exterior, de seguridad y de defensa. Por tanto, a la luz de las experiencias recientes en la Europa del sudeste y en sus relaciones

con Rusia y la Comunidad de Estados Independientes, es preciso admitir que la visión entre la política de una superpotencia global y la política de una naciente potencia regional no son necesariamente compatibles. Tanto más cuanto que la superpotencia cuenta además con la ventaja de la distancia respecto a los conflictos intraeuropeos, mientras que la Unión no puede evadir sus responsabilidades en Europa. De ahí también su búsqueda de una paz duradera no tanto por medios militares y por el uso de la fuerza como por la vía de asociaciones a la obra común del desarrollo político-económico. En estas condiciones, la Unión está llamada a otorgar prioridad a las acciones positivas y de mantenimiento de la paz así como a una estrategia preventiva de cara a los conflictos, sin por ello excluir las acciones de disuasión, incluso de injerencia, merced a una fuerza de intervención común.

Bajo esta perspectiva, varias innovaciones contenidas en el tratado de Amsterdam como en la orientaciones de los Consejos europeos de Colonia (junio 1999) y de Helsinki (diciembre 1999) retienen nuestra atención. Así por ejemplo, el tratado de Amsterdam ha introducido la abstención constructiva para evitar la parálisis a falta de unanimidad. A su vez, el Consejo Europeo además de definir los principios y las orientaciones generales decide estrategias comunes. En este marco, el Consejo de ministros tienen la facultad de adoptar posiciones y acciones comunes por mayoría cualificada. Además el tratado crea una Unidad de planificación y de alerta rápida bajo la responsabilidad del Secretario general quien asume al mismo tiempo el papel de Alto Representante de la Unión, función que ha sido confiada al D. Javier Solana (ex-Secretario general de la OTAN). Por último, el tratado confirma que la Unión Europea Occidental forma parte integrante del desarrollo de la Unión y que tiene a su cargo las misiones llamadas de Petersberg¹. A pesar de estos progresos, el capítulo de la PESC continua en el ámbito de la cooperación intergubernamental.

Este sistema europeo en formación ha sido puesto a prueba con ocasión de la guerra de Yugoslavia. Sin entrar en los detalles del conflicto —que ya han sido tratados por mí en otro lugar— podemos preguntarnos por la lección que la Unión Europea debe extraer. A pesar de la utilización masiva de la fuerza armada, los resultados no parecen corresponderse con los motivos y con los fines que han servido para justificar esta intervención contraria a los estatutos de la ONU y de la OTAN, organización defensiva, así como violando las Convenciones de Ginebra que protegen a los civiles y las infraestructuras no militares. El objetivo, con frecuencia evocado, era el de garantizar los derechos humanos, preservar un Kosovo multinacional y contribuir a establecer un sistema democrático basado en la economía de mercado. Con independencia del coste exorbitante de la acción militar, del mantenimiento de la paz a través de la presencia de fuerzas armadas y del coste de la reconstrucción, el hecho es que Kosovo ha pasado a ser étnicamente homogéneo con apenas algunas excepciones menores y que la violencia reina allí incluso entre las facciones del UCK y los moderados de Rugova. Por otra parte, esta guerra no ha permitido —a pesar de las consecuencias desastrosas para la

¹ Misiones humanitarias de evacuación, de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis y de restablecimiento de la paz.

economía yugoslava— liberar al pueblo serbio de la influencia de Milosevic. La principal víctima de los bombardeos y de las sanciones es el pueblo y no los dirigentes. Ante la constatación de tales circunstancias, es legítimo preguntarse por la validez y la eficacia de los medios utilizados teniendo en cuenta la experiencia y la finalidad de la Unión Europea. Ésta no se ha mostrado como un socio en el seno de la OTAN sino como un mero comparsa. Y lo que es aún peor, la Unión, principal proveedora de ayuda a la reconstrucción, se halla lejos de ser la primera a la hora de adoptar las decisiones. Por lo tanto, el punto fundamental se encuentra en la necesidad de dotar a la Unión de una autonomía real de decisión así como de una capacidad de prevención y de intervención. Los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki se han comprometido en este sentido al reafirmar la voluntad de autonomía de decisión y al prever la constitución de una fuerza de intervención de cincuenta a sesenta mil personas, así como a la creación de instrumentos de prevención y de gestión de guerras y conflictos civiles. Un nuevo umbral deberá ser franqueado para la puesta en común de los recursos necesarios para el ejercicio de ciertos poderes soberanos en materia de política exterior y de seguridad común.

Otro aspecto que ha pasado desapercibido hace referencia a los cambios operados en lo que se refiere a la ampliación y a la política de partenariado. El Consejo Europeo de Colonia ha insistido sobre el estrechamiento de los lazos con Rusia, lazos que se han visto distendidos tras la crisis de Kosovo. A su vez, el Consejo Europeo de Helsinki se ha preocupado por el funcionamiento del partenariado con Ucrania, pero más allá de la incursión realizada en materia de seguridad, este último Consejo Europeo ha efectuado un viraje en el ámbito de la ampliación marcando una apertura respecto a trece países candidatos. Se trata de un enfoque político que sin descuidar las condiciones económicas y la adopción del acervo comunitario tiende, al acelerar la integración de estos países, a crear una zona de paz y desarrollo apostando por la asociación y el estímulo a través de medios positivos que tienden a establecer un espacio de confianza mutua y de desarrollo en común. Esta ardiente ambición exige una estructura institucional a la vez más eficaz, más democrática y más próxima a los ciudadanos.

UNA NUEVA CARTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

Con independencia de los progresos substanciales obtenidos, la construcción pragmática, paso a paso, de la Unión Europea se ha realizado a trueque de una gran complejidad y una creciente ilegibilidad. Aunque el tratado de Amsterdam cuenta con no menos de catorce protocolos y cuarenta y seis declaraciones, la cuestión crucial es saber cómo aclarar el rostro de la Unión. En primer lugar, adoptando una carta fundamental o una constitución para la Unión Europea que defina sus objetivos y sus principios fundamentales, que establezca el reparto de los poderes y de las responsabilidades entre las autoridades nacionales y las instituciones europeas, así como la distribución de competencias entre ellas. Esta carta deberá determinar al mismo tiempo el alcance de las normas y las decisiones comunes. Lo esencial y nada más que lo esencial estaría incluido en este documento fundamental, breve y claro.

Esta carta fundamental deberá contener los principios de base de democracia y de libertad y deberá prohibir toda discriminación fundada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Inscritos en el tratado de Amsterdam, estos principios figuran al lado de las reglas sobre el asilo, la inmigración y la exclusión entre las cuestiones a las que la opinión europea otorga una alta prioridad. En su conjunto, forman los jalones de un *modelo europeo de sociedad*, que reúne un amplio consenso y otorga contenido a la identidad europea.

Hoy los jóvenes piden estar informados y tratan de comprender, incluso juzgar, la empresa europea. Una vez alcanzado el umbral de lo político, la Unión ya no puede prescindir de su apoyo. De ahí la necesidad de proponer una oferta clara, al ejemplo de la iniciativa que desembocó en el mercado único y el euro. Fuera de estas excepciones, la mayor parte de los casos que ocuparon un lugar importante en los medios de comunicación y en la opinión pública han puesto en evidencia la imagen confusa de la Unión que existe. Del mismo modo, la Comisión ha servido con frecuencia de chivo expiatorio cuando las decisiones eran exclusivamente imputables al Consejo de Ministros. Obvio es decir que urge clarificar los papeles que cada uno ha de desempeñar y las responsabilidades que deben ser asumidas.

A tal efecto, el recurso al principio de *subsidiariedad* se anuncia como una posibilidad prometedora. Sin embargo, es preciso clarificar su alcance. Se trata de no atribuir a la Unión o al Estado lo que puede ser hecho de manera más eficaz en el nivel de las regiones o de los ayuntamientos y, por el contrario, es necesario confiar al Estado o a la Unión las tareas que ellos son los únicos en poder realizar correctamente. Este principio, que se encuentra en la base de todas las comunidades federales puede ser invocado ya sea para incrementar o restringir los poderes de las instituciones centrales pero, tanto en un caso como en el otro, obliga a definir las condiciones de la elección.

Otros principios inherentes a la inmensa mayoría de las culturas políticas en Europa, tales como la separación de poderes o la responsabilidad y el control democráticos, no parecen haber sido tomados suficientemente en cuenta en Unión tal y como es hoy. Por ejemplo, el Consejo de ministros encarna la confusión entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, poderes ambos que reúne en su seno.

HACIA UN MODELO MÁS FEDERAL

El reparto de poderes debería apoyarse en mayor medida en los principios federativos de la autonomía y de la doble participación, que proporcionarían una base más sólida al fundamento legítimo de la Unión. De acuerdo con ello, una primera ambigüedad desaparecería al no conservar el Consejo más que las funciones gubernamentales, que seguirá ejerciendo a propuesta de la Comisión. No se transformaría en un Senado, como se ha propuesto a veces, sino que se desdoblaría en un *Consejo de Ministros* y en un *Consejo de los Estados*, asumiendo este último funciones legislativas en común con el *Parlamento Europeo*. De este modo, el poder legislativo estaría atribuido a una institución bicameral compuesta por el Consejo de los Estados y el Parlamento Euro-

peo, el primero de ellos encargado de asegurar la participación de los representantes de los Estados –cuya autonomía no se cuestiona– y el segundo teniendo por cometido garantizar la representación directa de los ciudadanos de la Unión.

Si la elección del Parlamento Europeo no plantea más que la cuestión del modo de escrutinio armonizado, sino uniforme, la designación o la elección de los miembros del Consejo de los Estados ofrece distintas opciones: nombramiento por los gobiernos nacionales (a imitación del *Bundesrat* en Alemania), elección por los parlamentos nacionales o directamente por los electores de los Estados miembros (tal y como sucede en el Consejo de los Estados en Suiza). Cualquiera que sea la fórmula escogida, las dos cámaras serían responsables de adoptar las leyes comunitarias a propuesta de la Comisión. Su autoridad y su visibilidad no harían sino mejorar.

El Consejo Europeo, representante de los poderes ejecutivos supremos de los Estados miembros, asumiría el papel de una presidencia colegiada de la Unión. El alcance de compromiso, en la actualidad tocante a las grandes orientaciones en materia de política económica y de política exterior, se vería reforzado y su actividad extendida, apoyándose en el Consejo y en la Comisión. La continuidad y la visibilidad de sus intervenciones exigen que su presidente sea elegido en su seno por un período de dos años y medio como mínimo.

En esta nueva estructura, la Comisión Europea se verá confirmada en su papel de verdadero ejecutivo o gobierno de la Unión Europea, al nutrirse su autoridad de una doble fuente, a saber, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, de acuerdo con el Consejo de los Estados. El procedimiento utilizado en el nombramiento de la Comisión, reforzado por el tratado de Amsterdam, merced al cual la intervención del Parlamento Europeo se ve incrementada, abre una vía que habrá de proporcionar legitimidad al gobierno europeo. Además, el liderazgo del presidente tenderá a afirmarse.

Sin embargo, la cuestión del número de miembros de la Comisión continúa sobre la mesa: ¿Cómo mantener su colegialidad y su eficacia en una Unión ampliada? Aspectos ambos difíciles de garantizar en una Comisión de veinte miembros en una Unión de 15 ¿qué puede suceder en una Unión que se prevé acoja a más de veinte o veinticinco Estados miembros? La reducción a un comisario por Estado parece insuficiente y presenta el inconveniente de acreditar la idea de una Comisión compuesta de «representantes nacionales oficiosos». Por el contrario, una Comisión de doce miembros, uno por cada país grande, suscita la oposición de los Estados miembros pequeños y medianos. ¿No podría contemplarse una rotación de éstos análoga a la fórmula en vigor para los abogados generales del Tribunal de Justicia? A la espera de su turno, todos participarían en las actividades de la Comisión a título de Comisarios asociados o adjuntos. Este arreglo reforzaría la colegialidad y la eficacia del ejecutivo europeo.

LA PROXIMIDAD A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN

El antiguo presidente de la Comisión, Jacques Delors, propuso que los partidos europeos, como el partido socialista o el partido popular europeo, designen a sus can-

didatos a la presidencia de la Comisión coincidiendo con las pasadas elecciones europeas de 1999. La proximidad y la legitimidad de la Unión Europea ganarían considerablemente. La movilización de los partidos y de sus electores, la competencia en torno a los temas europeos no harían sino estimular la participación y el compromiso de los ciudadanos. El efecto del voto se tornaría más perceptible. Esta relación directa contribuiría a incrementar la participación y la confianza.

Podrían contemplarse otras dos vías para proporcionar un acceso directo a los centros de decisión. La creación de una tercera cámara, una cámara de las regiones y de los municipios y la instauración de referenda e iniciativas a nivel europeo. En el curso de la elaboración del tratado de Maastricht, los *Länder* alemanes propusieron la creación de un Senado de las regiones. Surgió de ello el Comité de las regiones pero se le otorgó un poder de consulta en lugar de un poder de codecisión. La vocación política del Comité de las regiones se hizo patente desde el principio a través de la presencia de representantes electos de las regiones, de las ciudades y de las colectividades públicas. Sin embargo, la disparidad de sus miembros hace difícil, por el momento, su metamorfosis en un Senado de las regiones. No deja por ello de proseguir su evolución hacia una forma de mecanismo intermedio, portavoz de las diversidades regionales, urbanas y locales en el seno de la Unión.

Los referenda danés y francés sobre el tratado de Maastricht plantean una cuestión general: ¿Cómo se justifica que un *no* del 50,7% de los daneses, que representan menos del 2% de los ciudadanos europeos, tenga un efecto de veto? Con el fin de evitar el bloqueo por parte de una pequeña minoría, debería preverse, por ejemplo, un *umbral de ratificación de dos tercios de los Estados miembros*, procedimiento más equitativo y menos paralizante. Por el contrario, un *referéndum europeo* que sirviese para ratificar un tratado-constitución, permitiría proporcionar un fundamento de legitimidad popular a la Unión Europea. De ahí la necesidad de aclarar los fines de ésta, su estructura y su verdadero alcance.

La Unión, sus Estados miembros en vías de regionalización, así como las empresas y las redes de cooperación y de comunicación se aproximan al método federativo, un método que se practica sin que frecuentemente lo sepamos. Desprovista de autoridad pública y de un poder fuerte, la Unión Europea se halla condenada a innovar, ya que su poder reposa sobre la promoción, la coordinación, el estímulo y la adhesión, antes que sobre la coacción o la fuerza armada. La participación, indispensable, y la adhesión libre en el respeto de las diversidades son los dos trazos esenciales de esta empresa política innovadora que es la Unión Europea.

EL PROCESO DE INTEGRACION EN EUROPA: BREVE REPASO HISTÓRICO*

JOSÉ HUMBERTO LÓPEZ MARTÍNEZ
Prof. Titular de Economía Aplicada
Director del Centro de Documentación Europea
Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. INTRODUCCIÓN. UN PROCESO DE MAS DE CUARENTA AÑOS

Para el continente europeo una de las consecuencias mas amargas de la II Guerra Mundial fue la destrucción en que quedaron las economías de los países que habían sido el teatro de operaciones y la toma de conciencia de la consecuente pérdida de peso que, a nivel internacional, habían sufrido todos, incluso los países que habían ganado la guerra.

La precaria situación general permitió la clarividencia de las elites gobernantes que consideraron que juntos recuperarían antes el nivel económico anterior y pondrían las bases para que nunca mas se repitiera aquel desastre. En esta contexto, las voces de Wiston Churchill, en su discurso del 19 de septiembre de 1946, en Zurich, pidiendo unos Estados Unidos de Europa o la propuesta de Robert Shumann, ministro de exteriores francés, en mayo de 1950 de crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), encontraron un estado de opinión pública muy favorables.

De la buena acogida de estas y otras propuestas de colaboración de diversos altos dignatarios europeos surgieron los primeros frutos en 1951. En ese año, el 18 de abril, se firmó el Tratado de París por el que Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda constituían la CECA y daban el primer paso de un proceso que llega hasta nuestros días. El objetivo que se marcaron entonces fue realizar un mercado común de estas producciones estratégicas, ensayando una colaboración que ofreciera a todos una mutua confianza y señalara el camino para proseguir mas allá de la mera integración sectorial.

La dinámica integradora que comienza al echar a andar, en agosto de 1952, una Comunidad, la CECA, dirigida por otro de los fundadores, Jean Monnet, deberá afrontar períodos de avances y de estancamientos, incluso de retrocesos, pero poco a poco irá calando en los países europeos, entre sus autoridades y en la ciudadanía, como atestiguan los diversos referéndum realizados y, casi siempre, ganados.

* Trabajo preparado para la Escuela de Alto Gobierno de Bogotá (Colombia).

La Revista Universitaria Europea
es una publicación editada por la
Asociación Universitaria de Estudios Comunitarios
y los Centros de Documentación Europea de
las siguientes Universidades:

Universidad de Alcalá de Henares
Universidad Autónoma de Madrid
Universidad Carlos III de Madrid
Universidad de Castilla-La Mancha
Universidad Complutense de Madrid
Universidad de Extremadura
Universidad de La Laguna
Universidad Nacional de Educación a Distancia
Universidad de Navarra
Universidad San Pablo C.E.U.