

DUSAN SIDJANSKI

El futuro federalista de Europa

De los orígenes de la Comunidad Europea
a la Unión Europea

Prólogo de

JOSÉ M.^a GIL-ROBLES GIL-DELGADO

Ariel

The book cover features a stylized map of Europe in dark brown and black tones against a warm, orange-to-yellow gradient background. A large, glowing sun or moon is positioned behind the map, casting a soft light. The overall aesthetic is modern and evocative of the European Union's theme.

Editorial Ariel y el autor agradecen
la colaboración de la
FUNDACIÓN LATSIS
en la edición de la presente obra

Dusan Sidjanski

EL FUTURO FEDERALISTA DE EUROPA

*De los orígenes
de la Comunidad Europea
a la Unión Europea*

Prólogo de
JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

Edición al cuidado de
ENRIQUE MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

EDITORIAL ARIEL, S. A.
BARCELONA

*A Macha y Clarina.
A Sacha, Antoine y Patrick*

Diseño cubierta: Vicente Morales

Título original:
L'Avenir fédéraliste de l'Europe

Traducción de
GAIZKA ARANGUREN URROITZ
y ENRIQUE MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

1.ª edición: diciembre 1998

© Presses Universitaires de France, 1992

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo
y propiedad de la traducción:
© 1998: Editorial Ariel, S. A.
Córcega, 270 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-7466-2

Depósito legal: B. 48.448- 1998

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

SUMARIO

Agradecimientos

Prólogo, por JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO

Prefacio del autor a la edición española

Introducción al federalismo europeo

PRIMERA PARTE

DE LOS ORÍGENES AL ACTA ÚNICA EUROPEA

PRIMERA SECCIÓN

EL PROCESO SEGUIDO POR LOS PROYECTOS DE UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 1

La lenta maduración de los proyectos europeos

CAPÍTULO 2

El decisivo papel de los movimientos europeos

SEGUNDA SECCIÓN

OCASIONES PERDIDAS O JALONES DE LA UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 3

Un proyecto de unión anticipado a su siglo (1949)

CAPÍTULO 4

Una comunidad política europea frustrada

TERCERA SECCIÓN

LA DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

- CAPÍTULO 5
Nacimiento y desarrollo de las comunidades europeas
- CAPÍTULO 6
Un sistema político embrionario: instituciones decisorias y consultivas
- CAPÍTULO 7
El Parlamento Europeo: composición y funciones

CUARTA SECCIÓN

DEL PROYECTO DE UNIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO (1984) AL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987)

- CAPÍTULO 8
El Proyecto del Parlamento Europeo, llamado Proyecto Spinelli, 1981-1984
- CAPÍTULO 9
Un giro decisivo: el Acta Única Europea (1987)

SEGUNDA PARTE

INTEGRACIÓN E INNOVACIÓN POLÍTICA

QUINTA SECCIÓN

PROCESO DE INTEGRACIÓN

- CAPÍTULO 10
La sociedad europea en formación
- CAPÍTULO 11
Los factores económicos: grandes empresas y PYMES
- CAPÍTULO 12
Redes de grupos de interés comunitarios
- CAPÍTULO 13
Partidos políticos, dirigentes y opinión pública

SEXTA SECCIÓN

PROCESO DECISORIO Y EFECTOS DE ENGRANAJE

- CAPÍTULO 14
Proceso decisorio
- CAPÍTULO 15
Proceso de integración informal

TERCERA PARTE

EL PORVENIR FEDERALISTA DE EUROPA

SÉPTIMA SECCIÓN

LA ERA DEL FEDERALISMO

- CAPÍTULO 16
Globalización *versus* diferenciación
- CAPÍTULO 17
La actualidad del federalismo
- CAPÍTULO 18
La Comunidad Europea bajo el signo del federalismo

OCTAVA SECCIÓN

TRATADO DE MAASTRICHT: PROFUNDIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1993)

- CAPÍTULO 19
La Unión con vocación federal
- CAPÍTULO 20
La profundización de la integración económica
- CAPÍTULO 21
Innovaciones institucionales
- CAPÍTULO 22
El proceso decisorio según el artículo 189B

NOVENA SECCIÓN

*LA COMUNIDAD EUROPEA EN LA VÍA
DE LA UNIÓN POLÍTICA*

CAPÍTULO 23

Dimensión de los asuntos de interior

CAPÍTULO 24

Consideraciones generales sobre la política exterior

CAPÍTULO 25

Hacia una política exterior y de seguridad común

CAPÍTULO 26

La Comunidad, puesta a prueba por las crisis exteriores

CAPÍTULO 27

De Maastricht a Amsterdam

CAPÍTULO 28

La Europa de los pequeños pasos o el Tratado de Amsterdam**Una conclusión abierta al futuro****Reflexiones finales**

ANEXO

Intervención del presidente Jacques Delors con motivo de la 2.^a Conferencia ECSA-WORLD

Europa entre la realidad y la utopía, discurso pronunciado por el comisario MARCELINO OREJA en el Club Siglo XXI, el 1 de febrero de 1996

Conclusión**Bibliografía**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo constante del Instituto Universitario de Estudios Europeos, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Ginebra y de la Fundación Latsis.

Mi reconocimiento está asimismo dirigido a los estudiantes, colaboradores y amigos que me han animado a lo largo de este trayecto europeo. Sin la colaboración de Anne Gyger y Thérèse Rolle, ayudadas por Marie-Hélène Houzé y Sandrine Chollet, este libro hubiera quedado en estado de manuscrito. Tengo una deuda particular con Dusica Franke, Elisabeth Mariaud y Maximos Aligisakis, que me han asistido en mis investigaciones y en la revisión de esta obra. No me resta sino expresar mi agradecimiento a Enrique Martínez Gutiérrez y a cuantos han contribuido a la publicación de este libro en español.

PRÓLOGO

Suele decirse que la Unión Europea es una construcción institucional *sui generis*. Esta afirmación ayuda muy poco a entender una realidad compleja. Es más, da por sentada una situación estática. Si algo caracteriza la evolución de la Unión Europea, por lo menos en los últimos veinte años, es su dinamismo, su permanente cambio.

Si a algunos el proceso les parece lento, es porque lo aprecian desde una perspectiva de carácter personal: cuarenta años en la vida de un individuo son muchos. Pero si la apreciación se hace desde una perspectiva histórica, recordando por ejemplo los procesos de unificación alemán o italiano, lo que aparece ya no es la lentitud del proceso, sino su rapidez.

La obra que sigue es buena muestra de ello. Siempre es difícil fechar con exactitud el momento en que una idea pasa de la esfera intelectual a tener una proyección concreta. En este sentido, constituye un útil recordatorio el capítulo dedicado a la acción del Movimiento Europeo. El 9 de mayo de 1998 celebramos en La Haya el 50 aniversario del Congreso fundador del mismo. Es una satisfacción para mí, como presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, el que se reconozca, una vez más, a nivel académico, la acción de esta organización.

Lo que sorprende a la mayoría de los observadores es el origen mismo de las Comunidades Europeas querido por los padres fundadores. Siendo un proyecto profundamente político en sus objetivos, Schuman, de Gasperi y Adenauer consideraron que los medios tenían que ser distintos en un contexto, el de la posguerra, que no se prestaba con facilidad a una unión de carácter abiertamente político. La ya clásica frase de Maurice Schuman sobre la construcción progresiva de Europa a través de la creación de solidaridades de hecho, no es más que la traducción de la reflexión inspiradora de Jean Monet (*nous ne fédérons pas les nations, nous unissons les hommes*). Pero este enfoque pragmático y posibilista no es un proceso lineal ni inspirado por una lógica institucional o jurídica. La mejor prueba de la no linealidad del proyecto, es decir la posibilidad

de aceleraciones o frenazos en la construcción europea, son los acontecimientos de mediados de los años cincuenta y sesenta, la crisis de la Comunidad Europea de Defensa o el triste episodio del compromiso de Luxemburgo. Pero las grandes creaciones, los grandes procesos federadores no obedecen a una lógica rígida o predeterminada. Antes me he referido a los procesos de unificación alemán e italiano, pero basta recordar la fundación de los Estados Unidos de América o, más cerca de nosotros, la progresiva construcción de la Confederación Helvética, para tener una demostración patente de ello.

Pero esta ausencia de rigidez no significa la ausencia de una visión de conjunto de lo que se quiere conseguir. Hay una profunda lógica subyacente al proceso de construcción europea; la lógica que recoge el título de esta obra: el futuro de Europa es el federalismo. No se ha optado en nuestro caso por establecer de antemano ese modelo, pero sí se han creado las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales para que el resultado sea la aparición de una federación. Aunque hablar de «aparición» no sea del todo exacto. Lo que caracteriza a la Unión Europea es que es ya una federación en muchos e importantes sectores: agricultura, cohesión social y territorial, regulación del mercado interior y del comercio exterior, competencia, destacados aspectos de la política industrial y medioambiental, moneda... Ahora bien, salvo la moneda, se trata de campos no pertenecientes a más añejos campos del poder del Estado. Y los más aparentes: defensa, política exterior, justicia, policía... Se trata, por tanto, de una federación poco visible, poco aparente, pero federación al fin y al cabo. Pues ¿qué es federación sino poner en común ciertos poderes y competencias, atribuyendo a la organización que ejerce esas competencias las clásicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial? Porque no hemos encontrado aún los árboles clásicos no queremos darnos cuenta que estamos en pleno bosque.

Esto es lo que pone de relieve especialmente la segunda parte de esta obra. Una sociedad europea ha ido configurándose a través de unos lazos cada vez más densos y estrechos entre los operadores económicos y las organizaciones sociales de todo tipo (empleadores, trabajadores, consumidores, etc.). Lo mismo puede decirse de los actores políticos que han ido creando organizaciones a nivel europeo que están en vías de convertirse en verdaderos partidos.

Está claro que queda mucho por hacer, y entiendo que, especialmente en materia de relaciones exteriores, puede existir una cierta frustración en el mundo académico por la lentitud de los progresos y la desproporción patente que existe entre la importancia de la Unión en términos económicos y el peso relativamente menor que parece tener en la resolución de las crisis que afectan a nuestro mundo. Pero lo que parece un retraso está inscrito en los gérmenes mismos de la construcción europea. Los padres

fundadores optaron por empezar con lo que hoy son los cimientos de cualquier organización política: los económicos. En cincuenta años hemos creado un bloque económico, comercial y monetario. En los aspectos más concretos de la política exterior, especialmente los comerciales y económicos, la Unión Europea ya dispone *de facto* de una política exterior al ser una entidad comercial, como lo demuestra su acción en el seno de la Organización Mundial del Comercio o el gran número de acuerdos de cooperación financiera y técnica firmados con países terceros.

El resto de la política exterior, como la política de justicia e interior se irán incorporando a no muy largo plazo.

Al concluir este breve prólogo tengo la satisfacción de dejar constancia de mi apoyo a un sólido y útil trabajo. No porque coincida siempre con las opiniones expresadas por su autor, sino sencillamente por el estímulo que los datos aportados y los análisis propuestos constituyen para el proceso de construcción europea. No se puede olvidar nunca que Europa comenzó siendo una idea antes de convertirse en una realidad por la voluntad de los hombres y mujeres de nuestro continente. Sin el debate en torno a las ideas y los proyectos, no podría haber habido acción, y por consiguiente traducción concreta de la misma. El profesor Sidjanski ha contribuido a este debate a lo largo de casi medio siglo, a través de sus publicaciones, de sus clases tanto en Europa como en América.

Me es especialmente grato recomendar este libro a los lectores de habla inglesa. La edición española es original, ya que incluye una parte enteramente nueva sobre el Tratado de Amsterdam, que contribuirá útilmente al debate en nuestra patria.

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO
Presidente del Parlamento Europeo

Estrasburgo, 3 de abril de 1998

PREFACIO DEL AUTOR A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Experimento una gran alegría al ver publicado en español mi libro, tanto más cuanto que esta publicación me aproxima todavía más a los estudiantes, investigadores y colegas españoles y latinoamericanos, proporcionándome, así lo espero, acceso a un público más amplio. Mis relaciones con españoles y latinoamericanos se remontan a la época de mis estudios secundarios y universitarios en Lausana. Tras la obtención de mi licenciatura en la Universidad de esta ciudad, viví en Caracas desde 1949 a 1953, donde enseñé relaciones internacionales y cooperación e integración regional (Consejo de Europa y Plan Schuman, Organización de Estados Americanos). Allí tuve el privilegio de colaborar con los eminentes profesores españoles Molés Caudet y García Bacca, y con los venezolanos Edgar Sanabria y Rafael Caldera. Estos lazos de amistad me facilitaron el aprendizaje del español, así como la comprensión del mundo latinoamericano.

Dicha experiencia me condujo a percibir Europa en su unidad potencial y a comprender mejor la aportación española a esta región. A pesar de la distancia geográfica y de la influencia norteamericana, Venezuela y otros países latinoamericanos me parecieron conservar afinidades profundas con Europa. De regreso a Ginebra, tuve el insigne privilegio de colaborar desde 1956 con Denis de Rougemont y Raymond Silva en el Centro Europeo de la Cultura como investigador y militante europeo. En distintas ocasiones organizamos diálogos culturales con autores y creadores españoles y latinoamericanos, entre ellos los profesores Díez del Corral y Jiménez de Parga.

Paralelamente proseguí mis trabajos sobre el federalismo internacional y la Comunidad Europea con los profesores Paul Guggenheim, Jacques l'Huillier y Jean Meynaud, este último a quien sucedí en la Universidad de Ginebra. La colaboración con Karl W. Deutsch, Altiero Spinelli y Giovanni Sartori me impulsó a publicar una obra teórica sobre la *Dimensión europea de la Ciencia Política* (París, 1963), trabajo que marcará el inicio de una serie de investigaciones y publicaciones de artículos y libros

sobre el fenómeno original que constituyen la Comunidad Europea y el proceso de Unión.

Desde 1959 y durante muchos años he mantenido relaciones en mi calidad de secretario general de la Asociación de Institutos de Estudios Europeos (AEIE), creada en 1957 por Denis de Rougemont y Henri Brugmans, con el Centro Europeo de Documentación e Información de Barcelona, dirigido por Prat Ballester dentro del marco de la AEIE. En la misma época, la cooperación con el Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación de Barcelona tuvo como resultado la publicación de la obra escrita con Jean Meynaud *La Europa de los negocios. Estructura y función de los grupos*, con prólogo de su presidente, don José María de Muller y de Abadall. Varios artículos publicados en la Revista del Instituto podían ser considerados en aquella época como escritos subversivos. Eran signos de que España iba ya por el camino de la apertura, acercándose a la Comunidad Europea.

Pero mis lazos con el mundo iberoamericano no fueron por ello abandonados. Por una parte, representé a Venezuela en calidad de consejero *ad honorem* en el seno del ECOSOC y de la Comisión Económica para Europa. Por otra, asistía a Gustavo Lagos en la creación y elaboración del programa del INTAL (Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires). Dentro de este Instituto impartí enseñanzas sobre las instituciones comunitarias en paralelo a las que sobre la integración europea dispensaba Raymond Barre. Estos cursos intensivos estaban dirigidos a los funcionarios de los ministerios de asuntos exteriores y de economía que posteriormente iban a ejercer responsabilidades con relación a la integración latinoamericana, aprovechando la experiencia europea. Uno de los ejemplos lo constituye el artículo del Pacto Andino que protege la integridad de la propuesta de la Junta, inspirado en el artículo 149 del tratado CEE, según el cual el Consejo no puede enmendar la propuesta del Consejo más que por unanimidad.

Las investigaciones sobre la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), desarrolladas en el INTAL entre 1965 y 1967 dieron lugar a la publicación de la obra *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana* (INTAL, 1967). Con posterioridad a mis trabajos sobre la integración europea y latinoamericana realicé un estudio comparado para la UNCTAD sobre *El papel de las instituciones en la integración entre países en desarrollo* (Naciones Unidas, Nueva York, 1974).

Los temas de la integración europea y latinoamericana constituirían también el objeto de las investigaciones llevadas a cabo con Harold D. Jacobson, de la Universidad de Michigan. Más tarde, la publicación conjunta del Departamento de Ciencia Política y del Instituto Europeo de la Universidad de Ginebra *L'Europe du Sud dans la Communauté Euro-*

péenne. Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire (PUF, París, 1990) incluía dos contribuciones relativas a España: «Les groupes d'intérêt espagnols et la Communauté Européenne», de Carlos Gracia y «Problématique centre-périphérie en Espagne: intégration des groupes catalans à la Communauté Européenne», de Anna Melich, encargada de cursos y jefe de Unidad de la Comisión Europea. Los temas relativos a partidos políticos españoles y portugueses ante la integración fueron objeto de publicaciones redactadas por mis asistentes por aquel entonces, Jose Durão Barroso, ex ministro de Relaciones Exteriores de Portugal y Jonás Condomines Berand, jefe de gabinete adjunto del presidente del Parlamento Europeo, José María Gil-Robles Gil-Delgado.

Durante todos estos años he mantenido relaciones estrechas de colaboración y de amistad con mis estudiantes del Colegio de Brujas y con numerosos colegas españoles. Resulta difícil enumerar las clases y conferencias que he tenido el placer de dictar en España: en el Centro de Estudios Constitucionales, en la Universidad Complutense de Madrid, en la Cátedra de Nicolás Mariscal en la Universidad de Deusto y en la de Francisco Aldecoa en la Universidad del País Vasco. He de mencionar, asimismo, la colaboración estrecha en el marco de Erasmus y Sócrates que ha existido y que sigue desarrollándose con el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá de Henares.

La restauración de la democracia en 1975, después de treinta y cinco años de franquismo abrió a España las puertas del mundo occidental, de la OTAN y, sobre todo, de la Comunidad Europea, que era y sigue siendo el eje central de la política española. Tanto los esfuerzos realizados para conseguir entrar en la Comunidad Europea, como la ardua negociación, así como, finalmente, la pertenencia al núcleo de integración europea, han contribuido a la modernización de su economía y, por añadidura, a la consolidación de la democracia. Además de dinamizar el potencial de la sociedad española, la participación en la Comunidad ha facilitado la organización descentralizada del país y el desarrollo de las regiones y entes locales en los marcos nacional y comunitario. Ha contribuido, por otra parte, a reactivar los nexos con Portugal, recreando la unidad ibérica al suprimir la frontera entre dos países unidos por la geografía y la proximidad cultural. El aporte de la Unión Europea es considerable, como lo es, de forma recíproca, el de España a Europa. Su presencia en la Unión garantiza un mejor equilibrio entre los Estados miembros del norte y del sur. Pero, aún más, su actuación ha sido y sigue siendo positiva en distintos ámbitos. De González a Aznar, los gobiernos de España han asumido un papel dinámico. A su vez, los miembros españoles de la Comisión Europea, Oreja y Marín, reafirman su contribución y enriquecen la visión del colegio comunitario. Asimismo, Enrique Barón Crespo ha presidido

el Parlamento Europeo, el cual tiene como presidente en la actualidad a José María Gil-Robles Gil-Delgado, quien desde hace algunos años dirige la sección española del Movimiento Europeo. Además de este aporte español, por mediación de sus personalidades políticas, el gobierno de España, así como los círculos oficiales, universitarios y privados han desempeñado y desempeñan un papel de gran importancia en lo que se refiere tanto a la Conferencia Intergubernamental como a las relaciones con los países del Mediterráneo y de América Latina. La mejor prueba de ello es el papel que jugó España en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de noviembre de 1995. Allí, la Unión Europea y sus doce socios mediterráneos adoptaron la Declaración de Barcelona que dio lugar al nacimiento de la Asociación Euromediterránea. En este marco multilateral se desarrollan varias actividades: diálogo político y de seguridad, cooperación económica y financiera, reglamento MEDA (a semejanza del PHARE y TACIS, dotado con 4.685 millones de Ecus para el período 1995-1999), trabajos y reuniones sectoriales, entre otros, los que tratan sobre la creación de una zona de libre comercio y sobre la integración regional. No cabe duda de que, junto con Francia e Italia, España desempeña un papel dinámico en el marco de la asociación euromediterránea.

Dicho papel resulta aún más valioso para la Unión Europea en las relaciones con América Latina. A este respecto, España aporta su conocimiento de esta región su larga experiencia y sus contactos e intercambios privilegiados. La actividad que España desarrolla en este contexto corresponde en cierta manera a una especialización política y diplomática que le permite influir en el proceso de toma de decisiones en el Consejo cuando se trata de asuntos latinoamericanos. En efecto, desde la adhesión de España y Portugal en 1986 se puede observar una intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y los países y agrupaciones regionales de América Latina. Así, desde la Declaración de Roma de 1990 se ha institucionalizado el diálogo con los doce países del Grupo de Río sobre los problemas del pluralismo político, de las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el refuerzo de los intercambios comerciales, económicos y tecnológicos, además de la promoción de las inversiones en la región. Participan en este diálogo los doce países latinoamericanos, los Estados miembros de la Unión y la Comisión Europea representada por el vicepresidente Marín. Un proceso similar se desarrolla con Centroamérica, fundamentado en tres ejes prioritarios de la cooperación: la consolidación del Estado de Derecho, el apoyo a las políticas sociales y el refuerzo de la capacidad de inserción de Centroamérica en la economía internacional.

En 1995, la Unión Europea firmó un Convenio Marco Interregional de cooperación con Mercosur. En la primera reunión ministerial de 1996, las

partes destacaron la importancia de reforzar su cooperación sobre todo en materia de lucha contra la droga y blanqueo de dinero, desarrollo duradero y medio ambiente. En 1996 se firmó una declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina que completa y refuerza la cooperación existente e institucionaliza sus relaciones desarrollando el diálogo político, en especial en la lucha contra la droga. En el ámbito comercial tuvo lugar en Bruselas en noviembre de 1996 la primera reunión de la comisión mixta CE-Comunidad Andina. En todas las actividades relacionadas con América Latina, España y sus diferentes instituciones, tanto económicas como universitarias, desempeñan un papel de primer orden. Además, los miembros y funcionarios españoles de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo desempeñan un papel dinámico. De hecho, España aparece como un portavoz de los países latinoamericanos en el seno de las instituciones comunitarias, así como una fuente de información para los Estados Miembros y un puente entre la Unión Europea y América Latina. Merced a sus nexos tradicionales y culturales con los países de esta zona, España reafirma su autoridad dentro de la Unión y recíprocamente refuerza su influencia en América Latina perfilándose como un líder en las relaciones de la Unión con este subcontinente. En su calidad de miembro de la Unión, España incrementa su prestigio en esta región y, a su vez, aumenta su capacidad internacional, contribuyendo de manera determinante a la orientación política de la Unión en América Latina. Este ejemplo constituye una prueba concreta del aporte mutuo entre la Unión y España, así como del beneficio común que procura la participación activa de España en la Unión Europea. Es también una aplicación del método federalista que trata de maximizar el potencial y los recursos de los Estados miembros por mediación de la Unión Europea.

DUSAN SIDJANSKI

Ginebra, mayo de 1998

INTRODUCCIÓN AL FEDERALISMO EUROPEO

El federalismo es nuestro porvenir. Ésta es la conclusión del presente recorrido a través de los proyectos y las realizaciones de la Unión Europea desde sus orígenes hasta nuestros días. Conclusión que marca el inicio de una nueva era del federalismo europeo. Considerado durante mucho tiempo como una amenaza a la unidad de la nación, el federalismo aparece hoy como la única forma de organización social susceptible de garantizar las identidades nacionales y regionales en armonía con las exigencias de la interdependencia y la globalización. Incluido en otro tiempo entre los gobiernos al uso en tierra de «salvajes», resurge en el presente gracias a las redes informáticas y se erige en antídoto del Estado-nación, que se revuelve sobre un fondo de nacionalismos virulentos. Una vez más, los europeos se enfrentan a la elección entre la Unión Europea y la balcanización de Europa.

Recobrada la libertad, es difícil que un viejo o nuevo Estado de Europa del Este, aunque atraído por la Comunidad Europea, se resista a la tentación de reconstituir el Estado-nación. Ahora bien, ¿cómo es posible hacer coincidir el Estado y la nación en una región de Europa donde los pueblos, culturas y religiones están tan entremezclados y en ocasiones enfrentados? En este contexto, el Estado-nación implica, más que en otros lugares, la voluntad de imponer, por la fuerza si es necesario, la cultura y la dominación de la nación mayoritaria. Esta lógica de la asimilación conduce a menudo, si no al conflicto, a la discriminación. De modo inverso al proceso de unión, esta asimilación incita, por las reacciones que provoca, al desencadenamiento de la desintegración y a confrontaciones violentas. De este modo, la caída del muro de Berlín no solamente ha revelado la fosa existente entre las economías del Este y el Oeste, sino, lo que es peor, ha desvelado un abismo, cuando no una oposición, entre los valores, las actitudes y los comportamientos de unos y otros. El aprendizaje de la democracia y del federalismo precisa de una larga maduración.

Ante este resurgimiento de los nacionalismos he creído urgente volver

a recorrer el camino de la Unión Europea, así como remontarme a los orígenes del federalismo, antes de analizar el alcance del Tratado de Maastricht. La historia es rica en ideas y planes de unión de los países europeos. Pero es desde el negro fondo de la ocupación de donde surgen los proyectos de una Federación Europea. Utopía fundada en la libre asociación de hombres y Estados en el seno de una comunidad democrática, fue difundida por los miembros de la resistencia tras el Manifiesto Federalista de Ventotene. Es la guerra de la Europa democrática contra la invasión de la Europa hegemónica. Relevada desde el fin de la guerra por centenares de movimientos europeos, la idea de una Federación Europea fue desarrollada en el Congreso de Montreux antes de encarnarse en el Manifiesto Europeo de La Haya. Desde entonces, el Manifiesto Europeo se opone al Manifiesto marxista.

La confluencia de la corriente animada por los militantes del Movimiento Europeo, y de la iniciativa de Jean Monnet y Robert Schuman, apoyada por Estados Unidos, está en el origen de la Comunidad Europea. La prueba es concluyente: los enemigos tradicionales se convirtieron —apenas cinco años después del fin de la segunda guerra mundial— en socios principales antes de transformarse en pareja franco-alemana, núcleo dinámico de la integración europea. La Comunidad Europea ha aportado paz y prosperidad favoreciendo la expansión de las naciones y las regiones. De esta forma se ha verificado la premonición llamada que Churchill lanzó en su discurso en el Congreso de La Haya a propósito de la fusión y el reparto de las soberanías nacionales, que son las únicas capaces de garantizar la protección de la diversidad de caracteres, costumbres y tradiciones de las naciones. Esta constatación pragmática no es ajena al hilo que conduce del principio federativo de Proudhon al enunciado de los principios del federalismo de Denis de Rougemont, un siglo más tarde, en el Congreso Federalista de Montreux.

Según Denis de Rougemont, el federalismo es la renuncia a la hegemonía, porque federar es reunir elementos diversificados en un equilibrio dinámico; es la salvaguardia de la especificidad de cada minoría, de cada región o nación; es lo contrario de la simplificación totalitaria, de la uniformidad impuesta por el Estado-nación centralizador; es un espacio de libertad, de democracia y de participación en un pluralismo de ideas, culturas, creencias y partidos, de empresas y grupos de interés, evolucionando en un tejido social complejo y diversificado. Fundado en el reconocimiento de la persona, el respeto al hombre libre y responsable, la tolerancia, el federalismo político se desarrolla siguiendo los principios de subsidiariedad, autonomía y participación que permiten rebasar al Estado por arriba y por abajo al mismo tiempo, por la Federación Europea y por el ayuntamiento y la región.

Tanto por su fundamento como por sus principios directores y su

método flexible, el federalismo ofrece la posibilidad de crear una sinergia entre dos polos de atracción opuestos: la atracción de la globalización bajo la presión de la nueva revolución tecnológica y la fascinación por la singularidad cultural, nacional y local; la solidaridad mediante la división del trabajo, a través de la interdependencia que tiende hacia la mundialización y las agrupaciones continentales frente a la solidaridad por similitud formada en torno a la identidad cultural, nacional o étnica, tal y como surja de la historia legendaria o real. Esta doble tensión se confirma en el seno de la «unión en la diversidad» que permite unir los grandes espacios económicos a las riquezas de los hombres y los países. Unión que reposa en un tejido de solidaridades, adhesiones y lealtades múltiples. Paradójicamente, la alianza formada por las dos tendencias en tensión se ha convertido en realizable gracias a la imprevista aportación de la alta tecnología de la información, de las redes de comunicación y de interacción. El porvenir del federalismo se inscribe en el desarrollo de los microordenadores que, multiplicando las redes horizontales, transforman el poder e invierten la pirámide.

A pesar de esta vocación y del engranaje dinámico de la integración, nada está definitivamente adquirido. Como una advertencia, la sorpresa ha venido del Este con el estallido del Imperio soviético, la descomposición de Yugoslavia y la disolución del bloque comunista. La gran fortaleza y el Imperio soviético han volado en pedazos, en Estados-nación, en micro-Estados, en Estados-etnias. La propia Comunidad Europea no está inmunizada, de una vez por todas, contra las enfermedades infantiles que amenazan con avivar las rivalidades nacionales tradicionales y los irredentismos étnicos, religiosos o culturales. Aunque marginales en Europa occidental, estos movimientos podrían amplificarse despertando las ambiciones de orgullos nacionales. Ante la amenaza del virus nacionalista, Europa occidental y la propia Comunidad Europea podrían revelarse frágiles y vulnerables. La crisis yugoslava ha servido de revelador brutal de las lagunas de una Comunidad que, ebria de su éxito y de su pujanza económica, ha llegado a descuidar su imperfección política. El tratado de la Unión Europea intenta paliar esta carencia: refuerza la cohesión y la solidaridad de la Comunidad, progresa en la vía federalista organizando la cooperación en los asuntos interiores e intensificando la coherencia de las acciones comunes exteriores. Constituye un progreso innegable pero insuficiente para hacer frente a la amenaza. Más que nunca, tengo la convicción de que necesitamos, tanto en el Este como en el Centro o el Sur; una Comunidad fuerte con vocación federativa. Una Comunidad multinacional, rica en lecciones para la Europa del Este y capaz de asumir su responsabilidad en Europa y en el mundo.

Para el estudio de la integración europea han sido utilizados cuatro enfoques principales: los enfoques federalista, neofuncionalista, sistémico y de comunicación. El enfoque federalista, completado por las otras ópticas de análisis según las necesidades, es la línea directriz de esta obra. Dicho enfoque tiene la ventaja de ser global, político: la autonomía y la participación sobre las que se fundan la doble representación de los Estados o las regiones y de los ciudadanos, así como el reparto de los poderes según el principio de subsidiaridad. Pero al privilegiar el aspecto institucional del ordenamiento del poder político, tiende a desatender los procesos y los actores reales. Por esta razón, el enfoque neofuncionalista, lo mismo que los otros análisis, enriquecen la visión global e institucional. El neofuncionalismo de Ernest B. Haas ha destacado, mediante el análisis de los procesos de toma de decisión, al mismo tiempo, la variedad de funciones, los actores implicados, así como la transmisión de sus lealtades. El conjunto de los actores —dirigentes, grupos de interés, partidos políticos y opinión pública— contribuyen con sus acciones e interacciones a la dinámica de la integración, conocida bajo el término de *spill over* o engranaje.

El neofuncionalismo es a menudo utilizado en un marco general proporcionado por el enfoque sistémico que introduce el concepto de retroacción dentro del proceso de preguntas y respuestas. En efecto, el sistema político es, desde esta óptica, una máquina encargada de seleccionar y transformar las solicitudes en decisiones y en programas de acción. Favoreciendo el proceso a costa del contenido y de los problemas sustanciales, David Easton ha contribuido, de un modo global, a la comprensión de los sistemas políticos, así como a su interpretación a la luz de su contexto. De esta forma, la visión demasiado interiorizada de Haas ha podido ser completada con una dimensión exterior.

Paralelamente, el enfoque de las comunicaciones de Karl W. Deutsch ha puesto de relieve la importancia de la integración informal partiendo del análisis de los flujos de intercambios y transacciones. Desde esta perspectiva, la nación o una Comunidad de Naciones como la Comunidad Europea es un espacio privilegiado de comunicaciones e intercambios. Aunque elaborada en los años cuarenta y afinada después en el curso de los decenios ulteriores, esta visión se ha visto abocada a un gran porvenir con el desarrollo de los medios de comunicación y de la informática. El conjunto de estos enfoques empleado de una forma pragmática se halla en la base de la presente obra, que prefigura un nuevo federalismo.

PRIMERA PARTE

DE LOS ORÍGENES AL ACTA ÚNICA EUROPEA

PRIMERA SECCIÓN

***El proceso seguido por los proyectos
de Unión Europea***

CAPÍTULO 1

LA LENTA MADURACIÓN DE LOS PROYECTOS EUROPEOS

1. El nacimiento de la idea europea (siglos XIII-XX)¹

Los movimientos europeos se encuentran en el origen de las instituciones de la Unión y de su núcleo dinámico, formado por las Comunidades Europeas. Es un rasgo que distingue a este proceso de unión de otros esfuerzos de agrupamiento de Estados a lo largo y ancho del mundo. Ya se trate, efectivamente, de organizaciones internacionales o regionales, su creación se ha debido a la iniciativa de los gobiernos u otras organizaciones oficiales. Desde luego, estos elementos no están ausentes en Europa occidental, pero la marcha hacia la unión emprendida con la creación del Consejo de Europa, seguida y profundizada más tarde por la Comunidad Europea, ha estado inducida por los movimientos europeos.

El origen de los proyectos y las grandes empresas europeas se remonta a la Edad Media, al *De Monarchia* de Dante, donde se hace un llamamiento a un poder supranacional que debe respetar las diversidades de los pueblos y de las costumbres, o a la *República Cristiana* de Pierre du Bois. Desde entonces, los proyectos se suceden, proponiendo Confederaciones dotadas de instituciones comunes, asambleas e incluso ejércitos. Pero estos grandes designios no obtuvieron el favor de los grandes a los que apelaban y, en consecuencia, no conocieron una primera realización. Sin embargo, su aportación es decisiva: contribuyen a introducir y difundir la idea de una Europa Unida.²

Esta corriente de pensamiento, de concepción política, que refleja a la

1. Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, París, Payot, 1961.

2. *Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961*, Denis de Rougemont con la colaboración de Dusan Sidjanski, Ginebra, *Bulletin du Centre Européen de la Culture*, 1960-1961.

vez los problemas de su tiempo, la naturaleza del poder político y las aspiraciones hacia la armonía y la paz, se perpetúa y se amplifica gracias a la aportación de los derechos humanos y con el proceso de democratización. Se enriquece con la *Paz perpetua* de Kant, que asienta el principio y la necesidad de regímenes republicanos en los Estados miembros antes de encarnarse en idea de federación europea, o en el ideal de los Estados Unidos de Europa entre pensadores, poetas e incluso algunos hombres de acción: Hugo, Proudhon, Lamartine, Mazzini. Estos proyectos se basan en los derechos humanos y la participación activa del pueblo y de todos sus miembros *libremente* unidos. Desde ese momento, se opondrán a la unión europea por la fuerza, tal y como tratarán de imponerla Napoleón o Hitler, y preconizarán una federación libremente consentida. Así es como van a forjar la ideología y el vocabulario federalistas que inspirarán a pensadores como Denis de Rougemont y a los *movimientos federalistas* de nuestros días. Esta corriente federalista desemboca en el Congreso de la Unión Europea de Federalistas en Montreux en 1947 y, un año más tarde, en el Congreso de Europa en La Haya.

Saint-Simon añadirá a esta dimensión federalista y política *una dimensión económica y técnica* que lleva el sello de la industrialización del siglo XIX. Su plan se fundamenta en la economía previendo al mismo tiempo una organización global de la sociedad europea. Coloca el problema europeo en el terreno de los intereses comunes y de los compromisos sólidos. Constata que «todo lo que hay de intereses comunes en la sociedad europea puede ser trasladado a las ciencias, a las artes, a la legislación, al comercio, a la administración y a la industria». En el centro de su organización, un parlamento europeo: si todas las naciones, «siendo gobernadas cada una por un parlamento, reconociesen la supremacía de un parlamento general instalado por encima de todos los gobiernos nacionales e investido del poder de juzgar sus diferencias... Cada millón de hombres que sepan leer y escribir en Europa deberá elegir para la cámara de los comunes del gran parlamento un negociante, un sabio, un administrador y un magistrado. La elección de cada uno de los miembros se hará a través del gremio al que pertenezca». Aunque la interpretación de este procedimiento puede llevar a confusión debido al hecho de que los diputados son elegidos al mismo tiempo por circunscripciones de un millón de electores y por las profesiones a las que representarán, despeja, en cambio, un doble deseo de representación del pueblo y de los intereses profesionales que se encarna en un parlamento europeo por encima de los gobiernos nacionales. Las ideas de Saint-Simon prefiguran, pese a ciertas diferencias, el método o el *enfoque funcionalista* que orientará la acción de Jean Monnet hacia la creación de la CECA (1952), del Euratom y de la Comunidad Económica Europea (1957). El Acta única europea de 1987 se sitúa, aunque de manera todavía tímida, en la confluencia de

estas dos corrientes, funcionalista y federalista, que constituyen el fundamento de la integración europea. Es así como, en el curso de los siglos, estos proyectos múltiples van preparando a los hombres para el advenimiento de la Europa Unida. Pero no será sino después de la primera guerra mundial, en la resistencia y tras la segunda guerra civil europea, cuando estas ideas adopten la forma de una acción o de movimientos políticos.

2. La Unión Paneuropea y el Proyecto Briand (1924-1930)

Este paso de la idea a la acción está marcado por la publicación en 1923 de *Pan-Europa* de Richard Coudenhove-Kalergi, la creación de la Unión Paneuropea, así como por la difusión del *Manifiesto Paneuropeo* en 1924. Este primer movimiento contemporáneo en favor de la unión europea —del cual es remoto precursor el movimiento de militantes europeos dado a conocer por Giuseppe Mazzini tras la adopción en 1834 en Berna de su Carta fundacional— celebró su primer Congreso en Viena en 1926 bajo la presidencia de honor de Seipel, Benes, Loebe, Caillaux, Sforza y Politis, y en presencia de 2.000 participantes llegados de 24 Estados.³ El Congreso aprobó el Manifiesto Paneuropeo y asumió las grandes líneas de la Confederación europea: garantía de la igualdad, de la seguridad y de la soberanía confederal; alianza militar; creación progresiva de la unión aduanera; beneficiar en común a las colonias de los Estados europeos; moneda común; respeto a las civilizaciones nacionales y protección de las minorías nacionales; colaboración de Europa con otros grupos de Estados en el marco de la Sociedad de Naciones. Su estrategia consistía en difundir sus ideas entre los parlamentarios e intelectuales, pero sobre todo en propiciar su asunción por parte de los responsables gubernamentales. En 1927, Aristide Briand, ministro de Asuntos Exteriores, y presidente de honor de la Unión, reunió a su Consejo Central en París a fin de definir las líneas de una acción política. Dos años más tarde, siendo presidente del Consejo, pronunció, en nombre de Francia, un discurso rotundo ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones en Ginebra, apelando a los pueblos de Europa a trabar una «especie de lazo federal». Que yo sepa, es la primera propuesta oficial de un gobierno inspirada por el primer movimiento europeo.

El gobierno francés, encargado de precisar esta propuesta, publicó *El Memorandum sobre la organización de un régimen de unión federal europea* en mayo de 1930, en la época en que Hitler festejaba su primera

3. R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe* (Col. del Instituto Universitario de Estudios Europeos de Ginebra), París, P.U.F., 1988, postfacio de V. Pons, pp. 139-140.

victoria electoral. La muerte de Stresemann, la ascensión de Hitler y la crisis de 1929-1930 eran de mal augurio en lo que a la puesta en práctica de esta unión federal se refiere. Aunque condenado antes de haber visto la luz, este primer proyecto oficial, de indudable interés para los historiadores, tuvo con todo una profunda influencia por las ideas que proponía oficialmente y por su invención del «lenguaje europeo». En absoluto extraño, cuando se sabe que el autor no era otro que Alexis Léger, colaborador de Briand, secretario general del Quai d'Orsay y gran poeta que firmaba con el seudónimo Saint-John Perse. Algunos ejemplos de expresiones e ideas que se han hecho habituales en el discurso europeo: «un organismo federativo *supranacional*», primer uso de este término en el prólogo de un documento oficial; «mercado común», «unión aduanera», «circulación de mercancías, de capitales y de personas», «beneficiar a las regiones de Europa económicamente menos desarrolladas», «una solidaridad de hecho», «la comunidad de pueblos europeos», «una creación continua», y otros tantos conceptos que tras el Plan Schuman se nos han hecho familiares. El Proyecto Briand se inscribe en la larga tradición de proyectos europeos que va de Dante a Saint-John Perse, reproduciendo desde sus orígenes los sueños y las invenciones de los visionarios y los poetas. El proyecto Briand zozobra, pero sus ideas marcan el espíritu y el discurso europeos.

3. Europa Unida durante la resistencia (1939-1945)

A la voluntad del Führer de unir Europa por la fuerza, los movimientos de resistencia oponen el ideal de una Europa federal basada en la libre adhesión de los pueblos democráticos. A pesar de la guerra y la ocupación, los resistentes dan testimonio de la vitalidad de la idea europea. Al comienzo de la guerra en 1939, Léon Blum toma partido en *Le Populaire* a favor de una Europa federal.⁴

«Las soluciones en las que nosotros pensamos, nosotros, socialistas, son aquellas que llevarían a la *integración de Alemania en una organización de Europa* proporcionando ella misma las garantías sólidas contra el retorno de los atentados de la fuerza, procurando ella misma los elementos de una seguridad real y de una paz duradera. *De este modo, volvemos siempre a las mismas fórmulas, a la misma conclusión: la independencia de las naciones en el seno de una Europa federal y desarmada.* Éstos son nuestros “objetivos de guerra”; lo que significa que tales son para nosotros las condiciones de paz.»

4. Hubert Halin, *L'Europe unie objectif majeur de la Résistance*, prefacio de Paul-Henri Spaak, París-Bruselas, Ediciones de la Unión de Resistentes por una Europa Unida (U.R.P.E.), 1967, p. 19.

Durante la guerra, en Inglaterra, la *Federal Union* continúa, por su parte, realizando estudios sobre la necesidad y las condiciones de una organización federal de los países democráticos.

Desde junio de 1941, Altiero Spinelli, comunista convertido al federalismo, y Ernesto Rossi, ambos deportados a la Isla de Ventotene, hacen circular clandestinamente el «Manifiesto de Ventotene» y fundan el Movimiento Federalista Europeo (MFE). Como consecuencia de su reunión en Milán en agosto de 1943, el MFE se dota de una organización y elabora su programa así como su estrategia de acción. En su programa, propone como única solución posible para evitar la anarquía internacional y salvar la libertad en Europa, «la creación de una Federación Europea a la cual hayan sido transferidos poderes soberanos en relación a los intereses comunes de todos los europeos...». Afirma, más adelante, que «los habitantes de los diferentes Estados deben poseer la ciudadanía europea, deben tener pues el derecho a elegir y controlar a los gobernantes federales y a estar directamente sujetos a las leyes federales».⁵

Paralelamente, en Francia, *Combat*, creado en 1941, se rodea de numerosos colaboradores cuyos nombres, como es el caso de Spinelli, marcarán la historia de la Unión europea: Henri Frenay, Georges Bidault, Albert Camus, Henri Teitgen, Edmond Michelet, François de Menthon y muchos otros, se reúnen en la resistencia y en el combate por la Europa Unida. «La resistencia europea será el cimiento de las uniones del mañana...», afirmaba Frenay, en un editorial de diciembre de 1943 titulado «Resistencia... esperanza de Europa».⁶ A lo largo del mismo año, Jean Moulin, delegado general del General De Gaulle, pone en pie un «Comité General de Estudios» en el que se integran, además de numerosos nombres ya mencionados, Paul Bastid, Robert Lacoste, Alexandre Parodi, el profesor René Courtin y, un poco más tarde, Michel Debré. El primer número de los *Cahiers politiques*, publicado en abril de 1943, se consagra a «Francia la Idea europea». Con el mismo espíritu, los *Cahiers* de enero de 1944 anuncian: «la política debe dejar de encerrarse en las estrechas fronteras de los Estados separados... Una de las primeras realizaciones será la creación de los Estados Unidos de Europa. No se trata de utopías: los Estados Unidos de Europa están en marcha».⁷ Diversos escritos y declaraciones de la resistencia en Bélgica, en Holanda, en Alemania y en Polonia, se hacen eco de estos llamamientos.

En enero de 1943, Thomas Mann se dirige a los europeos desde la radio de Nueva York: «... El gran ideal de Europa ha sido pervertido y corrompido de forma espantosa; ha caído en manos del nazismo que, hace diez años, conquistó Alemania y ha conseguido gracias a vuestra desunión,

5. *Op. cit.*, pp. 37-39.

6. *Op. cit.*, pp. 22-23.

7. *Op. cit.*, p. 33.

subyugar el continente entero. Esta conquista del continente es presentada por los nazis como la unificación de Europa, como "el nuevo orden", conforme a las leyes de la historia. De todas las mentiras de Hitler; la más insolente es la mentira europea, la perversión de la idea europea... Sabed, oyentes europeos... la verdadera Europa será creada por vosotros mismos, con la ayuda de las potencias libres».⁸

En la Alemania nazi, Carl Friedrich Goerdeler, cabecilla de una conjura contra Hitler, explica su pensamiento europeo en un informe secreto de marzo de 1943: «Unificación de Europa sobre la base de Estados europeos independientes; jesta unificación se efectuará por etapas! La unión económica europea, con un consejo económico reuniéndose permanentemente, será creada de inmediato. La unificación política no precederá sino que seguirá a la unión económica.»⁹

Algunos meses más tarde, completa su plan previendo además un Ministerio Europeo de Economía, un Ejército Europeo y un Ministerio Europeo de Asuntos Exteriores. La idea de la participación de la Alemania democrática en la integración inicia su marcha progresivamente dentro de la resistencia y especialmente en Francia. Se recuerda que el combate es contra la Alemania nazi y con la resistencia alemana, y que una vez liberado de Hitler, el pueblo alemán deberá tomar parte en la construcción de una Europa libre y democrática. Y ya se afirma la idea de que la integración de Alemania en una comunidad democrática será la mejor garantía contra cualquier otra aventura guerrera.

Así es como a lo largo de toda su lucha, los movimientos de resistencia en numerosos países europeos preparan, con publicaciones y actos convergentes, el advenimiento de la Europa Unida. La primera reunión de resistentes de nueve países, entre ellos el representante de un grupo de militantes alemanes antinazis, que tuvo lugar en Ginebra el 31 de marzo de 1944, fue seguida de otros cuatro encuentros que condujeron a un proyecto de declaración de las resistencias europeas. Es el primer acto político de los federalistas europeos y el primer llamamiento a la coordinación de los movimientos de resistencia. Ello dio lugar al establecimiento de una oficina permanente encargada de coordinar los esfuerzos para la liberación de sus respectivos países, para la organización de la *Unión Federal de los Pueblos Europeos* y para la instauración de la paz y la justicia en el mundo.

En esta declaración, los movimientos de resistencia «se comprometen a considerar sus respectivos problemas nacionales como aspectos particulares del problema europeo en su conjunto». La Unión Federal deberá estar fundamentada en una declaración de derechos civiles, políticos y

8. *Op. cit.*, pp. 47-48.

9. *Op. cit.*, p. 49.

económicos que garantizará el libre desarrollo de la personalidad humana y el normal funcionamiento de las instituciones democráticas; más aún, los Estados deberán entregar irrevocablemente a la federación las atribuciones de su soberanía relativas a la defensa de su territorio, las relaciones con las potencias exteriores a la Unión Federal, los intercambios y las comunicaciones internacionales.

La Unión Federal deberá tener esencialmente:

«1. Un gobierno responsable no ante los gobiernos de los diversos Estados miembros, sino ante sus pueblos, sobre los cuales podrá ejercer una jurisdicción directa dentro de los límites de sus atribuciones.

»2. Un ejército a las órdenes de ese gobierno, excluyendo cualquier otro ejército nacional.

»3. Un tribunal supremo que juzgará todas las cuestiones relativas a la interpretación de la constitución federal y resolverá las eventuales diferencias entre los Estados miembros o entre los Estados de la federación.»

«En cuanto a Alemania y sus satélites, deberán participar en la reconstrucción económica de las regiones que han devastado, pero Alemania deberá ser ayudada, y si es necesario obligada, a transformar su estructura política y económica, a fin de que pueda integrarse en la Unión Federal. Por ello, deberá ser totalmente desarmada y sometida temporalmente a un control federal cuyos principales cometidos serán los siguientes:

»— Confiar el poder a los elementos sinceramente democráticos que han llevado a cabo una lucha inequívoca contra el nazismo.

»— Reconstruir un Estado democrático y descentralizado en el que no quede vestigio alguno del burocratismo y militarismo prusianos.

»— Exigir la destrucción radical del sistema feudal agrario e industrial.

»— Integrar la industria pesada y química alemana en la organización industrial europea, a fin de que no pueda ser utilizada en lo sucesivo para fines nacionalistas alemanes.

»— Impedir que la educación de la juventud alemana se realice según las doctrinas nazis, militaristas y totalitarias.»¹⁰

La corriente federalista europea no es la única que anima a la resistencia; pero a diferencia de la resistencia comunista y de la resistencia

10. *L'Europe de demain*, Centro de Acción por la Federación Europea, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1945, pp. 73-75.

nacionalista, es esta corriente la que ha ejercido su influencia de forma determinante a través de los gobiernos surgidos de la resistencia en la nueva orientación de su política europea. Efectivamente, numerosos jefes de la resistencia y combatientes que han asumido responsabilidades gubernamentales se han podido beneficiar de las redes de contactos y solidaridad a nivel europeo. Surgidos de la clandestinidad, estos actores y sus movimientos europeos jugarán un papel de primer orden en el arranque del proceso de unión.

CAPÍTULO 2

EL DECISIVO PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS EUROPEOS

1. Eclosión de los movimientos europeos (1946-1947)

Desde el final de la guerra, los principales movimientos de militantes europeos se constituyen a lo largo del período que va de 1946 a 1947. La *Unión Paneuropea* reconstituida y su organización conexas, la *Unión Parlamentaria Europea*, organizan congresos y emprenden acciones en favor de la Unión Europea. Las dos Uniones son ejemplos-tipo de *grupos de promoción* de la idea europea inspirándose en una *ideología supranacional*, es decir, sobrepasando las ideologías nacionales o partidarias. En la prosecución de su objetivo de unión, estos movimientos reagrupan a las élites y militantes, en función de su programa de unión sin distinción de partido o nacionalidad. La *Unión Europea de Federalistas* (UEF), fundada en diciembre de 1946 en París, pertenece a esta misma categoría de organizaciones «puramente» europeas. Paralelamente a esta corriente supranacional y pluripartidaria se forman grupos de promoción de inspiración partidaria, que reúnen en torno a un ideal europeo y por encima de las fronteras nacionales a miembros de una misma familia política o ideológica: el *Movimiento Socialista por los Estados Unidos de Europa* (MSEUE) y los *Nuevos Equipos Internacionales* (NEI) surgidos de partidos demócrata-cristianos o formados por personalidades próximas a éstos.¹

Los dos principales movimientos con vocación supranacional aspiran al mismo objetivo, la elección directa de una *constituyente europea*.² Se diferencian por algunos matices y sobre todo por los medios que ponen en práctica para lograr su propósito. Así, aunque su objetivo común es la elaboración de la constitución federal europea, la Unión Paneuropea

1. Jean Meynaud y Dusan Sidjanski, *Verso l'Europa Unita, strutture e compiti dei gruppi di promozione*, col. «Europa una», Milán, Feltrinelli Edizioni, 1968, pp. 42-45.

2. Centre Européen de la Culture, *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Boletín de marzo de 1958, pp. 47 y 99.

precisa que el proyecto constitucional estará sujeto a la ratificación de los pueblos, bien a través de los parlamentos de las naciones participantes o bien por la vía del referéndum. Hoy, más de cuarenta años después, estos mismos objetivos aún están por realizarse. El proyecto de Tratado de Unión europea adoptado por el Parlamento Europeo en 1984 a iniciativa de Altiero Spinelli debía, según el espíritu de sus autores, ser ratificado por los parlamentos de los países miembros de la Comunidad Europea. Pero los gobiernos, intermediarios ineludibles, prefirieron elaborar su propio proyecto de Acta Única Europea que, aun siendo menos ambicioso, se inspira en algunas ideas del proyecto del Parlamento Europeo. Al mismo tiempo, el intergrupo federalista para la Unión Europea no cede: continúa preconizando que le sea dado al Parlamento Europeo un mandato con el fin de que éste prepare el proyecto de Constitución Europea. Esta propuesta es aprobada por la opinión pública de la Comunidad Europea de forma mayoritaria con un 60 % de síes, un 13 % de noes y un 27 % que no se pronuncia. La opinión pública de todos los países da su apoyo, con la excepción del Reino Unido, más indeciso (un 38 % de síes contra un 27 % de noes y un 35 % de encuestados que no responden), y la opinión ampliamente negativa de los daneses (29 % de síes, 45 % de noes y 25 % de encuestados que no responden). La opinión pública italiana con un 78 % de síes, la belga con un 73 % y la francesa con un 72 % son las más claramente favorables. Dicha propuesta ha sido finalmente acogida por el Parlamento Europeo y ha encontrado su formulación en la sucesión de proyectos elaborados por los ponentes señores Oreja y Herman. En cualquier caso, la propuesta no ha tenido continuidad fuera de la institución parlamentaria. Para un análisis detallado de su contenido, *vid.* Carlos F. Molina del Pozo (dir.), *Comentario al proyecto de Constitución Europea*, Comores, Granada, 1996.

Esta idea, difundida por la Unión Paneuropea y la UEF, se ha abierto camino en la opinión pública. Ahora será preciso que los gobiernos se inspiren en ella. Con todo, la Unión Paneuropea se ha consagrado a esta labor y ha intentado influir en los gobiernos y parlamentos sin por ello desatender a la opinión pública. La UEF, por su parte, se ha propuesto movilizar con este fin a las fuerzas vivas de las naciones europeas recurriendo a diversos medios: prospección de los diferentes ambientes sociales, publicación de boletines y folletos, organización de cursillos (actividad que será continuada por el Centro Internacional de Formación Europea [CIFE] que la UEF fundó en 1955), y con una *campana de firmas*. La UEF, que contaba con más de 100.000 miembros y una docena de movimientos o secciones federadas, tiene por objeto, según sus estatutos, trabajar por la creación de una federación europea —elemento esencial de una confederación mundial— a la que serán transferidos los poderes soberanos necesarios para la defensa de los intereses comunes de los ciudadanos y

de los Estados europeos. Esta federación europea deberá garantizar las libertades fundamentales —entre ellas la libertad de oposición organizada—, y disponer de poderes efectivos en lo que a los intercambios internacionales —la moneda, la política exterior y la defensa— se refiere.

En la misma época surgen de la resistencia movimientos europeos de vocación partidaria. Es así como los demócrata-cristianos se organizan a escala europea en los Nuevos Equipos Internacionales (NEI) que se apoyan en equipos nacionales de una decena de países y sobre todo en los seis países fundadores de la Comunidad Europea. Los NEI han constituido una red de comunicación e influencia cuyos miembros en los gobiernos —dirigentes de partidos demócrata-cristianos o personalidades de ese entorno ideológico— han jugado un papel importante en la promoción de las ideas europeas y en la creación de las instituciones europeas. Paralelamente, el MSEUE inicia, bajo la presidencia de Paul-Henri Spaak, una acción a favor de los Estados Unidos Socialistas de Europa. Esta idea de una Europa socialista cederá el paso en 1948 a una Europa democrática, pluralista, en la que el color político estará determinado por las opciones electorales. Desde entonces, es el movimiento el que es socialista, prevaleciendo la Europa democrática sobre cualquier consideración partidaria. El MSEUE tiene como objetivo promover la creación de los Estados Unidos de Europa por medio de los partidos socialistas y los sindicatos, perseguir una política socialista en el marco de la Europa integrada intentando reunir a las fuerzas de izquierda europeas. Por medio de su comité ejecutivo presidido por André Philip, antiguo ministro del gobierno francés, y de sus secciones nacionales en una decena de países, el MSEUE influirá en el curso de la integración europea. Estos dos movimientos partidarios, a los que se sumará más tarde el Movimiento Liberal por la Europa Unida, constituirán los embriones de las federaciones de partidos pertenecientes a las tres familias políticas tradicionales. Son estos partidos los que, en el seno del Parlamento Europeo, forman el núcleo dinámico y la mayoría parlamentaria europea. A estas tres familias políticas, con implantación en la mayor parte de los países de la Comunidad Europea, pertenecen las dos terceras partes de los parlamentarios europeos electos tras las elecciones de junio de 1989 y forman el núcleo duro y dinámico sobre el que se apoya el Proyecto de Unión inspirado por Spinelli.

Las diversas acciones ideológicas y políticas de los movimientos europeos están sostenidas por Comités con objetivos más específicos, económicos y sociales en particular. La Liga Europea de Cooperación Económica (LECE), fundada en 1947 a iniciativa de Paul van Zeeland, está compuesta por un consejo de presidentes de una decena de comités nacionales y personalidades de círculos económicos. Tiene por objeto el favorecer el acercamiento cultural y económico y la cooperación entre Estados europeos. Con este fin, ha llevado a cabo numerosos estudios y

sugerido soluciones en el ámbito de los movimientos de capitales, de las ententes y monopolios, y de las monedas. Sus grupos de estudio especializados y su red de contactos con las instancias oficiales y los círculos económicos privados constituyen sus privilegiados canales de influencia.

Éste es el cuadro de los principales movimientos europeos en vísperas del Congreso de La Haya. Se pueden dibujar las características siguientes: 1.º por diversos medios, estos movimientos tienden a un mismo objetivo, la unión política y federal de Europa; 2.º la dimensión económica y social, fundamento y sustancia principal de la Comunidad Europea, en la que el portavoz es la LECE, aparece como un elemento del proyecto político global; 3.º otra dimensión esencial está prácticamente ausente: la acción cultural y educativa en el plano europeo; 4.º estos movimientos, que representan diversos enfoques de la unión política, se presentan y actúan de forma dispersa. El Congreso de La Haya tiene como tarea la de paliar estas lagunas y esta descoordinación a escala europea, tras el Congreso de Montreux que definió los principios del federalismo europeo.

2. El Congreso de Montreux: Denis de Rougemont y Maurice Allais (1947)

El Congreso de Montreux organizado por la UEF del 27 al 31 de agosto de 1947 fue la contribución de los federalistas europeos a la concepción de una Europa federal y, por lo tanto, a la preparación del Congreso de La Haya. Releyendo los informes y las ponencias presentados al Congreso, he seleccionado dos en razón de su dimensión y su actualidad: La *Actitud federalista* de Denis de Rougemont y *Aspectos económicos del federalismo* de Maurice Allais, Premio Nobel de Economía.³ Reconociendo la importancia de las instituciones federalistas, Denis de Rougemont propone a los participantes reflexionar sobre seis principios (o virtudes según Montsquieu) sobre los cuales se funda una federación:

Primer principio. La federación no puede nacer sino de la renuncia a toda idea de hegemonía organizativa. El fracaso de Napoleón y después el de Hitler, en sus tentativas de unificar Europa, son advertencias útiles.

Segundo principio. El federalismo no puede nacer sino de la *renuncia a todo espíritu de sistema*. Federar es simplemente *disponer juntos*, componer mal que bien esas realidades concretas y heteróclitas que son las naciones, las regiones económicas, las tradiciones políticas.

Tercer principio. El *federalismo no conoce problemas de minorías*. En

3. Unión Europea de Federalistas, *Rapport du Premier Congrès Annuel de l'U.E.F.*, 27-31 de agosto de 1947, Montreux (Suiza), pp. 8-16 y 33-57.

Suiza el respeto a las cualidades no se traduce solamente en el modo de elección del Consejo de los Estados, sino sobre todo, y de forma mucho más eficaz, en las costumbres de nuestra vida política y cultural, donde se ve a la Suiza francófona y a la Suiza italiana jugar un papel sin proporción con la cifra de sus habitantes o de sus kilómetros cuadrados. Esta observación vale hoy en día para los pequeños Estados de la Comunidad Europea y especialmente para Bélgica y Luxemburgo.

Cuarto principio. La federación no tiene por objeto borrar las diversidades y fundir todas las naciones en un solo bloque, sino al contrario, salvaguardar *sus cualidades* propias. Cada una de las naciones que componen Europa representan en ella una función propia, irremplazable, como la de un órgano en un cuerpo.

Quinto principio. El federalismo se basa en el *amor a la complejidad*, en contraste con el simplismo brutal que caracteriza al espíritu totalitario. Suiza está formada por una multitud de grupos y organismos políticos, administrativos, culturales, lingüísticos, religiosos, *que no tienen las mismas fronteras*, y que se mezclan de cien maneras diferentes.

Sexto principio. Una federación se forma progresivamente, *por medio de las personas y los grupos*, y no a partir de un centro o por medio de los gobiernos. La necesidad de una federación europea es evidente: la maduración histórica está suficientemente avanzada, las estructuras ya están esbozadas. No falta más que una carta federal, órganos representativos, y un último impulso, un empujón popular que fuerce la mano a los gobiernos.

Así levantaba acta de la situación Denis de Rougemont en 1947. Más de cuarenta años después, el nacimiento de la federación europea se revela lento; las naciones han sido demasiado obstinadas ante un empuje popular demasiado débil pese a la evolución favorable de la opinión pública europea. Por otra parte, es esta resistencia de las naciones la que obligó a Denis de Rougemont a adoptar una actitud contraria al Estado-nación, juzgada en ocasiones como excesiva. Esta postura agresiva se atenuó más tarde en función de un principio federalista según el cual una federación se edifica sobre realidades concretas, las naciones, que es necesario «ordenar según sus caracteres particulares, que hay, a la vez, que respetar y articular en un todo».⁴

Abordando los aspectos económicos de la Unión federal, Maurice Allais recuerda que los poderes necesarios para zanjar todas las cuestiones económicas susceptibles de dividir a los Estados federados deben ser transferidas a la Unión federal. Ejemplos de poderes federales: regular las condiciones monetarias (unidad de cuenta común), legislar en materia de

4. *Op. cit.*, p. 13: Deuxième principe.

comercio, de movimientos de capitales y de población, etc. Este reparto de poderes se efectúa según los principios siguientes: *a)* dejar a cada Estado federado el máximo de libertad; *b)* no intervenir más que en caso de decisiones susceptibles de crear dificultades entre los Estados federados, siendo el objetivo último de la federación *a)* la realización federal, y *b)* la realización de un reparto óptimo económico lo más igualitario posible que no comprometa la maximización de la renta real. Esto supone en último término la libre circulación de mercancías (mercados organizados sobre la base competitiva), de capitales y de personas en el marco de la libre circulación de informaciones.

En conclusión, Maurice Allais insiste en tres puntos esenciales, así como en las perspectivas del federalismo europeo: *a)* No puede existir una federación política perdurable sin federación económica. *b)* La federación económica no puede ser aplicable si no existe federación política previa. *c)* La federación económica refuerza la federación política y viceversa. La federación económica y la federación política aparecen de este modo como indisolubles y toda tentativa de unión federal debe crear desde su inicio las condiciones para su realización simultánea. Su realización simultánea es desde luego deseable, pero la experiencia de la integración europea está ahí para dar testimonio de que ese paralelismo que preveían los padres fundadores no se ha traducido en hechos. Después de los fracasos de la CED en 1954, tras el Proyecto Fouchet de 1960, y pese al Acta Única Europea, la cooperación política se ha retrasado con respecto a la integración económica. La marcha de la Unión Europea ignora las «cuestiones previas».

Las ventajas económicas del federalismo resultarían inestimables en el caso de Europa. La federación disminuiría considerablemente las cargas militares y permitiría obtener una mejora de la renta nacional real del orden del 50 %; asimismo, la libre circulación de bienes y factores de producción permitiría conseguir una ganancia de al menos el 100 % de la renta nacional. En total, Maurice Allais estimó que el nivel de vida se multiplicaría por un coeficiente comprendido entre un 2,5 y 3 en el lapso de una decena de años.

El federalismo europeo, por las inmensas posibilidades económicas que ofrecería, volvería a dar vitalidad y centuplicaría el espíritu de invención y empresa, y los inagotables recursos de inteligencia de Europa serían utilizados plenamente. «Europa tiene una carta que jugar, la última, pero también la más bella... Esta inesperada oportunidad es el federalismo. En sus manos está aprovecharla desde hoy. ¡Esperemos que se dé cuenta antes de que sea demasiado tarde!»⁵ Estas dos intervenciones en el Congreso de Montreux definen las grandes líneas de las posiciones que los federalistas defenderán nueve meses más tarde en el Congreso de La Haya.

5. *Op. cit.*, p. 56.

3. El Congreso de La Haya y la fundación del Movimiento europeo

Ante la diversidad y multiplicidad de los movimientos a favor de la unión, el problema esencial era el de asegurar su coordinación a fin de hacer más eficaces sus actividades de fomento de la Europa unida. A principios de 1947, la UEF decide convocar el primer congreso de federalistas europeos en Montreux en agosto de 1947. A lo largo de este Congreso los federalistas adoptan el proyecto de los Estados Generales de Europa con el fin de proporcionar una base más amplia a su acción. En la misma época, Winston Churchill, en la línea de su discurso de Zurich por el que llamaba a la unidad de los Estados de Europa —en la cual el Reino Unido no debía ser sino una de las potencias garantes—, propone convocar un congreso por la Europa unida. Estas dos iniciativas independientes, federalista la una y *unionista* la otra, confluirán en el Congreso de La Haya, que llevará su sello. La preparación es obra de un Comité de Coordinación de los Movimientos por la Unidad Europea que se apoya en tres comisiones —política, económica y cultural—, y sobre comités nacionales encargados de designar a los delegados de todas las «fuerzas vivas» dispuestas a colaborar: parlamentos, partidos políticos, organizaciones sindicales y profesionales, iglesias, ligas femeninas, universidades, círculos de intelectuales y de artistas. El Comité de coordinación agrupaba a los siguientes movimientos: UEF (Brugmans), United Europe Committee (Churchill), LECE (Van Zeeland), Conseil Français pour l'Europe Unie (Dautry), NEI (Bichet, secretario general del MRP) y Unión Parlamentaria Europea (Coudenhove-Kalergi).

Venidos de los horizontes políticos y geográficos más variados, un millar de delegados estaban presentes en la cita europea, del 7 al 10 de mayo de 1948. Entre ellos, doce ex presidentes de Consejos de Ministros, una veintena de ministros en ejercicio y un centenar de parlamentarios de diversas filiaciones —demócrata-cristianos, entre ellos Adenauer, liberales, socialistas, conservadores—, todos venidos a título personal; algunos escritores célebres —Jules Romains, Étienne Gilson, Raymond Silva, Raymond Aron, Salvador de Madariaga, Denis de Rougemont— y numerosas personalidades universitarias, sindicales y religiosas. Una manifestación masiva de las elites europeas.

Los debates estuvieron marcados por el conflicto entre las tendencias *unionistas* y *federalistas*. En conjunto, el Congreso no estuvo dominado por consideraciones de partidos ni de nacionalidad, con una sola excepción: los británicos, tanto conservadores como laboristas —salvo Mackay— formaron un frente unido para apoyar la tesis *unionista* ante toda idea de federación. Eran partidarios de una unión débil, fundada sobre la idea de una cooperación internacional que respetase íntegramente la soberanía de los Estados. Todavía hoy, pese a su adhesión a la Comunidad

Europea y una lenta evolución de sus actitudes, los ingleses no se han librado totalmente de una cierta reticencia con respecto a la integración europea. En la postura de su ex primera ministra, la señora Thatcher, se advierten vestigios del enfoque unionista, prudente y pragmático.

Esta hostilidad de los participantes ingleses respecto a las instituciones de tipo federal fue confirmada por algunos testigos. A propósito de ello, Denis de Rougemont escribe:

El deseo evidente de llegar a un resultado, surgido del sentimiento general de la gravedad de lo que estaba en juego, hubiera llevado al Congreso, sin duda alguna, mucho más lejos, si no hubieran estado presentes los británicos. Muchos, antes de La Haya, pensaban que el conflicto principal enfrentaría a laboristas y conservadores. Era la consecuencia de no conocer bien a los ingleses. El único conflicto profundo que dividió al Congreso fue el que opuso sordamente al frente común de los insulares con las iniciativas tácticamente dispersas de los continentales. La oposición puede ser resumida en dos réplicas que he anotado tras los debates de la comisión política: The Rt. Hon. Harold MacMillan: acuérdense de su proverbio francés: apresúrate lentamente. M. Paul Reynaud: curioso eslogan propuesto a alguien que está a punto de ahogarse.⁶

Los federalistas continentales, unidos por lo que al objetivo que pretendían alcanzar se refiere, se dividieron ante los métodos que era preciso poner en práctica. Unos propusieron la constitución de un vínculo federal y un conjunto económico que suponía la transferencia parcial de las soberanías nacionales. Según la expresión de Denis de Rougemont, deseaban «la unión en la diversidad». Otros, emparentados con los federalistas integrales, apoyaban la idea, adelantada por los primeros, de una Asamblea Europea, pero divergían en cuanto a las modalidades de nombramiento. Pedían, en efecto, que la Asamblea Europea emanara de estas comunidades que, según la expresión de Robert Aron, representan mejor que las asambleas parlamentarias la vida profunda del país, es decir, que surgiera de las comunidades naturales, profesionales y espirituales, familia, sindicato, iglesia, etc.⁷

Pese a que el principio de la Asamblea Europea no fue puesto en duda, los participantes se dividieron en lo que se refiere a la forma que debía adoptar. La propuesta de Paul Reynaud de elección por *sufragio universal*, a razón de un diputado por millón de habitantes, de una *Asamblea Constituyente de Europa* que hizo sensación, no recibió más que nueve votos y chocó con una oposición casi unánime. Unos la juzgaron prematura e irrealizable; otros estimaron que era opuesta al principio federalista que favorece la participación de las pequeñas naciones y las minorías.

6. Denis de Rougemont, *Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 134-135.

7. Olivier Philip, *Le problème de l'Union européenne*, Paris-Neuchâtel, La Baconnière, 1950, p. 205.

Otros, se opusieron por prudencia o por principio. Denis de Rougemont resumió así la situación: «Los británicos fueron contra la idea, el voto del Congreso contra el propio proyecto.»⁸ Más de cuarenta años después, esta idea de una Asamblea Constituyente ha progresado en las opiniones pero no en los hechos.

Pese a las divergencias y los conflictos de ideas, de tendencias y hombres, el Congreso de La Haya cumplió un papel determinante en el impulso que dio a la realización de la idea europea. Gracias a los hombres que lo animaron y que supieron extraer una rica síntesis, el Congreso de La Haya marca un punto de inflexión decisivo: 1.º De sus debates, en ocasiones vivos, surgió un manifiesto europeo que, inspirado en la larga tradición de proyectos de Europa unida y de los valores fundamentales, confrontado a la dura realidad de posguerra, definió un *programa de acción global* por la Europa Unida; 2.º alumbró el *Movimiento Europeo* y estuvo en el origen del Centro Europeo de la Cultura, del Colegio de Europa, del Consejo de Europa y de su Tribunal de Derechos Humanos; 3.º contribuyó a la creación de las Comunidades Europeas.

Tres resoluciones expresan el programa del Congreso: resolución política, resolución económica y social, resolución cultural.⁹ Su sustancia está resumida en el *mensaje a los europeos* que su autor, Denis de Rougemont, logró que el Congreso aprobara.

Aunque afirmando la necesidad de crear una unión económica y política, la resolución no llega a las reivindicaciones de la resistencia y los federalistas. El compromiso entre las dos grandes tendencias aparece claramente en un doble lenguaje al utilizar la expresión «la Unión o la Federación». Es cierto que el Congreso solicita la transferencia de ciertos derechos soberanos, la independencia de Europa respecto de toda potencia y la garantía de la seguridad de los pueblos, asigna como misión a la Europa unida la realización progresiva de la democracia social y proclama que la única solución a los problemas alemanes la proporciona la Unión o la Federación. Sin embargo, en ningún momento menciona la necesidad de crear una autoridad o un gobierno europeo. Esta exigencia de los federalistas, que parece implícita en el término Federación, no será confirmada por el Movimiento Europeo hasta 1950 después de algunas vacilaciones. El Congreso, en cambio, precisa dos ejes de desarrollo al proponer una Asamblea Europea, así como una Carta y un Tribunal de Derechos Humanos. Frente a las amenazas de los totalitarismos de derecha o de izquierda, confirma los valores esenciales de la democracia europea. El Congreso sustituye la idea «revolucionaria» de Paul Reynaud por una propuesta más prudente y moderada: «pide que sea convocada,

8. Denis de Rougemont, *op. cit.*, p. 139.

9. *Resoluciones*, Congreso de Europa, La Haya, mayo de 1948, editadas por el Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos por la Unidad Europea, Paris-Londres, 1948.

con toda urgencia, una Asamblea Europea que, elegida —en su seno o fuera de los mismos— por los Parlamentos de las naciones participantes:

- »a) contribuirá a crear y expresará la opinión pública europea;
- »b) recomendará las medidas inmediatas conducentes a establecer progresivamente, tanto en el plano económico como en el político, la necesaria unidad de Europa;
- »c) examinará los problemas jurídicos y constitucionales derivados de la creación de una Unión o una Federación, así como sus consecuencias económicas y sociales;
- »d) preparará planes al efecto».

Abre la vía, define los objetivos, pero no fija los medios.

Es en el ámbito de los derechos humanos donde el Congreso formula una propuesta audaz y precisa: encomienda a una comisión emprender inmediatamente una doble labor: preparar la Carta y proponer los criterios a los que deben responder los regímenes democráticos, criterios que definan las libertades de pensamiento, reunión y expresión, así como el libre ejercicio de oposición política. Para defender los derechos del ser humano y los principios de libertad, la Asamblea deberá proponer la creación de un Tribunal de Justicia abierto a los recursos de los ciudadanos de los países asociados y capaz de aplicar sanciones. De estas iniciativas nacerán el Consejo de Europa, la Convención Europea de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia. Será, efectivamente, tras las gestiones emprendidas por una delegación del Comité de Coordinación, encabezado por André Philip, y sobre la base de su memorándum que propone la creación de un Consejo de Europa dotado de una Asamblea Europea y de un Comité de Ministros, cuando los gobiernos fundan el Consejo de Europa, en 1949. Ello refleja una vez más el compromiso entre la posición británica y la propuesta de los gobiernos francés y belga.

En vez de una Asamblea Europea y una organización dotada de poderes limitados pero reales, el Consejo de Europa se compone de una Asamblea Consultiva y de un Comité de Ministros que adoptan las resoluciones por unanimidad. Pese al rápido éxito logrado por el Movimiento Europeo y el desarrollo destacable en materia de derechos humanos, este desequilibrio entre los poderes consultivos de la Asamblea y los poderes deliberantes del Comité Intergubernamental no podía llevar sino a un callejón sin salida en la vía de una Europa unida. Sin embargo, el Consejo de Europa dio carácter definitivo a los principios básicos de la Unión Europea: el respeto de los derechos humanos y de las reglas democráticas, así como la representación de los pueblos. La idea de una Asamblea Europea propuesta por el Congreso de La Haya seguirá su curso a través de la primera institución representativa, después vendrá la Asamblea

Parlamentaria Europea de las Comunidades Europeas, antes de llegar ulteriormente al *Parlamento Europeo* elegido por sufragio universal directo pero dotado de poderes todavía insuficientes. De este modo, progresivamente, las ideas utópicas de antaño se han convertido en la realidad actual.

Con vistas al establecimiento de la *unión económica*, el Congreso propone medidas inmediatas y formula objetivos a más largo plazo. Éstos prevén la libre circulación de capitales y trabajadores, la unificación monetaria, el saneamiento concertado de las políticas presupuestarias y del crédito, la unión aduanera completa con un arancel exterior moderado para no poner trabas a los flujos normales y el desarrollo del comercio mundial, la armonización de las legislaciones sociales y la coordinación de las políticas económicas con objeto de favorecer el pleno empleo en Europa. En este sentido, el Congreso dirige sus esfuerzos a realizar una síntesis entre las aspiraciones personalistas y las nuevas necesidades económicas. Con el fin de evitar cualquier tendencia totalitaria y garantizar la independencia económica de cada persona, el Congreso considera necesario que los trabajadores y sus organizaciones representativas estén estrechamente asociados a la creación y al desarrollo de la economía de la Europa Unida. Más de una de estas propuestas han sido realizadas o están en vías de realización en la Comunidad Europea.

En su *resolución cultural*, redactada por Denis de Rougemont, el Congreso considera que la unión europea ha dejado de ser una utopía para convertirse en una necesidad y que se basa en la profunda unidad de su cultura. Al objeto de proporcionar una voz a la conciencia europea, el *Centro Europeo de la Cultura* asumirá una serie de funciones: promover el sentimiento de la comunidad europea por medio de la información, de iniciativas y de la educación; ofrecer un lugar de encuentro, favorecer la libre circulación de ideas y la coordinación de las investigaciones, apoyar los esfuerzos tendentes a la federación de las universidades europeas y a la colaboración de los enseñantes con vistas principalmente a una revisión de los manuales de historia. La Conferencia Europea de la Cultura, reunida en Lausana en diciembre de 1949, formuló el programa del Centro Europeo inaugurado en Ginebra en octubre de 1950.

Tras el Congreso de La Haya, el Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos por la Unidad Europea se transforma en el *Movimiento Europeo*, bajo la presidencia de honor de Churchill, De Gasperi, Coudenhove-Kalergi, Spaak, Adenauer y Robert Schuman. Como vasta organización que reúne y coordina al conjunto de los movimientos europeos, el Movimiento Europeo cumple la función de grupo de promoción ejerciendo presiones sobre los gobiernos y parlamentos nacionales, así como sobre las instituciones europeas. Se beneficia al efecto de una compleja red de organizaciones miembros y de *personalidades* insertadas en estruc-

turas con diversos niveles en los que convergen las acciones hacia la realización de objetivos comunes. Además de un Congreso, el Movimiento Europeo tiene un Consejo Internacional compuesto principalmente por representantes de los Consejos Nacionales (75) que, a nivel nacional, agrupan a diversos movimientos nacionales y locales así como miembros del Comité Ejecutivo (50) incluyendo a representantes de los movimientos europeos. Esta estructura federativa y compleja le ha permitido ejercer una influencia determinante sobre la fase inicial del proceso de integración. Por otra parte, fue el Movimiento Europeo el que preparó y apoyó la iniciativa Monnet-Schuman, origen de las Comunidades Europeas. Se trataba del resultado concreto de una larga sucesión de ideas y de proyectos de unión. En el camino seguido se observa cierto desfase entre, por una parte, los proyectos y declaraciones que vehiculan las ideas de unión y, por otra parte, los programas de acción y sus realizaciones. Así, por ejemplo, el programa de acción surgido del Congreso de La Haya parece menos ambicioso que los grandes proyectos utópicos que prepararon la vía hacia la unión en el curso de los siglos precedentes.

Haciendo una nueva lectura de las resoluciones a la luz de los progresos actuales de la integración es necesario admitir que, en conjunto, la mayor parte de las propuestas de 1948 parecen alcanzadas. El manifiesto europeo está agotado.

4. El Congreso del 40.º aniversario (1988)

El Congreso del 40.º aniversario confirmó esta apreciación pero no tuvo la inspiración ni el coraje de formular un programa para la etapa siguiente. Aun siendo una gran manifestación conmemorativa, no hizo suya la propuesta de un *referéndum europeo* y de otros medios dirigidos a intensificar la *participación popular*. No examinó las formas que podría o debería asumir la federación europea en formación, ni las modalidades de articulación de las estructuras y poderes nacionales, regionales y municipales en las instituciones europeas. Silenció toda iniciativa que hubiese podido despertar las susceptibilidades de los gobiernos, sin tener en cuenta las posturas favorables de la opinión pública. Así, en abril del mismo año, el 76 % de la opinión comunitaria aceptó —¡con un 82 % en Dinamarca y un 77 % en el Reino Unido!— un referéndum sobre la Unión Europea.¹⁰ ¿Habría perdido el Movimiento Europeo su papel de promoción dejando la iniciativa a los gobiernos, a la Comisión de la Comunidad Europea y al Parlamento Europeo? ¿Tiene todavía los recursos necesarios

10. *Eurobarómetro*, marzo-abril de 1988. Pregunta hecha a petición del grupo interfederalista del Parlamento Europeo.

para reencontrar su vitalidad y la creatividad que supo demostrar en el Congreso de La Haya? Su futuro papel tiene ese precio.

Han pasado cuarenta años tras el primer Congreso de La Haya del 8 de mayo de 1948. Reunidos en la misma sala «Ridderzaal Binnenhof», escuchamos con emoción los discursos de R. von Weizsäcker, presidente de la RFA, y de Jacques Delors, presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, que tratan de la unidad cultural básica y de la evolución de la unión hacia la federación. Gracias a una feliz casualidad, estoy sentado en el centro de la segunda fila en el asiento que la señora Simone Veil, invitada a sentarse al lado del presidente Mitterrand, había dejado libre.

Tenía ante mí nuca y espaldas ilustres. Esta nuca sólida y bien plantada sobre los hombros es la del presidente Mitterrand. Un poco más lejos, la cabeza inclinada de G. Andreotti, ministro italiano de Asuntos Exteriores, el perfil de Simone Veil y, al bies, la todavía joven nuca de ese veterano de los asuntos europeos, Henri Brugmans, que ha estado presente en todas las iniciativas europeas. Todavía más lejos, una nuca de luchador; la de Cheysson, más allá el perfil barbado de Pisani y la noble estatura de R. von Weizsäcker, el cabello ondulado de R. Lubbers, primer ministro de Holanda. Con Jacques Delors enfrente, era una película lo que se desarrollaba ante mis ojos: del Congreso churchilliano a la Europa comunitaria. Este ambiente poblado de cabezas tan conocidas me sumió en la visión descrita por Denis de Rougemont en su libro *L'Europe en jeu*, consagrado al Congreso de La Haya de 1948. «Estoy sentado detrás de dos filas de espaldas y nuca fascinantes que sobrepasan el respaldo de los sillones. Esta nuca ancha y roja, es Ramadier; esa nuca plácida y rubia, es Van Zeeland; y esa ausencia de nuca, es Paul Reynaud... Una nuca blanca e hinchada debajo de un frac negro, Winston Churchill.» El decorado es el mismo, pero los actores y el clima han cambiado. Mientras los primeros iban a abrir la vía hacia la Unión codificando las fuentes y las finalidades en un «Manifiesto Europeo» y promoviendo los objetivos de la Unión, los actores presentes están en contacto directo con la realidad. Después de su discurso, evocación de sus recuerdos del Congreso de 1948 y profesión de fe europea, el presidente francés se dirigió hacia su sillón. Fue la ocasión de pedirle su opinión sobre un eventual referéndum sobre la Unión europea. Pese al cansancio, debido a la campaña presidencial que había terminado la víspera, dio una respuesta matizada que, destacando su aprobación de principio, llamó mi atención sobre los riesgos de semejante iniciativa. Me preguntaba si, con los progresos de la integración europea y la realización de sus numerosos proyectos, el Movimiento Europeo no había perdido una parte de su creatividad y de su capacidad de promoción.

SEGUNDA SECCIÓN

*Ocasiones perdidas o jalones
de la Unión Europea*

CAPÍTULO 3

UN PROYECTO DE UNIÓN ANTICIPADO A SU SIGLO (1949)

1. Modelo presidencial y federalista

Hace más de cuarenta años, Michel Debré era un europeo convencido adelantado a su tiempo pero también a las ideas de hoy: en su *Projet de Pacte pour une Union d'États européens*,¹ preconizaba un modelo *presidencial y federalista*, incluyendo «un árbitro elegido para cinco años por sufragio universal de hombres y mujeres», un Senado compuesto de ministros de los Estados europeos y comisarios nombrados por el árbitro, así como «una Asamblea de las Naciones europeas, compuesta por diputados elegidos en razón de un diputado por cada millón de habitantes».² Esta propuesta revolucionaria data de 1949.

Tras la publicación de su libro en 1950, la concepción de la Europa unida de Michel Debré ha evolucionado de forma importante. Desde luego, todo político, como todo ciudadano, tiene derecho a cambiar de idea. No es menos interesante recordar la evolución de las concepciones de un político de primer plano que, otrora partidario apasionado de la Unión Europea, es hoy en día su opositor no menos apasionado.

Con su convicción europea claramente expresada,³ hace un llamamiento a reaccionar antes de que sea demasiado tarde. Pero esta reacción no es posible salvo en caso de que los pueblos acepten asociarse. «Cada nación es demasiado débil para retener a sus territorios o simplemente a sus asociados. Si la unión de todas las naciones interesadas sustituye al

1. Michel Debré, *Projet de Pacte pour une Union d'États européens*, París, Les Éditions Nagel, 1950, p. 61.

2. *Ibid.*, pp. 34-35.

3. «*Je ne me singularise pas, et comme tout le monde, je suis européen.*»

aislamiento de cada una, incluso al de las más grandes, se nos ofrecen nuevas posibilidades. En primer lugar, es posible establecer una política común que afortunadamente ocupará el lugar de las divisiones y querellas intestinas que, tanto en Oriente como en Extremo Oriente, debilitan todavía más la posición de los occidentales. Además, esta asociación restablece la fuerza de atracción de las naciones que cada una, sin apoyo, no puede ejercer».⁴ Como Paul Reynaud, Michel Debré está convencido de que «hace falta ir deprisa. Churchill ha dicho, al parecer, recientemente: "Europa debe hacerse paso a paso." Si el gran hombre de Estado se ha expresado así, esta vez se equivoca, se equivoca mil veces. Con botas de siete leguas es como hay que hacer Europa, porque no es más que una etapa de un camino en el que ya nos hemos retrasado».⁵

Impaciente por el retraso de los Estados europeos en unirse, Michel Debré evoca visionariamente los cambios que experimenta el mundo del siglo xx: «No hablemos solamente de las revoluciones de la ciencia y la técnica. Veamos la conmoción humana. De la dominación todavía incontestada de las potencias históricas, al período que conocemos donde su existencia y la de sus ciudadanos están en juego; de una raza blanca en el cenit, dueña de la economía y la política, al prodigioso desarrollo de los pueblos asiáticos: el milagro japonés, del que todavía se sienten las marcas, la revuelta de una nueva China arrastrando en su estela a las naciones rojas, el Islam en movimiento, mañana quizá el África negra; cada civilización se levanta con su derecho, su moral, su religión. Nuestra tierra parece en gestación de un mundo nuevo con el que el viejo no será comparable. ¿Y nosotros, qué hacemos nosotros en nuestras soberbías pero pequeñas naciones?» Y concluye con un llamamiento: «Abandonemos nuestra provincia, quiero decir nuestra nación.»⁶ Michel Debré propone un *Pacto fundamental entre los Estados europeos*: cuatro artículos seguidos de un comentario, así como una ley orgánica que comprende 5 títulos y 31 artículos, completada por un comentario del autor. Actualmente, cuando el debate se centra en las formas y la sustancia que se debe dar a la Unión Europea, nos ha parecido útil reproducir, en honor a sus representantes políticos y a los ciudadanos europeos, este atrevido proyecto de diciembre de 1949, que precedió en algunos meses a la declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950.

2. Misión de la Unión

En función de la Misión que le es confiada, la Unión, por delegación de cada Estado participante, tendrá competencia y poder para asegurar

4. *Ibid.*, p. 18.

5. *Ibid.*, p. 28.

6. *Ibid.*, p. 29.

la defensa, la mejora de las condiciones de vida de los pueblos, el desarrollo económico y la libertad del comercio, así como la unificación de las instituciones jurídicas. Más allá de los ámbitos cubiertos actualmente por la Comunidad Europea, Michel Debré considera necesario incluir la defensa como primera labor de la Unión.

Una parte más modesta está reservada a la política exterior que, «tratada de una manera que parecerá subsidiaria», entra igualmente en la competencia y el poder de la Unión: la política de los miembros en este sector estará «unificada por una coordinación». Esta ambigua terminología se explica por las susceptibilidades que provoca la unificación de la política exterior. Cada Estado podrá conservar «el privilegio de una organización autónoma en su política exterior; señal de una personalidad internacional que sigue siendo indiscutible. Las autoridades de la Unión tendrán la responsabilidad de asegurar una coordinación a la que ningún Estado se podrá negar sin rechazar su firma».⁷ Sin embargo, las relaciones entre Estados miembros dejan de tener, según el autor del proyecto, el carácter diplomático habitual. Y Michel Debré concluye con que «las naciones no quieren abandonar su soberanía, que confunden con la libertad de sus ciudadanos. No es más que apariencia, pero apariencia que es necesario salvaguardar corrigiendo solamente sus consecuencias perjudiciales».

En este ámbito, la iniciativa de Michel Debré no difiere fundamentalmente de la preconizada por el Informe sobre la Unión Europea de Léo Tindemans, que propone que los Estados miembros se comprometan a llevar una política exterior común en un determinado número de sectores precisos, elegidos en función de su importancia y de las posibilidades prácticas de realización.

3. Organización de la Unión

La organización de la Unión refleja el modelo *presidencial y federalista*. La responsabilidad de la Unión se confía a un *árbitro* elegido por sufragio universal y asistido por un Senado. El Senado, inspirado en la idea federal, está compuesto, de un lado, por los ministros, a razón de un ministro por Estado miembro, que constituyen el Comité de Ministros presidido por el árbitro y con la función de coordinar la política exterior de la Unión; y de otro, por una decena de comisarios nombrados por el árbitro para asegurar el funcionamiento de los servicios de la Unión. El Senado, tal y como está propuesto, se presta a confusión porque, tanto por su composición como por su presidencia, se parece más a un ejecutivo que a un

7. *Ibid.*, p. 40.

legislativo. Este carácter ejecutivo está confirmado por el hecho de que el Senado está presidido por el árbitro, es decir, el jefe del ejecutivo elegido por sufragio universal. Comprende en su seno a los comisarios que son nombrados por el árbitro, siguiendo el ejemplo de los secretarios del ejecutivo estadounidense, para garantizar el funcionamiento de los servicios o de la administración de la Unión. En cuanto al Comité de Ministros, a razón de un ministro por Estado, designado por el propio gobierno del Estado, su función principal de carácter ejecutivo consiste en coordinar la política exterior de la Unión. Los ministros se reúnen en Comité de Ministros bajo la presidencia del árbitro. En definitiva, «la coordinación de los asuntos exteriores de los Estados miembros de la Unión es de la competencia personal del árbitro». El proyecto de Pacto no deja en el aire duda alguna sobre el papel principal de lo que denomina Senado: el Senado asiste al árbitro. En este sentido, «tiene competencias para a) estudiar las recomendaciones de acción común elaboradas por el árbitro o presentadas por un Estado miembro de la Unión; b) emitir obligatoriamente un dictamen sobre los proyectos que comporten una decisión de principio sobre los mismos o que deben ser sometidos a la Asamblea; c) aprobar el proyecto de presupuestos y todas las disposiciones orgánicas relativas a los servicios de la Unión».⁸ De esta forma, el Senado de la Unión es en realidad parte del ejecutivo que dirige el árbitro o presidente de la Unión.

El control político de los órganos responsables de la Unión está asegurado por la *Asamblea* de las naciones europeas *elegida por sufragio universal directo*. Según Michel Debré, en Europa no existe más elección que por sufragio universal, porque sólo el sufragio universal (directo o en dos grados) garantiza la legitimidad de una autoridad. De ahí la elección a la vez del árbitro y de la Asamblea de las naciones europeas. Compuesta de «diputados elegidos a razón de un diputado por millón de habitantes», esta Asamblea excluye cualquier representación de Luxemburgo y coloca en desventaja a los Estados pequeños y medianos, ya que no aplica el principio del federalismo que consiste precisamente en favorecer, igual que en el caso del Parlamento Europeo, la representación de los pequeños y medianos Estados miembros. La Asamblea no es «competente para actuar», ya que siendo variada y estando dividida la sociedad europea, la Asamblea refleja por la fuerza de los hechos las variedades y las divisiones de dicha sociedad. En este sistema la Asamblea no gobierna pero controla e interviene antes de cualquier decisión importante.⁹

Así, la Asamblea Europea de la Unión cumple funciones comparables a las de las asambleas parlamentarias nacionales: ejerce el control demo-

8. *Ibid.*, pp. 48-49.

9. *Ibid.*, pp. 41-42.

crático sobre la acción de gobierno, examina y aprueba el presupuesto y delibera sobre los proyectos de ley o proyectos de programa preparados por el gobierno. Todas las medidas que impongan obligaciones a los Estados miembros de la Unión o referidas a los derechos de las personas deben ser sometidas a la Asamblea. «La Asamblea de la Unión escucha el informe de gestión del árbitro y responde con un ruego.» Tiene la facultad de hacer preguntas al árbitro.¹⁰

Las decisiones adoptadas por la Asamblea son promulgadas por el árbitro, que dispone en cualquier caso de un veto suspensivo. El árbitro puede igualmente oponer su veto a la decisión de revisión adoptada por la Asamblea tras la deliberación del Comité de Ministros. Si la Asamblea mantiene su texto, el conflicto es resuelto por un *referéndum* en todos los territorios de la Unión.¹¹

Estas tres instituciones principales están asistidas por un *Consejo de la Unión* que tiene una función consultiva. El Consejo, compuesto por cuatro secciones, garantiza la representación: 1) de la producción y el trabajo; 2) de la educación y las universidades; 3) de las ciudades y aglomeraciones, y 4) de las obras y empresas públicas o privadas de solidaridad social. Se trata de un Consejo Económico y Social ampliado del que el Comité Económico y Social de la Comunidad Europea no es más que un reflejo parcial. Por fin, un Tribunal de la Unión vela por la aplicación de las obligaciones y decisiones comunes que se imponen tanto a la Unión como a los Estados miembros. El Tribunal de la Unión se compone de ocho a veinte magistrados de los que una cuarta parte la nombra el árbitro, otra cuarta parte es designada por el Comité de Ministros, la tercera cuarta parte es elegida por la Asamblea y el último cuarto designado por la sección de Educación del Consejo de la Unión. Cualquier Estado miembro, así como el árbitro, puede apelar al Tribunal. A diferencia del procedimiento comunitario, no puede dirigirse al mismo ninguna otra institución de la Unión ni personas morales o físicas. Las decisiones del Tribunal son ejecutivas, correspondiendo al árbitro la función de hacerlas ejecutar.¹²

La organización original propuesta por Michel Debré se caracteriza por dos rasgos originales: el árbitro y la Asamblea de la Unión, elegidos los dos por sufragio universal. El árbitro constituye el poder activo y central. Frente a la variedad y a la división de la sociedad europea, Michel Debré cree necesario colocar en la cima de su construcción a «un hombre cuyo prestigio moral y político no puede ser discutido gracias a la forma en la que es elegido».¹³ El árbitro está rodeado por los dirigentes políticos

10. *Ibid.*, pp. 41-42.

11. *Ibid.*, pp. 53-54.

12. *Ibid.*, p. 53.

13. *Ibid.*, p. 41.

de los Estados miembros, que forman el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, y de comisarios que nos recuerdan a los miembros del ejecutivo en un régimen presidencial. La originalidad principal del proyecto de Michel Debré reside en el hecho de que estos dos órganos, reunidos bajo la denominación de Senado, están presididos y encabezados por un hombre «elegido para cinco años por mayoría absoluta de los sufragios de los hombres y mujeres que sepan leer y escribir y tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión».¹⁴ Es la elección del árbitro por sufragio universal lo que puede garantizar la legitimidad de una nueva autoridad.

En la misma perspectiva, la autoridad legítima de la Asamblea está basada en la elección de la misma por sufragio universal. Esta elección europea que Michel Debré preconiza en 1950 la recusa el mismo autor en 1976. Este cambio de postura se explica menos aún cuando la Asamblea proyectada por Michel Debré está dotada de poderes mucho mayores que aquellos de los que dispone el Parlamento Europeo. En efecto, la Asamblea que representa a los pueblos de la Unión está dotada de poderes presupuestarios, de iniciativa y de control.

Aunque data de 1949, este proyecto no ha perdido desgraciadamente actualidad, ya que Europa se hace paso a paso, según la reflexión de Churchill, y no con las botas de siete leguas según el deseo de Michel Debré. Releyendo este proyecto hoy, no deja de impresionarse uno por la fuerza y la lógica de la argumentación de su autor. En consecuencia, no puede uno dejar de preguntarse sobre las razones del profundo cambio que ha conducido a Michel Debré al terreno de los opositores más encarnizados e incondicionales a la elección del Parlamento Europeo. Rechazando esta *legitimidad directa*, Michel Debré rechaza en realidad, en nombre de un nacionalismo caduco, la idea misma de Unión Europea. En 1950 pedía, a contracorriente, en nombre de Europa, que se impusiera un poder y que se forzase el asentimiento popular,¹⁵ y vuelve a estarlo nuevamente cuando busca frenar los prudentes esfuerzos de los gobiernos oponiéndose a la opinión pública favorable a la Unión Europea. Sin embargo, en su propia defensa, Michel Debré continúa alimentando, gracias a su proyecto de 1949, la reflexión sobre el porvenir de la democracia europea. En 1991, su proyecto de Unión aparece, pese a algunos aspectos ya realizados o superados, adelantado a los proyectos y propuestas actuales. Es por lo que, por muchas razones, este pecado de juventud representa un hito importante en la reflexión sobre la Unión Europea y, en general, en el largo camino de los proyectos para la consecución de la Unión Europea.

14. *Ibid.*, p. 34, art. 3.

15. *Ibid.*, p. 22.

CAPÍTULO 4

UNA COMUNIDAD POLÍTICA EUROPEA FRUSTRADA

1. De la Declaración Schuman al proyecto de la Asamblea *ad hoc* (1950-1953)

Desde los orígenes de la integración europea, apenas finalizada la guerra, los responsables políticos y los dirigentes europeos han tratado de promover la unión política en Europa occidental. El impulso dado por el Congreso de La Haya de 1948 continuará con el Plan Schuman, antes de estrellarse con el fracaso de la CED en 1954, que arrastrará en su caída al Proyecto de una Comunidad Política. Este proyecto, olvidado desde hace mucho tiempo, enterrado en los archivos, llama hoy nuestra atención. Efectivamente, cuarenta años más tarde, es más actual que nunca por su concepción original, más audaz que las tímidas concepciones en las que parecen inspirarse los negociadores a los cuales el Consejo Europeo de Roma confió en diciembre de 1990 la labor de elaborar un tratado de Unión Política.

La Comunidad Política europea de 1953 perseguía, siguiendo el principio del paralelismo entre el proceso de integración económica y el proceso de integración política, reunir todos los elementos de la construcción europea bajo un techo político. Los proyectos de la CED y de la Comunidad Política no hacen sino expresar y confirmar la voluntad política que es el motor principal de la unión y el catalizador del empuje en favor de la Europa unida. Desde 1950, la Declaración Schuman cristaliza en numerosos esfuerzos que convergen en orden disperso hacia el mismo objetivo: la creación de una federación europea. En efecto, situándose en la confluencia de los movimientos federalistas y funcionalistas, así como de las grandes corrientes políticas, Jean Monnet y Robert Schuman colocan las primeras piedras del edificio europeo. Los cimientos, sólidos aunque incompletos, de la futura federación europea, están echados.

Este fin federalista aparece explícito en la Declaración de Robert

Schuman del 9 de mayo de 1950: «La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea, y cambiará el destino de esas regiones largo tiempo consagradas a la fabricación de armas de guerra de las cuales ellas mismas han sido víctimas constantes... Por la puesta en común de producciones básicas y la institución de una nueva Alta Autoridad cuyas decisiones comprometerán a Francia, Alemania y a los países que se adhieran, esta propuesta echará los primeros cimientos concretos de una Federación europea indispensable para preservar la paz.»¹

Jean Monnet abunda, por su parte, en el mismo sentido, aportando así la prueba irrefutable de su voluntad de llegar, con un enfoque pragmático y sectorial, a la creación de una Federación europea: la CECA «marca la dirección en la que la futura Europa deberá buscar su vía hacia una *Comunidad Federal* pacífica más vasta, más próspera, en cuyo seno las naciones europeas pondrán en común sus recursos y sus capacidades y podrán de esta forma, en *libertad y diversidad*, vivir al ritmo del mundo moderno». Uno de los principios fundamentales del federalismo está claramente expresado en este texto, no bajo la forma de un concepto sino en su sustancia práctica. La Comunidad Federal garantiza tanto una dimensión adaptada al mundo moderno por la puesta en común de los recursos, como la diversidad en libertad de las naciones.

Volvemos a encontrar esta idea central más tarde: «Lo que al fin y al cabo está en juego es la conciliación entre los derechos que conservan los Estados y un mercado común en el que se sitúan sus producciones y sus intercambios. Y este problema fundamental se planteará en cualquier estructura europea que *no sea la constitución de un Estado unitario y centralizado*: si Europa llega a la creación de esta federación de la que la Comunidad del Carbón y del Acero, según la declaración del 9 de mayo de 1950 del Gobierno francés, debe ser la primera etapa, la experiencia concreta que hemos instituido habrá preparado por adelantado las soluciones a los problemas más difíciles que suscitaría una estructura *federal*.»² La corriente federalista representada por Denis de Rougemont, Alexandre Marc, Henri Brugmans, y la corriente funcionalista definida y puesta en práctica por Robert Schuman y Jean Monnet confluyen a todas luces hacia un mismo objetivo: una Federación Europea.

Con la intención de completar el Plan Schuman y de responder a la acuciante necesidad de defender Europa occidental asociando a la misma la Alemania del Oeste, René Pleven propone la creación de una Comunidad de Defensa, seis meses después de la declaración Schuman, el 24 de

octubre de 1950, y cuatro meses después del estallido de la guerra en Corea. En septiembre de 1951, los tres aliados occidentales aprueban la creación de una Comunidad continental europea. Por otra parte, en diciembre del mismo año, la Asamblea Consultiva, tratando de sacudir la pasividad del Consejo de Europa, recomienda al Comité de Ministros «favorecer la rápida conclusión, entre los Estados miembros que estuviesen dispuestos a ello, de un acuerdo que instituya una *autoridad política sometida al control democrático de una asamblea parlamentaria*, y cuyas competencias estarían limitadas a los ámbitos de la defensa y los asuntos exteriores donde el ejercicio común de la soberanía se hace necesario para la organización de un ejército europeo y su utilización en el marco atlántico».³ Las corrientes de pensamiento, la presión del Movimiento Europeo, la conjunción de partidos demócrata-cristianos en el poder en Francia, Alemania e Italia con Shuman, Adenauer y De Gasperi a la cabeza, así como el apoyo de los dirigentes socialistas, entre ellos Henri Spaak y Guy Mollet, todos estos factores contribuyeron a la creación de una coyuntura política propicia a la prosecución de los esfuerzos de unión en base al impulso del Plan Schuman.

El tratado de la CED, firmado en París el 30 de mayo de 1952, esboza en su artículo 38 las estructuras esenciales de la futura comunidad federal o confederal y confía a la Asamblea de la CED la tarea de estudiar la constitución de una Asamblea elegida democráticamente y encargada de definir las líneas definitivas de la Comunidad de Defensa. Es en este momento cuando la *acción de promoción* de la Asamblea consultiva jugará un papel decisivo. En línea con su recomendación anterior, la Asamblea considera labor prioritaria la definición de los fundamentos constitucionales de la Comunidad.

Las propuestas de la Asamblea consultiva fueron aceptadas por los seis gobiernos los cuales, por medio de su resolución de Luxemburgo (10 de septiembre de 1952), invitaron a los miembros de la Asamblea de la CECA a cooptar nueve nuevos representantes y a proceder a la elaboración de un proyecto de tratado que instituyese una Comunidad Política Europea. Ésa es la naturaleza del mandato confiado a la Asamblea *ad hoc* presidida por Paul-Henri Spaak, mandato bastante más amplio que el acordado por el artículo 38 a la Asamblea de la CED. Esta resolución daba también indicaciones sobre la naturaleza y los límites de las atribuciones de la Comunidad en materia de derechos humanos, defensa, política exterior, y de integración económica y social. Impotente para actuar dentro del caparazón institucional del Consejo de Europa, la Asamblea Consultiva fue, por sus iniciativas, el origen de la Asamblea *ad hoc* apoyándose en la

1. Robert Schuman, *Pour l'Europe*, París, Édit. Nagel, 1963, pp. 202-203.

2. Jean Monnet, *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, París, Robert Laffont, 1955, pp. 17-110. (La cursiva es mía.)

3. Asamblea *ad hoc*, Rapport de la Commission constitutionnelle, París, 20 de diciembre de 1952, p. 7. (La cursiva es mía.)

voluntad de los Seis. En su alocución ante la Asamblea *ad hoc* del 9 de marzo de 1953, Georges Bidault, presidente del Consejo Especial de Ministros, expresó, con una fórmula concisa, la situación y las perspectivas de Europa: «Hemos comenzado a hacer una Europa. La habíamos deseado con las fronteras de la geografía. Aquí, en Estrasburgo, la hemos aceptado con las fronteras de la libertad. Ahora, sin considerar que esos límites puedan ser duraderos, la comenzamos con las fronteras de la voluntad.»⁴

Así, apenas terminada la guerra, es durante este corto período que va del Congreso de La Haya de 1948 y de la Declaración Schuman de 1950 al Proyecto de Tratado de la Asamblea *ad hoc* de 1953, cuando los seis países europeos, entre ellos Alemania Occidental, se dirigen hacia la unión, con Francia a la cabeza, a un ritmo sorprendente. En seis meses, la Asamblea *ad hoc* elabora y adopta un proyecto de Comunidad Política Europea que transmite a los seis gobiernos el 9 de marzo de 1953. La decisión de la Asamblea francesa en 1954 de no entrar en materia hasta que el Tratado fuera ratificado por los parlamentos de los socios de Francia acabaría con la Unión Política. Según M. Aron, en este intervalo se produjo una triple evolución: fortalecimiento progresivo de los *antecedistas* en el Parlamento y en la opinión general; distensión internacional que actúa contra el rearme alemán; importancia creciente, en la mayoría de los gobiernos, de los *antecedistas*.⁵ En este ambiente desfavorable, «la política interior, según M. Jacques Fauvet, ha matado a la política europea».⁶ En consecuencia, tras esta parada del proceso de integración política se abrirá un largo período, que estará marcado por los progresos graduales pero constantes de la integración económica, por la ampliación y profundización de las Comunidades existentes que contrastan con varias iniciativas abortadas que aspiraban a crear una Unión política.

El fracaso de la CED y de su prolongación política natural provocó un traumatismo político. Una serie de tentativas e iniciativas ulteriores no resultaron: ocho años más tarde, se rechaza el proyecto Fouchet, bastante menos ambicioso, inspirado por el general De Gaulle (1960-1962), después, veintidós años más tarde, la tentativa sin continuidad del Informe Tindemans ordenado por el Consejo Europeo (1975-1976). Hizo falta esperar veinticinco años para asistir, en 1979, a la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo de la Comunidad Europea a Nueve; treinta años para ver nacer el Proyecto de Tratado de Unión Europea (1984) en el Parlamento Europeo; y treinta y cinco años para que, la víspera de las elecciones de 1989, se volviese a hablar, sin éxito además,

4. Asamblea *ad hoc*, *Projet de Traité portant statut de la Communauté Européenne*, París, Secrétariat de la Commission Constitutionnelle, marzo-abril de 1953, p. 119.

5. *La Querelle de la CED*, París, A. Colin, 1956, p. 13.

6. *Op. cit.*, p. 57.

de confiar un poder al Parlamento Europeo con el fin de que elaborase la Constitución de la Europa Comunitaria. Desde 1954 y en el curso de estos treinta y ocho años de recorrido europeo, estas buenas intenciones, que se inspiran en las viejas ideas de una Constituyente Europea propagada por Altiero Spinelli, no parecen estar cerca de concretarse.

2. Originalidad del proyecto: Parlamento bicameral, designación del Consejo y votación mayoritaria

En 1997, este sorprendente documento, original por su contenido y su estructura, que es el Proyecto de una Comunidad política de 1953, impresiona por su actualidad. Se sitúa a medio camino entre los proyectos de autores o grupos privados y los actos oficiales de los gobiernos. Aun habiendo seguido un procedimiento oficial, este proyecto, transmitido solemnemente a los seis gobiernos, no pudo nunca ser adoptado tras la crisis de la CED. No deja de constituir una significativa etapa en la marcha hacia la Unión y en la reflexión sobre las instituciones europeas. Su preámbulo se abre con un «Nosotros, los pueblos de la República Federal de Alemania, del Reino de Bélgica, de la República Francesa...» y acaba con un «hemos decidido crear una Comunidad Europea. En consecuencia, nuestros respectivos gobiernos... han adoptado el presente Tratado».⁷ Además de la referencia al fundamento popular, el preámbulo contiene temas y objetivos conocidos: la paz, la civilización y el patrimonio comunes, la expansión económica y el aumento del nivel de vida, las libertades y los derechos humanos. Los pueblos de los seis países están resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, estableciendo instituciones capaces de compartir en adelante un mismo destino. Con este fin, «se instituye por el presente Tratado una COMUNIDAD EUROPEA de carácter supranacional» que, como han recordado Paul-Henri Spaak y H. von Brentano, no es «ni una federación, ni una confederación». Esta Comunidad se inspira en ciertas reglas que la experiencia de las otras ha hecho válidas, pero contiene también ideas innovadoras, originales, especialmente adaptadas a las circunstancias del momento. El proyecto prevé una estructura institucional completa dotada de poderes limitados en materia de defensa, relaciones exteriores e integración económica y social. Sus instituciones constituyen el núcleo de una unión federal: el Parlamento, el Consejo Ejecutivo Europeo, el Consejo de Ministros Nacionales, el Tribunal de Justicia y el Consejo Económico y Social.

La idea-fuerza de las propuestas, según el ponente F. Dehousse, es la

7. Asamblea *ad hoc*, *Projet de Traité...*, *op. cit.*, pp. 21-22. (La cursiva es mía.)

elección por sufragio universal de una Asamblea Popular, es decir, la participación de los propios pueblos en la construcción y gestión de la Europa Unida. *El Parlamento*, compuesto de dos Cámaras, la *Cámara de los Pueblos* y el *Senado*, es el legislativo de la Comunidad Europea. *Vota leyes, recomendaciones* —término utilizado en aquella época para las directivas—, el presupuesto, y ejerce el control democrático. Cada uno de los tres grandes Estados tiene 63 diputados a los que se suman 7 diputados por los departamentos y territorios de ultramar franceses, los Estados medianos 30 cada uno y Luxemburgo 12. Este reparto favorece claramente a los medianos y pequeños Estados miembros, al no aplicar el sistema de reparto proporcional ponderado de escaños, como en el caso del Consejo Nacional Suizo. De esta manera, inspirándose en las ideas de diversos movimientos europeos y en la propuesta de Paul Reynaud rechazada por el Congreso de La Haya, el proyecto de Tratado reserva 12 escaños a Luxemburgo que, según un reparto proporcional más riguroso, hubiera tenido 1 escaño como mucho.

Frente a los 268 diputados, el Senado, que cuenta con 87 senadores elegidos por los parlamentos nacionales, no garantiza, contrariamente a lo que ocurre en el Senado estadounidense o en el Consejo de los Estados Suizos, una representación igualitaria, sino que aplica el mismo reparto proporcional que el deducido para la Cámara de los Pueblos: los grandes Estados están representados por 21 senadores en comparación con los 4 de Luxemburgo. Es la misma relación calculada sobre un total tres veces menor que para la Cámara de los Pueblos. Esta fórmula adoptada para el Senado se aproxima a la del Bundesrat de la RFA, en el que los *Länder* disponen de entre 3 y 5 votos en función de su población. Las dos cámaras están dotadas de los mismos poderes: las leyes se aprueban sucesivamente en cada una de las cámaras por mayoría simple.

El Parlamento ejerce un *control democrático* sobre el Consejo Ejecutivo Europeo: el Senado censura al Consejo Ejecutivo eligiendo nuevo presidente, mientras que la Cámara de los Pueblos dispone de una moción de censura por mayoría de los tres quintos de los miembros. Tanto en un caso como en el otro, los ministros europeos dimiten colectivamente. Una característica original de esta construcción: el Consejo Ejecutivo puede decidir la disolución de la Cámara de los Pueblos cuando la votación de la moción de censura o de retirada de la confianza no haya conseguido la mayoría requerida. En ese caso, corresponde al Consejo Ejecutivo considerar si debe dimitir o decidir la disolución de la Cámara. El Tratado está calcado del sistema parlamentario: instaura la responsabilidad del Ejecutivo ante el Parlamento pero lo combina con una mayoría reforzada difícil de obtener, como lo confirma la experiencia comunitaria a partir de 1958; reequilibra ese poder con el poder de disolución del que dota al Ejecutivo. Bajo una forma parlamentaria que se aleja tanto del modelo suizo, donde el Ejecutivo no puede ser derribado

por el Parlamento y donde éste no puede ser disuelto por el Ejecutivo, como del modelo estadounidense que reproduce el principio de la separación estricta de poderes, el proyecto prevé un equilibrio institucional que parece apropiado para garantizar una gran estabilidad del Ejecutivo Europeo. Por último, el proyecto prevé un derecho de investigación para cada una de las dos Cámaras, medio de control que ha sido desarrollado en profundidad por el Congreso estadounidense y que se ha convertido de uso más frecuente en la práctica del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, el suizo entre ellos.⁸

La segunda característica original del Proyecto de Comunidad Política reside en su *Consejo Ejecutivo Europeo*. Compuesto por ministros europeos, «el Consejo Ejecutivo Europeo garantiza el gobierno de la Comunidad». El Consejo no puede tener más de dos miembros de la misma nacionalidad, fórmula que será retomada por el Tratado de la Comunidad Económica Europea y después aplicado en el caso de la Comisión común a las tres Comunidades Europeas. En la práctica, conduce a atribuir dos comisarios por cada uno de los Estados grandes, entre ellos España, y un comisario a cada uno de los Estados pequeños y medianos. El Consejo Ejecutivo prefigura una Comisión Europea que asume las tareas de gobierno en la Unión política.

El *procedimiento de designación* del Consejo Ejecutivo es tan original como atrevido: el *Senado elige al presidente* del Consejo Ejecutivo Europeo por escrutinio secreto y por mayoría de los miembros que lo componen; pero corresponde al *presidente nombrar a los miembros de su Consejo*. En su composición completa, el Consejo Ejecutivo debe ser investido por el Parlamento, cada una de cuyas Cámaras acuerda la *confianza* por mayoría de los miembros que la componen. Este procedimiento garantiza cierta homogeneidad del Ejecutivo colegiado y refuerza el papel del presidente dejándole la libre elección de sus ministros, pero sometiendo su elección a la *aprobación parlamentaria*. La importancia de la función del presidente está confirmada por la facultad que tiene de revocar o reemplazar a cualquier miembro del Consejo, decisión que debe ser aprobada por la Cámara de los Pueblos y por el Senado. Atribuyendo al presidente la representación de la Comunidad en las relaciones internacionales, el proyecto no hace sino reforzar el puesto central de la presidencia. En la Comunidad Europea existente, esta función se atribuye sea al presidente del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros, sea al presidente de la Comisión. Así, por ejemplo, es el presidente de la Comisión el que asiste en nombre de la Comunidad a las reuniones de los Siete Grandes de los países occidentales.

8. D. Sidjanski, «Auditions au Parlement européen: expérience et avenir», *Res Publica*, 1976, n.º 1, pp. 5-32; véanse también las investigaciones sobre el caso de los *mirages* y el caso Kopp, Conseil National et Conseil des États en Suisse.

Para la ejecución de las misiones que le son confiadas por el Tratado, el Consejo Ejecutivo está dotado de poderes significativos: dispone del derecho de iniciativa con vistas a lograr los objetivos generales definidos por el Tratado, derecho que ejerce bien a iniciativa propia, bien tras una moción del Parlamento o de una de sus Cámaras; toma las decisiones obligatorias en todos sus elementos, formula recomendaciones que, como las directivas en los Tratados de Roma, comportan obligación en los objetivos que asignan, dejando libre la elección de los medios necesarios para lograrlos; y emite dictámenes no vinculantes.

Las diversas disposiciones que conciernen al Parlamento Europeo y al Consejo Ejecutivo Europeo inscritas en el Proyecto de Tratado tienen una marcada significación por muchas razones. Las definiciones de los actos del Consejo Ejecutivo han sido retomadas en los tratados de Roma y son parte, después de mucho tiempo, del derecho comunitario. Otros aspectos que se refieren a la designación del Consejo Ejecutivo, al papel del presidente, al poder del *Parlamento bicameral* —aspectos que no han sido previstos por los tratados de Roma— continúan sin embargo nutriendo la reflexión sobre el porvenir de la Comunidad Europea y alimentando las ambiciones y los proyectos europeos. El Tribunal de Justicia, concebido como una especie de Tribunal Federal o Tribunal de Casación, abierto a los recursos de las personas físicas o morales, y el Consejo Económico y Social, que tiene una función consultiva en tanto que representante de las fuerzas vivas de la Comunidad, completan el sistema institucional de la Comunidad. Este sistema esboza una unión federal salvo en el caso del papel ambiguo del *Consejo de Ministros Nacionales*. Al igual que el Consejo Especial de Ministros de la CECA, tiene la función de armonizar la acción del Consejo Ejecutivo Europeo y la de los gobiernos de los Estados miembros. Su papel se torna central en el proceso de puesta en práctica del mercado común, ya que el Consejo Ejecutivo establece proyectos tras el *dictamen conforme* del Consejo de Ministros Nacionales resolviendo por *unanimidad* en el curso del primer período de cinco años, y por mayoría después. Los proyectos así adoptados toman forma de leyes de la Comunidad, pero a diferencia del proceso de toma de decisiones de la Comunidad Europea actual, es el Parlamento y no el Consejo de Ministros el que tiene la última palabra en la Comunidad Política Europea. El Consejo de Ministros tiene también un papel importante en materia de coordinación de políticas exteriores y en materia de admisión de nuevos miembros y de contribución comunitaria. Además, la experiencia de la CECA es una advertencia sobre el aumento de los poderes efectivos del Consejo Especial pese al papel en apariencia modesto que le atribuye el Tratado. Esta evolución se debe al hecho de que los poderes esenciales, económicos y sociales, y, con más razón, presupuestarios y políticos, siguen estando reservados a los Estados nacionales incluso cuando éstos han perdido una

parte de su capacidad para ejercerlos con eficacia. Esta realidad, o esta percepción de la realidad, se refleja hoy en día en el papel clave que cumple el Consejo en la Comunidad Europea a pesar de las mejoras aportadas por el Acta Única Europea: decide en último término en materia legislativa y ejerce en común con la Comisión competencias ejecutivas en diversas políticas comunes y en el ámbito de las relaciones exteriores.

En más de un sentido, el proyecto de Comunidad Política elaborado por la *Asamblea ad hoc* es pionero, un modelo a seguir y un objetivo a alcanzar por la Comunidad Europea que, en comparación, acusa un gran retraso. Su retraso en el plano institucional ha sido sólo parcialmente recuperado por la creación del Consejo Europeo en 1974, por la elección del Parlamento Europeo en 1979, así como por el Acta Única Europea de 1986 que entró en vigor en 1987. Este último paso fue un progreso significativo que permitió relanzar la dinámica comunitaria gracias al potencial que representaba el objetivo de 1993, con su paquete de directivas dirigidas a perfeccionar el mercado interior sin fronteras, así como con su más ancho abanico de políticas comunes. Esta profundización se apoya, en consecuencia, en un proceso de toma de decisión mejorado al que el Parlamento Europeo se encuentra más estrechamente ligado sin que consiguientemente su papel pueda ser comparado con el del Parlamento de dos Cámaras de la Comunidad Política Europea de 1953. Asimismo, el sistema actual no ha logrado todavía el nivel de integración institucional que había sido dibujado en el Proyecto de la *Asamblea ad hoc*. Pese a la clara voluntad de acercar y coordinar las actividades de la Comunidad Económica Europea y los esfuerzos en materia de cooperación política, voluntad que se manifiesta expresamente bajo el propio concepto de Acta Única, las dos partes reunidas no atenúan sin embargo la distancia que separa integración y cooperación. Por el contrario, el Proyecto de Tratado preveía ya en aquella época la integración de la CECA y de la CED en un marco institucional que comprendiese la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, capitales y personas y completada por la coordinación de la política monetaria, financiera y crediticia de los Estados miembros (art. 82), así como por competencias comunes en materia de relaciones exteriores.

3. Atribuciones de la Comunidad política

En el marco de sus atribuciones, la Comunidad tiene la facultad de crear servicios públicos u *organismos autónomos* para cumplir diversas funciones bajo su control (art. 88). El Consejo Ejecutivo presenta el *presupuesto* de la Comunidad y el Parlamento lo aprueba (art. 76). Sin embargo, la fijación de la base tributaria, del tipo de interés y de las

condiciones de percepción de los *Impuestos de la Comunidad* son objeto de proyectos establecidos por el Consejo Ejecutivo, tras el dictamen conforme del Consejo de Ministros Nacionales que resuelve por unanimidad, antes de ser sometidos al Parlamento para su aprobación. Así, el eje del proceso legislativo está constituido por las *leyes comunitarias* que son propuestas por el Consejo Ejecutivo, tras el dictamen conforme en determinados casos de importancia política sustancial, y aprobadas sucesivamente por cada una de las dos Cámaras por *mayoría simple* (art. 52). Promulgadas por el presidente del Consejo Ejecutivo y publicadas en el *Diario Oficial*, son directamente aplicables en los Estados miembros. Aun adoptados según un procedimiento diferente, los reglamentos generales de la Comunidad Europea actual tienen el mismo valor material y la misma disposición que las leyes previstas por el proyecto de Comunidad.

La aplicación forzosa de las leyes, de las decisiones del Consejo Ejecutivo y de las sentencias del Tribunal de Justicia es garantizada por los Estados miembros, como en los cantones suizos, que son los garantes y ejecutores de las leyes y decisiones de la autoridad federal (art. 106). Es el mismo procedimiento de tipo federal que está en vigor en la actual Comunidad Europea. Por el contrario, el proyecto contiene una cláusula original que se puede encontrar tanto en la Confederación Helvética como en la República Federal de Alemania: los Estados miembros pueden pedir al Consejo Ejecutivo europeo que les conceda su asistencia a fin de garantizar sobre su territorio el respeto del orden constitucional y de las instituciones democráticas. Las condiciones en las cuales la Comunidad está facultada para intervenir por iniciativa propia son definidas por el Consejo Ejecutivo tras el dictamen conforme unánime del Consejo de Ministros y sometidas a la aprobación del Parlamento de la Comunidad (art. 104). Estas disposiciones están motivadas por la preocupación por la defensa de los regímenes democráticos de los Estados miembros frente a la amenaza totalitaria comunista. La defensa, pero también el respeto y la práctica de los principios democráticos, así como de los derechos humanos, son la base y la finalidad de la construcción europea. En esta lógica democrática, la Comunidad Política está abierta a la adhesión de los Estados miembros del Consejo de Europa y de cualquier Estado europeo que garantice el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales. El Consejo Ejecutivo instituye el Acta de Adhesión tras el dictamen conforme del Consejo de Ministros y de su sometimiento a la aprobación del Parlamento de la Comunidad (art. 116).

El proyecto es también innovador en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad. Prevé que, en la medida de las competencias que le son conferidas, la Comunidad puede concluir *tratados internacionales o acuerdos de asociación*. Con este fin, el Consejo Ejecutivo negocia y concluye los tratados que comprometen a la Comunidad (arts. 67 y 68).

A fin de poder cumplir su misión, la Comunidad dispone de un *derecho de representación* activo y pasivo en la medida de su competencia (art. 74). Esta facultad de representación, que fue retomada expresamente en el Proyecto de Tratado de Unión Europea adoptado por el Parlamento Europeo en 1984, es puesta en práctica de manera sectorial pero importante por la Comunidad Europea en los ámbitos de su competencia. Aunque sin referirse a ella de forma expresa, el Acta Única Europea intenta establecer esta práctica en la medida en que prevé la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros. Sin embargo, tanto la participación en la creación del nuevo orden internacional como la crisis del Golfo han hecho resurgir la urgente necesidad de una política exterior común, condición *sine qua non* para la presencia eficaz de Europa, o al menos de su núcleo comunitario, en la escena mundial.

Uno de los criterios de una comunidad federal es su capacidad para revisar su constitución de forma autónoma. El Proyecto prevé dos casos surgidos de condiciones diferentes: la modificación de las competencias de la Comunidad con respecto a los Estados miembros o la modificación de la definición de los derechos humanos y libertades fundamentales garantizadas por la Comunidad están sometidas a las exigencias más estrictas; el proyecto del Consejo Ejecutivo que obtenga el dictamen conforme unánime del Consejo de Ministros Nacionales deberá ser aprobado tanto por el Parlamento de la Comunidad como por los Parlamentos de los Estados miembros. Este procedimiento de revisión ampliamente confederal se suaviza cuando la modificación se refiere a los informes entre instituciones de la Comunidad o afecta a las garantías otorgadas a los Estados miembros sobre la composición o las reglas de funcionamiento de las instituciones. En ese caso, la aprobación de los Parlamentos nacionales no se exige. Considerando una tercera hipótesis que difiere de los dos tipos de modificación mencionadas, el procedimiento se hace autónomo: el proyecto de enmienda del Consejo Ejecutivo se somete a la aprobación del Parlamento de la Comunidad. En los tres casos, las enmiendas las promulga el Consejo Ejecutivo Europeo (arts. 111 a 113).

4. Un proyecto de inspiración federalista

El Proyecto de la Comunidad Política Europea elaborado por la Asamblea *ad hoc* lleva claramente el sello del federalismo. Se inscribe en la concepción de Unión Europea basada en el paralelismo entre la unión económica y la unión política, e incluso en la necesidad de integrar las diversas iniciativas de unión en una estructura política y de articularlas en torno a una autoridad política europea. Este proyecto expresa y formaliza el inmenso impulso que anima tras el Congreso de La Haya las

iniciativas y esfuerzos de unión. A diferencia de la Comunidad actual, este Proyecto ambicioso reunía elementos y ámbitos tales como el *mercado común*, los sectores de base del *carbón* y del *acero*, pero también la *defensa*, el *ejército europeo* y las *relaciones exteriores*. Intentaba poner en común y organizar, en diverso grado, los temas en los que se ejercen por excelencia los poderes de una comunidad federal. Por su amplitud y por su método federalista, este Proyecto da la medida del retraso acumulado y de la naturaleza parcial e incompleta del proceso de integración actualmente en curso. Permite apreciar la profundidad de la decepción provocada por el fracaso de la CED que arrastra en su caída al Proyecto de una Comunidad Política Europea. Pero al mismo tiempo, nos ayuda a comprender cómo, después de semejante crisis de la Unión Europea, este impulso repentinamente quebrado se reanima con el nuevo impulso de Messina apenas nueve meses más tarde, si bien de forma más modesta y prudente. Despojadas de esos elementos de defensa y de relaciones exteriores, así como de esas ambiciones federalistas, nacerán dos años más tarde, en 1957, dos nuevas Comunidades: la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Así, por un accidente de la historia, el proceso de Unión tomará, al margen de la política, la vía más económica o técnica de las necesidades de unión. Por esa razón, el enfoque global preconizado por los federalistas ha cedido, durante un período bastante largo, ante el enfoque pragmático y funcionalista. Pero esta corriente de unión económica —pese a su carácter sectorial— ocupa una parte importante del espacio y de la sustancia de la corriente política. Gracias a la continuidad del proceso de integración, y al apoyo de las redes informales y de las interpenetraciones entre economías, se han desarrollado solidaridades multiformes y múltiples que constituyen los fundamentos de la construcción europea. En efecto, la integración e interacción entre actores, empresas y grupos socioeconómicos han contribuido a los cambios de valores, actitudes y estructuras sociales en un marco institucional y normativo común. Así es como a la interpenetración económica y al elevado nivel de los intercambios comerciales se han añadido actitudes y comportamientos favorables a la Unión Europea. Además, la actitud del Parlamento Europeo y sobre todo su elección directa han reactivado el papel de los grupos políticos y las federaciones de partidos políticos, papel que está llamado a desarrollarse en función del fortalecimiento de los poderes reales del Parlamento Europeo. Aunque las condiciones de base parecen alcanzadas en el presente, la Comunidad Europea y sus Estados miembros no están todavía en condiciones de dotarse de instituciones y competencias políticas comunes, es decir, globales, que comprendan además de los ámbitos socioeconómicos los sectores de política exterior y de seguridad en particular. Desde este ángulo, la Comunidad actual acusa un retraso en

relación con el proyecto de 1953 pese a los progresos sustanciales que ha realizado después.

En consecuencia, a uno se le ocurre una última cuestión: ¿la olvidada Comunidad Política Europea puede servir de modelo para la Unión Política que la conferencia intergubernamental ha de elaborar? El Parlamento bicameral que figura en el proyecto me parece un ejemplo a seguir sin vacilación si se quiere continuar con los esfuerzos de unión en una dirección federalista.⁹ Por el contrario, es necesario evitar a toda costa la paralización del conjunto exigiendo el dictamen conforme del Consejo de Ministros. Por ello, mi bosquejo de una Comunidad Federal Europea propone un ejecutivo bicéfalo compuesto por el Consejo Europeo asistido por el Consejo de Ministros por una parte, y de la Comisión Europea por otra. Inspirándose en el sistema francés, el Consejo Europeo cumple la función de una presidencia colegiada, mientras que la Comisión asume el papel de un gobierno europeo.¹⁰ Esta nueva construcción deberá integrar en una sola Comunidad Política el conjunto de las funciones y actividades de las Comunidades existentes, la unión económica y monetaria, así como los ámbitos de política exterior y de seguridad europeas. De esta forma, el proyecto de una Comunidad Política largo tiempo olvidada se ha reencarnado desde 1993, cuarenta años más tarde, en una Comunidad viva con vocación federal.

9. D. Sidjanski, «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché Commun*, París, noviembre de 1990.

10. D. Sidjanski, «Objectif 1993: une communauté fédérale européenne», *Revue du Marché Commun*, París, n.º 342, diciembre de 1990.

TERCERA SECCIÓN

La dinámica de las instituciones comunitarias

CAPÍTULO 5

NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1. De la promoción a las primeras realizaciones

Mediante las múltiples iniciativas de los movimientos y de los pensadores, así como a través de las diversas organizaciones gubernamentales que han jalonado el camino de la unión europea tras la segunda guerra mundial, se pueden distinguir dos grandes corrientes del pensamiento: la primera recorre y anima los proyectos y realizaciones de *Unión Europea* con dos enfoques diferentes: una visión *federalista* y una óptica *funcionalista*; la segunda corriente de *organizaciones gubernamentales*, que surge en los años cincuenta, se subdivide en *organizaciones atlánticas* o euro-americanas y *organizaciones europeas*. Numerosos ejemplos ilustran estas dos familias de organizaciones cuyas funciones se yuxtaponen en dos niveles, atlántico y europeo. Por un lado, el Plan Marshall que, facilitando la ayuda estadounidense a la reconstrucción de Europa occidental, estuvo, por sus iniciativas, en el origen de la colaboración entre países europeos libres en el seno de la OEEC. Gracias a esta cooperación «obligada» se dieron los primeros pasos en el camino hacia la liberalización de los contingentes y la promoción del comercio intraeuropeo. Este regalo inestimable de los estadounidenses, así como el apoyo dado al Movimiento Europeo, contribuyeron sobremedida a promover y alentar la construcción europea. Aunque este original impulso en materia económica encontró más tarde su respuesta en el pensamiento europeo autónomo, no ha sido ése el caso en materia de seguridad. En efecto, la Alianza Atlántica (y su organización, la OTAN) continúa asumiendo las tareas esenciales de la defensa de Europa occidental. En esta materia política por excelencia, la Europa en vías de unión no ha conseguido todavía autonomía. Pese a la caída del bloque del Este y la disolución del Pacto de Varsovia, que

han coincidido con la disminución relativa de la potencia económica americana y las reiteradas veleidades de retirada, al menos parcial, de las fuerzas estadounidenses de Europa, la seguridad europea ha permanecido como asunto común estadounidense-europeo cuya principal responsabilidad asume la OTAN. De ahí el debate siempre abierto sobre la organización de un pilar europeo dentro de la OTAN —idea propuesta por John Kennedy— y una mayor autonomía de Europa en materia de seguridad. Es una cuestión fundamental que asedia periódicamente a los negociadores de la Unión Política. Contrariamente a la autonomía lograda en los ámbitos económico y tecnológico, el ámbito de la seguridad revela la interdependencia que, a imagen de un cordón umbilical, une a Europa occidental con Estados Unidos. Esta relación de «dependencia» ha estado en muchas ocasiones en el centro de los debates sobre la Unión Política y ha servido de motivo o pretexto para retrasar su consecución. A medida que los lazos de dependencia tienden a transformarse en una colaboración real caracterizada por el diálogo entre dos grandes potencias, Estados Unidos y Europa, el pensamiento europeo tiende a profundizarse y amplificarse en torno al núcleo dinámico formado por la Comunidad Europea.

Paralelamente, el pensamiento europeo propiamente dicho presenta dos caras, dos concepciones que encarnan una misma voluntad de unión: la convergencia de estos dos métodos, de los cuales uno de ellos es similar al enfoque político global inspirado en los principios y experiencias federalistas, y el otro proviene del método funcionalista. Concebido por Mitrany y Scelle para organizaciones internacionales especializadas, este método ha estado rodeado por las experiencias de la cooperación interaliada y del primer plan francés realizados bajo la dirección de Jean Monnet. El primer pensamiento difundido a través de los movimientos europeos ha dejado una profunda impronta: las iniciativas europeas son obra de grupos de promoción y líderes de opinión que beben de las fuentes de los movimientos de resistentes sustituidos después por las redes de personas organizadas por encima de las fronteras y en función de un objetivo común: la creación de una federación democrática europea. Estos proyectos e iniciativas, modelados por personalidades de horizontes diversos, fueron «codificadas» durante el Congreso de La Haya antes de ser retomadas por las instancias gubernamentales gracias al impulso del Movimiento Europeo. El Congreso de La Haya llevó a la creación del Consejo de Europa, del Centro Europeo de la Cultura y del Colegio de Europa de Brujas.

Este impulso insuflado por las elites europeístas y por diversos movimientos, que estuvo en el origen del proceso de unión, constituye todavía hoy una de las características originales de la Comunidad Europea. Las iniciativas de los grupos de promoción han sido sustituidas más tarde por las actividades de múltiples fuerzas políticas y socioeconómicas en

el seno de la Comunidad Europea. Estas actividades y estructuras conforman uno de los fundamentos sociales de la Comunidad.

El paso de las iniciativas de los grupos de promoción desde el sector privado al sector público se efectúa en el momento de la creación del Consejo de Europa. Basado en los principios de la democracia y del respeto a los derechos humanos, el Consejo de Europa ha encarnado la esperanza de los federalistas europeos, aunque preso desde el inicio en virtud de un compromiso poco sólido e impregnado de concepciones unionistas representadas principalmente por el gobierno británico: el Comité de Ministros, institución intergubernamental, concentra escasos poderes frente a la Asamblea Consultiva que, aunque representa a los parlamentos de los países miembros, no dispone más que de un poder consultivo. Esta estructura de predominio intergubernamental ha conducido rápidamente a un punto muerto. Sólo la Convención de Derechos Humanos dotada de una Comisión y un Tribunal ha podido escapar a la parálisis del Consejo de Europa. En virtud de estos principios fundamentales el Consejo de Europa ha encontrado un segundo aliento, después de la caída del muro de Berlín y de la transición a la democracia iniciada por los países de la Europa ex comunista. Sin embargo, desde una perspectiva general, el Consejo de Europa está desprovisto de la fuerza dinámica económica y social que forma la esencia de la Comunidad Europea. Desde el origen de la integración, el Consejo de Europa se presenta como una disociación artificial entre lo político y lo económico, disociación operada en beneficio de principios políticos generales cuya aplicación se confía a una débil estructura intergubernamental.

A comienzos de los años cincuenta, pocos indicios dejaban presagiar una creación rápida de las Comunidades Europeas. La decepción provocada por la incapacidad del Consejo de Europa para materializar el proyecto de unión europea coincide con una crisis económica caracterizada por la penuria energética y la sobreproducción desordenada del acero. Sólo una voluntad política fuerte en la que basar una propuesta que respondiera a necesidades reales estaba capacitada para volver a entrelazar los dispersos hilos de los intereses nacionales, a menudo contradictorios, de los países europeos. La chispa surgió del encuentro entre un visionario político pragmático, Robert Schuman, y un creador de sinergias dotado de una imaginación tecnofuncional, Jean Monnet. Gracias a su colaboración, la intención política tomará la forma de una propuesta concreta que llevará a la creación de la primera Comunidad Europea.

A lo largo de todo el proceso de integración europea se revela una voluntad política solapada que, según las épocas, se torna más o menos explícita. El objetivo es una unión política global, una federación o una comunidad de tipo federal. Cualquiera que pudiera ser la forma, la unión

aspira a establecer un equilibrio dinámico entre instituciones dotadas de poderes comunes y las instituciones de los Estados miembros y de las regiones. Esta voluntad política, aunque claramente expresada en los escritos de Robert Schuman y Jean Monnet, asume una forma más sectorial y menos afirmada en la Declaración del 9 de mayo de 1950. Inspirada por la experiencia política y personal de Robert Schuman y por la experiencia del Primer Plan francés de Jean Monnet, esta declaración propone la puesta en común de dos sectores básicos, carbón y acero, y su gestión común por parte de una Alta Autoridad. La idea directriz es que estos dos sectores, que han estado en el centro de las guerras franco-alemanas y constituyen la base de la potencia de las naciones, son capaces de crear lazos de solidaridad profundos en una Comunidad fundada sobre la unidad de la gran cuenca industrial. Forjando una *solidaridad de hecho* que se propagará poco a poco a otros sectores, la nueva Comunidad provocará un cambio radical de las políticas exteriores, y asegurará a la vez la paz y la prosperidad a todos sus miembros. En la hora presente, no se puede sino admirar ese proyecto de visionarios que ha conseguido traducir a hechos la idea de unión.

En el curso de la negociación bajo la presidencia de Jean Monnet, la voluntad política encuentra una formulación institucional gracias a la iniciativa del Benelux. En efecto, el sistema comunitario resultante supera las necesidades de gestión de los sectores del carbón y del acero. Prevé no solamente una Alta Autoridad que disponga de poderes supranacionales, asistida por un comité consultivo en representación de los principales interesados, sino también un Consejo Especial de Ministros que asegure la conexión con los gobiernos nacionales, y sobre todo, una Asamblea común y un Tribunal de Justicia. Así, este sistema de la CECA evoca de algún modo, aunque de manera incompleta y deformada, un *sistema político global*.

La intención política se confirma por la propuesta lanzada por René Plevin, apenas tres meses después de la Declaración Schuman, apuntando a la creación de una Comunidad Europea de Defensa. El fracaso de la CED y de su prolongación natural, la Comunidad Política Europea, provocará la primera gran crisis europea cortando la progresión de la unión y mermando los poderes de la CECA. Es más, este fracaso paraliza los esfuerzos de unión política y rompe el paralelismo o la complementariedad indispensable entre la Unión Económica y la Unión Política. Por otro lado, revela con toda claridad la actitud del Reino Unido, así como las dificultades de la Unión Política suscitadas especialmente por la dependencia de Europa con respecto a Estados Unidos en materia de defensa y el papel dominante de éstos en la OTAN y en el mundo. Aunque esté parcialmente atenuada, esta problemática cargada de ambigüedad no deja de pesar todavía hoy en las posturas de los gobiernos y en la

negociación que, una vez más, apunta al entrelazamiento de los hilos de la Unión Política. El conflicto provocado por el fracaso de la CED engendró la desconfianza de los dirigentes políticos con respecto a la supranacionalidad y les impuso prudencia en su paso europeo. Este coletazo del nacionalismo no impidió sin embargo a los gobiernos de los Seis relanzar en Messina, apenas nueve meses más tarde, la idea de una Comunidad Económica y una Comunidad Atómica. Este acontecimiento histórico no fue destacado en aquella época más que por algunas noticias marginales en los medios de comunicación. La Conferencia de Messina, el 1 y 2 de junio de 1955, decidió la creación de un Comité intergubernamental que, bajo la batuta de Paul-Henri Spaak, elaboró su Informe proponiendo el establecimiento de un mercado común general y la puesta en común de la industria atómica.¹ Transmitido en abril de 1956, el Informe servirá de base a la negociación que desembocará en la firma de los tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, y a su entrada en vigor a principios de 1958. De esta forma, tres años después del traumatismo de la CED, la CEE y el Euratom confirman la necesidad y la vitalidad del proceso de integración europeo arrastrado por la creación de la CECA.

Esta reanudación del movimiento de unión, tras un corto período de inmovilidad, merece algunas reflexiones. Según la lectura que se haga, el proceso de integración parece sorprendentemente rápido o exasperadamente lento. Desde la óptica histórica, este proceso revolucionario choca por su rapidez: tres años después del fin de las hostilidades, los europeos, amigos y antiguos enemigos, se reúnen en La Haya en 1948 para definir su propósito; dos años más tarde, la idea de la CECA es proclamada oficialmente, dando a luz a la primera Comunidad Europea dotada de poderes limitados pero reales; todo parece concluido en 1954, pero el relevo está asegurado por la creación de las Comunidades Económica y Atómica en 1958; treinta años más tarde, el Acta Única Europea da un nuevo impulso al movimiento de unión y da carácter definitivo a la cooperación política; a lo largo de este período, el campo de acción se extiende, el proceso se asienta con la elección del Parlamento Europeo y el impulso dado por el Consejo Europeo, mientras que la Comunidad Europea se amplía con la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda en 1973, de Grecia en 1981, de España y Portugal en 1986 y de Austria, Finlandia y Suecia en 1995. Cuántos progresos realizados a un ritmo sorprendente a la vista de la historia de los procesos de formación de las naciones o de las federaciones, como es el caso de Suiza, que celebró en 1991 su 700.º aniversario.

Pero a los ojos de los militantes europeístas, el camino hacia la unión

1. Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires étrangères, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bruselas, 21 de abril de 1956.

parece desesperantemente lento en el contexto del cambio de la coyuntura mundial. La aceleración de la historia, la rapidez de la evolución tecnológica añadida a cambios tales como la descomposición en el Este son otros tantos factores que no permiten retrasos sino que exigen una aceleración del proceso de integración. Desde esta perspectiva, el ritmo de la integración no debe ser considerado a la luz del pasado, sino en el contexto actual de las comunicaciones y rápidas interacciones que crean la casi simultaneidad de los acontecimientos en otro tiempo separados por meses o años. Sin embargo, esta aceleración de los acontecimientos y de las transformaciones materiales plantea la cuestión de saber si las actitudes y los comportamientos continúan y se adaptan al ritmo de esa evolución exterior. Desde esta óptica, la evolución de los movimientos europeístas y la formación de una comunidad profundamente asentada en la entente franco-alemana parecen un milagro histórico. Lo mismo que el vuelco de la política exterior de Francia tras el Plan Schuman, la sustitución de los sentimientos hostiles por lazos de confianza, y la profunda transformación de las opiniones de los dirigentes políticos y económicos, y de amplias capas de la población. El vigor del movimiento de unión, pese al traumatismo de la CED, su continuidad y su confirmación a pesar de las paradas esporádicas, testimonian el calado y la amplitud de este proceso de unión desencadenado por los movimientos europeístas y las iniciativas de los dirigentes europeos.

A partir de Messina, los esfuerzos de integración se concentraron en la economía y la tecnología pasando por alto, salvo en contadas ocasiones, los problemas de la unión política y de sus dos componentes principales, la política exterior común y la política de seguridad. Hizo falta esperar al Acta Única para que la cooperación política fuese admitida tímidamente y para que la seguridad figurara en un Tratado oficial. Sin embargo, el desequilibrio entre unión económica y unión política embrionaria se perpetuó hasta la nueva iniciativa de 1990.

2. El papel de las personalidades europeístas

La creación de la CECA y la puesta en marcha de dos nuevas Comunidades son buena prueba del papel primordial de las grandes personalidades políticas en el proceso de unión europea. Impulsada por el tándem Schuman-Monnet, la CECA estuvo marcada desde sus inicios por la fuerte personalidad de Jean Monnet y su concepción funcionalista y pragmática. La crisis de la CED le condujo a abandonar la presidencia de la Alta Autoridad a fin de consagrarse, al fundar el Comité de Acción por los Estados Unidos de Europa, a la promoción y realización del Mercado Común y el Euratom, así como a la consecución y profundización de la

integración europea.² Tomando el relevo del Movimiento Europeo que perdía fuerza frente a la integración sectorial, el Comité Monnet busca responder con sus declaraciones y sus oportunas acciones a las demandas inmediatas y concretas. La autoridad y la influencia de este Comité se deben a la fuerza de persuasión de su presidente, así como al medio centenar de personalidades que lo componen: dirigentes proeuropeos de partidos socialistas, demócrata-cristianos y liberal, así como sindicatos. A través de sus posicionamientos, el Comité aportó su apoyo a la obra de las Comunidades Europeas y propuso soluciones a los problemas actuales planteados por la Unión Política, la ampliación de la Comunidad y las relaciones Europa-Estados Unidos. El Comité Monnet desplegó, por ejemplo, una intensa actividad en favor de la ratificación de los Tratados de Roma, especialmente en el seno de la Asamblea Nacional, así como en el seno del Bundestag, según el testimonio del diputado del SPD Mellies, antiguo miembro del Comité Monnet.³ El Comité de Acción, estrechamente ligado a la personalidad de Jean Monnet, fue disuelto por su presidente en vísperas de su muerte. A diferencia del Comité Monnet, el Movimiento Europeo ha continuado con su actividad pese a las fluctuaciones que han jalonado su evolución.

El papel de las personalidades está ilustrado por la marcada influencia de Paul-Henri Spaak sobre la política europea: fue él, junto con Fernand Dehousse, quien llevó a la mayoría de diputados socialistas belgas a votar a favor de la CECA. Ferviente partidario de la CED y de la Comunidad Política, rechazó cualquier concesión de las reclamadas por Mendès France, quien proponía un período de transición, así como suavizar ciertos poderes considerados demasiado supranacionales. Paul-Henri Spaak rechazará ocho años más tarde, en nombre del mismo principio, el proyecto Gaullista de Unión Política. Por el contrario, durante la elaboración del Informe Spaak, que sirvió de base a la formulación de los Tratados de Roma, había adoptado una postura más flexible en sus esfuerzos por preservar la Comisión Europea frente a los poderes invasores del Consejo. Gracias a esta estrategia impregnada de prudencia y al apoyo del Comité Monnet el aspecto institucional de los dos nuevos Tratados no planteó problemas para su ratificación. En esta época, la supranacionalidad era un tabú europeo. Mientras que los grandes momentos de la integración europea llevan la impronta de grandes personalidades como Adenauer, De Gasperi, Hallstein, primer presidente de la Comisión de la CEE, el general De Gaulle, Giscard d'Estaing y Schmidt, Mitterrand y Kohl o la señora Thatcher y Delors, el proceso de integración, en tanto que pensamiento continuo, variable pero profundo, pone en juego

2. Jean Meynaud y Dusan Sidjanski, «Le Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XIII, 1965, 27 p.

3. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1953-1957, p. 13348.

a una multitud de actores: dirigentes y partidos políticos, agentes económicos y sociales, hasta ciudadanos y opiniones públicas.

Los parlamentarios y los partidos políticos han asumido una responsabilidad primordial durante la ratificación de los Tratados que instituyen las Comunidades Europeas ratificando el Tratado de la CECA y aprobando su estructura supranacional. Sin embargo, los diputados franceses no consiguieron reunir una mayoría favorable a la CED y enterraron el Tratado ya ratificado por los socios de Francia. A continuación, la ratificación de los Tratados de Roma estuvo acertadamente considerada como un test europeísta en cuanto al comportamiento de los partidos políticos en el seno de los parlamentos nacionales. Las votaciones afirmativas logradas sin grandes sorpresas en los seis parlamentos estuvieron caracterizadas sin embargo por la conversión europeísta de los partidos socialistas alemán e italiano, a la que no es ajena el Comité Monnet.⁴ La conversión se debió en buena medida a la actitud proeuropea de los sindicatos que, como el DGB alemán, pesó en los partidos de izquierda. Es así como, algunos años más tarde, el sindicato italiano emparentado con el partido comunista arrastró a éste en la vía del eurocomunismo.

La aprobación de las dos Comunidades por los Gobiernos y los Parlamentos de los seis países miembros se consiguió al precio de un nuevo reparto de poderes: en esta configuración, el Consejo, institución representativa de los gobiernos nacionales, ocupa un lugar central asumiendo lo esencial del poder de decisión. Este deslizamiento hacia las maneras intergubernamentales operó progresivamente en la CECA, cuya Alta Autoridad, a falta de un fundamento sólido, fue forzada a perseguir el apoyo del Consejo de Ministros y de los Estados miembros. El nuevo sistema comunitario admite la experiencia de la CECA fortaleciéndola bajo la presión de una coyuntura poco favorable a la restauración y ampliación de los poderes de la institución supranacional. Los Consejos de las dos nuevas Comunidades arrebataron el lugar central a la Alta Autoridad. Sin embargo, bajo la denominación menos provocadora de Comisiones, los Tratados de Roma atribuyeron a éstas un papel motor aunque modesto en apariencia. Las Comisiones —la Comisión tras la fusión de los ejecutivos en 1967—, responsables ante el Parlamento Europeo están dotadas de un poder de iniciativa y de propuesta; se encargan también de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común y de las industrias nucleares. Pero es el Consejo el que decide por unanimidad y más tarde por mayoría cualificada. El paso previo a la mayoría cualificada iba a acentuar el carácter comunitario del Consejo. Además del control demo-

crático, el Parlamento Europeo dispone de un amplio poder consultivo, mientras que el Tribunal de Justicia adquiere competencias más amplias que le permiten ejercer un control jurisdiccional sobre el extenso ámbito comunitario que rige el Mercado Común general. Los actos comunitarios tales como los reglamentos y las decisiones revisten una fuerza obligatoria y ejecutoria, y un efecto inmediato con respecto a las personas y los grupos. La directiva, considerada «ley suave» (*soft law*), obliga en cuanto a los objetivos que define pero deja la elección de los medios a las instancias nacionales. En el balance del sistema comunitario que he intentado establecer a principios de 1961 he constatado que a pesar de la estructura intergubernamental más marcada de la CECA, la CEE prevé una ampliación de los poderes más importante en materia de relaciones exteriores y de política comercial común —prolongación lógica de la unión aduanera—, y acuerda al Tratado una duración ilimitada. En más de un sector, los Tratados de Roma amplían y refuerzan el carácter comunitario del sistema europeo. Ésta es la conclusión del balance: La aportación de las nuevas comunidades es decisiva sobre todo en el plano práctico. No sólo amplían el campo de acción común y el número de temas, aumentando el peso de las tres Comunidades, sino que además inician y amplifican —el Mercado Común en particular— el proceso de integración.⁵ Esbozado en la CECA, este proceso de integración se ha extendido de forma insospechada en el generalizado Mercado Común.⁶ Constituye una vasta cadena de acciones y reacciones: en primer lugar, los agentes económicos reaccionaron al «hecho» del Mercado Común; su adaptación ha seguido y después sobrepasado el ritmo previsto de la integración, haciendo necesaria la aceleración del Mercado Común; desde este sector, el movimiento se ha transmitido a los sindicatos que, no contentos con reaccionar, se esfuerzan en participar en el mismo organizando su acción común en el plano comunitario. Los partidos políticos no se han quedado al margen, ya que se agrupan por encima de las fronteras nacionales y, para responder a la nueva vocación, intentan dotarse de una forma orgánica a nivel europeo. Pero, lo que es más, con el Mercado Común, Europa «baja a la calle»: la CECA y el Euratom trabajan de alguna forma al margen de la vida cotidiana y de los intereses inmediatos de la gran mayoría de los 165 millones de personas a los que los efectos del Mercado Común afectan directamente. Ahora bien, es precisamente en la medida en que los intereses concretos de los ciudadanos están en juego, cuando los ciudadanos se ven incitados a controlar la gestión común, y después a participar en la misma. Del control a la

4. Véanse las precisiones en mi artículo «Partis politiques face à l'intégration européenne», *Res Publica*, n.º 1, Bruselas, 1961, pp. 47 y 54-57.

5. Cf. mi artículo de síntesis «Un tabou européen: la supranationalité», *Bulletin du Centre européen de la Culture*, febrero de 1961.

6. Cf. mi estudio sobre *Les aspects matériels des Communautés européennes*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1961.

participación mediante la constitución de una Asamblea surgida del sufragio directo; éste es el engranaje inicial de las Comunidades europeas.

Sobre la base de estos factores, puestos en comunicación, incluso en concurrencia, desbordando las fronteras nacionales y obrando en favor de una más estrecha solidaridad, es como se podrá erigir una nueva comunidad social. Esta solidaridad de hecho, sometida a las reglas e instituciones comunes, e iluminada por el consentimiento más o menos consciente de diversos agentes sociales, prefigura el fundamento político de las Comunidades Europeas. Porque a la «federación económica» existente no le falta más que un elemento esencial: su prolongación *política*.

En este complejo proceso hemos intentado despejar un aspecto: su mecanismo institucional. Este examen fragmentario nos conduce a una conclusión limitada: las comunidades supranacionales «ocultan», según la expresión del presidente Schuman, «una realidad variable». En consecuencia, la utilización del término «supranacional» puede ser útilmente mantenido, y ello por dos razones: para distinguir las Comunidades tanto de las organizaciones internacionales como de la Confederación de Estados o del Estado Federal y para destacar los rasgos originales de esta nueva forma de colaboración internacional. Sin embargo, la supranacionalidad no es reflejo de un elemento aislado, sino del juego simultáneo y caracterizado de un conjunto de fragmentos y de factores.⁷

El proceso de integración iniciado por la CECA, amplificado y profundizado por la Comunidad Económica Europea, ha sido muy pronto considerado irreversible a pesar de las amenazas y las numerosas tensiones sufridas. En efecto, este proceso no ha seguido una progresión lineal sino más bien un desarrollo en dientes de sierra, debido a varias crisis y a los numerosos zarpazos a los que ha estado expuesto desde sus primeros años.

3. La dinámica de las crisis: 1963 y 1965

Las sucesivas crisis de la integración europea han retrasado sin afectarlo de manera irreversible el proceso de unión. El fracaso de la CED ha provocado la disociación entre integración política e integración económica. Pese a la doble crisis de la CECA, que saldrá debilitada, y la crisis de la CED, la conferencia de Messina relanzará la integración económica, en 1954, sólo nueve meses después del efecto desmovilizador del fracaso de 1954: el Comité de expertos, presidido por Spaak, y la negociación intergubernamental, conducida sobre la base de su informe, llevarán

7. Cf. mi artículo «L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs», *Revue Générale de Droit International Public*, enero-marzo de 1961, pp. 56-57.

rápidamente a la firma de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957 y a su entrada en vigor en 1958. Tras la crisis más profunda desde los orígenes de la Unión europea, tres años habrán sido suficientes para poner bajo el mismo techo a las dos Comunidades Europeas: el Mercado Común y el Euratom. Ésta es la mejor prueba de la profunda necesidad de Unión europea a pesar de los fracasos en el ámbito de la defensa y de los asuntos exteriores.

Sin duda alguna, el nuevo fracaso de la tentativa de unión política en 1962 perpetúa el desequilibrio entre integración económica y técnica e integración de las materias políticas por excelencia. Esas tentativas reiteradas dan cuenta a la vez de la necesidad y dificultad de un acuerdo sobre la forma y la sustancia de la Unión Política. A pesar de las diferencias que ponen de relieve un cierto parecido entre los fracasos de la CED y del Plan Fouchet, tanto la una como el otro aspiran a dotar a la Comunidad de una estructura política global que complete la integración sectorial de la CECA y de las dos nuevas Comunidades. Por otra parte, los fracasos revelan las relaciones existentes entre la integración y los factores exteriores ligados a la influencia de Estados Unidos y al problema de la participación del Reino Unido en la Comunidad Europea. Estos dos factores permanecen en el horizonte europeo. Hasta tal punto que el general De Gaulle no dejó de hablar de «unificador exterior» y de hacer votos por una «Europa europea».⁸

El «no» opuesto, en enero de 1963, a la entrada del Reino Unido no deja de estar relacionado con el papel de Estados Unidos. Desde luego, sobre esta decisión pesaron otras razones: la actitud de los ingleses, el carácter insular de Gran Bretaña, su posición ambigua sobre el Proyecto Fouchet y una serie de problemas todavía sin solución. Según el testimonio de Jean-François Deniau,⁹ principal negociador comunitario, alrededor del 50 % de los problemas estaban todavía en suspenso a finales de 1962. Además, repetidas veces, se consideraba al Reino Unido, en razón de sus particulares relaciones con Estados Unidos, como el caballo de Troya que los estadounidenses deseaban introducir en la fortaleza comunitaria. Una serie de sobreentendidos y malentendidos entre De Gaulle y Macmillan, unidos al acuerdo de Nassau entre Macmillan y Kennedy a causa de los cohetes Skybolt, no hicieron sino precipitar el «no» del general.

De naturaleza diferente, la crisis interior de la *silla vacía* de 1965 tuvo un efecto a largo plazo más profundo sobre el funcionamiento de las instituciones europeas suspendiendo la introducción de la regla de la mayoría ponderada y manteniendo en vigor la regla de la unanimidad en

8. Conferencia de prensa del general De Gaulle de 15 de mayo de 1962.

9. Testimonios que he podido recoger personalmente de Valéry Giscard d'Estaing y Jean-François Deniau durante las fiestas de Navidad y Año Nuevo de 1962-1963, en Verbier.

el Consejo. Sin embargo, esa crisis demostró, si es que ello era necesario, la irresistible fuerza del movimiento de integración iniciado por las Comunidades Europeas y reveló la solidaridad de hecho entre países y actores socioeconómicos.

Sin reabrir el debate sobre las causas de la crisis, se constata que la propuesta de la Comisión Hallstein apuntaba hacia un objetivo doble: garantizar la financiación de la política agrícola y aumentar los poderes del Parlamento Europeo. Con el fin de dar una base sólida al apoyo financiero de la política agrícola común, preveía la creación de una «caja común» alimentada por los derechos de aduana y las deducciones agrícolas. Esta autonomía presupuestaria debía ser completada por un control parlamentario. La propuesta de la Comisión Hallstein, aun satisfaciendo a Francia en lo que a la financiación de la agricultura se refiere, preveía un aumento de los poderes del Parlamento Europeo. Esta lógica no presentaba más que una falla: la primacía otorgada por el general De Gaulle a la política sobre la intendencia. De ahí su rechazo expresado mediante la política de la silla vacía practicada desde finales de junio de 1965 que, bloqueando las iniciativas y el desarrollo de la Comunidad, iba a paralizar su funcionamiento y poner trabas a su impulso. Los motivos de esta actitud aparecen más claros a la luz de la rueda de prensa del general De Gaulle de septiembre de 1965. En su análisis, la Comisión era presentada como una futura potencia financiera, un futuro gobierno europeo dotado de recursos propios y disponiendo de un amplio derecho de iniciativa. No era ésta la ambición del presidente Hallstein, cuyas pretensiones y lo simbólico de la alfombra roja no hacían más que exacerbar la voluntad del general por defender el poder del Estado-nación frente al poder emergente de una Comunidad supranacional. Además, cualquier incremento de las competencias del Parlamento Europeo, aun surtido de una compensación financiera sustancial, no podía sino tropezar con la lógica gaullista que tendía a fortalecer en Francia el poder ejecutivo a expensas de los poderes de la Asamblea Nacional. Entonces, ¿cómo iba a considerar siquiera al aceptar a nivel europeo lo que él combatía de forma obstinada a nivel nacional? Al fin y al cabo, bajo estas diversas interpretaciones se adivina la voluntad de oponerse a cualquier poder europeo o internacional capaz de competir, e incluso amenazar la grandeza y potencia nacional de Francia. Esta voluntad se inscribe en la lógica del combate llevado por el general De Gaulle durante y después de la segunda guerra mundial. Su política de la silla vacía provocó una crisis que paralizó la Comunidad, al tiempo que creaba incertidumbre en cuanto al porvenir de la Comunidad y amenazaba con bloquear el impulso económico que había generado. La amenaza que la política de la silla vacía dejó caer sobre la existencia y el porvenir de la Comunidad Europea provocó una serie de reacciones tanto por parte de los gobiernos socios

de Francia como por grupos de interés comunitarios y franceses.¹⁰ Esas reacciones de diversos actores socioeconómicos han revelado el papel que éstos cumplen en la formación de un tejido social europeo y en el funcionamiento de la Comunidad. La reacción de los agricultores, a semejanza de otros grupos, se manifiesta rápidamente. Desde el 8 de julio, el COPA expresa la profunda inquietud del mundo agrícola con motivo de la crisis y llama a los seis gobiernos a resolver sus dificultades respetando el Tratado de Roma. En los días siguientes, tienen lugar reuniones entre el COPA, la UNICE y las dos secretarías sindicales europeas. Estas reuniones concluirán con una declaración común que aspira a garantizar una línea de acción común, a defender la CEE y a exigir la profundización de su desarrollo.

Los grupos comunitarios agrícolas (COPA, COGECA, organismos de trabajadores agrícolas) se posicionaron en diversas ocasiones a favor de la integración. Sin embargo, no se puede olvidar el hecho de que en el propio seno del COPA se hicieron patentes algunas divergencias tradicionales, de forma más o menos discreta. En efecto, mientras las organizaciones profesionales francesas, y en particular la FNSEA, se lanzaron a la lucha por defender el Tratado de Roma, la organización de agricultores alemana (Deutscher Bauernverband) pareció haber escogido esta ocasión para reafirmar su posición tradicional. Sin embargo, tras el desencadenamiento de la crisis, los cinco socios de Francia habían acordado una posición común sobre la financiación de la política agrícola. En consecuencia, el punto crucial sobre el que era necesario concentrar la presión para poner fin a la crisis, era la política europea del gobierno francés. Por ello, las reivindicaciones alemanas no tuvieron más que un alcance limitado, mientras que las acciones de las organizaciones agrícolas francesas, que coincidían con las posiciones de otros organismos profesionales franceses y de los grupos constituidos a nivel comunitario, podían ejercer una influencia directa y determinante sobre el desarrollo de los acontecimientos y la resolución de la crisis.

En el sector industrial, la UNICE tomó partido en dos ocasiones, el 6 de julio y el 7 de octubre de 1965. Algunos días después del estallido de la crisis, la UNICE publica un comunicado recordando que la integración es un fenómeno dinámico: mientras que cualquier parón en su desarrollo comprometería irremediablemente los resultados alcanzados y el propio porvenir de la Comunidad. La UNICE considera, por otra parte, que tal situación tendría graves repercusiones, no sólo en la industria sino también en el conjunto de las fuerzas económicas y sociales. Es por lo que lanza «una llamada de urgencia a los gobiernos e instituciones comuni-

10. Cf. mi estudio con T. Ballmer-Cao, «Les syndicats et les groupes de pression français face à l'intégration européenne», en Joël Rideau et al., *La France et les Communautés Européennes*, Paris, L.G.D.J., 1975, pp. 125-232.

tarios para que prevalezca el interés superior de la Comunidad, y que, con esta idea, se dé una rápida solución a la crisis».¹¹

El segundo comunicado de la UNICE del 7 de octubre de 1965 será mucho más explícito. Es el resultado de una deliberación del Consejo de presidentes reunido en esta ocasión en París. Tras un breve recuerdo de la adhesión de la patronal a la Comunidad, factor de expansión económica, así como de las graves consecuencias que podrían resultar del parón en su desarrollo, la UNICE expresa su solidaridad con la reacción que se manifiesta en las empresas. En su opinión, la integración económica ha alumbrado una comunidad de intereses y ha creado nuevos lazos de los que son buena prueba las numerosas iniciativas que avanzan en el sentido de la cooperación. Después de algunos años, las decisiones de las empresas y las opciones de política económica que comprometen el futuro han sido tomadas desde la perspectiva de la conclusión del Mercado Común. Cualquier incertidumbre sobre el porvenir de esta integración amenaza con volver a poner en cuestión las transformaciones estructurales que deben permitir a la industria adaptarse a una competencia internacional cada vez más fuerte. Por ello, la UNICE considera necesario que los gobiernos respeten las etapas fijadas para la realización del proyecto comunitario, con el fin de que las propias empresas puedan atenerse a un programa. La patronal está dispuesta a consentir sacrificios, en la perspectiva del crecimiento de la prosperidad debido a la ampliación del mercado. En cualquier caso, la industria no podría aceptar que esta perspectiva se viera comprometida por incidentes políticos que pudieran repetirse.

El 7 de julio de 1965, una declaración de la Secretaría de la Confederación Internacional del Sindicato Libre (CSIL) da cuenta de la gran inquietud de los sindicatos ante la crisis europea. El día 26 del mismo mes, en una carta al presidente del Consejo de Ministros, L. Rosenberg y H. Buitter hacen un llamamiento urgente a los miembros del Consejo solicitándoles una reunión, en el marco de las instituciones de la CEE, «con objeto de proseguir las negociaciones que permitirán continuar la obra de la integración y fortalecimiento de las instituciones democráticas de la Comunidad». El 30 de septiembre, durante una reunión extraordinaria en el curso de la cual el presidente de la Comisión W. Hallstein toma la palabra, el Comité Ejecutivo confirma su postura de resuelta oposición a cualquier tentativa de vuelta «al sistema superado de relaciones bilaterales o multilaterales entre gobiernos» y manifiesta que los sindicatos «defenderán con todas sus fuerzas el respeto a las disposiciones del Tratado y el mantenimiento de las competencias supranacionales ejercidas por los órganos de las Comunidades». En su declaración del 27 de

11. *Ibid.*, p. 222.

octubre, H. Buitter, felicitándose por la reunión a cinco del Consejo de los días 25 y 26, subraya que una reunión del Consejo sin la Comisión no es aceptable más que «si el orden del día de dicha sesión no compromete la fidelidad a los Tratados [...]».¹²

Para apoyar su acción, la Secretaría celebra en París, el 19 de noviembre, una nueva reunión del Comité Ejecutivo sobre el desarrollo de la crisis —reunión seguida de una «manifestación europea» organizada por la CGT-FO—. En su declaración con motivo de esta manifestación, los sindicatos, tras haber exigido el «respeto integral» a los Tratados y reclamado su «resuelta aplicación», rechazan «toda tentativa de resolver las cuestiones económicas, sociales y políticas de nuestro tiempo por medio de los métodos autoritarios y nacionalistas del siglo XIX».

La actitud de la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (CISC) no difiere de la del secretariado del CISL. En su moción del 15 de julio de 1965, la Mesa Ejecutiva afirma que la «integración es una absoluta necesidad para los pueblos de Europa comprometidos en esta vía» y que esta experiencia «debe llegar a buen fin, dado su valor ejemplar para los países de Europa y para otras regiones del mundo». Del mismo modo, destaca de la moción que la integración económica y social postula la unificación política de Europa por vías democráticas. El 4 de noviembre, el comité director de la organización confirma la moción aprobada por la Mesa Ejecutiva y hace un llamamiento a los gobiernos de los países miembros «para que restablezcan la unidad de los Seis sin renunciar a nada de los Tratados de Roma y París». Esta convergencia de posiciones conducirá a las dos organizaciones a iniciativas comunes, la más significativa de las cuales es la reunión del 27 de enero, la víspera de la segunda reunión extraordinaria del Consejo de Ministros. Dentro de esta lógica de defensa de la Comunidad, de los contactos establecidos con ocasión de esta crisis por las dos Confederaciones con el COPA y la UNICE, tiene lugar en Bruselas el 16 de julio de 1965 una reunión de estos cuatro organismos. El comunicado da cuenta de la inquietud que reina entre los participantes y su deseo de proseguir con la integración europea, expresando la voluntad de los cuatro grupos de seguir en contacto «con vistas a analizar juntos la evolución de la situación».

Las reacciones de la red comunitaria de los grupos de interés centrales se beneficiaron del vigoroso apoyo de numerosos grupos nacionales. Así, por ejemplo, las patronales belga y alemana dieron a conocer su postura mientras la patronal francesa emprendía una enérgica acción en favor de la Comunidad. En septiembre, la Federación de Industrias Belgas (FIB) hace un llamamiento al gobierno belga para defender el porvenir de la CEE en el vital interés de la economía belga y se vuelca porque la

12. *Ibid.*, pp. 226-227.

Comunidad salga rápidamente de la crisis; «la incertidumbre actual —dice el comunicado— perjudica al desarrollo económico y al progreso social de la CEE». Por su parte, el Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) y sus dirigentes se pronunciarán en diversas ocasiones a favor de una solución de la crisis. El 1 de octubre, en una declaración de diez puntos, la Federación solicita que se retomen las negociaciones: habiendo examinado los principales problemas por resolver, subraya la importancia que la industria alemana atribuye a la integración de Europa. Y el Consejo Nacional de la Patronal Francesa (CNPF) declara que una paralización prolongada de las actividades de la Comunidad es indeseable, ya que «repercutirá gravemente en todos los sentidos». Pero las iniciativas del CNPF no se limitan a declaraciones y comunicados. Consciente de la amenaza que pesa sobre la industria nacional, la patronal francesa encarga a sus expertos estudiar los efectos de la crisis sobre la economía francesa y analizar los efectos de un estancamiento en la puesta en práctica del Mercado Común. En lo que a los problemas comerciales concierne, los expertos señalan que, de 1958 a 1964, las exportaciones industriales de Francia hacia la CEE aumentaron en un 95 % y las destinadas a terceros países un 40 %. En cuanto a las exportaciones agrícolas hacia la CEE, se incrementaron en un 253 % y las destinadas a terceros países un 52 %. Estas cifras dan una idea precisa de los riesgos que correría la economía francesa en el caso de verse comprometido el desarrollo del Mercado Común. Por otro lado, los expertos constatan que el adormecimiento del Mercado Común no dejaría de retrasar la toma de decisiones que concierne a las medidas de lucha contra el *dumping*, las primas o subvenciones, así como la elaboración de las políticas comunes.¹³

Se deriva del informe la idea de que la incertidumbre sobre la suerte del Mercado Común podría llevar con prontitud a los jefes de empresa franceses a aplazar o reducir sus programas de inversiones o de reforma, ya que el Mercado Común había ejercido en este ámbito una influencia notable. A todas luces, este informe dirigido al gobierno francés no es una declaración de política general, pero sí una toma de posición detallada que comporta la evaluación de los efectos negativos que podría tener la prolongación de la crisis en todos los sectores de la economía francesa. Ya no se trata para la patronal de un debate de principios sino de un asunto concreto.

Tal y como era previsible, las reacciones más enérgicas vinieron de los círculos profesionales agrícolas franceses. La oposición más clara a la política del gobierno francés parece partir del presidente de la Asamblea Permanente de las Cámaras Agrícolas. Sin embargo, es la Federación

13. *Ibid.*, p. 224.

Nacional de Explotadores Agrícolas (FNSEA) la cual, pese a su prudencia inicial, prudencia que se manifestó de nuevo durante la reunión del Consejo de Administración del 16 de septiembre, se lanzará de forma más directa a la acción contra las autoridades aprovechando la campaña de las elecciones presidenciales del 5 de diciembre de 1965. Una reunión del Consejo Nacional, convocada para discutir los precios agrícolas, dará la señal de inicio de esta lucha. El periódico *Le Monde*, del 23 de octubre de 1965, sintetiza los resultados de esta sesión del Consejo titulando en primera página: «La FNSEA invita a los agricultores a no votar el 5 de diciembre al candidato en el poder.» La moción del Consejo Nacional de la FNSEA concluye en los siguientes términos: «[...] El Consejo Nacional, respetuoso con el apoliticismo sindical que le prohíbe apoyar a un candidato, estima no obstante que faltaría a su deber si no advirtiera solemnemente a los agricultores de las consecuencias del voto que emitirán en la próxima elección presidencial del 5 de diciembre: los agricultores, con su voto, eligen en tanto que ciudadanos y no en función de consideraciones profesionales, pero deberán cargar con su responsabilidad teniendo conciencia plena del hecho de que sería absolutamente incoherente pedir a sus responsables sindicales que combatan una política que hayan aprobado con su voto.»¹⁴

A partir de octubre de 1965 se inicia la campaña de la primera elección presidencial por sufragio universal directo en la cual se inscribe la moción de la FNSEA. De esta forma concreta es como se verifica el acoplamiento de la elección presidencial y la política interior francesa con la política europea. La prueba tangible se ofrece desde el momento en que la Comunidad no es un asunto de política exterior sino que constituye parte integrante de la política francesa. Tanto más cuanto que las decisiones y las políticas comunitarias producen en el espacio comunitario efectos inmediatos que afectan directamente a los gobiernos, grupos de interés, agentes económicos y sociales, incluidos partidos políticos y opinión pública. Estos efectos desbordan las fronteras nacionales, así como los primeros objetivos que les han sido asignados. Es así como un debate sobre la financiación de la política agrícola común y sus prolongaciones institucionales se transforma en un debate político general sobre el alcance y el porvenir de la Comunidad Europea, debate en el que se introducen en un principio los grupos socioeconómicos directamente afectados y después, por el hecho de la coincidencia con la elección presidencial, los partidos y los candidatos. En este contexto, la candidatura del tercer hombre, Jean Lecanuet, surge de un pensamiento europeísta y atlantista de centro opuesto a la política del general De Gaulle. La continuación es conocida: ninguno de los tres candidatos, De Gaulle,

14. *Ibid.*, p. 220.

Mitterrand y Lecanuet, consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta; desde entonces, la política europea de De Gaulle, objeto de una entrevista al amor de la lumbre en la televisión, se modifica y deja presagiar una salida positiva a la crisis.

4. El compromiso sobre el desacuerdo común de Luxemburgo (1966)¹⁵

Los contactos con los socios, retomados durante diciembre de 1965, seguidos de reuniones, llevan al compromiso, o más bien al «desacuerdo común» de Luxemburgo del 30 de enero de 1966. Este acuerdo sobre el desacuerdo bloquea en realidad el paso a la tercera etapa de la Comunidad que preveía el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en algunos ámbitos, entre ellos la política agrícola común. El texto del «compromiso de Luxemburgo» revela las intenciones reales del presidente De Gaulle:

«1. Cuando, en el caso de decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría a propuesta de la Comisión, intereses vitales de uno o más socios estén en juego, los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, por llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en el respeto a sus intereses y a los de la Comunidad, de conformidad con el artículo 2 del Tratado.

»2. En lo que al párrafo precedente se refiere, la delegación francesa considera que, en el caso de tratarse de intereses vitales, la discusión deberá continuar hasta alcanzar un acuerdo unánime.

»3. Las seis delegaciones constatan que subsiste una divergencia sobre lo que se debería hacer en caso de que no se llegara a una conciliación absoluta.

»4. Las seis delegaciones consideran no obstante que esta divergencia no impide la normal reanudación de los trabajos de la Comunidad.»

Así, esta crisis comunitaria permite a Francia retrasar, durante meses, el recurso a la mayoría cualificada, aunque no lo impide. Tan es así que los nuevos miembros, con Gran Bretaña a la cabeza, eran más bien favorables a la invocación del «interés vital» que aseguraba, gracias al mantenimiento de la unanimidad, una protección eficaz de sus intereses nacionales. En este punto se perfilaba una convergencia poco habitual pero «objetiva» entre las posiciones de Francia e Inglaterra. Pero una vez más, la intención inicial que aspiraba a proteger los intereses de Francia, especialmente en el ámbito agrícola, produjeron un efecto inverso al esperado. En lugar de

15. *Supplément du Bulletin des Communautés européennes*, 1966.

garantizar una protección de la política agrícola común, el arma de la unanimidad fue utilizada por Gran Bretaña para bloquear ciertas decisiones que fijaban los precios agrícolas comunes. El lento retorno a la práctica del voto mayoritario no se inicia hasta principios de los ochenta. Más de veinte años después de la «crisis de la silla vacía», el Acta Única Europea permitirá ampliar el recurso a la mayoría cualificada.

Este prolongado retraso entorpeció durante dos decenios el proceso de toma de decisión en la Comunidad Europea, ya que el paso a la Comunidad de los Nueve en 1973 convirtió la unanimidad a Nueve todavía más difícil de conseguir que la unanimidad a Seis. Sin ninguna duda, en la práctica comunitaria, el Consejo ha preferido la mayoría de las veces tomar decisiones por consenso, de forma que la diferencia entre la unanimidad y la mayoría cualificada ha parecido difuminarse. En realidad, la mayoría cualificada facilita la búsqueda de un compromiso facilitando una posición de derecho fuerte al grupo mayoritario: el grupo minoritario está dispuesto a transigir, consciente de que puede tomarse una decisión sin él; por su parte, el grupo mayoritario está dispuesto a hacer concesiones con vistas a un consenso, al considerar que las cuestiones más importantes necesitan del acuerdo del mayor número de miembros para la aplicación de las medidas aprobadas. La diferencia entre el procedimiento por unanimidad y el procedimiento por mayoría es pues fundamental: el primero ralentiza, cuando no paraliza, el proceso de toma de decisión, el segundo acelera y facilita los compromisos. Con la adhesión de los seis nuevos miembros y la perspectiva de una nueva ampliación, la diferencia entre estos dos procedimientos corre el peligro de acentuarse, siendo la unanimidad, con el aumento del número de miembros, cada vez más difícil de lograr en un plazo razonable.

Por el contrario, el problema financiero, técnico en apariencia y sin embargo repleto de consecuencias políticas, encontró una solución más rápida desde que fue adoptada la decisión sobre los recursos propios en 1970. Este nuevo sistema fue transformado y después ampliado por el Tratado de Bruselas de 1975 que otorgó un poder de codecisión presupuestaria, limitado pero real, al Parlamento Europeo. Más rápida fue todavía la fusión de los ejecutivos de la Comunidad, realizada en 1967. Así, a pesar de los retrasos, el proceso de integración continúa sin descanso. Tras una escalada de noes y bloqueos que provocan crisis sucesivas y retrasos acumulados, el proceso de integración, ciertamente ralentizado, ha dado pruebas de una continuidad y una fuerza inesperadas y muchas veces denunciadas por Casandras de todo tipo. En efecto, este proceso ha proseguido y se ha desarrollado en el curso de los años setenta, como lo atestiguan la creación del Consejo Europeo en 1974 y la elección del Parlamento Europeo decidida en 1976 y que tuvo lugar en 1979. El proceso de integración se hace más profundo y engloba nuevos

ámbitos y ello pese a la ampliación, que coincidió con las crisis económicas y monetarias de ese decenio. Observando *a posteriori* este proceso que evoluciona en dientes de sierra, no hay por menos que lamentar las energías desperdiciadas en jugar a la contra del movimiento de unión que, a pesar de todos esos obstáculos, ha proseguido con un vigor constante, llevando a más de un observador a ver en ello una evolución irreversible.

CAPÍTULO 6

UN SISTEMA POLÍTICO EMBRIONARIO: INSTITUCIONES DECISORIAS Y CONSULTIVAS

La Comunidad Europea, creación continua, escapa a cualquier clasificación tradicional: implica toda una serie de elementos mixtos que integran ciertos rasgos supranacionales que le son propios y residuos intergubernamentales. Así, según el cristal con que se mire su estructura, se nos conduce a convenir en su tendencia federal o, por el contrario, en su naturaleza confederal, cuando en realidad estas dos caras coexisten si no se confunden en la construcción comunitaria.

Por otra parte, el rostro de la Comunidad se refleja en sus instituciones y en los poderes de éstas. En este punto, es esencial comprender la organización del poder en la Comunidad y su reparto entre las principales instituciones. El poder activo está confiado a dos instituciones: una comunitaria, la Comisión, y la otra intergubernamental, el Consejo. Por regla general, la Comisión propone y el Consejo decide. Pero este tándem despliega su actividad y toma sus decisiones consultando al Parlamento Europeo, bajo el control democrático de éste y bajo el control jurídico del Tribunal de Justicia. Este reparto inicial de los poderes fue modificado por el Acta Única Europea que ratificó el papel de orientador e impulsor general que asume el Consejo Europeo e instituyó una más directa participación del Parlamento Europeo en el proceso decisorio. En consecuencia, el Consejo de Ministros toma numerosas decisiones «en cooperación con el Parlamento Europeo». Este conjunto institucional en plena evolución constituye el embrión de un poder comunitario al que el Tratado de Maastricht dota de una dimensión política.

La naturaleza y la realidad del poder comunitario se trasluce en sus instituciones y a través de su proceso decisorio. Éstos son los dos reveladores más significativos a los que se añaden las indicaciones sociopolíticas que se extraen de las estructuras de los partidos políticos y de los grupos de interés y su participación en el proceso comunitario.

1. Retrato político de la Comisión

A grandes rasgos, el retrato de la Comisión, institución colegiada y núcleo dinámico de la construcción europea, se perfila como sigue: 20 miembros, de éstos dos por cada uno de los cinco países más grandes, designados de común acuerdo por los gobiernos, pero en la práctica por cada gobierno, a excepción del presidente de la Comisión, que es designado por consenso de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo. Esta práctica comunitaria tiende a apoyar la autoridad del presidente de la Comisión.

Con la mayor naturalidad, los miembros de la Comisión son el reflejo, por su color y pertenencia política, de las grandes tendencias políticas de la Comunidad y más concretamente de los rasgos dominantes en los gobiernos y mayorías. Tal es el caso de los pequeños y medianos Estados que designan cada uno a un solo miembro de la Comisión. Por el contrario, la situación es diferente para los grandes países miembros que, por regla general, designan a un miembro perteneciente a la mayoría gubernamental y a un miembro surgido de la oposición (Francia, Gran Bretaña y España) o de otro partido de la coalición gubernamental (Alemania e Italia). En conjunto, la composición de la Comisión refleja con bastante fidelidad —pese a los cambios de mayoría o de gobierno que pueden producirse a lo largo del mandato— el reparto de las principales fuerzas electorales en los países miembros y en la Comunidad. La Comisión De-lors II se componía de 6 socialistas, incluido el presidente, 4 demócrata-cristianos, 3 liberales, 1 del PSD portugués, 1 del Fianna Fail irlandés perteneciente al grupo demócrata de progreso junto con los gaullistas, 1 conservador británico y un Gran Servidor del Estado luxemburgués sin pertenencia política declarada. Esta composición ofrece un gran abanico de partidos gubernamentales o con vocación gubernamental de los países miembros. La amplia «participación» de los partidos políticos en el ejecutivo comunitario está asegurada por el procedimiento actual de designación de los miembros de la Comisión. En el caso de que la elección de los miembros fuera confiada al presidente designado y a la aprobación del Parlamento Europeo, sería razonable suponer que la elección del presidente respondería a criterios similares a los de los gobiernos. Es decir, pertenencia a una formación política mayoritaria o con vocación gubernamental con objeto de asegurar su apoyo y teniendo siempre en cuenta la personalidad y la competencia de los futuros miembros. Sin embargo, aunque ello sea muy probable en el caso de la presidencia, ya que el Parlamento Europeo dará preferencia a una personalidad política de primer plano, ¿qué garantía se puede tener en cuanto a la elección de los miembros de la Comisión? ¿La aprobación del Parlamento Europeo se basará en la «gran coalición» formada por socialistas y demócrata-cris-

tianos o en alianzas en orden a la separación izquierda-derecha, o incluso en un compromiso del momento?

Por su formación y experiencia, los miembros se reparten por igual entre juristas y economistas, más un ingeniero y un doctor en filosofía que dispone de larga experiencia en gestión y economía. Por lo demás, una docena de miembros de la Comisión han adquirido una gran experiencia en asuntos económicos. Asimismo, la mayoría de los miembros (14) han ejercido anteriormente responsabilidades europeas como ministros ocupando un lugar en los Consejos, o como miembros del Coreper, o en calidad de diputados europeos. De una u otra forma, todos estaban ya ligados a los asuntos europeos y pertenecían a la red de dirigentes europeos o «eurosfera».

La importancia que los gobiernos otorgan a la Comisión, su función política y administrativa, se manifiesta a través de las personalidades que la componen. Efectivamente, nueve de sus miembros han asumido altas responsabilidades políticas como ministros, entre ellos un ministro del gobierno bávaro y tres en calidad de secretarios de Estado. Por otro lado, cinco han sido diputados europeos, entre ellos un presidente de partido y un miembro del Club del Cocodrilo fundado por Altiero Spinelli.

A diferencia del Consejo Federal Suizo cuya presidencia es anual, la Comisión, institución colegiada, tiene un presidente cuyo mandato correspondía en principio a la duración de cuatro años del mandato de los miembros de la Comisión, duración que el Tratado de la Unión Europea ha ampliado a cinco años. Por ello, el presidente no tiene un papel efímero sino que tiene la posibilidad de imprimir su personalidad al trabajo y a la política de la Comisión. Más allá de los poderes presidenciales, es su titular quien le da un relieve particular por efecto de su personalidad y su estilo. Un profundo análisis de estas variables, poco estudiadas hasta el presente, permitiría aclarar el papel de las diferentes Comisiones en función del carácter presidencial.¹ Así, se puede admitir que la Alta Autoridad presidida por Jean Monnet (1952-1955) —pese a las diferencias institucionales— y la Comisión presidida por Walter Hallstein (1958-1966) no son comparables a la Comisión Rey (1967-1970) o Malfatti (1970-1972). El carácter activo, potente y creador de los dos primeros presidentes contrasta con el estilo negociador de Jean Rey —muy adaptado al Kennedy Round— o el estilo de gestor de Malfatti. La ampliación de 1973, los problemas planteados por la asimilación de un gran país insular, añadidos a las dificultades económicas, no facilitaron la labor de los presidentes François Ortoli (1973-1977) y Roy Jenkins (1977-1981). Durante sus mandatos, el papel motor y el liderazgo de la Comisión sufrieron un efecto

1. Un ejemplo de este tipo de análisis lo proporciona la obra clásica de James David Barber, *The presidential Character: Predicting performance in the White House*, New Jersey, Prentice Hall, 1972.

de erosión. La difícil transición en dicha fase de «europesimismo» estuvo garantizada por el presidente Gaston Thorn (1981-1985) gracias a su talento negociador. Pese a la importancia del papel del presidente, también otras personalidades han marcado el perfil y la política de la Comisión. ¿Es acaso necesario recordar el papel asumido por personalidades tales como Mansholt, Barre, Spinelli o Davignon?

Favorecido por una coyuntura más favorable que comienza tras un período de marasmo y la reiterada afirmación de los poderes de los Estados miembros en menoscabo de los de la Comisión, el renacimiento de la Comunidad y del papel iniciador de la Comisión se ha manifestado bajo la presidencia de Jacques Delors (1985-1995), socialista francés, antiguo colaborador de Jacques Chaban-Delmas, ex diputado europeo y ex ministro de Economía, Finanzas y Presupuesto y, por esta razón, principal responsable del viraje positivo de la economía francesa en 1983. Su fuerte personalidad, junto con su espíritu imaginativo, capacidad de trabajo y perseverancia animada por su profunda convicción europeísta fueron aprovechados para relanzar la dinámica comunitaria. El *Libro Blanco*, la preparación del Acta Única Europea, son otros tantos progresos decisivos que añadir al activo de la Comisión Delors I apoyada por una constelación de gobiernos proeuropeos —a pesar de la vehemente oposición de la señora Thatcher—. A lo largo de este período, la Comisión ha reencontrado su papel de motor de la integración europea. A pesar del consenso de las numerosas Casandras —agoreros a los que ya nos referíamos—, y de numerosos especialistas de los asuntos comunitarios, la Comisión ha retornado sorprendentemente, ha sido un *come back* inesperado tras el repetido éxito de sus iniciativas. No sólo ha recuperado el terreno perdido en múltiples esferas, sino que ha adquirido además una dimensión política, especialmente gracias a la participación de su presidente en el Consejo Europeo, del cual fue consagrado miembro por el Acta Única, así como a su participación en las reuniones en la cumbre de los grandes países occidentales. En este nuevo papel político de primer plano, la fuerte personalidad de Jacques Delors ha contribuido a garantizarle un lugar relevante que no podía preverse en los tiempos más brumosos de la Comunidad.

Este muy positivo balance tiene también algunas sombras que algunos se complacen en poner de relieve: una personalización exagerada del poder comunitario que ha irritado a veces a algún jefe de gobierno; demasiadas exigencias e impaciencia, un estilo de mando juzgado en ocasiones autoritario; una forma de elaborar minuciosamente sus iniciativas en secreto sorprendiendo incluso a algunos miembros de la Comisión, procedimiento personal que recuerda la gestión del general De Gaulle; posicionamientos en ocasiones intransigentes susceptibles de provocar discrepancias o choques en el seno de la Comisión, poniendo a

la vez a prueba su cohesión. Y otros tantos elementos residuales que no diluyen la gran empresa que Jacques Delors ha animado.

Los comentaristas y observadores se han acostumbrado a concluir sus análisis con una nota más bien pesimista sobre el papel y la capacidad de la Comisión. Según la mayoría de los comentarios, la Comisión habría perdido dinamismo como consecuencia del deslizamiento del poder comunitario hacia los centros de poder nacionales. Tras la crisis de la CED, de la creación de la Comunidad Económica y de la silla vacía, de crisis en crisis, la autoridad de la Comisión iba debilitándose. Poco a poco, este declive era considerado como conducente a la desaparición del poder comunitario del más activo representante del interés común, y por ello, el único capaz de compensar el peso de los intereses nacionales y de defender a los países pequeños en el proceso de elaboración de las leyes comunitarias. Ahora bien, esta conclusión general, propagada a menudo sin matices, no tiene en cuenta numerosos factores: con la puesta en práctica del mercado común, del mercado interior más tarde, y de las políticas comunes, los poderes de la Comisión han tomado una amplitud a la medida de las exigencias de sus nuevas actividades; asimismo, a lo largo de la experiencia comunitaria, la función de gestión, especialmente la gestión de los fondos estructurales, se ha ido desarrollando progresivamente atribuyendo en algunos casos una potestad casi discrecional a la Comisión. Si a lo largo del proceso de integración la Comisión ha sido a menudo objeto de codicia y crítica por parte de algunos gobiernos, no es menos cierto que también se ha beneficiado de apoyos sólidos por parte de otros gobiernos. Al fin y al cabo, la presencia de su presidente en el seno del Consejo Europeo no es un progreso menor en el ámbito de la alta política. A pesar de las fluctuaciones de la autoridad de la Comisión, una recta de regresión trazada a partir de los éxitos y de los fracasos, de la ampliación y acumulación de nuevas competencias, revelaría, en mi opinión, una tendencia ascendente.

La construcción comunitaria en formación y su evolución continua implica la búsqueda de un equilibrio funcional entre las instituciones comunitarias y el peso real de los Estados miembros. De ahí los ajustes periódicos acompañados de fluctuaciones de poderes de la Comisión en el ejercicio de sus funciones. A pesar de sus subidas y bajadas, la Comisión continúa siendo irremplazable en tanto que principal contrapeso frente a la fuerza de atracción de las realidades nacionales y regionales.

En comparación con los recursos humanos y materiales de los que disponen las autoridades nacionales, regionales o locales, la Comisión está bastante menos favorecida con relación a las tareas que desarrolla y a la responsabilidad que asume en una Comunidad de 330 millones de habitantes que ha llegado a convertirse en una Comunidad de 370 en 1995. En el curso de las 47 reuniones que tuvo a lo largo de 1990, dirigió al Consejo

726 propuestas, resoluciones o proyectos de actos, así como 237 comunicaciones, memorándums e informes; por otro lado, decidió más de 6.000 actos autónomos.² Impresionante por sí misma, esta cifra cobra significación a la luz de la dimensión política o del alcance económico y técnico de sus actividades. Así lo atestiguan sus numerosas propuestas de directivas o de políticas, en el marco del Acta Única, así como sus dictámenes y reflexiones sobre la unión política y la unión económica y monetaria con motivo de las dos conferencias intergubernamentales. Sin contar las numerosas tareas que le son confiadas por el Consejo Europeo tales como la evaluación de la situación en los países de Europa central y oriental y en la ex URSS, las propuestas de medidas de apoyo y acciones, así como la coordinación de las ayudas occidentales destinadas a estos países.

Con respecto a estas tareas, los medios de los que dispone la Comisión parecen irrisorios: alrededor de 17.000 empleos, de los que 1.600 están dedicados a cuestiones de carácter lingüístico, y más de 3.000 ligados a actividades de investigación.³ Y de entre los puestos restantes, todavía hay que sustraer los numerosos servicios generales y de secretaría. El conjunto de sus sectores de actividad cuenta con 33 directores generales y 24 directores generales adjuntos, 140 directores —de los cuales 10 pertenecen a institutos de investigación—, así como más de 1.200 funcionarios de concepción o con responsabilidad. Todo ello se nos antoja despreciable habida cuenta de la dimensión de las labores y responsabilidades de la Comisión.

Se puede llegar a la misma constatación en relación al presupuesto de la Comisión, incluso del conjunto de los recursos comunitarios. De los cerca de 56.000 millones de ecus en 1991, más de la mitad se destinó a gastos agrícolas, más de la cuarta parte del presupuesto está comprometida a las acciones estructurales gestionadas por la Comisión, alrededor de 5.000 millones están ligados a las otras políticas y 2.000 millones para investigación.⁴ El reparto presupuestario en el curso del último decenio refleja la evolución de las prioridades políticas de la Comisión: la disminución relativa de los gastos agrícolas que, hace una decena de años, absorbía casi las 3/4 partes del presupuesto comunitario, en beneficio de las acciones estructurales y de las políticas de desarrollo y de investigación. A fin de cuentas, el conjunto de los gastos administrativos ascendió a 2.600 millones de ecus en 1991, de los que 1.660 fueron destinados a la Comisión.

Además de su papel de motor de la integración, de guardiana de los

2. Estos datos han registrado pocos cambios en 1995: 46 reuniones, 600 propuestas y proyectos, 275 comunicaciones (*Rapport Général 1995*, n.º 1.057).

3. Estos datos han permanecido prácticamente estables en 1995 (*Rapport Général 1995*, n.º 1.058).

4. 75.000 millones para 1995 y 82.000 previstos para 1996, de los cuales 37.000 y 42.000 para la agricultura, 23.000 y 29.000 para los fondos estructurales, 2.800 y 3.200 para la investigación, etc. (*Rapport Général 1995*, n.ºs 980 y ss.).

tratados encargada de velar por su aplicación, y de sus responsabilidades en la gestión de los recursos comunitarios, la Comisión forma un polo en torno al cual gravitan y proliferan múltiples redes constituidas por funcionarios, expertos nacionales, así como grupos de interés y asociaciones organizadas a nivel comunitario. Cerca de 6.000 reuniones concentran cada año hasta 70.000 participantes en Bruselas, comprometidos en intercambios y trabajos ligados a los responsables comunitarios. Estas vastas redes de comunicación y aprendizaje cumplen una intensa labor de socialización europea de los dirigentes nacionales y regionales procedentes de diversos círculos administrativos, socioeconómicos y científicos que ejercen responsabilidades relacionadas con la integración europea. Esta función de acercamiento de las personas y de aprendizaje de Europa es igualmente asumida por el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

2. Retrato del Consejo

El Consejo garantiza la participación de los gobiernos miembros por intermediación de sus ministros correspondientes. Desde los orígenes de la Comunidad, el Consejo ha evolucionado mucho: de simple lazo entre la Alta Autoridad y los gobiernos, a adquirir el papel de principal centro de decisión en la Comunidad Económica. Sin embargo, las negociaciones, las crisis, lo mismo que las decisiones fundamentales que afectan a la Comunidad, como la oposición del general De Gaulle en 1958 al proyecto británico de creación de una gran zona de libre comercio, han dejado entrever el papel esencial de los más altos responsables políticos de los Estados miembros. Su papel es aún más determinante en los momentos decisivos de los procesos de negociación o decisión. A medida que la Comunidad era investida de poderes importantes de naturaleza o de alcance político, la intervención de los jefes de Estado y de Gobierno tendía naturalmente a amplificarse. Algunas cumbres han marcado los puntos de inflexión de la integración: en 1969, la Conferencia de La Haya abrió la puerta de la Comunidad a Gran Bretaña; en octubre de 1972, la cumbre promovió nuevas políticas: política regional apoyada por un Fondo de Desarrollo, política medioambiental, programa de acción social. Con ocasión de esta reunión los jefes de Estado y de Gobierno expresaron la voluntad política de alcanzar la unión política antes de 1980. Desde la cumbre de París en 1974, los jefes de Estado y de Gobierno deciden institucionalizar sus reuniones creando el Consejo Europeo y reforzar la dimensión democrática de la Comunidad optando por la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. El Consejo Europeo de

Fontainebleau pone fin en 1984 a la disputa presupuestaria provocada por Gran Bretaña y designa un comité de representantes (Comité Dooge) con vistas a realizar la unión europea, iniciativa que desembocará en el Acta Única Europea. A continuación, la puesta en práctica del Acta Única, sobre la base del informe de Jacques Delors «Lograr el Acta Única, una nueva frontera para Europa», así como una serie de decisiones fundamentales que preparan la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria serán adoptadas en el curso de diversas reuniones del Consejo Europeo. El Consejo Europeo se encarga de definir la política de la Comunidad tanto en lo que a los países ex comunistas en vías de democratización se refiere, como ante la crisis del Golfo. Desde el momento en que los problemas considerados eran competencia de la alta política o revestían una importancia primordial, el papel del Consejo Europeo tendía a acrecentarse sigilosamente y a volverse indispensable. Ratificado por el Acta Única, el Consejo Europeo se ha convertido de hecho y de derecho en la institución suprema de la Comunidad Europea.

Con el tiempo, el Consejo, compuesto por ministros, adquiere una estructura de doble nivel: un nivel superior con el Consejo Europeo y una infraestructura formada por el Coreper (Comité de Representantes Permanentes en Bruselas), y por una Secretaría General. Por su parte, el Consejo de Ministros se ha fragmentado en varios Consejos especializados en función de los principales sectores de actividad, conservando en cualquier caso un Consejo General o Plenario. La multiplicidad de los Consejos especializados, tales como los Consejos de Agricultura, Finanzas, Industria o Investigación, plantea un problema de fondo: la fragmentación de la institución política que ocupa una posición clave en el proceso de toma de decisión de la Comunidad Europea. Esta fragmentación de las estructuras decisorias, que amenaza a la cohesión del Consejo, y por lo tanto, a su poder efectivo, ¿está compensada por los instrumentos de coordinación existentes, y especialmente por el papel director del Consejo de Ministros reunido en sesiones plenarias? Se puede dudar de ello si nos atenemos a la experiencia comunitaria. Esta cuestión entraña otra relativa al poder de los Consejos especializados. ¿Tienen estos consejos realmente la capacidad de imponer su voluntad política dictando sus opciones y ejerciendo su tutela política sobre los diversos mecanismos administrativos encargados de preparar sus decisiones?

Sin duda alguna, los numerosos ministros nacionales que participan —alrededor de 200, y su número aumenta en la proporción que lo hacen los temas tratados a nivel comunitario— confirman con su asidua presencia la importancia que otorgan a los asuntos comunitarios. Pero estamos obligados a preguntarnos si las 85 sesiones celebradas en 1990 (76 reuniones en 1995, *Rapport Général 1995*, n.º 1.050) por los diferentes Con-

sejos les permiten dominar de forma efectiva un proceso de toma de decisión tan complejo y diversificado. No cabe duda de que los ministros consagran gran parte de su tiempo a las cuestiones comunitarias en los consejos de sus gobiernos, en el seno de sus ministerios o de organismos de coordinación, así como en el curso de los contactos con sus colegas y con los miembros de la Comisión. Sin embargo, y pese a esta densa red de comunicaciones y acciones, las intervenciones de los ministros en el proceso son puntuales y no parecen capaces de garantizar, salvo excepciones, la función política, legislativa y ejecutiva a la vez, que los tratados atribuyen al Consejo. En consecuencia, en el ejercicio de su pesada función, el Consejo se apoya firmemente en el papel de coordinación de su Presidencia, así como en el trabajo del Coreper y de sus múltiples grupos de trabajo a los que la Secretaría del Consejo, con sus 2.183 empleados, aporta apoyo logístico.⁵ Entretanto, la puesta en práctica del Acta Única impuso un ritmo de trabajo acrecentado con vistas a la finalización de 1993. Sólo durante el año 1990, el Consejo adoptó 65 directivas, 380 reglamentos y 169 decisiones.⁶ La preparación de las decisiones del Consejo está confiada al Coreper, bajo la dirección de los representantes permanentes con rango de embajadores, así como a sus numerosos grupos de trabajo especializados compuestos por funcionarios nacionales. Las representaciones permanentes en Bruselas forman una euroesfera dedicada a tiempo completo a los asuntos comunitarios. Estas labores comprenden un núcleo de representantes procedentes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, procediendo el resto de representantes de diversos ministerios implicados en los asuntos comunitarios. El número de miembros especialistas varía en función del peso de las políticas y reglamentaciones comunitarias y del volumen de trabajo por sector. Esta observación general se aplica tanto a las actividades del Consejo y al número de grupos de trabajo según los sectores, como a las actividades de la Comisión y de sus comités consultivos. En efecto, cuanto más regido está un sector por las normas y políticas comunitarias, tanto más es objeto de actividades en el seno de la Comunidad. Actividades que repercutirán al mismo tiempo en las estructuras administrativas de la Comisión y en las redes que gravitan en torno a ésta; así, por ejemplo, el peso administrativo y las estructuras de las direcciones generales reproducen con bastante acierto esta correspondencia que se extiende a todas las instituciones de la Comunidad y a los grupos socioeconómicos. Del mismo modo, la estructura y la intensidad de las actividades de los grupos de interés comunitarios no hacen sino confirmar esta constatación, suma trivial, de un vínculo íntimo entre demandas, poderes, estructuras y

5. En comparación con los aproximadamente 2.500 en 1995 (*Rapport Général 1995*, n.º 1.051).

6. El número de actos tiende a estabilizarse en 1995: 39 directivas, 242 reglamentos y 175 decisiones (*Rapport Général 1995*, n.º 1.050).

decisiones comunitarias. Los miembros del Coreper pertenecen a una esfera intermedia que se sitúa entre la esfera comunitaria propiamente dicha y las diferentes esferas nacionales. Son canales de comunicación oficiales privilegiados entre la Comisión y los gobiernos miembros y sus administraciones. Sus contactos cotidianos con los representantes de la Comisión y con sus colegas de otros países con los que tienen reuniones frecuentemente tejen una densa red de comunicación y solidaridad que los hace si no más permeables, sí más abiertos a los intereses comunitarios, ya que están encargados de defender los puntos de vista nacionales ante la Comunidad y son al mismo tiempo los portavoces del punto de vista comunitario ante sus gobiernos. Atrapados entre la solidaridad europea y su juramento de fidelidad nacional, forman uno de los mecanismos clave del proceso comunitario.

En este complejo conjunto de estructuras y relaciones es fácil concebir el papel de director de orquesta que debe asumir la Presidencia asistida por la Secretaría General. En consecuencia, la cuestión que se plantea es la de saber si el mandato presidencial de seis meses garantiza cierta continuidad en su trabajo de coordinación y acercamiento de los puntos de vista, así como en su función de representación. La experiencia confirma grandes variaciones de una a otra presidencia, lo que entraña de nuevo el cuestionamiento de la regla de la rotación cada seis meses. A pesar de la práctica de la «troika», compuesta por el presidente saliente, el presidente en ejercicio y su sucesor, los frecuentes cambios en la jefatura del Consejo no parecen garantizar la continuidad presidencial de los Consejos y de los múltiples órganos con participación gubernamental en la Comunidad Europea de forma coherente y sin tropiezos. Por lo demás, esta cuestión se impondrá de forma más aguda a medida que la Comunidad se dote de nuevas responsabilidades en el marco de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política, y especialmente en el ámbito de las relaciones exteriores y de seguridad. La insuficiencia de la secretaría para la cooperación política, así como el papel relativamente desdibujado de la Comisión en estos temas políticos por excelencia, merecen una profunda reflexión sobre sus funciones y en particular sobre el lugar de la Comisión en la Unión Política. Mi sugerencia consiste en dotar a la Comunidad Europea, en su nueva dimensión, de un ejecutivo bicéfalo compuesto de una Presidencia Colegiada —Consejo Europeo y Consejo de Ministros— y de un gobierno comunitario —la Comisión—. Es, creo yo, la única manera de conciliar una participación efectiva de los responsables gubernamentales de los países miembros con un grado suficiente de coherencia y de eficacia desde una visión política.

3. La dinámica del Tribunal de Justicia

Desde el Acta Única, los trece jueces del Tribunal de Justicia están asistidos por un Tribunal de primera instancia.⁷ Gracias a esta disminución de sus responsabilidades, los jueces del Tribunal podrán continuar realizando, sin una pesada sobrecarga, su función esencial de control e interpretación de la legislación comunitaria. El dinamismo desplegado les ha valido todo tipo de calificativos. Hay quien no ha titubeado en atribuirles el papel de «gobierno de los jueces». Como suele suceder con la mayor parte de las críticas que pretenden ser contundentes, el propio exceso de esta calificación disminuye el efecto que desean producir. Sin ninguna duda, el papel de gobierno de la Comunidad se reparte entre la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo; sin embargo, en el ejercicio activo de su poder, estas instituciones han gozado del apoyo, e incluso del estímulo de la más alta autoridad jurisdiccional. La cuestión más apropiada sería: ¿ha asumido el Tribunal de Justicia las funciones de legislador? ¿Al no limitarse a su estricto quehacer, se ha tomado la libertad de crear derecho comunitario? Sea cual sea la respuesta a esta pregunta, es obligado considerar atenuantes al Tribunal de Justicia en la medida en que opera en un ámbito jurídico en plena formación que, contrariamente al orden jurídico internacional, comporta numerosas lagunas e imprecisiones. Desde ese punto de vista, el Tribunal se ha visto a menudo obligado, para paliar el vacío jurídico, a rellenar algunas lagunas utilizando el método teleológico. De esta forma, contribuye al desarrollo del derecho comunitario con una interpretación amplia de las normas fundamentales del Tratado y con la creación de un nuevo orden jurídico a la vez.⁸

En el ejercicio de sus competencias contenciosas, prejudiciales o consultivas, el Tribunal, basándose en las fuentes de derecho existentes, precisa y refuerza el contenido. En este caso, actúa como «un legislador adicional y son los autores de los Tratados quienes así lo han querido».⁹ Partiendo de la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado común, el juez europeo no sólo ha interpretado en sentido amplio la libre circulación de mercancías, sino que ha aplicado igualmente este principio a otros sectores: las personas, los capitales y los servicios que son parte integrante del mercado común. En otros célebres casos, la intervención de los jueces europeos está emparentada con una función de creación del derecho. En la famosa sentencia AETR de 1971, los jueces afirmaron que los Estados miembros no podían tomar acuerdos que

7. En 1995, el Tribunal de Justicia está compuesto por quince jueces asistidos por nueve abogados generales.

8. Mario Bettati, «Le "law-making power" de la Cour», *Pouvoirs*, 1989, pp. 59 y ss.

9. R.-M. Chevallier, «Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services», *Droit-Économie*, 1979, p. 19. Citado por Bettati.

afectasen a las reglas comunitarias en el caso de que las conclusiones de los mismos reemplazasen la competencia exclusiva de la Comunidad. La jurisprudencia sistemática del Tribunal ha confirmado que los derechos fundamentales eran parte del derecho comunitario, antes incluso de la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983. En otra sentencia, el Tribunal confirmó la aplicabilidad inmediata y el efecto directo de las directivas. Esta novedosa interpretación es tanto más importante cuanto que las directivas se han convertido en el instrumento privilegiado del Acta Única. De esta forma se confirma el papel fundamental y dinámico de la destacable jurisprudencia del Tribunal y de su contribución a la edificación del derecho comunitario.¹⁰

4. ¿El gobierno de los comités?

Refutada la idea de un «gobierno de los jueces», nos preguntamos por el «gobierno de los comités». Ciertamente, innumerables redes de comités están presentes en todos los niveles de los órganos de decisión, y en regímenes muy diversos: la Comunidad no hace sino reproducir este fenómeno que invade las estructuras nacionales y regionales. La consulta organizada tiene su equivalente en una vasta red de grupos de trabajo y de prácticas de consultas. Ante esta proliferación de instrumentos consultivos se podría pensar que esta función está en relación con el desarrollo de los conocimientos y de las tecnologías, así como con la complejidad de una sociedad marcada por una especialización cada vez más radical. Habiendo sobrepasado esta complejidad la capacidad de los gobernantes, éstos han recurrido a la consulta. Por esta vía es por donde se infiltran en las estructuras de poder los grupos organizados y los expertos de todo tipo. En estas circunstancias, la declaración de incompetencia de los responsables políticos puede ciertamente conducir en ocasiones a formas de gobierno tecnocráticas, pero estas excepciones no suponen que de ello se deduzca un gobierno de técnicos y todavía menos un gobierno de comités.

Las redes de comités constituidas en el nivel de la Comisión y del Consejo se componen de alrededor de *trescientos* organismos.¹¹ Además de los comités consultivos de composición profesional o mixta, comprenden numerosos comités cuyos miembros son expertos nacionales o gubernamentales, funcionarios y altos responsables de organismos públicos

10. El Tribunal cuenta con aproximadamente 1.000 empleados en 1995. A lo largo de ese mismo año ha recibido unos 409 recursos (242 solicitudes de decisión prejudicial, 10 recursos de funcionarios y 157 otros recursos). Ha dictado 225 sentencias, de las cuales 140 con carácter prejudicial. Por lo que se refiere al tribunal de primera instancia, éste ha registrado 260 asuntos y ha dictado 165 sentencias (*Rapport Général 1995*, n.ºs 1.063 y 1.064).

11. *Comités*, Luxemburgo, Office des Publications officielles de la Communauté.

tales como los bancos centrales. La densidad de las redes varía según los sectores de actividad comunitarios. Por ejemplo, una quincena asisten al servicio de la Unión Aduanera, una treintena colaboran en el ámbito del empleo, de los asuntos sociales y de la educación (DGV), y otro tanto en el ámbito del medio ambiente, de los consumidores y de la seguridad (DGXI), y algo más de treinta en el área del mercado interior y de los asuntos industriales (DGIII). Como se podía esperar, la red de comités forma una tela más densa en el sector agrícola, donde la política comunitaria está más estructurada: 70 comités, de los cuales 35 son consultivos, 16 son diversos y una veintena son comités de gestión. Los primeros dan su opinión sobre la elaboración o la puesta en práctica de los reglamentos y las decisiones en materia agrícola; los de gestión, compuestos por representantes gubernamentales, intentan aligerar el procedimiento del Consejo asumiendo el control de las medidas de aplicación que la Comisión está encargada de tomar en materia de organización de los mercados agrícolas o para cada categoría de productos. Los proyectos de las medidas que se han de adoptar son sometidos al comité de gestión competente, que emite su dictamen por mayoría cualificada. Si la Comisión adopta una medida sin tener en cuenta este dictamen, el Consejo puede modificar la decisión de la Comisión en el plazo de un mes. Aunque es indiscutible que estos comités de gestión participan en el proceso de toma de decisión de forma directa y efectiva, es mucho más difícil, en cambio, evaluar la influencia de los comités consultivos agrícolas. El peso de los dictámenes que no obligan a la Comisión varía según la representatividad, la importancia y la competencia de sus miembros y el grado de consenso alcanzado. Es significativo el hecho de que, pese a no ignorarlos, muchas organizaciones profesionales no los consideran el medio eficaz de acceso al entorno de la administración de la Comisión.

El Comité Económico y Social cumple una función consultiva general e institucionalizada a semejanza de los consejos económicos y sociales de los Estados miembros. El CES tiene como objetivo «garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social» (art. 195 de la CEE). Compuesto por 189 consejeros, el CES está organizado en tres grupos: el grupo I reúne a los 57 representantes de los empresarios de la industria, del comercio, de los transportistas y de la banca; el grupo II lo componen 65 representantes de organizaciones de trabajadores, las cuales, con alguna excepción (p. ej.: la CGT francesa), son miembros de la Confederación Europea de Sindicatos, lo que favorece la fuerte homogeneidad del grupo; el grupo III es el menos homogéneo con 67 consejeros que representan a actividades varias —agricultura, PME, artesanado, comercio, profesiones liberales, asociaciones de familias y de consumidores—. Objeto de codicia de los otros dos grupos, está sometido a las presiones de intereses diversos y sus votos se reparten a

menudo entre el grupo de la patronal y el grupo sindical en el caso de cuestiones controvertidas. Esta dispersión de intereses del grupo «varios» se refleja en la pertenencia de los consejeros a varias organizaciones comunitarias, como por ejemplo el COPA en el caso de los productores agrícolas. La propia cohesión de estos intereses sectoriales explica las discrepancias que dividen al grupo III. Por el contrario, la homogeneidad de los grupos I y II está reforzada por la coordinación de sus posiciones y sus votos, que garantizan la UNICE y la Confederación Europea de Sindicatos. Ello se traduce en una voluntad de consulta paritaria por parte de estos dos grupos. Esta dimensión paritaria está atenuada por la presencia de intereses diversos.

El número relativamente reducido de consejeros en relación al mercado de 340 millones disminuye la representatividad del Comité y de sus miembros. Es, efectivamente, cuando menos dudoso que los sectores de actividad tan diversificados que caracterizan a la Comunidad y a los países miembros puedan ser reflejados fielmente por solamente 24 consejeros en lo que a los países grandes se refiere, 21 para España, 12 para los países medianos y 9 y 6 para los más pequeños. Esta inadecuación parece tanto más flagrante cuanto, en comparación, el Consejo Económico y Social francés cuenta con 200 miembros para 58 millones de franceses y ejerce funciones similares a las del CES.¹² Se está lejos de una «representación adecuada» en razón de una insuficiente cobertura de los principales sectores de actividades: algunas ausencias notables y una presencia modesta de los sectores punta, así como una representación desequilibrada de los consumidores con un predominio de ciertos países nórdicos, entre ellos Alemania y Gran Bretaña. Estos desequilibrios no son compensados más que parcialmente por la acción de coordinación y agregación de la UNICE, de la Confederación Europea de Sindicatos en el entorno de la Comisión y, en cierta medida, entre sus miembros representados en el Comité Económico y Social. En consecuencia, se puede uno preguntar si un crecimiento del número de consejeros no permitiría garantizar una representación más adecuada.

El peso del CES y la eficacia de su trabajo dependen de algunos otros criterios: la calidad y competencia de los consejeros, el reparto entre las personalidades y los técnicos, el tiempo disponible, la influencia en la organización de origen. Toda una serie de factores que determinan la capacidad de influencia del CES y la aportación de sus dictámenes y trabajos. Además de la calidad material o técnica del dictamen, la labo-

riosa búsqueda de un compromiso atenúa muchas veces su impacto; compromiso que, por su contenido demasiado general, tiene pocas posibilidades de influir en las decisiones comunitarias. En estos casos, es preferible para quien decide disponer de opiniones más contrastadas expresadas por los informes de la mayoría y la minoría. Un reparto demasiado equilibrado de los votos tiende también a debilitar la aportación de un dictamen. Pero la suerte reservada a un dictamen depende del momento de su intervención en el proceso de toma de decisión, así como de la elección de los centros de decisión y del acceso que los representantes del CES utilizan para llegar lo más directamente posible a quienes ostentan el poder de decisión. En conjunto, la aportación de los dictámenes es difícil de evaluar: varía de un caso a otro, aunque su influencia sea más pronunciada en los temas más especializados y técnicos.

Mis investigaciones en torno al CES, en los años ochenta, me han dejado la impresión de que el Comité no había encontrado todavía su lugar entre las instituciones y en el seno de la red consultiva de la Comunidad, ni conseguido definir bien su papel en el sistema comunitario. Pese a los progresos realizados, el CES no parece haber tenido apenas éxito en sus esfuerzos por afirmar su identidad y su influencia.

12. Los Consejos Económicos de la mayoría de los demás países tienen papeles más limitados y, consecuentemente, una dimensión bastante más reducida. Tal es el caso de los Consejos Económicos inglés y danés en particular, en contraste con los de los países del Benelux y Francia. Cf. mi artículo «Le Comité économique et social et les acteurs sociaux», *Revista Relações Internacionais*, n.º 2, Lisboa, 1982, pp. 54-57.

CUADRO 9.1. Evolución en escaños y en % de los grupos políticos (1979-1989)

	Elec. 1979		Elec. 1984		Elec. 1989	
Socialistas	113	27,6	130	30,0	180	34,7
PPE/DC	107	26,1	110	25,3	122	23,5
LIB/LDR	40	9,8	31	7,1	49	9,5
DE/Cons.	64	15,6	50	11,5	34	6,6
Verdes	—	—	—	—	30	5,8
Comunistas	44	10,7	43	9,9	—	—
IUE (Euroizquierda)	—	—	—	—	28	5,4
DEP/PDE	22	5,4	29	6,7	20	3,9
Derechas	—	—	16	3,7	17	3,3
Coal. de Izquierdas	—	—	—	—	14	2,7
Arco Iris	11	2,7	19	4,4	13	2,5
NI	9	2,1	6	1,4	11	2,1
Total	410	100 %	434	100 %	518	100 %

CAPÍTULO 7

EL PARLAMENTO EUROPEO:
COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

Paradójicamente, la institución que surge del sufragio universal directo, que representa a los pueblos de la Comunidad y encarna la legitimidad democrática directa, dispone de poderes restringidos en comparación con el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión. El reparto inicial de los poderes en la Comunidad está orientado hacia las instituciones que representan a los gobiernos miembros, así como hacia dos instituciones comunitarias, una encargada de la iniciativa y del control de la aplicación del Tratado y la otra responsable del control jurisdiccional. En este esquema inicial, el Parlamento Europeo ocupa un lugar marginal y no dispone esencialmente más que de un poder consultivo y de un poder de censura más ficticio que real. Sin embargo, los poderes del Parlamento Europeo han ido ampliándose progresivamente, particularmente en materia presupuestaria, en la que ha adquirido un poder de codecisión parcial, y en el marco del mercado interior en el que su participación, consultiva en un principio, se ha convertido en cooperativa, incluso codecisoria.

1. La representación parlamentaria y la «mayoría europea»

A lo largo de las tres elecciones directas, la composición del Parlamento Europeo ha sufrido algunas transformaciones que reflejan los cambios sobrevenidos a nivel del electorado comunitario. Una primera evolución tiene relación con las dos mayores formaciones: el grupo socialista y el PPE (Partido Popular Europeo-DC), que estaban casi empatados tras las elecciones de 1979, fueron distanciándose progresivamente, primero en 1984, y ampliándose la distancia en beneficio de los primeros en 1989: del 1,5 % en 1979, pasa al 4,7 en 1984 y se verifica un nuevo avance en 1989 con un 11,2 % de diferencia. La segunda característica es consecuencia de la

evolución de la comparación entre los dos grandes partidos: el declinar de los conservadores que cayeron de 61 miembros en 1979 a 32 en 1989, en beneficio de los laboristas que pasaron de 18 a 46 miembros en el mismo período. Así pues, el grupo de los demócratas europeos se derrumba prácticamente, mientras el grupo socialista gana 28 miembros británicos. El tercer cambio se debió a la división del grupo comunista en función de la antigua separación entre eurocomunistas y comunistas ortodoxos, a resultas de la cual los primeros se hicieron con 28 escaños y con 14 los segundos. El cuarto cambio viene dado por el éxito de los verdes que forman un grupo aparte con 30 miembros, mientras el grupo Arco Iris, del que se separaron, se reduce principalmente a los partidos regionalistas y federalistas con el importante complemento del partido anti-CE danés. El quinto cambio se da en el grupo de las derechas europeas: los republicanos neónazis alemanes se colocan junto al Frente Nacional francés, mientras los fascistas italianos son relegados entre los no inscritos. Comienzan dos tendencias principales. Una hacia la concentración y otra hacia la dispersión: la concentración de diputados europeos de los dos principales grupos, socialista y demócrata-cristiano (PPE) que totalizan alrededor de 300 escaños de un total de 518; por otra parte, el grupo liberal reforzado con la llegada de los diputados portugueses, españoles y franceses constituye una fuerza complementaria que no se puede ignorar. En cuanto a los otros grupos, la fragmentación del grupo comunista y del grupo de extrema derecha acentúa la dispersión de los escaños, a pesar de la importante presencia de los Verdes.

En estas condiciones, pueden preverse algunas estrategias mayoritarias o dominantes. La coalición más lógica y segura que se impone de

CUADRO 9.2. *Reparto de los diputados europeos por grupos y por países (elecciones de 1989)*

Grupos por países	Total	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Grupo socialista	180	8	4	31	9	27	22	1	14	2	8	8	46
Grupo del PPE (grupo demócrata-cristiano)	122	7	2	32	10	16	7	4	27	3	10	3	1
Grupo liberal, democrático y reformista	49	4	3	4	—	6	13	2	3	1	4	9	—
Grupo de los demócratas europeos	34	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32
Grupo de los verdes en el Parlamento Europeo	30	3	—	8	—	1	8	—	7	—	2	1	—
Grupo por la izquierda unitaria europea	28	—	1	—	1	4	—	—	22	—	—	—	—
Grupo de la unión de los demócratas europeos	20	—	—	—	1	—	13	6	—	—	—	—	—
Grupo técnico de derechas europeas	17	1	—	6	—	—	10	—	—	—	—	—	—
Grupo de coalición de izquierdas	14	—	—	—	3	—	7	1	—	—	—	—	3
Grupo Arco Iris	13	1	4	—	—	2	1	1	3	—	—	—	—
No inscritos	11	—	—	—	—	4	1	—	5	—	—	—	1
Total	518	24	16	81	24	60	82	15	81	6	24	24	80

Reparto por grupos: 518.

S = 179; PPE = 162; I = 45; IU = 28; V = 28; UDE = 21; Arc = 15; DRE = 14; CI = 13; Ni = 13 (6 de julio de 1992).

entrada es la de las dos grandes formaciones, socialista y demócrata-cristiana. Pese a sus diferencias ideológicas, estos dos grupos estaban destinados a formar la «gran coalición» o la «mayoría europea», ya que compartían su convicción y política europeas. Juntos, constituían el potente núcleo de la familia proeuropea sobre la que se había apoyado Altiero Spinelli para hacer aprobar, en 1984, el proyecto de tratado de Unión Europea. Efectivamente, el PPE está ampliamente dominado por los diputados proeuropeos alemanes e italianos, así como por los de los países del Benelux; en el seno del grupo socialista, la dominante proeuropea es igualmente fuerte bajo la influencia alemana, francesa e italiana y de los laboristas convertidos. Además, se constata que la distancia ideológica entre los componentes de las dos grandes formaciones ha tendido a atenuarse en razón del acercamiento progresivo operado entre los demócrata-cristianos y los socialdemócratas, de forma paralela al acercamiento de los socialdemócratas y sus socios socialistas, facilitado por la evolución de los partidos socialistas francés, español, e italiano en particular. A lo largo del período 1984-1989, la avenencia entre los dos grandes grupos estuvo facilitada por el hecho de que las dos presidencias fueron ocupadas por diputados alemanes (Arndt, SPD y Klepsch, CDU). Tras las últimas elecciones de 1989, el grupo socialista alzó a su presidencia a un diputado francés, Jean-Pierre Cot, sin que la situación de la

avenencia preexistente se viera afectada. Evidentemente, la puesta en práctica del Acta Única habla en favor de la reconducción de esta entente.

Esta confortable mayoría que a veces se tambalea se beneficia a menudo del apoyo de los votos de los diputados liberales comprometidos en favor de la Unión Europea. Pero frente a esta entente de los dos grandes, el grupo liberal no tiene más que un modesto papel y las más de las veces se limita a seguir a las dos grandes formaciones europeas. No es de extrañar pues que, ante esta constatación, el presidente Giscard d'Estaing haya iniciado algunas tentativas en dirección al PPE. La adhesión del grupo liberal al grupo demócrata-cristiano ha sido, no obstante, siempre rechazada por los diputados liberales que se han negado a seguir la estrategia de su presidente. Por el contrario, una iniciativa por parte del grupo de los demócratas europeos, compuesto por 32 conservadores británicos de un total de 34 miembros con la adhesión como objetivo no debe ser excluida. Su posición de aislamiento en el seno del Parlamento Europeo, su harto frecuente alineamiento con el PPE, con el que comparte si no orientaciones religiosas sí políticas, han empujado al grupo conservador a considerar su adhesión al grupo del PPE. Este acercamiento está propiciado por lo demás, por la evolución del PPE, que desde su formación demócrata-cristiana original, tiende a acentuar su dimensión popular y europea fortalecida por la adhesión de la Nueva Democracia griega y del Partido Popular español. Este paso del PPE y del grupo conservador se inscribe en la misma línea que la tentativa sin futuro que apunta a la constitución de una gran formación europea de derecha o centro-derecha. Los dirigentes conservadores han expresado su inquietud debido a la fragmentación del centro y la derecha. De ahí la iniciativa de la CDU/CSU con vistas a instaurar una Unión Democrática Europea. En junio de 1977, la señora Thatcher sostuvo esta idea durante su visita a la DC italiana en Roma. En abril de 1978, reunidos en Salzburgo, diez partidos, entre ellos los demócrata-cristianos, los conservadores y la derecha, dan origen a la Unión Democrática Europea. La unión nació en un clima de ambigüedades. El RPR participaba con voz y voto, mientras el Partido de Giscard no figuraba más que como observador. Por su parte, los demócratas europeos estaban divididos: a la indecisión de la CDU, apremiada a adherirse por el jefe de la CSU, F. J. Strauss, la DC italiana y los social-cristianos belgas y holandeses sumaron su rechazo a participar, seguidos por sus homólogos luxemburgueses y el CDS francés.¹ En lugar de unir a los partidos del centro-derecha, demócrata-cristianos y conservadores, esta iniciativa evidenció las discrepancias en el seno de la familia demócrata-cristiana, entre el RPR y el PR francés, así como la dificultad para agrupar a los partidos más fervientemente partidarios de la Unión Europea con los partidos

1. D. Sidjanski, *De la Démocratie européenne*, París, Stanké, 1979, pp. 267-271.

neutros u opuestos a Europa. Las diferencias y los matices que distinguen a los partidos de centro-derecha y de derecha en la Comunidad hacen sino problemática, sí difícil la formación de una gran agrupación alrededor del PPE. La bipolarización de los grupos políticos según la división ideológica izquierda-derecha ha dejado su lugar por ahora al «interés europeo» en torno al cual se formó la «gran coalición» socialistas-PPE y a la sombra de la cual continúan afirmándose las diferencias de otros ocho grupos políticos. De esta forma parecen conciliadas por el momento las necesidades funcionales con el apego a la diferencia. Sobre este tema en cuestión es interesante subrayar que son precisamente las tres formaciones europeas propiamente dichas las que cubren el abanico completo de los países miembros de la Comunidad con la excepción de dos países —Reino Unido y Grecia—, que no participan en el grupo liberal. Son también los grupos cuyos miembros están repartidos de forma más equilibrada por países, especialmente teniendo en cuenta que existe una cierta cohesión entre los diputados del Benelux.

Los otros grupos del Parlamento Europeo se limitan las más de las veces a dos o tres países: exceptuando el caso extremo del grupo de los demócratas europeos, con sus 32 miembros británicos sobre un total de 34 miembros, el grupo de la unión de demócratas europeos es un significativo ejemplo de dominación binacional, con 13 miembros del RPR francés y 6 del Fianna Fail irlandés sobre un total de 20 miembros. Del mismo modo, los 22 antiguos eurocomunistas italianos —entre ellos 1 electo de nacionalidad francesa—² forman la mayoría de los 28 miembros del grupo por la izquierda unitaria europea, mientras los 7 comunistas franceses constituyen la mitad del grupo de coalición de izquierdas. El reparto es algo más equilibrado entre los Verdes, con tres nacionalidades en su seno: 8 franceses, 8 alemanes y 7 italianos sobre un total de 30 miembros.

La idea de una «mayoría de progreso» reproduciendo la clásica separación izquierda-derecha que retorna periódicamente no se ha traducido en comportamientos convergentes y seguidos entre socios potenciales. Esta coalición de izquierda podría reunir como máximo, en la tan optimista como poco realizable de las hipótesis, 265 diputados, es decir, una débil mayoría en el Parlamento Europeo. Sin embargo, fuera de dos grupos con una cierta disciplina de voto y cercanos por sus convicciones europeístas, esto es, el grupo socialista y el grupo por la izquierda unitaria europea, el resto de componentes de esa hipotética mayoría parecen menos fiables dados los contrastes existentes en su seno, caso del grupo Arco Iris, o menos proeuropeos a semejanza de los Verdes o de la coalición de izquierdas dominada por los comunistas franceses. En las actuales

2. Se trata del profesor Maurice Duverger, elegido en 1989 en la lista del PCI.

condiciones, esa «mayoría de progreso» no ofrece ninguna garantía para la progresión de la Unión Europea.

2. Las funciones del Parlamento Europeo y su evolución

Institución clave de la democracia, el Parlamento garantiza, sobre la base de las elecciones, el fundamento directo de los regímenes democráticos y cumple por ello una función de legitimación, como depositaria de la legitimidad democrática. Elegido por sufragio universal a partir de 1979, el Parlamento Europeo reequilibra el sistema comunitario sin por ello disponer de plenos poderes como en el caso de los parlamentos nacionales. No ejerce más que parcialmente la *función legislativa*, aunque la fórmula introducida por el Acta Única haya reforzado su poder consultivo, más vinculante en el caso de materias relativas al mercado interior que son reglamentadas por el Consejo «en cooperación con el Parlamento Europeo». En este aspecto, la diferencia con un parlamento nacional tiende a atenuarse: el Parlamento Europeo colegisla con el Consejo, a propuesta de la Comisión, sin ejercer en consecuencia los mismos poderes que un parlamento nacional. Sin duda alguna, los parlamentos se presentan más hoy en día como cámaras de registro de propuestas gubernamentales, especialmente cuando el ejecutivo se apoya en una mayoría parlamentaria. Sin embargo, aunque el parlamento no encarna por sí solo la función legislativa, queda un espacio en el que las propuestas elaboradas por el gobierno, la mayoría de las veces en estrecha cooperación con los grupos de interés y los expertos exteriores, son discutidas públicamente y en ocasiones enmendadas antes de ser aprobadas.

Además, el poder presupuestario del Parlamento Europeo, como el de los parlamentos nacionales, garantiza en todo caso una influencia sobre las leyes que implican consecuencias presupuestarias. De ahí la importancia dada desde los orígenes del parlamento británico a la función presupuestaria. La instauración de recursos propios de la Comunidad en 1970 exigía un control parlamentario. El tratado de 1975 estableció el reparto de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo con el Consejo: el Consejo conserva la última palabra sobre los gastos llamados obligatorios que se desprenden del Tratado y de los actos derivados y que conciernen sobre todo a los gastos agrícolas; por contra, el Parlamento tiene la última palabra sobre los gastos correspondientes a los créditos asignados a las nuevas políticas. Son gastos destinados a un rico porvenir: reducidos inicialmente a la escasa proporción de un cuarto del presupuesto comunitario, tienden hoy a aproximarse a la mitad. Es siempre por esta vía a través de la cual el Parlamento Europeo extiende su dominio sobre el presupuesto, haciendo así más efectivo su control sobre las actividades

comunitarias. Por otra parte, tiene la facultad de rechazar el presupuesto en su conjunto, por motivos importantes, como lo hizo en 1985. Este poder presupuestario está provisto de un control presupuestario: desde 1975, el Parlamento Europeo dispone del derecho exclusivo de poder dispensar a la Comisión en la ejecución del presupuesto. Es de ahí de donde surgió el *Tribunal de Cuentas* que, con una plantilla de 380 personas, asiste al Parlamento Europeo en el ejercicio del control financiero.³ El Tribunal de Cuentas presenta informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de la Comunidad y emite dictámenes sobre la gestión comunitaria.

No existe vínculo alguno, en la Comunidad, entre los resultados de las elecciones y la composición de la Comisión, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios de los Estados miembros en los que los gobiernos surgen de la mayoría o de coaliciones mayoritarias, aunque se observa una correspondencia, en la Comunidad, entre el perfil político de la Comisión y las principales formaciones en el Parlamento Europeo. Esta correspondencia no se debe al azar ni a la influencia del Parlamento Europeo en la elección de los miembros de la Comisión: es fiel reflejo de la formación gubernamental o, en el caso de los países grandes, de una segunda formación que las más de las veces está en la oposición. La ausencia de una relación directa entre los resultados de las elecciones al Parlamento y la composición de la Comisión ha sido invocada en ocasiones para explicar el relativamente elevado abstencionismo durante las elecciones europeas en comparación, por ejemplo, con las elecciones al Parlamento Suizo.⁴ Esta hipótesis parece ser desmentida por la tasa de participación en las elecciones presidenciales estadounidenses, que se sitúa por debajo de la tasa de participación en la Comunidad y plantea la cuestión de saber si el reparto de los poderes y de las responsabilidades gubernamentales a varios niveles en los Estados Federados no tiende a dispersar la atención de los electores y a reducir su nivel de participación. Aun en ese caso, el ejemplo de la alta participación electoral en Alemania Federal excluye cualquier generalización.

Sin embargo, a lo largo de su evolución, el Parlamento Europeo ha intentado extender sus poderes en materia de *control político*. Tras la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, el presidente en ejercicio del Consejo Europeo recoge la opinión de la Mesa Ampliada del Parlamento sobre la elección del futuro presidente de la Comisión. Esta *consulta previa* se completó durante la presentación de la nueva Comisión ante el Parlamento con una *votación de investidura* igual a la que estuvo sometida la Comisión Delors en enero de 1985. En 1987, el Parlamento Europeo aprobó

3. La Secretaría del Parlamento Europeo comprende aproximadamente 4.000 empleados, de los cuales un tercio corresponde a los servicios lingüísticos (*Rapport Général 1995*, n.º 1.047).

4. La abstención está por encima del 40 % en la Comunidad Europea, mientras que está cerca del 50 % en las elecciones federales en Suiza y en las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

la renovación del mandato del presidente de la Comisión, así como el programa de la Comisión para 1987. Esta forma de voto de confianza sobre el programa de la Comisión se ha convertido desde entonces en práctica habitual. El arma más temible, la moción de censura, se ha revelado la menos eficaz: de cuatro *mociones de censura*, dos han sido sometidas a votación y rechazadas. ¿Cómo explicar este comportamiento de los parlamentarios europeos? En el contexto actual, el Parlamento es el aliado natural de la Comisión y, en este sentido, ha intentado apoyarla más que debilitarla. Derribar a la Comisión en el sistema actual significaría exponerla a la voluntad de los gobiernos dándoles la ocasión de nombrar una nueva Comisión. Además, el golpe a la Comisión no alcanzaría al Consejo, que es el principal responsable de las decisiones comunitarias. Por otra parte, en el estado actual de la cohesión de los grupos principales, a fin de cuentas ampliamente favorables a la integración europea, es difícil conseguir los 2/3 de los votos que reúnan a la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo. El instrumento parece mal adaptado a la estructura y al funcionamiento de la Comunidad Europea.

En 1990 fueron desarrollados otros medios de control: fueron presentadas más de 3.000 *preguntas por escrito*, 2.732 de ellas a la Comisión, 217 al Consejo y 126 a los ministros de Asuntos Exteriores, así como cerca de 2.000 preguntas orales esencialmente dirigidas al Consejo y a los ministros de Asuntos Exteriores.⁵ Las respuestas por escrito u orales, y los debates que suscitan, ilustran de forma realista y a veces crítica el trabajo de las instituciones comunitarias y de los gobiernos miembros. El Parlamento también tiene la facultad de constituir *comisiones de investigación*, a petición de un cuarto de sus miembros efectivos, recurriendo así a una práctica seguida en algunos parlamentos de países miembros. Desde 1981, diversas comisiones de investigación han examinado diferentes cuestiones tales como el problema de la droga, los excedentes agrícolas, la situación de las mujeres, el recrudescimiento del fascismo y del racismo. En el marco de las investigaciones de la Comisión de Investigación sobre la Manipulación y el Transporte de Materiales Nucleares, el gobierno belga puso en duda la competencia de dicha Comisión para convocar a los funcionarios nacionales, mientras que el ministro alemán encargado del medio ambiente, así como un cierto número de altos funcionarios aceptaron aportar su testimonio. El Consejo, por su parte, consideró que el Parlamento Europeo no tenía competencia para obligar a los funcionarios nacionales a testificar, pero que en virtud del principio de cooperación, éstos podían no obstante testificar ante las comisiones de investigación parlamentarias. Los trabajos de estas comisiones tienen una influencia positiva y desembocan en oca-

5. De un total de 4.971 preguntas formuladas en 1995, 3.669 fueron escritas (3.217 dirigidas a la Comisión y 444 al Consejo), 297 orales con debate (188 y 109) y 1.013 en el turno de preguntas (691 y 322), *Rapport Général 1995*, n.º 1.046).

siones en acciones concretas por parte de las autoridades responsables. Paralelamente a esta actividad investigadora, las comisiones del Parlamento Europeo han desarrollado la práctica de las *audiencias públicas* que amplían la esfera de intercambios y debates de los parlamentarios con los grupos interesados y las personalidades científicas.

Se ha puesto en marcha un sistema de *peticiones* y quejas de los ciudadanos de la Comunidad, que ha ampliado las vías de acceso y recurso ante al Parlamento y, por su intermediación, ante la Comisión y, llegado el caso, ante el Tribunal de Justicia. Utilizando el derecho de recurso de las instituciones de la Comunidad, el Parlamento se ha referido a dos sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia en el caso «Isoglucosa» en 1980, y ha introducido recursos por inactividad contra el Consejo.

La capacidad de control efectivo depende ciertamente de la relación del Parlamento con la Comisión, que tiene el derecho de iniciativa y de propuesta, pero también de su relación con el Consejo Europeo y el Consejo, principales instituciones decisorias. El Consejo Europeo presenta informes al término de sus reuniones, así como un informe anual sobre *el estado de la Unión* y los progresos realizados tras la Declaración de Stuttgart. De esta forma, se instaura un diálogo que permite al Parlamento dar su opinión durante la toma de las grandes decisiones comunitarias, ya que, desde 1987, su presidente es regularmente escuchado por el Consejo Europeo al inicio de sus reuniones. Es así como el presidente de la Comisión tuvo la posibilidad de exponer al Consejo Europeo las reflexiones de los parlamentarios europeos sobre las negociaciones intergubernamentales dedicadas a la Unión Económica y Monetaria, y a la Unión Política. Gracias a esta consulta, el Parlamento Europeo pudo hacer oír su opinión sobre el futuro de la Comunidad.

Las relaciones del Parlamento con el Consejo de Ministros se han ido desarrollando progresivamente a pesar de algunas tensiones en el curso de su evolución. La declaración solemne del Consejo Europeo de Stuttgart codificó un buen número de prácticas: el Consejo y sus miembros deben responder a las preguntas y a las demandas de cumplimiento de las resoluciones importantes del Parlamento Europeo. La presidencia del Consejo presenta programas e informes sobre los progresos realizados. Los parlamentarios pueden iniciar el debate sobre estos programas, cooperación política incluida. Estas prácticas constituyen un aprendizaje para los parlamentarios: su participación activa y diversificada en el seno de la Unión Europea, haciendo públicos el debate y el proceso legislativo, contribuirá a reducir el déficit democrático que sufre la Comunidad Europea.

La *función de comunicación, información y formación* del Parlamento completa y amplía su apertura al público europeo. En las sociedades

6. *Les pouvoirs du Parlement européen*, Luxemburgo, Parlamento Europeo, febrero de 1989, p. 11.

democráticas, los parlamentos ocupan un lugar privilegiado en tanto que centros de comunicación, lugar de encuentro de fuerzas políticas donde la oposición, aunque también los miembros de la mayoría gubernamental, tienen ocasión de proceder al intercambio de opiniones y a debates contradictorios en público. Los ejecutivos, con la Comisión a la cabeza, utilizan una abundante información y opiniones de expertos en la elaboración de sus decisiones. La información se filtra, asimila y a continuación es difundida en el circuito gubernamental. A diferencia de este proceso cerrado, el Parlamento cumple una función pública irremplazable en tanto que fuente de informaciones diversificadas, a veces contradictorias, que los partidos y los medios de comunicación vehiculizan. Así, el Parlamento aporta una visión, a la vez original y diversificada, a la información más coherente, pero también en mayor medida unidimensional, de la Comisión. Las oposiciones que se expresan públicamente, por medio del Parlamento y los medios de comunicación, forman parte del debate democrático. Este proceso democrático con diferentes voces, que ralentiza sin duda alguna y a veces obstaculiza la toma de decisión, se revela sin embargo más eficaz a largo plazo por su aporte a la dinámica y cohesión sociales formadas por la confrontación de puntos de vista y una información pluridimensional.

El Parlamento Europeo asume además una función de formación: es un instrumento de aprendizaje de Europa y de socialización política de sus miembros. Así, los miembros de la Comisión y de los Gobiernos que han estado presentes en el Parlamento Europeo disponen de un conocimiento y una experiencia de la integración útiles en el ejercicio de sus funciones. Por ello, el Parlamento Europeo contribuye, por la formación de sus miembros, a ampliar y a hacer más activa la esfera de los dirigentes europeos. Por regla general, los dirigentes que pasan por la escuela parlamentaria en el ámbito europeo son más aptos en el ejercicio de las labores relativas a Europa y más comprometidos en la prosecución de los esfuerzos de unión.

Por último, se plantea la cuestión de saber si el Parlamento Europeo dispone de capacidad suficiente para examinar, dominar y controlar la complejidad y el volumen de los asuntos europeos. A lo largo de sus doce sesiones en 1990, el Parlamento Europeo adoptó 600 resoluciones y decisiones, 159 de ellas dictámenes consultivos y 119 dictámenes a título de «cooperación». ⁷ En segunda lectura, aprobó sin enmiendas la posición común del Consejo en 81 casos y la enmendó en 28 casos. Esta indicación no da cuenta del trabajo de análisis, preparación y redacción de numerosos

7. Actividad del Parlamento Europeo en 1995 (*Rapport Général 1995*, T. 21): 164 consultas; 26 en primera lectura y 12 en segunda de acuerdo con el procedimiento de cooperación; 35 en primera, 19 en segunda y 7 en tercera lectura de acuerdo con el procedimiento de codecisión; 17 dictámenes conformes, 57 otros dictámenes, 25 en relación a cuestiones presupuestarias; 253 informes y resoluciones de iniciativa; 21 recomendaciones, decisiones y resoluciones diversas.

informes, y aún menos del tiempo consagrado a los debates, contactos e intercambios con las otras instituciones, los grupos de interés, los representantes de los países asociados y de terceros países. De la misma forma, lo indicado no toma en consideración los debates organizados en sesión plenaria sobre las grandes cuestiones tales como la unificación alemana y los cambios en Europa central y oriental. Por sus actividades, sus comisiones y su infraestructura, el Parlamento juega un papel de primer plano en la preparación de los informes, los dictámenes y las resoluciones. Sin embargo, tanto la multiplicidad de los temas como su complejidad y su carácter técnico permiten hacer dudar de la capacidad del Parlamento Europeo para pronunciarse sobre la globalidad y el detalle de las cuestiones y para ejercer en consecuencia un control eficaz sobre el proceso comunitario.

De ahí las propuestas en favor de un enfoque más selectivo, así como de la introducción de una distinción *la ley* y el *reglamento comunitario*. La ley definiría las opciones y los objetivos y fijaría los marcos de acción de los que el reglamento se encargaría de precisar los detalles. En el caso de las directivas, que determinan los objetivos, los medios y detalles se dejarían a la elección de los parlamentos nacionales. Los reglamentos comunitarios producirían efectos obligatorios, de forma automática salvo en caso de solicitud expresa de revisión por parte del Parlamento Europeo o de sus comisiones. Este nuevo procedimiento permitiría aligerar la sobrecarga del Parlamento a fin de que pueda concentrarse en las grandes cuestiones o en las opciones fundamentales. Este problema de sobrecarga se planteará de forma más aguda cuando el campo de acción del Parlamento se amplíe a los asuntos exteriores, la defensa y la política económica y monetaria. La delegación de algunas de sus actividades a las comisiones es una solución parcial que amenaza con perjudicar a la larga la integridad y singularidad de la función parlamentaria. De ahí la necesidad de aligerar las actividades del Parlamento Europeo, de ofrecer a estas actividades un soporte técnico y humano eficaz, con el fin de acrecentar el control y la influencia política del Parlamento Europeo sobre la acción de la Comunidad, que se hará de esta forma más transparente y será mejor conocida por el gran público europeo. Estas opciones que se imponen al Parlamento Europeo no dispensan a las otras instituciones comunitarias, ya que la dimensión creciente de la Comunidad y de sus campos de acción contribuye a enriquecer la diversidad de sus elementos constitutivos y provoca ineluctablemente el problema de la representación de los Estados y de las regiones junto a la representación de los ciudadanos europeos que garantiza el Parlamento Europeo.⁸

8. Entretanto, el PPE se ha reforzado con la adhesión del presidente V. Giscard d'Estaing y algunos diputados del PR, así como los 32 conservadores británicos en mayo de 1992. Por su parte, el grupo socialista ha acogido a los 28 miembros de la Izquierda Unitaria Europea en enero de 1993. Desde entonces los dos grupos dominantes cuentan con 207 y 162 miembros, respectivamente, lo que hace un total de 369 miembros.

CUARTA SECCIÓN

Del proyecto de la Unión del Parlamento Europeo (1984) al Acta Única Europea (1987)

CAPÍTULO 8

EL PROYECTO DEL PARLAMENTO EUROPEO, LLAMADO PROYECTO SPINELLI, 1981-1984

1. Orígenes y protagonistas

El proyecto de tratado de Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en febrero de 1984 se inscribe en la lógica de los proyectos globales de Comunidad Política Europea y de Unión de Estados Europeos de concepción presidencialista o confederal gaullista. Estos tres proyectos de naturaleza y estructura diferente tienen en común su intención de ofrecer un armazón político al conjunto de las actividades que entran normalmente en el campo de las competencias de una federación. En diversos grados y según modalidades diversas, el Proyecto del Parlamento Europeo, llamado Proyecto Spinelli, propone también un enfoque global de los ámbitos comunitarios existentes y nuevos a los que se añaden las materias, políticas por excelencia, de las relaciones exteriores y de la seguridad.

Tres actores principales jugaron un papel determinante en la promoción y elaboración del Proyecto de Unión Europea: Altiero Spinelli, el Club del Cocodrilo, el Parlamento Europeo y su Comisión Institucional.

En el origen del proyecto de tratado se encuentra Altiero Spinelli y el grupo constituido en 1980 por los nueve primeros parlamentarios europeos bajo el nombre de Club del Cocodrilo, denominación que tomó de un famoso restaurante de Estrasburgo donde tuvo lugar su primera reunión.¹ No es casualidad que Altiero Spinelli fuera el inspirador de este proyecto. Joven comunista, fue encarcelado por Mussolini en la isla de

1. Altiero Spinelli y Felice Ippolito han publicado desde 1980 varios números de la «Carta a los miembros del Parlamento Europeo», *Crocodile*.

Ventotene en vísperas de la segunda guerra mundial. Fue allí donde Spinelli se convirtió al federalismo y redactó en 1941, en colaboración con Rossi, el Manifiesto de Ventotene. Desde entonces no cesó de luchar en favor de la creación de una Federación Europea. Su trayectoria europea se extiende a lo largo de más de cuarenta años, hasta su muerte en 1986, fundador del Movimiento Federalista Europeo, preconizará en los años cincuenta, como delegado general del Congreso del Pueblo Europeo, la vía constituyente europea.² Recurrir al pueblo le parecía entonces el único método que permitiría superar las resistencias de las estructuras estatales tradicionales. Este revolucionario europeo, federalista y demócrata, consagrará a la Comunidad Europea, a falta de resultados concretos e inmediatos de su acción, varios años de investigación antes de convertirse en miembro de la Comisión Europea en 1967. Fiel a sus ideas, se volcará en promover una colaboración más estrecha en los ámbitos tecnológico e industrial en el seno de la Comunidad Europea y se esforzará en marcar con su sello federalista los proyectos comunitarios.

Más tarde retorna a sus orígenes. Spinelli es elegido diputado italiano por el Partido Comunista (PCI) que inspira la corriente eurocomunista, pero fiel a su vocación europea, se sentará en el Parlamento Europeo desde su primera cita electoral en 1979. Allí continuará con su idea original, lograr una revolución social y democrática en profundidad por medio de una federación europea. En este sentido, forma parte del pequeño número de elegidos convencidos desde el principio de la necesidad para el Parlamento Europeo de obrar de forma constituyente. En efecto, estaba convencido de que, por encima de las divisiones partidarias, era posible reunir una mayoría europeísta en el seno del Parlamento Europeo. Su previsión se verá confirmada por la aprobación del Proyecto del Tratado-Constitución, cuatro años después de su llamamiento a los parlamentarios y a los grupos políticos favorables a la construcción europea. Les proponía abrir un gran debate sobre la crisis institucional de las Comunidades Europeas, nombrar un grupo de trabajo encargado de preparar un proyecto de reforma institucional; discutir y votar dicho proyecto en el Parlamento Europeo, y proponer su aprobación a los gobiernos y parlamentos nacionales.

Constituido en un principio por nueve parlamentarios, el Club del Cocardillo contaba con setenta algunos meses más tarde. El Club inició discusiones sobre las grandes cuestiones y especialmente sobre la posibilidad de una vuelta a los Tratados de París y Roma o la redacción de un nuevo tratado. Como muchas veces en la historia de la Unión, se abrió la brecha entre los minimalistas pragmáticos y los maximalistas que se

2. *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Ginebra, Centre Européen de la Culture, mayo de 1958, pp. 55-56.

creían realistas. La mayoría de los miembros se alineó con la tesis de un *tratado-constitución* y en contra del método de parcheo de los tratados existentes. La reforma institucional debía acompañarse de una revisión de las competencias de la Unión Europea a fin de salvaguardar el acervo comunitario, consumir la obra iniciada y desarrollar nuevas políticas en común.³

La propuesta del Club del Cocardillo fue discutida por el Parlamento Europeo que decidió, en julio de 1981, crear una comisión institucional encargada de elaborar las modificaciones de los tratados en vigor.⁴ Esta resolución del Parlamento Europeo se inscribe en una larga tradición de iniciativas, manifiestos y proyectos, que apuntan a la creación de una federación o, más modestamente, una Unión Europea. Los primeros pasos de la posguerra los dio el Congreso de La Haya, en el transcurso del cual, como recuerda Denis de Rougemont en *l'Europe en jeu*, se enfrentaron los partidarios de la federación (continentales) y los de la cooperación intergubernamental (británicos).⁵

Para llevar a buen puerto su misión, la comisión estudió los diversos proyectos de unión y de reformas reunidos en un *Recueil des documents de la Communauté de 1950 à 1982*. Así, la comisión no dejaba de tener en consideración las diversas tentativas y experiencias que han jalonado el proceso a veces tortuoso de la construcción europea. En efecto, este proceso se ha caracterizado, a lo largo de todo su recorrido, por un vaivén incesante entre, por un lado, las iniciativas lanzadas por grupos de fomento como el *Movimiento Europeo* o personalidades como *Jean Monnet* y, por otro lado, las acciones e iniciativas oficiales o gubernamentales, a menudo reductoras pero positivas en su conjunto. Las Comunidades Europeas llevan ya en sí mismas los elementos de una estructura de naturaleza política, aunque parciales por ser aplicados principalmente a los sectores socioeconómico y técnico. De ahí toda una serie de tentativas que aspiran, unas a profundizar la obra iniciada y las otras a ampliar el campo de actividad comunitaria especialmente a los ámbitos de las relaciones exteriores y la seguridad. En este período, la Comunidad Europea sufre algunas innovaciones: la política regional europea (*Fondo Regional*), el sistema monetario europeo (SME), la asociación de los ACP (66 países de África, Caribe y Pacífico), la *codecisión presupuestaria* parcial otorgada al Parlamento Europeo en 1975, la elección del Parlamento Europeo. Siguiendo las sugerencias contenidas en el Informe

3. A. Spinelli, *Vers l'Union européenne*, Sixième Conférence Jean Monnet, 13 de junio de 1983, Institut Universitaire Européen, Florencia, 1983.

4. La Proposición de resolución de la Comisión Institucional sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a la reforma de los tratados y a la realización de la Unión Europea, presentada por su ponente-coordinador Altiero Spinelli (Parlement Européen, Documents de séances, 1982-1983, 21 de junio de 1982), fue aprobada en julio de 1982 por 258 síes, 37 noes y 21 abstenciones.

5. *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948.

Tindemans (1975)⁶ y en el informe de los Sabios,⁷ el Parlamento Europeo decidió completar la obra comunitaria aprobando su Proyecto de tratado de Unión europea.⁸ A pesar de esta progresión en el ámbito económico y en lo que a la elección directa del Parlamento se refiere, numerosos proyectos e iniciativas en materia de relaciones exteriores y de seguridad se saldaron con sucesivos fracasos.

Paralelamente, la Comisión expresó en diversas ocasiones su inquietud ante el debilitamiento de las instituciones comunitarias y formuló propuestas, especialmente en su recomendación del 14 de octubre de 1981 al Consejo y al Parlamento sobre las relaciones entre las instituciones de la Comunidad.⁹ En mayo de 1984, durante una conferencia pronunciada en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, el presidente de la Comisión Gaston Thorn expresó puntos de vista muy similares a las orientaciones del Proyecto de Tratado de Unión: *Union Européenne ou déclin: être ou ne pas être*.¹⁰

2. Filosofía general y principios básicos

El Proyecto de Tratado se caracteriza por un enfoque global, así como por sus referencias a algunos principios federativos básicos. En realidad, tras la Declaración Schuman (1950), la vía elegida para unir a las naciones europeas era la del método funcional y sectorial propuesta por Jean Monnet, por comparación con el método global que distingue al enfoque federalista o constitucionalista. Aun aspirando las dos a la formación de los Estados Unidos de Europa, el enfoque funcional inspiró la Declaración del 9 de mayo de 1950, como lo atestigua su preámbulo: «Europa no ha sido realizada, hemos sufrido la guerra. Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará con realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho.» Y a todas luces, la Europa comunitaria que se construye es la de la CECA, la Comunidad Económica Europea, el Euratom, que garantizan una integración por funciones, por sectores. Carbón, acero, energía nuclear, actividades económicas que son puestas en común progresivamente. Poco a poco, todo aquello que constituye la propia materia de las políticas nacionales va a ser colocado,

6. *Rapport présenté au Conseil sur l'Union européenne* (1975), seguido un decenio más tarde del informe de la Comisión Dooge en 1984.

7. *Rapport sur les Institutions européennes*, presentado al Consejo por el Comité de los Tres (B. Biesheuvel, E. Dell y R. Marjolin).

8. *Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne*, Rapporteur-coordonateur Altiero Spinelli, Parlement Européen, Documents de séance, 1983-1984, 19 de diciembre de 1984.

9. «Le système institutionnel de la Communauté: un équilibre à établir», *Bulletin des Communautés Européennes*, suplemento 3/82.

10. Septième Conférence Jean Monnet, Florencia, 24 de mayo de 1984.

gradualmente, bajo una soberanía común. Esta soberanía deberá ser dotada en el futuro de poderes políticos, de una autoridad política que venga a cubrir el conjunto de los sectores ya integrados.¹¹ Así, según este método y la estrategia de unión seguida tras el fracaso de los diversos proyectos políticos, la unión política se constituirá progresiva y sigilosamente («integración sin dolor», según la expresión de Raymond Aron), por etapas sucesivas y realizaciones concretas. El mayor defecto de este método, que ha llevado a la integración económica, es que no ha conducido, como estaba previsto, a la instauración de una comunidad política. Jean Monnet, padre fundador de la Europa comunitaria, parece ser que reconoció, al final de su vida, los límites de su método rindiendo homenaje a Denis de Rougemont, padre fundador de la Europa cultural: si pudiese volver a empezar, comenzaría por la cultura. La unidad y la diversidad de la cultura constituyen, según Denis de Rougemont, la base de la Unión Política y de la federación europea.

Conscientes de los límites de la obra comunitaria, los autores del Proyecto de Tratado eligieron deliberadamente el enfoque global decidiendo reunir, bajo un sombrero constitucional único, el acervo comunitario y la reactivación de la obra de unión democrática de Europa (Preámbulo). El Proyecto de Unión sustituye a los tres Tratados que instituyen las tres Comunidades Europeas y las decisiones que permitieron gestionar, más allá de los Tratados existentes, algunas materias importantes sobre la base de una cooperación *ad hoc*, por un solo texto constitucional. De esta forma, los tres Tratados, el Sistema Monetario Europeo, la Cooperación Política y otras nuevas materias son reunidos en un marco institucional único y coherente.¹² El Proyecto de Unión aspira a dar un salto cualitativo introduciendo nuevos ámbitos: el medio ambiente, la cultura y la información, pero sobre todo las relaciones internacionales y la seguridad.¹³

La Unión se basa en los siguientes principios federalistas: primero, el principio de subsidiariedad según el cual no hay que confiar jamás a una gran unidad lo que puede ser hecho en una menor.¹⁴ Con este espíritu, «la Unión no asumirá más que las tareas que pueden ser gestionadas en común de forma más eficaz que por los Estados separadamente o aquellas cuya solución exija la contribución de la Unión» (Resolución del Parlamento Europeo, 6 de julio de 1982). Este principio está introducido en el

11. *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, op. cit., p. 4 (François Fontaine).

12. En febrero de 1984, el Parlamento Europeo aprobó el Proyecto de Tratado de Unión por 237 votos, 31 noes y 43 abstenciones.

13. Para un análisis en profundidad del Proyecto de Unión, *vid.*: Fr. Capotorti, M. Hill, Fr. Jacobs y J.-P. Jaqué, *Le Traité d'Union européenne* (Comentario del proyecto aprobado por el Parlamento Europeo), Bruselas, Éditions de l'Université de Bruxelles, Études Européennes, Collection dirigée par l'Institut d'Études Européennes, 1985; Chr. Bidegaray y N. Rideau, «La réforme de la construction européenne», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, vol. VIII, 1985.

14. D. Sidjanski, «Penser avec les mains», en *Denis de Rougemont*, Cadmos, p. 51.

Preámbulo del Proyecto de Unión: «Al objeto de confiar a instituciones comunes, de conformidad con el principio de subsidiariedad, únicamente las competencias necesarias para la correcta realización de las labores que éstas puedan realizar de forma más satisfactoria que los Estados de forma aislada.»¹⁵

El segundo principio se refiere a la *doble participación* de los pueblos y de los Estados en el funcionamiento de la Unión. En los Estados Federales, esta participación reviste la forma institucional de una cámara de los representantes o de los diputados elegidos en proporción a la población de los Estados miembros, y de un senado que representa a los Estados miembros en tanto que tales. La Unión comprende las mismas instituciones que las Comunidades Europeas (Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) a las que añade el Consejo Europeo que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como el presidente de la Comisión. Pero el reparto de los poderes de las instituciones y, en algunos casos, su composición y proceso de designación son modificados. Así, la Unión prevé un crecimiento de los poderes del Parlamento Europeo compuesto por 518 miembros elegidos por sufragio universal directo. En el marco de la Unión, el Parlamento Europeo asume una función legislativa que comparte con el Consejo. Conjuntamente, estas dos instituciones forman la autoridad legislativa y presupuestaria de la Unión. De este modo, se vuelve a la antigua interpretación de las estructuras institucionales de la Comunidad Europea según la cual el Parlamento Europeo corresponde a la cámara de los representantes mientras que el Consejo representa al senado, constituyendo uno y otro una especie de Congreso que refleja el principio de la doble participación.

La Unión reposa sobre el *principio democrático*: sólo un Estado europeo democrático puede ser admitido en calidad de miembro. La Unión protege la dignidad del individuo y reconoce a cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción las libertades y derechos fundamentales. Por el contrario, el Proyecto no confirma más que tímidamente la participación de las regiones que, según Denis de Rougemont, debían constituir el fundamento de la federación europea. Desde esta óptica, Denis de Rougemont había sugerido la creación de un senado de las regiones.¹⁶ No existe nada parecido en el Proyecto de Unión, que no prevé siquiera una forma de representación de las regiones. Sin embargo, el Preámbulo contiene una referencia a las regiones: las Partes contratantes se declaran «convencidas de la necesidad de permitir la participación, de forma apropiada, de las colectividades locales y regionales en la construcción europea».

15. Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 25-27. *Le projet, Préambule*, y arts. 1 al 11, Fr. Capotorti et al. *op. cit.*, pp. 25-66. *Projet*, artículos 14 al 33, Fr. Capotorti et al., pp. 76-129.

16. D. de Rougemont, *L'avenir est notre affaire*, París, 1977, pp. 352-355.

3. Fortalecimiento de las instituciones y de los poderes comunes

El proyecto fortalece las instituciones comunitarias:¹⁷ se dota al Parlamento Europeo de mayores poderes; se flexibiliza el proceder del Consejo y se mejora su eficacia funcional gracias al *recurso al voto por mayoría cualificada*. La Comisión se convierte en una verdadera autoridad ejecutiva: su papel se refuerza y se transforma el procedimiento para su nombramiento. Así, en lugar de que los miembros de la Comisión sean nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros —en realidad cada gobierno nombraba a su o sus miembros a condición de aceptar a los designados por los otros gobiernos—, en lo sucesivo es el Consejo Europeo el que nombra al presidente de la Comisión, el cual, a su vez, forma la Comisión tras consultar al Consejo Europeo. Esta fórmula aspira a garantizar una mayor homogeneidad del equipo que compone la Comisión reforzando el papel del presidente. La Comisión somete a continuación su programa al Parlamento Europeo y es investida antes de entrar en funciones. De esta forma, su autoridad está basada en la aprobación del Consejo Europeo y en la investidura del Parlamento Europeo, idea que ya figuraba entre las propuestas del Informe Tindemans de 1975. En cuanto a las funciones de la Comisión, son las de un ejecutivo y corresponden, en lo esencial, a las funciones previstas por los Tratados de Roma. Lo mismo ocurre con su responsabilidad ante el Parlamento Europeo, con una diferencia fundamental, ya que el Proyecto de Tratado atribuye a la Comisión la totalidad de las tareas que están repartidas entre la Comisión y el Consejo en la Comunidad Europea. El Proyecto sustituye la confusión de las funciones ejecutivas y legislativas del Consejo por una separación de poderes que nos recuerda al modelo estadounidense. En este nuevo reparto de poderes, el Consejo asume en común con el Parlamento Europeo la función legislativa y presupuestaria y se pronuncia por mayoría en la mayor parte de los casos.

El Consejo Europeo, que se convierte en institución de la Unión, retiene su papel de impulsor y motor de la cooperación. Decide la ampliación de las competencias de la Unión, y entabla además un diálogo con el Parlamento Europeo. Otra de las innovaciones se refiere al nombramiento de los jueces del *Tribunal de Justicia* de forma paritaria con el Parlamento Europeo, así como al derecho al recurso de los particulares, el fortalecimiento de la protección de los derechos fundamentales y, en general, del control jurisdiccional. Junto a los órganos existentes, como el Comité Económico y Social o el Tribunal de Cuentas, el Proyecto prevé la creación

17. Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, arts. 14 al 33, pp. 76-129. *Vid.* el análisis del funcionamiento de las instituciones comunitarias de É. Noël, antiguo secretario general de la Comisión, en *Les institutions de la Communauté européenne*, Luxemburgo, Office des publications des Communautés européennes, 1985.

de un Fondo Monetario Europeo cuya labor sería la de garantizar la estabilidad monetaria.

Algunas otras innovaciones también merecen ser señaladas. El Proyecto define la ley que fija las reglas aplicables en la acción común, distinguiéndola de los reglamentos y de las decisiones.¹⁸ Estos dos últimos —reglamentos y decisiones— competen en lo sucesivo al poder de la Comisión, que los establece en aplicación de las leyes de la Unión. Además, el Proyecto precisa el procedimiento y los plazos para la aprobación de las leyes por parte del Consejo y el Parlamento. Y también generaliza la práctica de la audiencia a las personas concernidas en las instituciones de la Unión.¹⁹ El Proyecto, en fin, refuerza el poder sancionador de las instituciones de la Unión que, en caso de violación grave y persistente de los derechos democráticos o de otras obligaciones por parte de un Estado miembro, pueden tomar medidas que vayan hasta la suspensión de la participación de dicho país en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión.

Así, sin realizar una revolución constitucional, el Proyecto aspira a consolidar el fundamento democrático de la Unión y a acrecentar la capacidad de sus instituciones y la eficacia de sus poderes de decisión, ejecución y control. De hecho, el Proyecto de Unión representa un significativo progreso en el camino hacia una Federación Europea. Con esa idea, define, en su artículo 3, la ciudadanía de la Unión, ligada a la calidad de ciudadano del Estado miembro ampliando al mismo tiempo la capacidad de recurso del ciudadano ante el Tribunal de Justicia. La instauración de un pasaporte europeo se inscribe en la perspectiva del fortalecimiento de la ciudadanía europea. El fortalecimiento de las políticas comunes es una prueba de esa voluntad constructiva que impera en el Proyecto de Unión.

El Proyecto distingue las acciones comunes de la cooperación y de la coordinación de las acciones nacionales. A esta distinción se añade la existente entre las competencias exclusivas atribuidas a la Unión y las competencias concurrentes que ésta ejerce en paralelo con aquellas de los Estados miembros. Unas y otras se establecen para permitir, en paralelo a la expansión equilibrada del conjunto de la Unión, la eliminación progresiva de los desequilibrios que existen entre sus diferentes regiones.

Las competencias exclusivas se atribuyen a la Unión para perfeccionar el mercado común y la libre circulación, así como la política de la competencia en el ámbito de la Unión. La Unión establece además, por medio de una ley, un estatuto de empresa europea, y toma las medidas

18. *Projet*, artículos 34 al 44, Fr. Capotorti *et al.*, *op. cit.*, pp. 130-174.

19. *Projet*, artículo 41. *Vid.* mi estudio «Auditions au Parlement Européen: expérience et avenir» *Res Publica*, n.º 1, 1976, que proponía institucionalizar las audiencias.

necesarias para armonizar las disposiciones legislativas y administrativas relativas a las empresas.

La mayoría de las políticas comunitarias se caracterizan por las competencias concurrentes que la Unión despliega en diversos ámbitos: la política coyuntural y económica; la política monetaria y la política crediticia, que implican la creación de un comité europeo del mercado de los capitales, de una autoridad europea de control de los bancos y de un Fondo Monetario europeo como instrumento del sistema monetario europeo, siendo el objetivo de esta política monetaria llegar, por etapas, a la realización de la Unión Monetaria. En los siguientes ámbitos se prevén una serie de políticas sectoriales: agricultura y pesca, transportes, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, industria, energía. En estos sectores, la Unión dispone de competencias concurrentes a las de los Estados miembros para gestionar políticas sectoriales en el ámbito de la Unión. Podrán crearse agencias europeas especializadas en sectores particulares sometidos a una acción común. Es necesario recordar que la idea de las agencias europeas corresponde a un viejo proyecto de Denis de Rougemont que retomó más tarde en su obra *L'avenir est notre affaire*, proyecto inspirado en las agencias federales de Estados Unidos.²⁰

Bajo el título «Política de la sociedad», el Proyecto designa al conjunto de las diferentes políticas que reflejan un cierto número de opciones y encarnan valores comunes a todos los europeos. Se trata de políticas en las que la Unión ejerce competencias concurrentes: política social y política sanitaria, política de protección de los consumidores, política regional, política medioambiental, política educativa y de investigación, política cultural y política informativa. Algunas de estas políticas son nuevas, como es el caso de la política cultural, mientras que otras, caso de la política regional, están ya puestas en práctica en la Comunidad Europea. El Proyecto las incorpora al Tratado-Constitución y prevé su desarrollo. Paralelamente, aunque de forma tímida, proclama en su Preámbulo la necesidad de permitir la participación, en la forma apropiada, de las colectividades locales y regionales en la construcción europea. No cabe duda de que todavía estamos muy lejos de la Europa de las regiones preconizada por Denis de Rougemont. Según él, la región es ante todo un espacio de participación cívica constituida por conjuntos de municipios. Considerando en efecto que una «Europa de las Naciones» era difícil si no imposible de realizar, Denis de Rougemont estaba convencido de que la federación europea no podía basarse más que en las comunidades regionales y locales. Actualmente, los Estados intentan mantener el control sobre sus regiones y sobre las relaciones de estas regiones con las instancias comunitarias. De ahí la prudencia manifestada

20. *L'avenir est notre affaire*, *op. cit.*, p. 353.

por el Proyecto que estimula no obstante la colaboración regional transfronteriza.

Los recursos propios constituyen una piedra de toque de las instituciones federales. En efecto, la instauración de un impuesto federal es un elemento esencial de la autonomía y de la capacidad de acción de las autoridades centrales. En la historia de las federaciones, la cuestión del impuesto ha desencadenado a menudo, como en Estados Unidos, conflictos entre federalistas y confederalistas; la crisis de 1965 se tramó en torno a los recursos propios necesarios para la financiación de la política agrícola y de la ampliación de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo. En aquella ocasión, el general De Gaulle atacó el poder de la Comisión, especialmente su poder de iniciativa y su poder financiero. Agitó el espectro de la Comisión, en tanto que potencia financiera. Afortunadamente, desde finales de los años sesenta, la Comisión pudo consolidar su base financiera y, en 1975, el Parlamento Europeo adquirió por medio de un tratado especial el derecho parcial de codecisión presupuestaria. Se constata de esta forma que el proceso continuó, pese a los parones, las crisis, e incluso los pequeños retrocesos.

La Unión dispone de finanzas propias, como las Comunidades Europeas. Sin embargo, el Proyecto precisa que la autoridad presupuestaria está formada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión, dos instituciones legislativas. Hay que señalar otra doble innovación: la Unión puede modificar, por ley orgánica, la naturaleza o la base imponible de los ingresos existentes o crear otros; se introduce un sistema de compensación con objeto de atenuar los desequilibrios económicos excesivos entre las regiones.

3.1. RELACIONES EXTERIORES Y SEGURIDAD

El Proyecto propone objetivos ambiciosos en materia de relaciones internacionales. Los esfuerzos de la Unión asientan el mantenimiento de la paz y la seguridad, la distensión, la reducción equilibrada de las fuerzas militares y los armamentos; sus esfuerzos se dirigen también al respeto a los derechos humanos, el desarrollo del tercer mundo, la mejora de las relaciones económicas, monetarias y comerciales internacionales. A fin de realizar estos objetivos, la Unión recurre tanto al método de la acción común, como al método de la cooperación. Para llevar a cabo su acción común en materia de comercio exterior, la Unión está dotada de una competencia exclusiva. Su política de cooperación al desarrollo, por el contrario, debe, tras un período transitorio de diez años, ser objeto de una acción común. Ésta es conducida por la Comisión en nombre de la Unión y

cuando se trata de negociar, lo hace según las líneas maestras que le dicta el Consejo de la Unión. Otras materias se quedan en el ámbito de la cooperación cuya responsabilidad incumbe al Consejo Europeo. En este caso, la Comisión tiene la facultad de proponer políticas y acciones al Consejo Europeo.

El Proyecto, en tanto en cuanto parte de estas orientaciones y competencias en relaciones internacionales, propone un método pragmático y gradual. Figuran en el mismo materias delicadas, pero la forma de tratarlas se deja a la apreciación de las instituciones de la Unión. En consecuencia, las instituciones tienen la posibilidad de ampliar progresivamente el campo de acciones comunes. Asimismo, el Consejo Europeo puede extender el ámbito de la cooperación, especialmente en materia de armamentos, venta de armas a terceros países, política de defensa y desarme. El Proyecto prevé igualmente un derecho de legación: la Comisión puede, con el acuerdo del Consejo, establecer representaciones en terceros Estados y ante organizaciones nacionales. Estas representaciones tienen competencias en los asuntos dependientes de la acción común. Pueden también participar en la coordinación de las acciones diplomáticas de los Estados miembros en las materias dependientes de la cooperación. Empujando a los países miembros por la vía de la cooperación y la acción común, el Proyecto de Unión continúa, sin embargo, estando en retraso con respecto a los Estados Federales, en los que la defensa, la seguridad y la política exterior son competencia de las autoridades federales. La Europa unida que habla con una sola voz es una idea que aparece a menudo a lo largo del proceso de Unión y que fue manifestada con vigor en el Informe Tindemans. Por ahora, los Estados miembros de la Comunidad Europea parecen estar preocupados por preservar, salvo excepciones, sus soberanías en estos ámbitos, siendo conscientes del eclipsado papel que, por ello, están forzados a jugar. Su pérdida de influencia es el resultado de sus acciones aisladas y a menudo dispersas en materia de política exterior y de seguridad.

No es de extrañar, en consecuencia, que este Proyecto de Unión inspirado en el método federalista no encontrase el favor de los círculos gubernamentales. ¿Fue su cariz federalista, aunque fuertemente moderado en realidad, el que pudo hacer creer en la intención del Parlamento Europeo de instaurar el embrión de un Estado Federal? Ocurrió lo de siempre. Fieles a su tradición, los gobiernos prefirieron retocar los Tratados existentes antes que hacer suyo el Proyecto de Unión del Parlamento Europeo.

CAPÍTULO 9

UN GIRO DECISIVO:
EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987)

El Acta Única Europea se inscribe en la orientación general del proyecto de tratado del Parlamento Europeo, el cual, a iniciativa de Altiero Spinelli y después de dos años de trabajos, el 14 de febrero de 1984 aprobó el Proyecto de Tratado de Unión Europea. Este proyecto preveía la refundición de los Tratados de París y Roma que instituyen las Comunidades Europeas, poniendo la mira en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias y en la ampliación de sus campos de acción. La iniciativa del Parlamento Europeo, más ambiciosa que el proyecto del Consejo Europeo, sirvió de estimulante y de referencia a los gobiernos que prefirieron una reforma parcial y más modesta de los Tratados existentes. Así, una vez más en la historia del proceso de Unión, un gran paso se redujo en definitiva a un progreso relativamente limitado pero concreto.

Con el impulso de las iniciativas y de los trabajos del Parlamento Europeo, bajo la presión de la crisis del poder de decisión en la Comunidad Europea y bajo la alta dirección del Consejo Europeo, los gobiernos negociaron y aprobaron el Acta Única Europea el 17 de febrero en Luxemburgo y el 28 de febrero de 1986 en La Haya.¹ Fue en diciembre de 1985, cuando bajo la presidencia del país más pequeño de la Comunidad, Luxemburgo, se llevó a término una gran obra. Las ratificaciones se sucedieron antes de finalizar 1986, pero el Acta Única entró en vigor en julio de 1987.²

1. «Acte unique européen», *Bulletin des CE*, sup. 2/86; H.-J. Glaesner, «L'Acte unique européen», *Revue du Marché Commun*, n.º 298, junio de 1986.

2. En efecto, tras el recurso de un particular, el Tribunal Supremo de Irlanda juzgó que la ratificación del Acta Única Europea por el Parlamento de Dublín no era conforme a la Constitución. Según el Tribunal el título III relativo a la cooperación política no constituye un simple ajuste del Tratado de Roma, sino un cambio de naturaleza. Para superar la oposición del Tribunal Supremo, los irlandeses debieron aprobar en referéndum el Acta Única Europea (en 1972, los irlandeses se pronunciaron con más de un 75% a favor de la adhesión de su país a la Comunidad Europea).

1. El Consejo Europeo y la negociación por sinergia

Desde inicios de los años sesenta, los poderes de la Comunidad Europea sufrieron una erosión y continuaron su deslizamiento desde el poder comunitario hacia el poder intergubernamental. Diversos acontecimientos marcaron esta regresión del poder comunitario: el debilitamiento de la capacidad de decisión del Consejo por el recurso a la unanimidad, a partir del Acuerdo (o mejor dicho de la constatación del desacuerdo) de Luxemburgo de 1966; desde entonces bastaba con que un Estado miembro invocara su interés vital para imponer el voto unánime que privilegia al interés nacional con respecto al interés comunitario y refuerza el control de los gobiernos sobre el proceso de decisión en la CE; la erosión paralela de la capacidad de iniciativa de la Comisión, que en lugar de confirmar su responsabilidad y su autonomía, tendía a consultar previamente a los gobiernos de los Estados miembros sobre sus proyectos de iniciativas, antes de formularlas oficialmente. La sustitución del dinamismo y del valor por la prudencia se convirtió también en la característica esencial de la acción de la Comisión. El desequilibrio en beneficio de las instituciones intergubernamentales aunque comunitarias por su función en el seno de la Comunidad Europea se veía confirmada por la institucionalización, desde 1974, de las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno Europeas como Consejo Europeo. Pese a su papel de promotor, impulsor y árbitro, el Consejo Europeo contribuyó a fortalecer el dominio de los gobiernos nacionales sobre el proceso comunitario. La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo no respondió a las esperanzas que había suscitado y no contribuyó más que modestamente al reequilibrio institucional gracias a la ampliación de los poderes comunitarios. Aunque consolidado en su legitimidad y autoridad, apoyadas en las fuentes de la democracia, el Parlamento Europeo quedó prisionero de su propio poder, principalmente consultivo. Por otro lado, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea (1973: Reino Unido, Dinamarca, Irlanda; 1980: Grecia; 1986: España y Portugal) contribuyeron a sobrecargar el proceso de toma de decisión. Desde entonces, la profundización y fortalecimiento del proceso de Unión han sido reivindicados en múltiples ocasiones, entre ellas las de la Comisión presidida por Jacques Delors.

El Consejo Europeo ha intentado relanzar la Unión Europea remitiéndose al Plan Genscher-Colombo (1981). Este plan propone un enfoque más global de la integración dentro de una concepción que aspira a reunir las actividades comunitarias y las actividades que los Estados miembros de la Comunidad despliegan en otros subsistemas. Estos últimos se refieren especialmente a la cooperación política que, además de las relaciones exteriores, debía comprender la seguridad, las actividades cultura-

les, las garantías de los derechos fundamentales, así como los instrumentos de lucha contra el terrorismo y la criminalidad. La institución principal que debía asumir la «dirección política» de este conjunto era el Consejo Europeo asistido por el Consejo. Tras largas discusiones, el plan europeo propuesto por los ministros Genscher y Colombo tomó la forma de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea aprobada en el Consejo Europeo de Stuttgart en junio de 1983. Esta Declaración traza la vía de la reflexión y de las negociaciones que llevarán al Acta Única Europea en 1986. Basándose en el proyecto Genscher-Colombo, la Declaración tiene como objetivo reconstituir una cierta unidad manteniendo la distinción entre las políticas comunitarias y la cooperación política. La coherencia de este conjunto de dos dimensiones debía estar garantizada por el Consejo Europeo y el Consejo. La idea de la institucionalización del Consejo Europeo se ve de esta forma admitida oficialmente. Es el resultado lógico de un proceso iniciado con el acta de nacimiento confirmada en la cumbre de París en 1974, a iniciativa del presidente Giscard d'Estaing y del canciller Schmidt.³ Con una diferencia: la Declaración de Stuttgart completa la composición del Consejo Europeo y consagra la participación del presidente de la Comisión sobre la base de la práctica: «El Consejo Europeo reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como al presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Éstos están asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.» De esta forma, la Declaración da carácter definitivo a la asociación de la Comisión a la cooperación política, de conformidad con el informe de Londres sobre la cooperación política de 1981. Confirma al Consejo Europeo como institución principal de la Unión Europea y lazo de unión entre los asuntos comunitarios y la política exterior. La Declaración, en fin, expresa la voluntad de volver a la aplicación de los procedimientos de toma de decisión previstos en los Tratados de París y Roma con el fin de mejorar la capacidad de acción de las Comunidades Europeas. Frente a esta afirmación, cinco de los diez Estados se declararon fieles al «compromiso de Luxemburgo». Sin embargo, mientras Francia e Irlanda aceptan que la votación sea aplazada, los otros tres miembros son de la opinión de que la discusión debe continuar hasta llegar a un acuerdo unánime cuando un Estado considere que sus muy importantes o vitales intereses están en juego. Estas tomas de posición dan la medida del camino recorrido entre 1983 y 1985, año de la reincorporación de la mayoría cualificada en el Acta Única Europea. Tras Stuttgart, la sesión de Atenas, en diciembre de 1983, tropezó con las exigencias presupuestarias de Gran Bretaña, planteando los problemas

3. En la cumbre de París, los jefes de Estado y de Gobierno de los Nueve decidieron «reunirse, acompañados de los ministros de Asuntos Exteriores, tres veces al año, y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y a título de cooperación política».

del aumento de los recursos propios y de la ampliación de la CE hacia la península Ibérica.

Estos problemas no fueron resueltos, en lo esencial, más que en el curso de las reuniones del Consejo Europeo en Bruselas, en marzo, y en Fontainebleau, en junio de 1984. Algunos meses más tarde, el Comité Dooge, compuesto por representantes personales de los jefes de Estado y de Gobierno, presentaba su informe final cuyas conclusiones se situaban bastante por debajo del Proyecto del PE. El Comité, presidido por Dooge y Adonnino, presentó informes dedicados a las instituciones, entre ellos un informe de Maurice Faure, y un informe consagrado a «la Europa de los ciudadanos». El informe final tenía por objeto crear una entidad política real proponiendo dar un salto cualitativo. En este sentido, propuso una serie de prioridades: un espacio económico homogéneo que comprendiese, entre otras cosas, una Comunidad Tecnológica y un SME reforzado; la promoción de valores comunes: protección del medio ambiente, espacio social europeo, valores culturales; la cooperación política apoyada en una secretaría permanente y en la política exterior, la política de seguridad y de defensa; la mejora del proceso decisorio a través del recurso a la votación por mayoría, el fortalecimiento de la autonomía y de las competencias de ejecución de la Comisión y la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo. En cuanto a la negociación intergubernamental de un Tratado de Unión Europea, ésta debía basarse en el acervo comunitario, la Declaración de Stuttgart y el Proyecto de Tratado de Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo. De este modo, el informe establece un vínculo entre los trabajos del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo, ofreciendo uno un fundamento jurídico y una concepción elaborada el otro. A este respecto, Giulio Andreotti, ministro italiano de Asuntos Exteriores, declaró: «En el Consejo Europeo de Milán (en junio de 1985), motivados por el trabajo de todos los que nos habían precedido en esta tentativa por superar los límites de la Unión Europea y especialmente por el trabajo del Parlamento Europeo, conseguimos trazar el camino en el que comprometernos.»⁴ Durante la reunión del Consejo Europeo de Milán, las propuestas dieron lugar a algunas reservas, sólo siete Estados miembros sostuvieron la idea de una conferencia intergubernamental con vistas a modificar los Tratados en vigor e incorporar la práctica de la cooperación política en un Tratado. Aunque la propuesta de esta conferencia no fue aprobada en la siguiente sesión más que por siete miembros y —el hecho merece ser señalado— a pesar de la oposición o la reticencia del Reino Unido, Dinamarca

4. *L'Union européenne: un personnage en quête d'auteur*, Huitième conférence Jean Monnet, Institut Universitaire Européen, Florencia, 23 de noviembre de 1985, p. 23.

y Grecia, el conjunto de los Estados miembros, entre ellos España y Portugal, participaron en la conferencia convocada por la presidencia luxemburguesa. Dos grupos distintos se consagraron a los trabajos preparatorios: los directores de asuntos políticos —responsables de la cooperación política— elaboraron la codificación del sistema de la cooperación política, mientras que una comisión preparatoria, bajo la presidencia del secretario general Dondelinger, redactó, sobre la base de las propuestas de la Comisión, las enmiendas a los Tratados de Roma. Tras numerosas reuniones de la Comisión Dondelinger y de los ministros, las negociaciones finalizaron en diciembre de 1985. El Consejo Europeo decidió reunir los dos aspectos de las negociaciones, cooperación política y enmiendas, en un acta única, de ahí la expresión «Acta Única Europea».

La «invención política» de la Comisión Delors I reside en el choque que provoca el *Libro Blanco*, suscitando de entrada un amplio consenso político en torno a la propuesta que aspira a completar un gran mercado interior en un plazo fijado de antemano: la Europa de 1993. Esta propuesta, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 1985, recuerda el proceder de Jean Monnet: ejerce un efecto catalizador definiendo los objetivos capaces de reunir las voluntades dispersas, interviene en el momento oportuno y establece plazos precisos. Además, gracias a la dinámica que consigue insuflar en la perspectiva de un espacio sin fronteras, del fortalecimiento de las políticas de acompañamiento y de la Europa tecnológica —factores esenciales en la competencia mundial con Estados Unidos y Japón—, esta propuesta conlleva una serie de reformas institucionales indispensables para el buen funcionamiento de la economía comunitaria. Así se crea, según Émile Noël, una sinergia entre la dinámica económica y su prolongación lógica, el armazón institucional.⁶ Sin duda alguna, la dinámica del mercado interior amenazaba con ser enterrada en un sistema institucional a menudo paralizado por el abuso de la unanimidad. Contrariamente a la práctica del *package deal*, que no lleva más que a acuerdos globales a un nivel mínimo entre conjuntos muchas veces inconexos, la sinergia engendra un proceso dinámico que permite crear, por asociación acumulativa de elementos positivos, un movimiento acumulativo y progresivo. Contrariamente al «paquete», operación estática, la sinergia engendra un proceso dinámico, y genera un verdadero impulso de progreso. Desarrollar una sinergia entre dos o más cuestiones, independientes por lo demás, hará que el progreso de una de esas cuestiones contribuya a hacer avanzar a la otra, lo que, en contrapartida, ayudará políticamente al éxito de la primera cuestión. El

5. Émile Noël, presidente del Instituto Universitario de Florencia, era en aquella época secretario general de la Comisión y representante de ésta en la Conferencia intergubernamental presidida por Jean Dondelinger, entonces secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo.

package deal corresponde a un proceso de nivelación: la sinergia engendra un proceso acumulativo, un proceso escalonado con el fin de llegar al máximo resultado en todos los sectores.⁶

El reinicio del movimiento se efectúa gracias a la iniciativa creadora de la Comisión que, sobre la base de la constatación de los obstáculos que dificultan la libertad de circulación, propone el objetivo de 1992, es decir, la realización del «mercado interior, espacio sin fronteras» que el Consejo de Milán aprobó bajo la forma de *Libro Blanco*. A partir del Consejo de Milán el proceso de sinergia se desarrollará en torno al consenso creado por esta «invención política». Efectivamente, los más ardientes partidarios del mercado interior, Gran Bretaña y Dinamarca, difícilmente podían mantener su oposición a las reformas institucionales que los países del Benelux consideraban indispensables para el buen funcionamiento del espacio sin fronteras. El consenso entre los dos grupos antagonistas arrastró a una sinergia que incitó a Francia y Alemania, impulsada por la voluntad de la presidencia italiana, a comprometerse de forma más resuelta, a hacer de ese Consejo Europeo de Milán un éxito.

Seguidamente, el movimiento se amplió con la asunción por la Comisión de nuevas propuestas en ámbitos impulsores tales como la tecnología y el medio ambiente. Por su parte, la presidencia luxemburguesa recurrió a una táctica imaginativa invitando a la Comisión a presentar, en septiembre de 1985, según la estrategia esbozada por el presidente Delors, un conjunto de propuestas tendentes a modificar o completar el Tratado en seis ámbitos: mercado interior, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, cultura y política monetaria.⁷ Así, la Comisión pudo desplegar todas sus potencialidades como motor y catalizador del proceso de integración gracias a su capacidad y a su trabajo continuo, así como a su visión global de los problemas y a su estrategia movilizadora. De este modo, suscitó un movimiento de cohesión gradual en torno a un conjunto de objetivos y de intereses interactivos. Un ejemplo de este engranaje dinámico viene dado por la propuesta de Dinamarca —al principio muy reticente— que llevó a la asunción de un capítulo sobre la política social, por el que se dotaba a la Comunidad de una nueva dimensión que contribuyó a impulsar la participación de la Confederación Europea de Sindicatos en las actividades comunitarias. Grecia, por su parte, se comprometió con la cohesión económica y social, expresión de la solidaridad entre regiones ricas y pobres, de la que hizo condición para su acuerdo final. Así, poco a poco, se desarrolló un movimiento en espiral que permitió no sólo ratificar políticas fuera del Tratado, sino crear también nuevas políticas, definir

6. Émile Noël, *L'Acte unique européen et le développement de la Communauté européenne*, informe presentado al Congreso de l'Association Internationale de Science Politique, Washington, 1988, p. 4.

7. Émile Noël, *ibid.*, pp. 6 y ss.

nuevos objetivos tales como la unión económica y monetaria, una serie de intervenciones que exigieron una reforma parcial de los procedimientos de decisión, así como la institucionalización del Consejo Europeo. Para concluir esta nueva construcción, el Consejo Europeo introdujo un aspecto, la cooperación política, en el Acta Única Europea.

En el preámbulo, los Estados miembros de la CE reconocen estar animados por la voluntad de transformar el conjunto de sus relaciones en una Unión Europea de conformidad con la Declaración Solemne de Stuttgart del 19 de junio de 1983 y resueltos a poner en práctica esa Unión Europea sobre la base de las Comunidades, funcionando éstas según sus propias reglas y las de la cooperación política en materia de política exterior, y a dotar a esta Unión de los medios de acción necesarios. Asimismo, se manifiestan decididos a promover juntos la democracia y los derechos fundamentales, así como a mejorar la situación económica y social profundizando en las políticas comunes y persiguiendo nuevos objetivos, y a garantizar un mejor funcionamiento de las Comunidades permitiendo a las instituciones ejercer sus poderes en las condiciones más adecuadas para el interés comunitario.

2. Mercado interior y políticas de acompañamiento

Uno de los principales objetivos del Acta Única es el de concluir la obra del mercado común realizando un verdadero mercado interior sin obstáculos ni fronteras.⁸ Esta estrategia global que se basa en los objetivos del Tratado de Roma es a la vez una prolongación de la acción iniciada en 1958 y una adaptación a las nuevas condiciones como lo atestiguan las políticas en materia de tecnología y medio ambiente. Adaptación en el interior del espacio comunitario pero también en el exterior, a fin de incrementar la capacidad competitiva de la Comunidad frente a sus dos grandes competidores: Estados Unidos y Japón.

El mercado común pone las bases de esta nueva estrategia que aspira en primer lugar a la libre circulación completa en el espacio de 340 millones de habitantes mediante instrumentos que permitan evitar o corregir los desequilibrios que podrían afectar a la competitividad y al crecimiento del conjunto. Implícitamente, se reconoce que numerosos obstáculos continúan entorpeciendo la libre circulación prevista por el Tratado de Roma. Entre estos obstáculos, las barreras administrativas alzadas por formalidades complicadas, así como toda una serie de barreras no tarifarias más o menos sutiles: normas técnicas de producción,

8. «Acte unique européen», *Bulletin des Communautés Européennes*, suplemento 2/86, «Le marché intérieur», artículos 13 al 19.

composición y presentación de productos, normas de salud, seguridad, ética, además de controles a menudo indispensables para la protección de bienes colectivos pero que pueden ser fácilmente utilizados para proteger el mercado nacional. De ahí el conjunto de instrumentos previstos por el Acta Única a fin de asegurar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Este esfuerzo de liberalización incide también en un circuito tradicionalmente impermeable: los mercados públicos. Se puede medir la dificultad de la tarea liberalizadora tomando como punto de referencia las experiencias de los mercados públicos locales en diversos países, y especialmente de mercados públicos que forman cotos cerrados en los *Länder*, los cantones suizos o los estados en los Estados Unidos. Sin embargo, la apertura de los mercados públicos, acompañada de un control de las ayudas, ofrece las condiciones de una competencia leal en el espacio comunitario, uno de cuyos principales objetivos es el de garantizar las condiciones de una sana competencia. Libre de obstáculos de todo tipo, el gran mercado debe permitir garantizar las principales misiones de la política económica, tal y como están definidas en el artículo 2 del Tratado de Roma: «La Comunidad tiene por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran.» Basándose en esta concepción, la Comisión estableció, en 1987, tres grandes funciones para su política económica: «La búsqueda de una mayor estabilidad (lucha contra la inflación y contra los desequilibrios exteriores), la asignación óptima de los recursos para beneficiarse del efecto de dimensión y estimular la innovación y la competitividad, la distribución equilibrada de la riqueza que está también en función de los méritos de cada uno.»⁹

Esta idea central comporta una concepción global del desarrollo de la Comunidad Europea. Semejante, en este aspecto, al Informe Spaak, se diferencia no obstante de éste por el hecho de que se inscribe en la prolongación del Tratado de Roma que constituye su fundamento. Con respecto al Informe Spaak, que es una innovación, el *Libro Blanco* y el Acta Única constituyen una renovación y una adaptación original de la misma pieza. Por otra parte, remontando el curso de los proyectos de Unión, se ha constatado una continuidad y una influencia excepcional de ciertas *ideas-fuerza*: los conceptos de «mercado común» y de «creación

9. «Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe, Commission des Communautés européennes», *Bulletin des Communautés Européennes*, suplemento 1/87, p. 7.

continua» formulados en el Proyecto Briand observan una trayectoria sin precedentes que, situándose en la dinámica del capitalismo,¹⁰ han llevado por diferentes caminos al mercado común de la Comunidad Europea y a su renovación por el Acta Única. Ésta, a su vez, aparece como un eslabón de la «creación continua».

Con el fin de que ese mercado interior desarrolle todas sus potencialidades, la libre circulación y la *competencia* leal y sana se acompañan de un conjunto de políticas y programas. El gran mercado amenaza, a pesar de los mayores beneficios económicos, con acentuar las disparidades entre las regiones o los grupos sociales y con crear, en consecuencia, desequilibrios, situaciones inestables e incluso conflictivas. La *política regional* puesta en práctica en forma de política estructural no se limita a simples transferencias presupuestarias o compensaciones financieras, sino que se propone tener un impacto real en las regiones con estructuras inadaptadas o víctimas de reconversiones. Los instrumentos comunitarios están llamados a jugar, como complemento de las políticas nacionales y regionales, un importante papel en la convergencia de las economías. De esta forma podrán contribuir a reforzar la *cohesión* económica y social en el seno de la Comunidad Europea. Esa orientación global y esos objetivos permitirán asegurar una mayor armonía y complementariedad de los programas y acciones comunitarias unidas a las políticas emprendidas en diversos sectores por los Estados miembros. Tal parece ser el caso de las acciones llevadas a cabo por los Fondos Estructurales en particular: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo y FEOGA, por ejemplo. Se confirma un nuevo enfoque en la adecuación de los instrumentos estructurales de la Comunidad, que se ordena en torno de dos ideas claves: «En primer lugar, el método de los programas tendrá un carácter preponderante. Se trata de situar al nivel pertinente el apoyo de la Comunidad a los esfuerzos y a las iniciativas emprendidos por los Estados miembros. En contraposición a una intervención por proyectos, la intervención en el marco de programas permitirá a la vez: conjugar eficazmente las intervenciones específicas llevadas a cabo por los diversos instrumentos, subvenciones y préstamos, representando cada uno una competencia y una experiencia propia en el ordenamiento del territorio, la política de empleo y las técnicas agrícolas; proceder a la descentralización de la acción comunitaria, dando el máximo espacio a las iniciativas locales o regionales más eficaces para la inversión y el empleo. Los programas darán lugar a contratos entre la Comunidad, los Estados miembros y las regiones. Basados en una preparación, un seguimiento, una evaluación en común de las acciones, instaurarán una verdadera colaboración.»¹¹

10. Fernand Braudel, *La dynamique du capitalisme*, París, Arthaud, 1985.

11. «Réussir l'Acte unique», *op. cit.*, p. 14.

Otras políticas de apoyo o desarrollo proceden de la misma lógica: la política de *transportes*, reactivada notablemente gracias a proyectos de interés comunitario, programas de grandes redes de infraestructuras y políticas de desarrollo de intercambios; la política común de desarrollo científico y tecnológico cuyas acciones, reunidas en un programa-marco cuatrienal de investigación y cooperación tecnológica, se concentran en lo esencial, es decir, en las acciones que inducen con toda seguridad un efecto de dimensión. Estas políticas de desarrollo aspiran a estimular la cooperación entre las empresas y los institutos de investigación de países diferentes; posibilitan la puesta en común de recursos y la definición de normas comunes en el estadio de la investigación competitiva; e impulsan la movilidad geográfica de los universitarios y científicos.

El Acta Única se abre a la *dimensión social* que no fue abordada más que marginalmente en el tratado de la CEE, demasiado centrado en el desarrollo económico. Lo social aparecía como un apéndice del crecimiento económico que constituía el eje principal de la CEE. Esta concepción encuentra explicación al resituarse en un mundo dominado entonces por el crecimiento del PNB y por la reconstrucción de la economía europea. Se trataba de reconstruir, de renovar más que de innovar. De ahí la importancia marginal otorgada tanto a la investigación y al desarrollo tecnológico como a los aspectos sociales de la actividad económica. En cuanto al medio ambiente, simplemente no existía o constituía una variable despreciable. El Acta Única pone al día el Tratado de 1957 introduciendo estas tres nuevas políticas. De esta forma, no sólo amplifica la acción de la Comunidad, sino que además suscita o intensifica la participación de actores sociales y científicos en la obra común. Se amplía así el círculo de actores y se revigora la actividad de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) que hasta entonces no tenía influencia real sobre la vida comunitaria. Una vez más, se demuestra la «ley» según la cual existe una correlación entre el nivel de desarrollo de los poderes comunitarios y el grado de actividad de los grupos y actores individuales en los ámbitos afectados por los poderes de la Comunidad. El diálogo con los interlocutores sociales, los problemas del empleo y del mercado de trabajo, la libre circulación de trabajadores y la política migratoria unidos a las preocupaciones sanitarias, de seguridad social y de las condiciones de vida son otros tantos sectores en los que se despliega en lo sucesivo la acción sindical que viene a apoyar la intervención, aunque sea modesta, del Fondo Social Europeo.

Esta revalorización de la política social refuerza la cohesión y la solidaridad, que forman una nueva dimensión de la Comunidad. Asociando así más directamente a los actores sociales con la empresa comunitaria, el Acta Única contribuye a instaurar la armonía entre interlocutores sociales y, por lo tanto, a acrecentar la capacidad competitiva del conjunto

comunitario. Las experiencias positivas que proporcionan ejemplos de éxito económico y de alta competitividad tan diferentes como los de Suiza y Japón parecen corroborar esta constatación.

Con esta misma idea, se evidencian nuevas prioridades de las acciones comunitarias en el ámbito de la formación profesional continua o superior, en calidad de intercambios y de la colaboración entre estudiantes, enseñantes e investigadores científicos. Unas acciones que, aunque todavía marginales en número, traducen de manera concreta la preocupación común relativa a un recurso futuro primordial, el *recurso humano*, que es la riqueza principal de Europa. Paralelamente, se afirma la voluntad de preservar las *riquezas de la naturaleza*, que encuentra su expresión en la dimensión medioambiental que el Acta Única introduce en la esfera de las actividades comunitarias. Esta nueva política es un ejemplo del estilo y estrategia renovadores de la acción comunitaria. Según las orientaciones formuladas por el Consejo Europeo de Dublín, la acción emprendida por la Comunidad y los Estados miembros se despliega de forma coordinada y respetuosa con los principios de desarrollo sostenible y de recurso preferente a las medidas preventivas. Definiendo las acciones prioritarias, el Consejo Europeo fijó las orientaciones de la política comunitaria en materia medioambiental para los años venideros. Esta política lleva el sello del principio de *subsidiariedad* y de la función de *coordinación*. Complementa principalmente las políticas nacionales a las que asigna una protección mínima —que los Estados tienen la facultad de complementar— y cumple una función de coordinación de las medidas tomadas por los países miembros. De esta forma, la política común define objetivos comunes y prioridades de conjunto y suscita un efecto de tracción en los miembros rezagados sin por ello frenar a los países que se sitúan en cabeza del progreso en materia medioambiental, como lo demuestran las normas sobre polución de automóviles de Holanda, mucho más estrictas que en el resto de países de la Comunidad.

Otra estrategia consiste en integrar la dimensión medioambiental en las otras políticas, acciones estructurales e instrumentos económicos y fiscales. Esta toma en consideración de la protección de los recursos naturales es una obligación derivada del artículo 130E del Acta Única. Además, la prioridad de las acciones estructurales descansa en cierto número de regiones o zonas sensibles —zonas costeras y zonas agrícolas— que se benefician de ayudas o incentivos comunitarios. Por ejemplo, 34.000 agricultores se beneficiaron de una prima en favor de las prácticas compatibles con las exigencias del espacio natural.¹² Desde otra consideración, el enfoque comunitario en materia medioambiental es igualmente ejemplar: la creación de la Agencia Europea del Medio ambiente señala

12. XXIV Rapport général, 1990, pp. 244-245.

un punto de inflexión en la concepción de la gestión comunitaria en algunos sectores específicos. Este nuevo enfoque permite descongestionar algunas actividades comunitarias a través de las agencias, centros u observatorios especializados, autónomos pero funcionando en unión con las instituciones comunitarias y en el marco de las orientaciones y normas definidas por estas instituciones. Con la multiplicación de ámbitos de acción comunitarios, se instaura progresivamente, y de manera pragmática, un nuevo enfoque comunitario que procede del método federalista en sentido general.

La *Unión Económica y Monetaria* viene impulsada por la repercusión lógica del mercado común y de las políticas comunes. El desarrollo de la capacidad monetaria de la Comunidad se basa en las experiencias adquiridas en el marco del sistema monetario europeo (SME) y gracias a la evolución del Ecu. Las iniciativas en favor de la creación por etapas de una unión económica y monetaria no se originan en el Acta Única. Se remontan a la conferencia de jefes de Estado y de Gobierno reunidos en La Haya en 1969 tras la marcha del general De Gaulle, que relanzó las negociaciones para la adhesión del Reino Unido y decidió la creación de la unión económica y monetaria. Esta iniciativa corresponde al final del período transitorio que llevó a la unión aduanera, a la puesta en práctica de la política agrícola común y de un sistema de recursos propios. Coincide también con un período en el que el sistema de Bretton-Woods muestra signos de debilidad. En aquel entonces se esboza el largo camino que, a través de varias fases, conduce al Acta Única y a la conferencia intergubernamental inaugurada en diciembre de 1990. El *Informe Werner* que, en 1970, trazó las grandes líneas de la unión monetaria y fijó sus etapas, fue la primera piedra del edificio de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La «voluntad política de poner en marcha la unión económica y monetaria» manifestada por los Estados miembros tras el Informe Werner dio lugar al nacimiento de la «serpiente monetaria» en 1972, así como al Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) en 1973. A lo largo del siguiente año, el Consejo adoptó una decisión relativa a la convergencia de las políticas económicas y una directiva sobre la estabilidad, el crecimiento y el pleno empleo. Estos esfuerzos chocaron con la crisis del petróleo y del dólar que provocó reacciones divergentes entre los Estados miembros: la voluntad de convergencia fue sustituida por una divergencia de hecho.

Hay que esperar a 1979 para asistir a la reactivación del proceso de integración monetaria con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) y de la unidad monetaria europea (Ecu). El Ecu, moneda francesa en la Edad Media y *European Currency Unit* a la vez, es una unidad de cuenta basada en la suma específica de las monedas de los Estados miembros. Los éxitos logrados por el SME, que permitió garantizar una

mayor estabilidad de las monedas en el seno del sistema, explica la reanudación del proceso de unión monetaria en el contexto de la dinámica del Acta Única. Tras fases de estancamiento e incluso regresión, el proceso volvió a ser puesto en movimiento a partir de 1987. Este largo y sinuoso camino de la unión monetaria, en paralelo con las fluctuaciones del proceso de integración y de la coyuntura económica y política, no es demasiado lento si se considera la importancia otorgada tradicionalmente por los Estados al mantenimiento de su soberanía monetaria en una perspectiva histórica. Desde hace siglos, efectivamente, la moneda ha sido el símbolo de la unidad y de la soberanía. Pese a la influencia histórica, que tiende a acentuar las dificultades de la progresión hacia la unión monetaria y la sustitución de las monedas nacionales por una moneda europea, los progresos habidos dan la medida de la fuerza de tracción del movimiento de integración cuya necesidad prevalece sobre las susceptibilidades de soberanía nacional. De hecho, a medida que la interdependencia se acrecienta y el símbolo de la soberanía monetaria nacional pierde consistencia, el movimiento hacia la unión monetaria se amplifica. Las resistencias tienden a desaparecer ante la voluntad de encontrar en común la capacidad y la autonomía monetarias. Así, incluso la pertinaz oposición de la señora Thatcher debió ceder ante la constatación de su impotencia y los primeros resultados convincentes obtenidos gracias a los esfuerzos de los socios del Reino Unido en la reconquista de una «soberanía compartida». La «soberanía compartida» es la ilustración del principio de subsidiariedad que permite reforzar la capacidad de acción real a través del ejercicio en común de los poderes que, tomados de forma separada, pierden, al menos parcialmente, su potencial inicial. Es necesario recordar que una de las últimas acciones del gobierno de la señora Thatcher fue su decisión de adherirse al SME en octubre de 1990. Se trata éste de un primer paso del Reino Unido hacia su plena participación en la concepción y establecimiento de la Unión Económica y Monetaria. El engranaje está esbozado pero el camino es difícil y la puerta por la que se accede a la unión monetaria y a sus complementos necesarios, que son el Banco Central y la moneda única, es estrecha. Y lo es en la medida en que se trata de una transferencia parcial pero sustancial de las competencias estatales y, por tanto, de un salto cualitativo que se inscribe en la lógica de la integración económica.

3. Reactivación del proceso de engranaje y readaptación de las instituciones

Este breve resumen de los progresos logrados por el Acta Única ilustra de forma ejemplar la aplicación del método de Jean Monnet: se trata de

una estrategia global que actúa por efecto de simpatía de sector en sector y de lenta ampliación en la vía de la integración europea. Este método, basado en los vínculos interfuncionales que se establecen y se desarrollan entre sectores interdependientes, permite responder, a veces con anticipación, a las demandas y necesidades de estos sectores, de fortalecimiento de las solidaridades de hecho y de la cohesión de conjunto, con especial preocupación por cumplir las tareas con eficacia. El Acta Única vuelve a poner en movimiento el *proceso de engranaje* a nivel de las normas, poderes y funcionamiento de las instituciones comunitarias. Reconstituye con retoques e innovaciones una visión de conjunto que engloba una multitud de elementos interdependientes e imbricados en un todo coherente. Estos elementos producen, por su dinámica, un efecto de arrastre que repercute poco a poco, y por sinergia, en otras partes del conjunto. De necesidad en necesidad, el Acta Única busca una mayor eficacia y una coherencia acrecentada, en la perspectiva de una disminución de los costes con respecto a los costes de la no Europa. Los resultados obtenidos o previstos de este modo, aunque fueran parciales, son otras tantas incitaciones y factores que permiten aumentar la capacidad competitiva y la capacidad de negociación de la Comunidad. De hecho, el mercado interior, las políticas de acompañamiento, favoreciendo una mayor cohesión económica y social en el interior de la Comunidad, impulsan una dinámica que se proyecta sobre la escena internacional. Esta cohesión, que será reforzada por efecto de la Unión Económica y Monetaria, contribuirá a consolidar la identidad europea y a incrementar la influencia de la Comunidad frente a sus principales competidores en el mercado mundial y en el seno del GATT y del FMI. De esta forma, la Comunidad dispondrá de una capacidad creciente en materia de relaciones económicas exteriores y especialmente en el seno de las organizaciones económicas internacionales. Esta relación entre integración y cohesión interior y sus repercusiones en el plano exterior fue claramente confirmada por el Tribunal de Justicia: la capacidad exterior de la Comunidad se ejerce en los límites y en función de sus competencias interiores.

No obstante, la integración económica y social, fortaleciendo la cohesión, produce efectos que repercuten más allá de las esferas económicas o sociales. La unión económica constituye no sólo uno de los principales elementos de la capacidad de influencia comunitaria sino también uno de los fundamentos esenciales de la seguridad y de una política exterior eficaz. Así, por caminos diversos pero convergentes, se teje gradualmente la trama de la política exterior, de la que las políticas comercial y económica son parte integrante, y se construyen progresivamente los fundamentos de la seguridad de la Comunidad Europea. De ahí la insistencia del Acta Única en la necesidad de una política exterior y de seguridad coherente con la política económica y social de la Comunidad. Así, se

reconstituyen paso a paso la unidad y complementariedad indispensables entre integración económica e integración política en el seno de la unión europea.

El general De Gaulle no se confundía cuando declaraba en su rueda de prensa del 15 de mayo de 1962 que: «Se hace política cuando se manejan aranceles en común, cuando se adaptan las explotaciones de carbón, cuando se procura que los salarios y las cargas sociales sean las mismas en los seis Estados, cuando cada Estado permite a los trabajadores de los otros cinco instalarse en el propio, cuando se aprueban decretos en consecuencia, cuando se solicita al Parlamento que apruebe leyes, créditos, sanciones necesarias. Se hace política cuando se introduce la agricultura en el mercado común, y son los seis Estados, y solamente ellos, los que lo lograron en el mes de enero último a través de sus instancias políticas. Se hace política cuando se trata la asociación de Grecia, o de los Estados africanos, o de la República malgache. Se hace política cuando se negocia con Gran Bretaña sobre la solicitud que ha hecho de formar parte del Mercado Común. Se hace también cuando se consideran las candidaturas presentadas por otros Estados sobre su participación o su asociación. Se hace política siempre que uno se dedica a considerar las demandas que anuncian los Estados Unidos en lo que hace a sus relaciones económicas con la Comunidad.» El general De Gaulle deduce entonces que no se puede garantizar el desarrollo económico de Europa sin su unión política. Pese a su influencia y aportación política, el proceso de integración económica continúa su desarrollo independientemente, al menos en apariencia, del proceso político cuyo retraso acumulado amenazaba con comprometer el acervo y los progresos en materia económica y social. Esta separación artificial, convertida en necesaria en razón de la coyuntura política, fue tachada de *federalismo a la inversa* por el rector Brugmans. Efectivamente, dado que los Estados Federales intervienen principalmente en los ámbitos correspondientes a las atribuciones soberanas —defensa, relaciones exteriores, moneda...—, la Comunidad Europea rige en ámbitos que incumben directamente a la «sociedad civil»: agricultura, siderurgia, libre circulación, medio ambiente, transportes...¹³ Esta paradójica situación se explica fácilmente: en primer lugar, los Estados Federales tienen ciertamente la responsabilidad de la alta política, pero ejercen también competencias en materia de política económica, medio ambiente o transportes; por otro lado, esos sistemas federales expresan un grado de adelanto de la integración política y social, al que se ha llegado tras un proceso de unión más o menos largo; en comparación con esos Estados constituidos, la Comunidad no está más que en una fase

13. Jean-Louis Quermone, «Existe-t-il un modèle politique européen?», *Revue Française de Science Politique*, abril de 1990, p. 197.

de formación: sus orígenes y su evolución no se conciben sin traer a colación, a pesar de su diversidad multinacional y su dimensión tecnológica, ciertos rasgos del *Zollverein* que fue el origen de la integración de Alemania; al fin y al cabo, el hecho de haber empezado el proceso de integración al revés, en comparación con los Estados Federales, puede parecer más bien positivo en la medida en que esta forma de integración ha contribuido a edificar la «sociedad civil» que es, en definitiva, el fundamento de toda comunidad humana. Creando las condiciones que favorecen y estimulan las interacciones, la colaboración y la sinergia entre múltiples actores sociales, la Comunidad teje una red de solidaridades en diversos niveles de la sociedad civil. Tan sólo resta que, a medida que esta integración progrese, la necesidad de unión política se haga más urgente. En definitiva, éstas son las previsiones y las esperanzas en las que se inspira la estrategia de Jean Monnet, que están en vías de realizarse.

El funcionamiento del mercado interior sostenido por una serie de políticas e instrumentos comunes, requiere una capacidad institucional adecuada. Admitida por los Estados miembros, esta exigencia contribuyó a mejorar las instituciones y el proceso decisorio de la Comunidad, confirmando así la lógica del engranaje y la relación entre los objetivos fijados por el Acta Única y los recursos institucionales capaces de garantizar su realización. La sinergia entre el mercado interior, las políticas comunes y las instituciones de la Comunidad dio lugar a una serie de reformas institucionales: el Consejo Europeo adquiere su derecho de ciudadanía entre las instituciones comunitarias; la mayoría cualificada vuelve a la mesa del Consejo de Ministros; el Parlamento Europeo se liga más estrechamente al proceso legislativo de la Comunidad; el papel de la Comisión en la ejecución de las decisiones se fortalece; las directivas se convierten en el instrumento principal de la realización de los objetivos del Acta Única; se crea un tribunal de primera instancia. A estas reformas se añade la innovación principal, que es la incorporación, en un solo Tratado denominado Acta Única, de la cooperación política que, sin ser parte de la Comunidad Europea, se yuxtapone y vincula a la misma a través de sus puentes, que son el Consejo Europeo y el Consejo, así como de forma menos aparente pero real, la Comisión, sin omitir al Parlamento Europeo.

Tras el traumatismo de la crisis de la silla vacía, la mayoría cualificada no fue utilizada más que tímidamente en una decena de ocasiones hasta 1974. La primera ampliación de la Comunidad, que aumentó el número de sus miembros a nueve, hizo más difícil el consenso debilitando la cohesión interna que caracterizaba a la Comunidad a Seis, pese a las crisis ocasionales. Paradójicamente, a pesar de la presencia del Reino Unido y su adhesión a la regla de la unanimidad, o precisamente a causa de ese hecho, la utilización de la mayoría cualificada se hará más frecuente.

Entre 1974 y 1984 se registran alrededor de 130 decisiones tomadas por mayoría cualificada y con ritmo creciente a partir de 1980. Desde entonces, progresivamente, los Estados miembros se han visto forzados a recurrir a la mayoría cualificada a fin de garantizar el indispensable funcionamiento de las instituciones y de facilitar la toma de decisión en el Consejo. La cada vez más habitual práctica de la aprobación por mayoría ha contribuido a desmitificar la mayoría cualificada haciéndola más aceptable para los Estados miembros. Esta práctica ha resaltado las ventajas de la regla mayoritaria minimizando sus inconvenientes. Gracias al recurso al voto o a la posibilidad de ese recurso, la toma de decisión se ha hecho más rápida y eficaz: ha llevado a menudo a compromisos que no expresaban necesariamente las posiciones más minimalistas.

Por el contrario, el problema de la fragmentación del Consejo entre el Consejo de asuntos generales y los Consejos especializados no parece haber encontrado una solución satisfactoria, ya que el Consejo no dispone de un mecanismo de coordinación eficaz. Con la asunción de nuevos ámbitos de actividad y la profundización de las políticas existentes, el Consejo estará sometido a una mayor sobrecarga y a una fragmentación aún más acentuada. Este crecimiento de las responsabilidades amenazará con acentuar las debilidades del Consejo privándolo de una visión global y de un poder coherente. Este riesgo es tanto más concreto cuanto que sus labores futuras implican nuevas responsabilidades en lo que a la política económica y monetaria se refiere, pero también en cooperación política. Así, la crisis del Golfo demostró tanto la insuficiencia de los mecanismos políticos como la falta de compromiso que una situación como ésa exige por parte de los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad y de la presidencia en particular.

En esas condiciones, la cuestión es saber si el Consejo, o más concretamente esta proliferación de Consejos, está capacitado para tener una visión global, es decir, política, y de llevar a cabo una acción coherente. ¿No existe acaso la posibilidad de ver al Consejo vaciarse poco a poco de su sustancia por efecto de la fragmentación de su poder conjugada con una limitación de sus acciones? El Consejo, dividido y no permanente, cada vez más solicitado, no parece estar a la altura de sus nuevas tareas. La discordancia entre sus múltiples responsabilidades, su limitada actividad y su falta de visión de conjunto podría llevar al desposeimiento de las funciones del Consejo en beneficio de otras instituciones u órganos comunitarios. Este deslizamiento de los poderes se produciría sin duda en dirección al Coreper o la Comisión, reuniéndose tanto el primero como la segunda permanentemente y ejerciendo funciones clave en el proceso de toma de decisión. Tanto una como otra de estas hipótesis plantean interrogantes. Apoyándose excesivamente en el Coreper, cuyos miembros son permanentes pero en número relativamente restringido, el Consejo se expone al fortalecimiento

de la iniciativa tecnocrática. Es, en efecto, altamente probable que los limitados medios del Coreper en relación con las tareas y responsabilidades adquiridas que le incumbirían, le empujarían a apoyarse, como es normal, en los grupos de trabajo y expertos cuyas actividades tenderían a escapar a su control. Así, poco a poco, funcionarios y expertos se harían cargo de las responsabilidades confiadas en un principio a los embajadores de las misiones permanentes. La dirección de los trabajos tendería entonces a irse de las manos de los altos funcionarios y a ponerse en las de los funcionarios especializados y de los expertos. Resultaría de ello una visión fragmentada desde el prisma de los enfoques más técnicos que tienden a restringir la visión global y el papel político del Consejo y del Coreper en beneficio de un poder tecnológico desmesurado.

Parece, en consecuencia, que el deslizamiento de los poderes del Consejo hacia la Comisión, aunque menos probable en el sistema actual, presentaría más ventajas, especialmente un mejor dominio de los asuntos específicos en función del interés general y en el marco de una visión global que sólo la Comisión posee además del Consejo Europeo. Este desplazamiento de los poderes hacia centros de actividad polarizados por la Comisión implicaría ajustes. Pienso particularmente en el contrapeso que debería constituir un aumento de las responsabilidades políticas de la Comisión ante el Parlamento Europeo. Un segundo ajuste podría consistir en la distinción entre las leyes comunitarias adoptadas por codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo y los reglamentos fijados en el marco de esas leyes por la Comisión. Cualquiera que sea la solución, deberán ser tomadas medidas a fin de evitar la erosión y la fragmentación de los poderes político, legislativo y gubernamental, así como su confusión.

En esta nueva configuración, el *Consejo Europeo* se perfila en el horizonte comunitario como la institución política suprema por el peso político de sus miembros, su visión global y el papel creciente que está llamado a asumir en el seno de la Comunidad. Una simple ojeada al XXIV Informe General de la Comisión nos permite constatar que no existen capítulos de actividad importante en los que el Consejo Europeo no haya tomado parte de forma decisiva. El Consejo Europeo se impone como institución central que orienta las actividades de la Comunidad y que afirma su papel clave en el marco de la cooperación política.

4. El Consejo Europeo, la cooperación política y el apoyo de la opinión pública

El Consejo Europeo, instituido por la declaración de la cumbre de diciembre de 1974, está dotado de fundamento jurídico por el Acta Única que lo consagra como institución comunitaria. El Acta Única confirma el

papel del Consejo Europeo en contra de la antigua creencia que veía a una institución gubernamental suprema en la cúpula de las Comunidades disponiendo de una especie de derecho de orientación o de control sobre las Comunidades y la cooperación política. En realidad, el Consejo Europeo que reúne, al menos dos veces al año, a los más altos responsables políticos de los Estados miembros —como ocurre en las instituciones supremas de las integraciones regionales de los países en vías de desarrollo— y al presidente de la Comisión (art. 2), impulsa, orienta, fija objetivos prioritarios y confía misiones a las instituciones comunitarias, como en el pasado. El Consejo Europeo no ha vacilado en arbitrar grandes conflictos que han evitado la paralización del sistema de toma de decisiones de la Comunidad. El Consejo Europeo dispone de poderes que le permiten orientar las políticas comunes, como lo demuestra su actividad, especialmente en los nuevos ámbitos como la política económica y monetaria, la política social (carta social) y la política medioambiental. Sus miembros pueden actuar como Consejo de la Comunidad según el artículo 146 del Tratado de la CEE si se pronuncia una voluntad política en tal sentido.

En fin, parece difícil establecer una separación de orden jurídico desde el momento en que, tanto de hecho como de derecho, presidentes y primeros ministros dan instrucciones sobre las cuestiones de primer orden a los ministros que se reúnen en el Consejo de las Comunidades. Aunque la cooperación política corresponde principalmente a los Estados miembros, el Acta Única establece un vínculo orgánico con el Consejo: los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reúnen al menos cuatro veces al año en el marco de la cooperación política; sin embargo, pueden tratar igualmente cuestiones de política exterior en el marco de la cooperación política con ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas (art. 30, apdo. 3, a). Además, el Acta Única confirma que la Comisión está plenamente asociada a los trabajos de la cooperación política (art. 30, apdo. 3, b). Así, sin elaborar una estructura de conjunto a la manera del Proyecto de Unión del Parlamento Europeo de 1984, el Acta Única formaliza la existencia del Consejo Europeo y define los límites y los órganos de la cooperación política. De esta forma, realiza un progreso, ciertamente tímido pero efectivo, que permite la aproximación de la construcción comunitaria y la cooperación política, que permanecen no obstante disociadas e incluso yuxtapuestas. Esta aproximación se ve confirmada en la disposición que prevé que las políticas exteriores de la Comunidad Europea (política comercial, relaciones con los países en desarrollo y los ACP, etc.) y las políticas convenidas en el seno de la cooperación política europea deben ser coherentes.¹⁴ Sin

14. *Ibid.*, artículo 30, apartado 5. El apartado 4 del artículo 30 prevé, además, la estrecha asociación del Parlamento Europeo a la cooperación política europea: el Parlamento debe ser informado y sus puntos de vista tomados en consideración.

prever sanción, el Acta Única atribuye a la Presidencia y a la Comisión la responsabilidad de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia.

Codificando las prácticas de la cooperación política puesta en marcha en 1969, el Acta Única introduce innovaciones en lo que a la seguridad y a los órganos de la cooperación política se refiere. En lo sucesivo, las cuestiones de *seguridad europea* forman parte del ámbito de la cooperación política. Los Estados miembros consideran que una más estrecha cooperación en las cuestiones de seguridad europea está encaminada a contribuir; de forma esencial, al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior (art. 30, apdo. 6, a). Es un tímido retorno a los asuntos de la seguridad y la defensa apartados tras el traumatismo provocado por el fracaso de la CED y el rechazo del Plan Fouchet. Sin imponer obligaciones en la materia, los Estados miembros se declaran dispuestos a coordinar más sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Esta intención corresponde a una nueva concepción de la seguridad que comprende, además del aspecto militar, una dimensión político-económica. Esta dimensión constituye un elemento fundamental de la seguridad y confirma la resolución de los Estados miembros de preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad (art. 30, apdo. 6, b). Los Estados miembros se comprometen a obrar en este sentido tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y órganos competentes. Nada obstaculiza, por lo demás, que algunos Estados desarrollen una más estrecha cooperación en el ámbito de la seguridad, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la Alianza Atlántica, de las que sin embargo no todos son miembros (art. 30, apdo. 6, c).

En cuanto a las instituciones y órganos de la cooperación, el Acta Única se refiere a las Altas Partes Contratantes que, en la práctica, se reúnen con el presidente de la Comisión en el Consejo Europeo, asistido por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión; define el papel de la presidencia, institucionaliza el Comité Político, el grupo de corresponsales, los grupos de trabajo, e instaura una Secretaría permanente. La *Presidencia* de la cooperación política (art. 30, apdo. 10, a y b), que coincide con la Presidencia del Consejo de la Comunidad Europea, tiene la responsabilidad en materia de iniciativa, coordinación y representación de los Estados miembros ante terceros países y en el marco de las organizaciones internacionales para las actividades dependientes de la cooperación política europea. La Presidencia es igualmente responsable de la gestión, de la cooperación política y del funcionamiento de la Secretaría. El *Comité Político* (art. 30, apdo. 10, c y d) está compuesto por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores que se reúnen regularmente con objeto de dar el impulso necesario a la cooperación política,

asegurar su continuidad y preparar los trabajos de los ministros. El grupo de corresponsales europeos (art. 30, apdo. 10, e) tiene por misión seguir según las directrices del Comité Político, la aplicación de la cooperación política y las cuestiones administrativas. Ejerce sus funciones bajo la autoridad de la Presidencia. Por último, los países signatarios del Acta Única se comprometen a examinar si procede someter a revisión las disposiciones relativas a la cooperación política a la vista de la experiencia adquirida. La guerra del Golfo puso en evidencia la insuficiencia de los instrumentos de la cooperación política, que era perceptible desde un principio. A partir de 1990, el Consejo Europeo decidió emprender una revisión completa de dichos instrumentos con la intención de poner en marcha la Unión Política.

Como hemos podido ver en este resumen, el Acta Única constituye una mejora efectiva del proceso de toma de decisión por la generalización de la mayoría cualificada en el marco de las Comunidades Europeas. Además, incorpora una serie de nuevas políticas al Tratado de la CEE y profundiza la obra comunitaria incluyendo los instrumentos que permitirán concluir el mercado interior. El Acta Única, en fin, abona el terreno para la institucionalización de la Unión Política. En este sentido, recuerda, en más de un rasgo, y de forma simplificada, el Plan Fouchet propuesto en 1959 por el general De Gaulle. Ese Proyecto pretendía cubrir, además del ámbito económico, el ámbito político, la defensa y la cultura. En comparación con el Acta Única, aprobada más de un cuarto de siglo después, el Proyecto Fouchet se proponía un campo de actividad más amplio. No sólo abordaba de forma más directa las cuestiones de defensa, sino que además buscaba desplegar su acción en el ámbito cultural. Este último ámbito, que no escapa del todo a la actividad comunitaria, no está formalmente incluido en el Acta Única.

En el aspecto institucional, el Plan Fouchet aparece como precursor de las instituciones y órganos encargados de la cooperación política: en efecto, la institución suprema debía ser el Consejo de jefes de Estado y de Gobierno, o sea, el equivalente al Consejo Europeo actual; por otra parte, el Plan Fouchet proponía instituir una Comisión política compuesta por los directores de los asuntos políticos y una secretaría permanente. Es decir, que hubo que esperar más de un cuarto de siglo para llegar a un resultado comparable y, probablemente, a una unión menos estructurada. Pero lo esencial es que hubo un progreso, ciertamente lento y modesto, pero efectivo y necesario. La Unión de Europa es, según las palabras de Aristide Briand, una «creación continua». Y es así como el Acta Única contribuyó a promover nuevas negociaciones sobre la Unión Económica y Monetaria y sobre la Unión Política.

Este proceso de integración se apoya en un amplio consenso de la opinión pública. En la Comunidad existe una gran mayoría, una media de

8 personas de cada 10, favorables a los esfuerzos para unir Europa occidental.¹⁵ Sobre este fondo de apoyo general se asientan las aprobaciones mayoritarias de la Unión Política Europea, y la opinión ampliamente favorable a las acciones comunes que se deban aplicar en los sectores clave de actividades de una comunidad política. La opinión pública comprende mejor y apoya más las acciones comunes concretas. Así pues, aprueba las políticas comunes que el Acta Única incorpora a los tratados comunitarios, aunque no lleguen a la altura de las del Proyecto del Parlamento Europeo.

Pese a algunas oposiciones, 6 personas de cada 10 aprobaron la regla de la mayoría. La oposición registrada en Portugal, pero sobre todo en Grecia y Dinamarca, no obstaculizó la ratificación del Acta Única Europea, conseguida además por referéndum en Dinamarca. En cuanto al aspecto institucional, el papel actual y futuro del Parlamento Europeo obtiene la adhesión de algo más de la mitad de las personas que se pronuncian al respecto. Sobre este punto, el Acta Única coincide con la opinión pública, en la medida que no prevé aumentar las competencias del Parlamento Europeo, sino que por el contrario lo asocia más a las decisiones del Consejo.

Como ocurre con las políticas comunes, el propósito central del Acta Única, aspirando a concluir un espacio europeo sin fronteras interiores, obtiene una aprobación masiva: un 83 % de opiniones favorables, con un máximo del 96 % en Portugal y un mínimo del 67 % en Dinamarca. Se constata así que, en conjunto, la opinión pública de los Doce es muy favorable a las innovaciones sustanciales que aporta esta reforma de los tratados comunitarios. Incluso los países miembros menos proclives a aprobar la regla de la mayoría cualificada dieron su visto bueno a esta reforma que constituye un todo que comporta numerosas ventajas indisolubles; ya que este proceder mayoritario tiende a mejorar el funcionamiento de la Comunidad Europea y a facilitar la aplicación de las políticas comunes, así como a crear un espacio de libertad. Aunque la mayor parte de las veces no fueron tan audaces como la opinión pública, los gobiernos adoptaron reformas que van en el sentido deseado por la mayoría de los europeos.

5. Un punto de inflexión: el nuevo enfoque federalista

El viraje dado por el Acta Única pasó casi inadvertido. Y a pesar de ello, numerosos datos anunciaron el punto de inflexión federalista. El Libro Blanco y el Acta Única confirman oficialmente la dirección tímidamente esbozada desde finales de los setenta. Inspirándose en un principio

¹⁵ Eurobaromètre, n.º 24, diciembre de 1985.

en la tradición centralizadora francesa, la Comunidad ha intentado darse de normas comunes preferentemente uniformes para todos los países miembros. El propio concepto de armonización llevaba el sello de la uniformización y se topaba por ello con grandes resistencias. Los reglamentos, actos obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables dominaban claramente la legislación comunitaria. Ese enfoque inicial tendente a crear un sistema de normas comunes, a ser posible uniformes, se ha modificado al contacto con una realidad diversa. ¡Poco a poco, la noción de la unión en la diversidad, principio fundamental del federalismo, se ha impuesto! Este reconocimiento de la riqueza de diversidades de Europa ha producido un verdadero vuelco de la corriente inicial que, alejada de sus aspiraciones originales, se refleja a la vez en una nueva concepción y en un método más flexible emparentado con la filosofía y el enfoque federalistas: la búsqueda de una gestión común óptima de la diversidad de los Estados y de las regiones en la Comunidad. ¿No era acaso la formulación del concepto de *diferenciación*, por parte de los representantes franceses durante las negociaciones del Acta Única, la prueba más evidente de ese cambio radical? A este respecto, no han faltado signos precursores, empezando por la política regional y hasta la política de desarrollo de la investigación y la tecnología. La política regional se basa en medidas de coordinación y promoción que se aplican a las diferentes regiones en función de sus necesidades específicas. La «Europa de las regiones» es, por definición, una Comunidad basada en la diversidad de regiones, espacios de desarrollo y participación, que ofrece la posibilidad de una mejor expansión en el seno de una unión que favorece a la vez la solidaridad y la conjugación de las fuerzas de desarrollo a varios niveles. Ése es un ejemplo concreto de la aplicación del principio de *subsidiariedad* que ha estallado en el seno de la Comunidad con el riesgo de convertirse en una «obsesión comunitaria» o una especie de principio universal de organización y referencia. En materia medioambiental, por ejemplo, el principio de subsidiariedad encuentra, sin ni siquiera ser mencionado, un terreno de aplicación privilegiado: «La Comunidad actúa en materia medioambiental en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado I pueden conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente (art. 130 R del Acta Única). Estos objetivos son los siguientes: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales (art. 130 R, párr. I).

Otras nociones y métodos han venido a confirmar esta nueva tendencia: la *coordinación* y la *cooperación* se convierten en conceptos centrales, especialmente en materia de política económica, investigación y tecnología, transportes, y también en lo que a política regional y medioambien-

tarse refiere. Sobre esta cuestión, la Comisión afirma sin ambigüedad: «No se trata de transferir todos los poderes de la política económica y social al nivel europeo.»¹⁶ De esta forma, la Comunidad tiende a formar un centro de coordinación que orienta, impulsa e inicia acciones selectivas combinadas con medidas de incitación y apoyo. Tiende a dejar un mayor margen de maniobra a las acciones descentralizadas que se despliegan en los planos nacional y regional, esforzándose en limitar la proliferación de intervenciones y reglamentos, que era el pecado original de la Comunidad. Este método, más realista, se impone en la perspectiva de un mercado interior que reactiva el objetivo inicial de la liberalización conjugado con una sana competencia que no evita los mercados protegidos y se basa en una serie de acciones selectivas de mecanismos de control y de políticas de acompañamiento. La sinergia, reanimada, consolidada por reestructuraciones y readaptaciones, se beneficia de las medidas de apoyo y fomento de los Fondos Estructurales, del Banco Europeo de Inversiones y de diversos programas comunitarios. Con esta combinación de orientaciones normativas, acciones selectivas de apoyo y programas coordinados, la Comunidad intenta aumentar la eficacia y la coherencia de las políticas destinadas a estimular la expansión de las actividades descentralizadas. En adelante, la rigidez inicial de la reglamentación e intervención comunitarias es sustituida por una política y una acción más flexibles, mejor adaptadas y más respetuosas con las diversidades y riquezas de Europa. Esta nueva concepción que intenta conciliar la exigencia de eficacia y calidad de la política comunitaria con la diversidad de las actividades y actores autónomos, se inscribe en la dirección de una economía de mercado equilibrada y social funcionando a pleno rendimiento en un sistema democrático de tipo federal. Esta profunda correspondencia que inspira la marcha de la Comunidad es la mejor garantía de su capacidad competitiva y del completo desarrollo de sus potencialidades.

La nueva orientación, que prefigura un modelo original de sociedad, se concreta también en el recurso generalizado a dos instrumentos de base: la regla del *reconocimiento mutuo* y la *directiva*. La primera regla conocerá una amplia aplicación en el ámbito de la homologación y autorización de productos en la Comunidad, así como en el vasto campo de actividad abierto por el reconocimiento de los diplomas y las formaciones profesionales. Tanto en un caso como en el otro, la Comunidad fija un mínimo de exigencias comunes que garantizan por una parte la calidad e inocuidad de los productos y, por otra, una formación adecuada de los dirigentes y cuadros europeos. En estas condiciones es como el gran mercado podrá abrirse a los productos y a las personas.

Con la reconducción del mercado interior y las políticas de acompa-

16. «Réussir l'Acte unique», *op. cit.*, p. 7.

ñamiento, el Acta Única no sólo produjo un retorno a la mayoría cualificada, sino que previó el recurso generalizado a la directiva. El término «reglamento», a diferencia del de «directiva», no figura en el Acta Única. Sin embargo, el artículo 18 del Acta Única, que completa el artículo 100 del Tratado de Roma, prevé que «el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo», previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior». El término «medida» no tiene un significado muy definido, de forma que podría ser en principio asimilado al reglamento, pero no es ésa la declaración que figura en el acta final de donde resulta que «la Comisión favorecerá, en sus propuestas, en el marco del apartado 1 del artículo 100 A, el recurso al instrumento de la directiva si la armonización implica, en uno o varios Estados miembros, una modificación de disposiciones legales». Así pues, las medidas, a diferencia de los reglamentos, no deberían imponer una armonización que implicase modificaciones legislativas pero podrían modificar las disposiciones reglamentarias o administrativas de los Estados miembros.

La directiva se distingue del reglamento por una mayor flexibilidad y diversidad en cuanto a la elección de los medios por parte de los Estados miembros para la realización de los objetivos comunes definidos por la misma. En efecto, las directivas son vinculantes para todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que se pretende conseguir, pero deja a las instancias nacionales la elección de la forma y los medios. Pese a sus indiscutibles ventajas, la flexibilidad de la directiva tiene el inconveniente de prestarse a todo tipo de abusos. Así, los numerosos retrasos condujeron a la Comisión a incluir en las directivas una cláusula según la cual éstas se convertirían en directamente aplicables a la expiración de un plazo fijado de antemano. Desde 1970, el Tribunal de Justicia, invocando las *finalidades* del Tratado de Roma, ha reconocido la validez de la transformación automática, a la finalización de un plazo determinado, de directivas en reglamentos directamente aplicables en los Estados miembros. Esta transformación automática no puede tener lugar más que si los medios para la consecución del objetivo definido por la directiva son enunciados con suficiente precisión. Sin embargo, esta exigencia de precisión en la definición de los medios de aplicación tiende a acercar la directiva al reglamento reduciendo sus características particulares de flexibilidad y diversidad. La cuestión del aporte práctico de las directivas en el futuro está abierta. Pero ese aporte dependerá en buena medida de la determinación de la que hagan gala los parlamentos nacionales a la hora de asumir la responsabilidad de la elección de los medios que les

atribuyen las directivas. La pasividad de los parlamentos nacionales, incluso su voluntad de frenar la aplicación de algunas directivas, no harán sino justificar la iniciativa adoptada por la Comisión y apoyada por el Tribunal de Justicia. En vista de los retrasos acumulados en la aplicación de las directivas, de las que las dos terceras partes previstas en el Acta Única fueron aprobadas por el Consejo, la actitud adoptada por la Comisión parecía la única capaz de garantizar la realización del mercado interior para finales de 1992.

La Comunidad, y en su nombre la Comisión, asume funciones de *coordinación* que constituyen, cada vez más, uno de los grandes ejes de la actividad comunitaria. La coordinación de las políticas estructurales, en tanto que objetivo y motor de la reforma de los Fondos Estructurales, se persigue con el impulso de la Comisión. Esta reforma tiene un doble objetivo: conseguir una *eficacia* creciente de las intervenciones por medio de los instrumentos disponibles y una mayor *cohesión* entre esas intervenciones y las otras políticas comunitarias. Dentro de esta estrategia se inscribe también la *colaboración* que la Comisión ha puesto en marcha con la ayuda de las autoridades nacionales y regionales, en forma de *marcos comunitarios de apoyo* (MCA), y las doce iniciativas comunitarias, ocho de contenido regional, tres que se aplican a los recursos y una al desarrollo rural. Si se le añaden los programas en curso de realización como el STAR, el conjunto de los programas de iniciativas comunitarias para el período 1989-1993 representa un montante de alrededor de 5.500 millones de ecus, de los que 3.800 están destinados a las doce iniciativas comunitarias. Gracias a la coordinación de las diversas acciones promovidas por la Comisión y realizadas en cooperación con las colectividades estatales y regionales, la Comunidad se beneficia de un efecto desmultiplicador, de una mayor eficacia y de una cohesión reforzada que aseguran un aporte y un impacto creciente a sus acciones, bastante modestas al fin y al cabo, en comparación con los recursos comprometidos por los Estados miembros. En relación a sus limitados recursos, la acción de la Comunidad produce, por su capacidad movilizadora y orientadora, resultados inesperados. Este ejemplo, como tantos otros, ilustra los diversos aspectos del principio de subsidiariedad que expresa una acción complementaria y una acción de arrastre, de reagrupamiento y de coordinación a la vez, de gran valor añadido.

El giro federalista está anunciado, confirmado por una serie de disposiciones y métodos que se inspiran en el enfoque federalista. Sólo su aplicación y desarrollo permitirán en el futuro confirmar esta tendencia. Mi pronóstico es que, en la medida en que la Comunidad continúe funcionando con un grado de eficacia adaptada a las exigencias del mercado interior y logrando nuevos objetivos, especialmente en los ámbitos de la política monetaria, de las relaciones exteriores y de la seguri-

dad, la vuelta a los métodos centralizadores es poco probable. En efecto, la amplitud de las actividades comunitarias actuales y futuras, la complejidad que implican y la sobrecarga que representan dejan escasas opciones al despliegue de intervenciones centralizadoras. Por el contrario, la Comunidad se verá obligada a apoyarse más en los organismos y agencias comunitarias, en las capacidades de los Estados miembros y de sus administraciones, de las regiones y colectividades locales, pero también a recurrir a las contribuciones de organizaciones socioeconómicas, institutos de investigación y expertos exteriores. De ahí el desarrollo de redes diversificadas, públicas o privadas, que se articulan en torno a la Comunidad y a su acción de orientación, en un conjunto de relaciones sinérgicas. Si su porvenir se sitúa en esta evolución, la Comunidad deberá concentrar su energía en dar orientaciones e impulsos, en coordinar y suscitar la participación más que en desperdiciarla en intervenciones puntillosas y burocráticas a contracorriente de la dinámica de la sociedad europea.

SEGUNDA PARTE

INTEGRACIÓN E INNOVACIÓN POLÍTICA

QUINTA SECCIÓN

Proceso de integración

CAPÍTULO 10

LA SOCIEDAD EUROPEA EN FORMACIÓN

La sociedad europea teje su tela a la manera de las sociedades nacionales, regionales o locales, a través de redes de comunicación que unen a las personas y a sus organizaciones. Karl Deutsch, en su tesis sobre la nación, define esa comunidad como una red densa de comunicaciones privilegiadas. Esto es igualmente válido para la Comunidad Europea, que forma progresivamente, alrededor del núcleo que constituyen sus instituciones y con la participación de los Estados miembros y las regiones, una vasta red de comunicación y un denso tejido de solidaridades humanas. La «solidaridad de hecho» es en realidad una solidaridad humana entre personas que perciben, viven y crean los hechos cotidianos a través de ellos mismos. La *relación vertical* es un flujo que emana de las instituciones comunitarias a las administraciones nacionales, regionales o locales, así como a las asociaciones y llega en última instancia a los destinatarios principales que son los hombres. Por su parte, un flujo en forma de acción o de retroacción va de la base hacia los centros de decisión. Esas relaciones verticales de naturaleza política están completadas por tejidos alveolados formados por *redes de relaciones horizontales*, constituidas por organizaciones, asociaciones y diversas comunicaciones interorganizacionales e interpersonales.¹ Estas dos formas de relaciones que forman la comunidad humana y política, de forma conjunta, orientan al total de las energías y recursos sumándolos, agrupándolos y poniéndolos en común. Bertrand de Jouvenel ha llamado acción política a esta capacidad de reunir a las personas, función fundamental que combina la actividad de las instituciones públicas y de las asociaciones mixtas o privadas. En la integración europea se pueden así distinguir, sin separarlas, la integración oficial o institucional y la integración formal. De una forma más compleja aparece

1. Cf. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, París, 1840 y 1845.

también la tradicional distinción entre Estado y sociedad. La originalidad de la Comunidad reside precisamente en la unión, sin fusión, compleja y multiforme de los Estados y las Sociedades en una obra de creación política. Aunque existe abundante literatura sobre las instituciones europeas y sobre las *relaciones verticales*, son raros en cambio los trabajos que ilustran las *relaciones horizontales* y la emergencia de múltiples actores y de una nueva estructura social en el plano europeo. Es la *Europa viva* que se forma en torno al núcleo principal —lo que no quiere decir que sea el único— la que representa la Comunidad Europea. Estas dos formas de solidaridad se ponen de manifiesto en una correspondencia íntima aportando amplias esferas de autonomía y libertad. En este equilibrio sutil y dinámico es donde reside el secreto y la fuerza de la democracia y del federalismo.

En el centro de este conjunto, compuesto por múltiples subconjuntos diversificados, se sitúa el hombre, principal actor y último destinatario. Formado por la sociedad, despliega en ella una miríada de actividades, cumple diversas funciones y aparece bajo distintas adscripciones: es productor, consumidor e intermediario; se identifica con una etnia, con una nación o con una comunidad; forma parte de una Comunidad de fe o de ideología; es miembro de una familia, de una o varias organizaciones profesionales (sindicato patronal o de trabajadores, profesión liberal), de asociaciones científicas, deportivas; también es elector, ciudadano, y puede pertenecer a un partido político, a una organización conexas, ser militante, simpatizante o elector. André Siegfried había puesto ya el acento, en su libro sobre Suiza,² en esta pertenencia múltiple. Según Denis de Rougemont, esta observación «deja entrever la condición de las libertades cívicas en un régimen federalista, y es la pertenencia simultánea a varios grupos o comunidades cuyos límites no son los mismos».³ Desde luego, la pertenencia múltiple existe en el plano de las actividades, de los intereses y de las creencias en las democracias pluralistas, o poliarquías según la expresión de Robert Dahl, pero la particularidad de los sistemas federalistas es la existencia de múltiples planos. Así, por ejemplo, la patria en Suiza puede conformarse a una dimensión local sin excluir en consecuencia la adhesión a comunidades más vastas como los cantones e incluso la federación. Las fidelidades o lealtades se reparten a esos diversos niveles, con intensidades diferentes, pero sin provocar contradicciones. Las lealtades se complementan, viven en armonía. Es así como se puede ser a la vez bretón, francés y europeo, comportando cada uno de esos niveles de pertenencia un conjunto de valores propios.

A pesar de la falta de datos sobre la distribución de las lealtades, es

2. *La Suisse, Démocratie témoin*, 4.ª ed., Neuchâtel, 1969.

3. *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, París, Hachette, 1965, p. 109.

posible, no obstante, abordar el problema analizando el apoyo de la opinión pública a la Comunidad, así como desde el ángulo de la contradicción o la complementariedad entre identidad europea e identidad nacional. La *pertenencia* a la Comunidad es dada por buena por el 69 % y dada por mala por el 7 % en 1990, ante un 60 y 11 % en 1985.⁴ Un primer grupo de 7 países miembros se sitúa en una horquilla de entre el 73 % de Alemania y Bélgica y un máximo del 82 % de Holanda. Francia está ligeramente por debajo de la media, con un 66 % de juicios positivos, seguida de Dinamarca con el 58 % y del Reino Unido, con el mínimo del 53 %. Estos dos últimos países se distinguen por un elevado número de juicios negativos, con un máximo del 19 % en Dinamarca y del 16 % en el Reino Unido, frente a un 7 % en Francia. El grado de *adhesión* a la Comunidad puede ser medido igualmente en función del pesar o alivio en caso de abandono del Mercado Común: experimentaba un gran pesar el 42 % en 1985 y el 49 % en 1990, indiferencia el 38 y 34 %, respectivamente, y un gran alivio el 9 % en 1985 y solamente el 6 % en 1990. El fortalecimiento del apoyo a la Comunidad entre 1985 y 1990 confirma la fidelidad de la opinión pública a la Comunidad.

La segunda dimensión tiene que ver con el mantenimiento o la desaparición de las identidades nacionales de los países miembros en una Europa verdaderamente unida. Ello plantea el problema de la diversidad en la unión, de la compatibilidad entre identidad nacional y unidad europea. En el conjunto, en el año 1988, una mayoría del 53 % consideraba que la defensa de su identidad nacional, histórica, cultural y de los intereses económicos nacionales de la Comunidad frente a los retos de las grandes potencias mundiales no es posible más que gracias a la unión. Por el contrario, un 23 % consideraba que la realización de la unión europea acabaría con sus identidades nacionales, históricas, culturales, y significaría el sacrificio de sus intereses económicos nacionales. El 15 % restante se situaba en un punto intermedio entre las posiciones expuestas. En ese cuadro de conjunto, dos hechos llaman particularmente la atención: las variaciones de país a país y las oscilaciones de la opinión en la mayoría de los países durante un período muy breve, de la primavera de 1987 al otoño de 1988. La complementariedad recibe un apoyo superior a la media comunitaria en Francia, Italia, Irlanda, España, Portugal y Bélgica, con un máximo del 69 % en Francia y del 67 % en Italia en otoño de 1988. Las opiniones que temen perder la identidad nacional superan la media comunitaria en cuatro países: 47 % en Dinamarca, 44 % en Gran Bretaña y 35 % en Irlanda, pero también, en menor proporción, en Alemania con un 28 %.

4. *Eurobaromètre*, n.º 30, diciembre de 1988, B67 y B89 y *Eurobaromètre*, n.º 34, diciembre de 1990, pp. 10-15.

Sobre estas cuestiones de complementariedad o de contradicción, las fluctuaciones que, en algunos casos, son impresionantes, muestran tanto la inestabilidad de las opiniones como su sensibilidad ante los efectos exteriores. Así, en Gran Bretaña, la «complementariedad» cae del 44 al 32 %, mientras la contradicción avanza del 35 al 44 %. En Luxemburgo y Alemania, la «complementariedad» baja del 61 al 44 % y del 52 al 39 %, respectivamente. Por el contrario, en España y Portugal la tendencia es inversa: del 45 al 53 % y del 43 al 52 %, respectivamente. El caso más sorprendente es el de Francia, cuya opinión da prueba de una gran estabilidad a favor de la complementariedad, algo que puede parecer poco esperable si tenemos en cuenta el debate que periódicamente sacude a la clase política y los intelectuales sobre el peligro de una pérdida de identidad francesa.

La opinión predominante de los franceses es tanto más sorprendente cuanto que Francia ha encarnado el modelo de Estado-nación centralizado que ha asimilado con éxito las diferencias regionales. ¿Pero no es, quizá, precisamente esta confianza en la identidad francesa la que explicaría, en buena medida, la actitud positiva de la opinión pública? Sea como fuere, el grado real de la diversidad en la unión europea dependerá en gran medida de la forma más o menos federal que tome la Comunidad Europea.

No es casualidad que Ernst Haas utilizase ese concepto de lealtades en su obra clásica sobre Europa, que sigue siendo actual en más de una de las ideas que expone. Las lealtades que, hasta la llegada de las Comunidades Europeas estaban centradas principalmente en las instituciones nacionales, con el nacimiento de la Comunidad se desplazan y tienden a transferirse al plano europeo. La cuestión que Haas plantea es la de saber en qué medida se realizarán esas transferencias de lealtades desde las instituciones nacionales a las instituciones comunitarias, transferencias que son un indicador de la integración. Este enfoque de 1958 conserva todo su valor hoy. En un punto, se parece al de Denis de Rougemont que coloca al hombre y sus fidelidades en el centro de su análisis. Pero les separa una diferencia esencial: mientras que Haas utiliza el término de transferencia, Rougemont se refiere a la manera de compartir y al reparto de las fidelidades a diferentes niveles. Esta última concepción, en apariencia menos lógica, que no responde a un sistema binario ni al «juego de suma nula», reproduce con más exactitud la realidad de una comunidad federal.

En la Comunidad Europea de hoy, cuyos poderes afectan principalmente a los actores económicos, sociales y técnicos, existe la dimensión de la persona, del ciudadano al que le incumbe directamente: antes que nada, está el ciudadano en tanto que productor de bienes y proveedor de servicios, pero de forma general en tanto que consumidor en el mercado

interior y, por ello, en sus funciones de patrón, empleado y trabajador; pero también en su calidad de miembro de asociaciones profesionales o de asociaciones de usuarios y consumidores; a medida que se amplía su campo de acción, la Comunidad engloba esferas mayores de actividades e intereses de los europeos. Así es como los ciudadanos de la Comunidad, a través del voto a sus representantes en las elecciones directas al Parlamento Europeo, ejercen funciones políticas fundamentales. Estas funciones, significativas por sí mismas, no han logrado su plenitud en razón de los todavía limitados poderes del Parlamento Europeo. Es en todo caso esta nueva dimensión del ciudadano europeo la que está llamada a desarrollarse en la Unión Política, ya que es el fundamento de la legitimidad democrática inmediata de ésta.

Pero dicha dimensión permanece poco visible en relación a otros signos que confirman a través de la opinión pública la realidad de la Comunidad y la Europa de los ciudadanos. El hecho de poder franquear libremente las fronteras (51 %), de poder comprar productos extranjeros sin pagar derechos de aduana (42 %), la posibilidad de que los jóvenes puedan cursar sus estudios en el país de su elección (44 %), el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales (39 %), la existencia del derecho comunitario (26 %),⁵ no son más que algunos signos visibles que ilustran la profundidad de la acción comunitaria. Las reglas y las políticas comunitarias engendran cambio, a veces conmociones en numerosos sectores, al tiempo que estimulan a los agentes económicos, suscitan la emergencia de estructuras socioeconómicas en el plano europeo e incitan a los partidos políticos a crear un embrión de organizaciones comunes, en el nuevo contexto de una opinión pública europea en formación.

5. *Eurobaromètre*, n.º 31, junio de 1989, «Perception d'une Europe des citoyens», pp. 41-42.

CAPÍTULO 11

LOS FACTORES ECONÓMICOS: GRANDES EMPRESAS Y PYMES

Las incitaciones a la adaptación son consecuencia, por un lado, de la instauración de las libertades y la ampliación del espacio sin fronteras y, por otro lado, de las políticas comunes que indican una orientación y provocan sinergias. Las reglas de la competencia que rigen el gran mercado contribuyeron a emprender esfuerzos de racionalización, la colaboración entre empresas, la adopción de acuerdos de cooperación, la participación en sociedades e incluso las fusiones. Las grandes maniobras efectuadas en torno a la Société Générale de Belgique fueron una demostración pública de las iniciativas, rivalidades y alianzas entre gigantes financieros europeos. Sobre un fondo de competencia y de interdependencia, se forman redes de colaboración y concentraciones capaces de rivalizar con las multinacionales norteamericanas y japonesas. En los años sesenta, se evocaba el reto y la amenaza que representaban los Estados Unidos.¹ Hoy, se constata que la Europa unida no sólo ha sido capaz de responder al reto con éxito asimilando la aportación americana, sino que las empresas europeas se lanzan ya a la conquista de América. La lección ha sido beneficiosa. La situación con Japón no es comparable en razón de las diferencias culturales y las barreras levantadas por Japón contra la penetración de capitales extranjeros. La «fortaleza japonesa» ha sitiado a Estados Unidos e intenta establecer puentes en Europa. Sin embargo, el movimiento de concentraciones en la Comunidad ha encontrado un nuevo aliento doblando en cuatro años el número de operaciones: Éstas han pasado de menos de 500 en 1984, a m s de 1.000 en 1988. A pesar de este avance y los ejemplos exitosos como el de Ariane o Airbus,²

1. J. Meynaud y D. Sidjanski, *L'Europe des affaires*, Paris, Payot, 1968.

2. A título de ejemplo, la Comisión colabora con la Agencia Espacial Europea en el seno de cinco grupos de trabajo que tratan las investigaciones y la tecnología, así como en el marco de sus programas de investigación, Brite, Esprit y Bridge. En cuanto a Airbus, es una de las causas de confrontación CE-EE.UU. en el GATT.

dos sectores de entre los más importantes, el automóvil y la electrónica, sufren serias dificultades.

Por el contrario, la química europea registra los mayores éxitos mundiales aunque el número de operadores sea todavía demasiado grande. Representa el 27 % de la producción mundial, frente al 25 % de Estados Unidos, el 17 % de Europa del Este y el 14 % de Japón; estando reservado el 19 % de la producción para la exportación. El mercado único favorece la aceleración del progreso y acelera la concentración por adelantado: en 1988 tuvieron lugar en Europa 240 operaciones de fusión, que supusieron más de 134.000 millones de dólares, 100 de estas fusiones en el marco nacional (60.000 millones de dólares), 101 entre Europa y Norteamérica (53.000 millones de dólares), 15 entre Europa y Asia (19.000 millones de dólares) y sólo 24 fusiones entre países europeos por un montante de 13.000 millones de dólares. La reestructuración del sector, que prosigue en Italia y Francia, se produce principalmente en el plano nacional pero con el impulso de la apertura del mercado comunitario y dentro de la perspectiva de la competencia mundial. En esta nueva dimensión, las empresas parecen aplicar con toda naturalidad el principio de subsidiariedad poniendo en común sus recursos con el fin de garantizar así una mejor adaptación de sus capacidades a ese entorno ampliado y altamente competitivo. Sin embargo, pese a la reestructuración emprendida en Francia y las alianzas concertadas especialmente con la química alemana, siguiendo el ejemplo de la cooperación industrial entre Rh ne-Poulenc y Hoechst, la química francesa no ha alcanzado la dimensión de sus socios o competidores. En Alemania, los cuatro primeros grupos representan el 39 % de la industria química alemana. Los cinco primeros grupos químicos de Estados Unidos y Gran Bretaña, en cambio, alcanzan sólo el 25 y 12 % respectivamente, del total nacional, mientras que los cuatro grandes de la química francesa no superan el 14 % del total.³ De entre las cinco compa as químicas mundiales más grandes, tres son alemanas (BASF, Bayer y Hoechst) y una inglesa (ICI). Estas compa as se concentran en el ámbito de la alta tecnología que exigió enormes inversiones para implantarse en el mercado mundial. En el sector químico, como en bastantes otros sectores, la acción de la Comunidad aspira a crear el entorno general propicio para las operaciones industriales y el reagrupamiento, así como a poner a disposición de las empresas recursos humanos, financieros y tecnológicos. Su papel consiste en crear condiciones de base, orientar y estimular las actividades e iniciativas de los agentes económicos. La acción de la Comunidad se extiende también al tejido vital que forman las pequeñas y medianas empresas, las PYMES. La dimensión de

3. «La chimie européenne doit se concentrer» de A. Dessot ofrece una síntesis de los trabajos de la sección europea de la Society for Chemical Industry (SCI), Congr s de Venise, *Le Monde*, 4 de octubre de 1989.

estas empresas, de 500 empleados como máximo, las hace menos visibles pero no disminuye en absoluto su importancia económica y social. Las PYMES agrupan a más del 95 % de las firmas en la Comunidad y garantizan más de dos tercios del empleo total, con alrededor del 60 % del de la industria y más del 75 % del de los servicios.⁴ En consecuencia, no sorprende que incluso el Consejo Europeo, preocupado por su porvenir, haya subrayado la necesidad de desarrollar el espíritu empresarial y disminuir las cargas que pesan sobre las PYMES. La Comisión, por su parte, inicia un programa relativo a la mejora del medio ambiente y a la promoción de las PYMES, de conformidad con la decisión del Consejo de julio de 1989. Sus primeras acciones a favor de las PYMES datan de 1973: la oficina para la aproximación de las empresas (BRE) ayudó a las firmas a concertar acuerdos de cooperación entre ellas en el respeto a las reglas de la competencia; se acordaron subvenciones a numerosas acciones emprendidas por organizaciones profesionales. La actividad en este ámbito se intensificó considerablemente con el establecimiento del Acta Única: simplificación administrativa y disminución de las cargas en los Estados miembros; facilidad de acceso a los fondos estructurales, al BEI y a los mercados públicos; expansión de dos redes principales de asistencia directa a las PYMES, euroventanillas y Business cooperation network (BC-Net con 460 miembros) cuya función es desarrollar la cooperación de las empresas y subcontratas; mejora de la información gracias a las 188 euroventanillas y 16 subventanillas regionales, información que transmite especialmente legislación comunitaria; organización de operaciones «europartenariado» como la que tuvo lugar en Cardiff en junio de 1990, durante la cual se establecieron 2.500 contactos; acción-capital de atracción con la Asociación Europea de Sociedades de Capital Riesgo;⁵ puesta a disposición de las PYMES de un nuevo instrumento de cooperación transnacional: la agrupación europea de interés económico «permitiéndoles ejercer algunas de sus actividades en común (investigación, compras, producción, ventas, tratamiento de datos por ordenador, formación de consorcios dedicados a licitaciones públicas o privadas, etc.)». Otro aspecto importante de la acción comunitaria es el referido a la participación de las PYMES en los programas de investigación y desarrollo tecnológico como Esprit, Brite y Sprint, así como al programa Comett que reúne a las empresas y a los institutos de investigación de algunos países. Sin duda alguna, una gran parte de la acción de promoción y estimulación incumbe a los Estados miembros, a las colectividades públicas y a las asociaciones profesionales. Sin embargo, por su acción subsidiaria, corresponde a la Comisión la tarea de garantizar la coherencia del conjunto

4. «La Communauté et les entreprises: le programme d'action pour les PME», *Commission*, n.º 3, 1988, pp. 3 y ss.

5. *XXIV Rapport général*, op. cit., pp. 124-129.

con el fin de mantener la competencia y de dar cuerpo a la estrategia que intenta estimular el crecimiento y el empleo en la Comunidad. Es un ejemplo concreto que se ha de añadir al expediente de aplicación, flexible y múltiple, del principio de subsidiariedad, asumiendo la Comunidad labores de estimulación, coordinación y estrategia general que los Estados miembros no pueden cumplir de forma aislada.

CAPÍTULO 12

REDES DE GRUPOS DE INTERÉS COMUNITARIOS

En el vasto tejido de empresas y agentes económicos se forman grupos socioeconómicos que, sumando sus intereses y esfuerzos, tienen por objeto influir en las políticas y decisiones de las instituciones comunitarias en su propio beneficio. Todavía en formación, estas nuevas estructuras de articulación y de comunicación constituyen redes complejas y flexibles de lazos entre dirigentes y organizaciones comprometidas en el proceso de integración o afectados por el mismo. El surgimiento de un poder político y económico europeo está en el origen de la emergencia de las asociaciones europeas. Por su constitución y sus actividades, estas asociaciones dan fe de la fuerza e influencia de las instituciones de la Comunidad. A medida que el campo de acción de la Comunidad se extiende, se crean nuevos sectores en torno a los centros de decisión comunitarios, redes de asociaciones y enjambres de *lobbystas*, abogados y consultores que sirven de intermediarios y defensores de los más diversos intereses. En 1990 se contaban 525 grupos socioeconómicos a nivel de la Comunidad, de ellos el 50 % en el sector industrial, más del 40 % en el de servicios, que registra un rápido crecimiento, y el 10 % restante que están repartidos entre los grupos agrícolas y diversas asociaciones, profesiones liberales y grupos de interés público. Desde la perspectiva de los agentes sociales, el mundo del trabajo tiene una estructura bastante menos diversificada que el mundo de los empresarios. La industria dispone de la más amplia red de organizaciones, que se articula según las divisiones del trabajo y de los ramos. El conjunto del sector privado está representado por la UNICE (Unión de las Industrias de la CE), que reúne a las patronales de los países miembros al más alto nivel. Su homólogo en el sector público es el CEEP (Consejo Europeo de Empresas Públicas). De la misma forma que los grandes ramos como la química y el textil se han agrupado en el plano comunitario desde el inicio de la integración, numerosos subramos y actividades cada vez más especializadas han creado organismos comunes en la medida en que sus intereses estaban directamente afectados por las decisiones comunitarias.

De ahí el paralelismo entre la expansión de las políticas y medidas comunitarias y la eclosión de nuevos grupos de interés comunitarios. En más de un aspecto, estas organizaciones reflejan el crecimiento y los rasgos esenciales del poder comunitario: constituyen una réplica más o menos fiel.¹ Esta correspondencia no hace más que reproducir la experiencia nacional: las legislaciones, el Estado, su administración y sus tradiciones imprimen un sello visible en las estructuras y los comportamientos de las asociaciones y de los grupos de interés; éstos, por su parte, influyen en la evolución del poder político.

La perspectiva de la libre circulación y del libre establecimiento previstos por el Acta Única acelera los reagrupamientos en el sector de los servicios. Desaparecido en 1978 el COCCEE, una especie de confederación del comercio, se puso en marcha un sistema más flexible y diversificado, que comporta diversas organizaciones centrales. Por otra parte, la libre circulación de personas, el reconocimiento de los diplomas y el libre ejercicio de profesiones han dado un nuevo impulso a las asociaciones de profesiones liberales. Sólo el sector agrícola, el más integrado tras la elaboración y establecimiento de la política agrícola —que es la política común más protegida—, no ha sufrido un gran cambio. En efecto, el COPA y las organizaciones especializadas se distinguen a la vez por su elevado grado de representatividad y su capacidad de influencia. A la hora de la reforma de la política agrícola, el COPA impulsa una movilización general de las fuerzas agrícolas en defensa de la renta de los agricultores. Como en el pasado, es de esperar que utilice toda una gama de presiones, desde los trabajos técnicos y la toma de posiciones comunes, a las manifestaciones de agricultores en Bruselas y en otras capitales.

La dimensión sindical está representada por la Confederación Europea de Sindicatos que, a pesar de tener unos cuarenta millones de miembros, no ha jugado más que un papel relativamente discreto, precisamente en razón de la mínima parte reservada a la política social en la Comunidad. Sin embargo, su reciente actividad es una muestra de las nuevas perspectivas que se abren a la CES tras el relanzamiento de la política social y la adopción de la carta social, así como de las posibilidades de negociaciones colectivas a nivel comunitario. Esta apertura, por su efecto federativo en diversos ramos, completará la estructura confederal a través de federaciones y comités sindicales que en la actualidad agrupan únicamente a una veintena de organismos, entre ellos la potente Federación Europea de Metalúrgicos creada en 1971. A los comités sindicales del ramo, como ocurre en el Comité Sindical del Textil, se les suman comités sindicales

1. D. Sidjanski y U. Ayberk, «Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaire», *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, París, PUF, 1990, pp. 43 y ss.; J. Meynaud y D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruselas, ULB, 1971; B. Kohler-Koch, *Westgerman Lobbying in Brussels*, Universität Mannheim, 1992.

del círculo de las grandes empresas europeas como Philips o Airbus. Todo lleva a la consideración de que la multiplicación de grandes actividades transnacionales provocará una expansión de diversos organismos sindicales a la medida de las grandes sociedades multinacionales europeas. Es un ejemplo concreto del efecto de engranaje que genera la integración europea en materia de diálogo social. La creación de la Confederación Europea de Cuadros en 1989 responde a las necesidades de un estatuto del personal de ese nivel y de la movilidad de los cuadros, así como a la posibilidad de participación en el diálogo social con la patronal. Con los efectivos de cuadros en fuerte crecimiento y el impacto del Acta Única, el campo de influencia y de acción europeo se extiende progresivamente a esferas cada vez más amplias.² De la misma forma que las redes de grupos de interés de las colectividades locales y de las regiones se integran en las redes nacionales, la integración de estas redes en las redes europeas tiende a confirmarse a medida que se amplía el campo de actividades comunitarias y europeas en torno al principal polo de integración que constituye la Comunidad Europea.

El proceso de agrupamiento no esquiva el ámbito de los nuevos grupos de interés público donde se perfilan dos redes influyentes en materia de protección del medio ambiente (BEE) y de consumidores (BEUC). Pese a su débil estructura, el BEE consigue movilizar a los actores más dinámicos y formar coaliciones entre organizaciones nacionales y el grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo. La diversidad de las condiciones nacionales no ha impedido obtener resultados en la lucha contra la contaminación, especialmente sobre la generada por los gases de los vehículos. Los objetivos del BEE coinciden además ampliamente con las preocupaciones de la opinión pública, que crea un clima favorable a la adopción de algunas medidas en materia medioambiental. Por otra parte, el BEUC y sus miembros están llamados a cumplir una tarea más importante, ya que la aplicación del reconocimiento mutuo en un mercado interior amenaza con rebajar el nivel de protección de los consumidores, especialmente en los países que se benefician de una protección más avanzada. De ahí la necesidad de establecer ciertas normas comunes que garanticen un mínimo de protección para el conjunto del mercado único. Asimismo, surgen nuevas formas de fomento que recuerdan al Comité de Acción de Jean Monnet o a la Liga Europea para la Cooperación Económica. Así, varios dirigentes de las multinacionales europeas más prestigiosas (Volvo, Fiat, Philips) se reunieron en una especie de mesa redonda para apoyar la realización de grandes objetivos europeos, entre ellos el

2. Aunque la Confederación Europea de Cuadros no reúne más que alrededor de 800.000 miembros, el número de cuadros está en pleno crecimiento y supone casi 2 millones en Gran Bretaña y en torno a 1,5 en Alemania y Francia, según las cifras de la Asociación por el Empleo de los Cuadros (APEC), *Le Monde*, 13 de julio de 1989.

mercado único sin fronteras.³ La Asociación para la Unión Monetaria de Europa que, dotada de una estructura más elaborada, se consagra a la promoción de un objetivo más preciso pero de importancia capital para el porvenir de la Comunidad, emprendió una acción a favor del ecu y del Banco Central Europeo. La Asociación agrupa a más de 170 grandes empresas europeas que emplean a alrededor de 3,5 millones de personas en los doce países miembros. Presidida por el ex presidente de Philips, su vicepresidente es Giovanni Agnelli. La acción de esta asociación se llevó en cooperación con el Comité por la Unión Monetaria de Europa que agrupa, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt, a 17 altos responsables de la banca en base al mismo reparto que en el caso de los miembros de la Comisión. Aplicando cada una de sus propios métodos, estas dos asociaciones de promoción realizan actividades convergentes a favor de la unión monetaria estimulando y apoyando la acción de los gobiernos e instituciones comunitarias.

Estas redes de influencia, que presentaban en principio estructuras de organizaciones tradicionales, evolucionaron en más de un aspecto: en principio, se desarrollaron en sectores técnicos especializados y acrecentaron su diversificación intentando adaptarse a las realidades complejas de los países y de la Comunidad, a las características de diversas actividades en la realización de los objetivos particulares que se fijaron; sus modos de organización, sus miembros y sus procesos de toma de decisión, al igual que su capacidad de influencia varían considerablemente de una organización a otra. Mientras que originalmente la regla del consenso era de rigor para mantener la cohesión entre miembros e intereses a menudo diferentes, esta práctica se ha demostrado poco eficaz en la medida en que los compromisos, a menudo vagos, que se lograban, no podían tener sino un débil impacto en las decisiones comunitarias; desde entonces asistimos a una doble evolución hacia decisiones mayoritarias o hacia el método de las relaciones de mayoría y minoría. De forma que una mejor adaptación a las demandas de la Comisión permitía a estas redes de influencia acrecentar su impacto en los centros de decisión.

Al mismo tiempo, los grupos de interés ampliaron progresivamente el círculo de sus miembros en función del incremento de sus actividades y de las perspectivas de ampliación de la Comunidad. Es así como los grupos de interés de los países vecinos, y en particular de los países de la AELC, se asociaron a los trabajos y a las deliberaciones de los grupos comunitarios en un mayor número de casos. Parece perfilarse otra orientación, es decir, una tendencia a flexibilizar las formas de organización, gracias a las estructuras más ligeras pero eficaces, ya que pueden sacar provecho de la

3. Philips evalúa en un 3 % de su volumen de negocio el coste de las fronteras (M. Petite, *op. cit.*, p. 98).

red de comunicación y movilizar los recursos de sus miembros según las necesidades. La comunicación y la movilidad aparecen como factores clave en esta nueva orientación en razón de su ajuste a la multiplicidad de las materias tratadas en el plano comunitario y a las diversas formas cruzadas de cooperación, más o menos duraderas, que se consiguen. La rapidez de los cambios tecnológicos y económicos requiere formas de organización más adaptables y dinámicas que dan preferencia a redes de influencia más flexibles, capaces de ejercer acciones más rápidas. En consecuencia, las estructuras tienden a ser menos rígidas, menos jerárquicas y favorecen una expansión de las relaciones horizontales gracias a la función de coordinación, orientación y apoyo atribuida a las secretarías permanentes en Bruselas. Menos pesadas y menos burocráticas, las secretarías son tanto o más eficaces gracias a su capacidad de rodearse de numerosos comités de expertos que provienen de las organizaciones nacionales, y de explotar las múltiples redes de influencia y de competencia conjugando sus acciones. Las relaciones se intensifican y las reuniones se multiplican, evitando, en cualquier caso, una concentración exagerada en Bruselas. Paralelamente, los grupos desarrollan sus redes de comunicación con la Comunidad y con los gobiernos por medio de los contactos y relaciones personales. Evidentemente, la irrupción de las telecopiadoras y la interconexión de los microordenadores aceleran la intercomunicación y la consulta acortando el tiempo de respuesta sin reducir por ello la importancia del papel de las relaciones interpersonales, más selectivas, que se concentran en lo esencial. Además, esos medios de comunicación perfeccionados facilitan el manejo de la compleja realidad y permiten superar las simplificaciones o uniformizaciones extremas. De esta forma, lo complejo se convierte en tolerable y la diversidad cultural vuelve a ser una riqueza y un valor añadido en un mundo en mutación.

El cambio de generación influye directamente en las instituciones y en la sociedad. Su influencia es ya perceptible en la red de grupos europeos: la nueva generación de dirigentes formada por cuadros jóvenes, dinámicos y eficaces ha reemplazado a los pioneros. Su llegada a los puestos de mando en la red europea ha dado un nuevo impulso y ha imprimido un estilo nuevo: son los jóvenes gestores los que ocupan los puestos clave en las diversas organizaciones y contribuyen a borrar las tradicionales distinciones entre dirigentes de los sectores público y privado, de las organizaciones de empresarios y trabajadores. Las fronteras no sólo tienden a desaparecer entre los Estados, sino también entre lo público y lo privado, entre la patronal y los sindicatos en la medida en que las barreras psicológicas se difuminan y los estilos de liderazgo y los modos de gestión tienden a aproximarse.

La capacidad de influencia de los grupos europeos varía, en cuanto al modelo de los grupos de interés en general se refiere, en función de diversos

factores y de sus interacciones. La influencia general es una función de peso del sector o de los sectores en los que se desarrolla la acción del grupo. Evidentemente, el sector del automóvil o el sector químico no tienen la misma importancia que el sector de las bicicletas. Ello no es óbice para que la eficacia relativa del grupo de los productores de bicicletas —homogéneo y más unido— tenga posibilidades de ser mayor en su propio ámbito. Hay otros indicadores que merecen ser considerados: la cohesión y la organización del grupo de interés y su nivel de competencia y representación. A estos elementos se añaden los recursos humanos y materiales de los que dispone el grupo. Sin duda alguna, la riqueza es un factor de influencia, aunque no sea el único criterio en un mundo de alta tecnología donde el saber es también una forma de poder. Un ejemplo ilustra esta afirmación: los grupos para la protección del medio ambiente, estando desprovistos de medios materiales, han sabido incorporar a menudo a su causa a los científicos de primer plano. La competencia de los dirigentes es una de las claves del éxito, pero paradójicamente, la personalidad está lejos de jugar un mero papel secundario. Además de los mencionados, hay otros factores que todavía tienen un peso preponderante en lo que a la influencia de un grupo de interés se refiere: sus medios de acceso al entorno de las autoridades, la utilización de sus recursos y medios de presión y su capacidad para formar alianzas con otros grupos. A pesar de su fiabilidad, estos instrumentos permiten evaluar la influencia potencial pero no real de los grupos de interés, ya que sólo análisis empíricos pueden aportar elementos para la apreciación de la influencia efectiva de un grupo de interés. Evidentemente, esta evaluación es más fácil de hacer sobre un sector limitado que sobre categorías de actividades más generales. De muchos de los estudios se puede extraer una certeza: las instituciones europeas, y en particular la Comisión, están en continua relación con los grupos europeos que les proporcionan informaciones y estudios, pero que también les dan indicaciones sobre la división de intereses y fuerzas en la Comunidad. Por su parte, los grupos europeos reciben informaciones sobre los proyectos y las políticas de la Comunidad. Se crea así un flujo constante de informaciones que forman una esfera alrededor de las instituciones: éstas, por consultas e intercambios, obtienen aclaraciones de las que están necesitadas pero al mismo tiempo forjan consensos y garantizan apoyos. En momentos de negociación o crisis, la Comisión podrá, como ha ocurrido en el pasado, beneficiarse de los apoyos de esta red de grupos europeos.

En el comienzo de las Comunidades Europeas, la Comisión dio sobre todo preferencia, otorgándoles exclusividad, a los canales de consultas de las federaciones europeas. En algunas ocasiones, la propia Comisión ha promovido la creación de grupos europeos como fue el caso del grupo de consumidores. Pero las más de las veces, la Comisión ha aportado su apoyo financiero a ciertos grupos con el fin de garantizar el equilibrio en

la representación de los intereses en el plano de la Comunidad. Durante mucho tiempo, la consulta directa practicada por la Comisión estuvo casi exclusivamente reservada a los grupos comunitarios. Después de algún tiempo, el aumento de los poderes y la ampliación de la legislación comunitaria llevó a la Comisión a consultar con un gran número de organizaciones socioeconómicas. No cabe duda de que las organizaciones nacionales, incluso regionales, están presentes en numerosos comités consultivos consagrados tanto a la política agrícola como a la política regional o a la política social, así como en el Comité Económico y Social. Pero no estaban representadas más que excepcionalmente durante la elaboración de las propuestas de la Comisión. Ahora bien, esta consulta que se basa en una práctica habitual que no tiene la forma institucional de los comités consultivos permanentes, constituye uno de los ejes esenciales del proceso de toma de decisión comunitario. Así, por ejemplo, si la Federación Europea de Bancos pone de manifiesto su presencia ante la Comisión, ésta no duda en escuchar la opinión de la British Bankers Association con la que tiene contactos regulares. Y lo mismo ocurre en el caso de la Confindustria y en el de otras confederaciones de patronales nacionales, o de la Asamblea Permanente de las Cámaras de Comercio y de Industria (APCCI) francesa, que han instalado delegaciones en Bruselas. Estos contactos directos permiten a la Comisión hacerse una idea más matizada de las posiciones de los grupos nacionales en el seno de las organizaciones europeas que, además, no siempre logran combinar los diferentes intereses o adoptar posiciones comunes que reflejen fiel y sustancialmente las opiniones de sus miembros. Esta tendencia a diversificar los contactos y a ampliar el círculo de interlocutores va de la mano de la propensión de las grandes empresas nacionales y multinacionales de aproximarse a los centros de decisión comunitarios en Bruselas. Pasado un tiempo desde los comienzos, las grandes empresas como Fiat, Mercedes-Benz, Rhône-Poulenc, Philips o ICI se asentaron en Bruselas y organizaron redes de contactos a todos los niveles y con la Comisión en particular. Su presencia al lado de numerosas multinacionales americanas es una prueba adicional del papel preponderante de la Comunidad. Électricité de France (EDF), que dispone de su propia célula de intervención en el entorno de la Comunidad, es otro ejemplo: puede hacer valer directamente su punto de vista sin por ello descartar los canales habituales, como son la Unión Internacional de Productores y Distribuidores de Energía Eléctrica (UNI-PEDE) y el Centro de Empresas Públicas Europeas (CEPE). De forma que los accesos por la intermediación de estas agrupaciones europeas y del gobierno francés se completan con accesos directos.⁴

4. M. Petite, *Les lobbies européens*, Pouvoirs, 1989, p. 99.

Las autoridades y algunas organizaciones regionales siguen las huellas de esta dinámica que se propaga al ritmo del fortalecimiento de los poderes comunitarios. Así, por ejemplo, tras asociarse a la acción de la Comunidad, los *Länder* alemanes establecieron sus representaciones en Bruselas. Las colectividades regionales de otros países también han tendido a desarrollar relaciones directas con la Comisión para hacer valer mejor sus intereses ante los responsables de la política regional y del FEDER. Es el caso de una docena de regiones francesas, cuatro colectividades locales británicas y trece regiones autónomas españolas.⁵ En 1982, la Generalitat de Catalunya creó, anticipándose, el Patronat Català pro Europa, organismo de estudio y promoción que, con la entrada de España en la Comunidad, abrió una oficina en Bruselas.⁶ A lo largo de los años ochenta, pero sobre todo tras la entrada en vigor del Acta Única, se registró un aumento vertiginoso del número de *lobbyistas*, de consejos jurídicos y económicos, de consultores y de oficinas especializadas. Estos especialistas en asuntos comunitarios ofrecen una amplia gama de servicios que van de las consultas jurídicas y económicas a las relaciones públicas. Esta red de profesionales que provienen de diversos países de la Comunidad, pero también de Estados Unidos, permite a las firmas que encuentran dificultades debidas a la lejanía o a la falta de conocimiento, o que no tienen la dimensión suficiente para emprender acciones directas de su propia dirección, acercarse a las instituciones comunitarias y familiarizarse con los asuntos europeos. Las estimaciones existentes sobre el número de *lobbyistas* instalados en Bruselas son variables. La revista *Fortune* de junio de 1990 adelantaba la cifra de 3.000.⁷

A esta impresionante cifra se añaden 66 representaciones diplomáticas de los Estados Asociados de África, Caribe y Pacífico, la secretaría general del grupo de los ACP y más de un centenar de misiones diplomáticas de terceros Estados. Así, poco a poco, grupos europeos, nacionales y regionales, empresas y sus dirigentes o portavoces, *lobbyistas* y consejos de todo tipo constituyen las redes de actores y observadores del gran juego europeo que se compone de esferas o subconjuntos en función de sus tareas o divergencia de intereses.

5. A. Melich, «Problématique centre-périphérie en Espagne: intégration des groupes catalans à la CE», en D. Sidjanski y U. Ayberk, *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, op. cit., pp. 169 y ss.

6. S. Mazey y J. Richardson, «Lobbying styles and European integration», *European Consortium for Political Research*, 1991, p. 5.

7. S. Mazey y J. Richardson, op. cit., p. 7.

CAPÍTULO 13

PARTIDOS POLÍTICOS, DIRIGENTES
Y OPINIÓN PÚBLICA

Las intervenciones originales y esporádicas de los *partidos políticos* toman forma de votaciones de ratificación de los Tratados de Roma y del Acta Única. Durante mucho tiempo, su acción en los asuntos europeos se desarrolla en el plano nacional, donde participan en las decisiones comunitarias, bien por su presencia en el gobierno o bien por sus intervenciones durante los debates sobre la Comunidad en el seno de los parlamentos nacionales, así como por su posicionamiento sobre los actos de transposición de las directivas europeas. A lo largo del período que precede a las elecciones europeas de 1979, los partidos no asumen más que un papel relativamente desdibujado a través de sus representantes en el Parlamento Europeo. Sin duda alguna, los grupos políticos que se formaron con la creación de la Asamblea común de la CECA, convertida en Asamblea Parlamentaria Europea única de las tres Comunidades, son los núcleos de las futuras federaciones de partidos, así como instrumentos de aprendizaje y de socialización europea; pero su participación en el proceso de toma de decisión sigue siendo débil en razón de los poderes limitados y consultivos del Parlamento Europeo.

Las elecciones europeas de 1979 permitieron franquear una etapa en la vía del fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, que se vuelve más atractivo para los partidos políticos. La organización de estas elecciones dio un nuevo impulso a la colaboración interpartidaria superando la mera cooperación en el seno de los grupos políticos; desde entonces, el interés por los asuntos comunitarios va más allá de los restringidos círculos de los parlamentarios especializados en Europa y alcanza a capas más amplias de los partidos políticos, de sus dirigentes y, en menor medida, de sus miembros e incluso de electores que los partidos intentan movilizar durante la campaña electoral. La elección directa impulsa la creación de federaciones o uniones de partidos pertenecientes a las mismas familias políticas de dimensión europea y que están presentes en la mayor parte de

los Estados miembros. Así es como nacen la Unión de Partidos Socialistas, el Partido Popular Europeo (PPE) y la Federación de Partidos Liberales.¹ Su objetivo es dar un soporte estructural a la colaboración de sus partidos, a la preparación de la campaña electoral y a la elaboración de programas comunes. En realidad, su cooperación en este objetivo se revelaría más difícil de lo previsto: el PPE y la Federación Liberal se han dotado de programas proeuropeos, inspirados en sus concepciones de la Unión Europea. Por el contrario, la Unión Socialista ha tenido más dificultades en evitar la trampa de las generalidades y ha preferido remitirse, desde 1984, a una declaración común. Por otro lado, con la excepción de algunas colaboraciones ocasionales, las campañas han sido llevadas por los partidos nacionales en el marco nacional. Esto no es de extrañar si se compara esta situación con la de los partidos federales de Estados Unidos o Suiza. Los partidos estadounidenses, por ejemplo, no retoman la vía federal más que para preparar las elecciones presidenciales y federales; la actividad de los partidos está organizada principalmente en el interior de los Estados miembros. La situación no es en lo fundamental diferente en Suiza, donde la vida partidaria se desarrolla principalmente en los cantones. Además se observa que en el interior de los partidos federales persisten las divergencias entre Estados, aun después de tantos años de existencia del Estado Federal. Los programas se resienten y las campañas reflejan ante todo las preocupaciones de los electores de los Estados federados o de los cantones. Tanto en estos Estados Federales como en la Comunidad, la colaboración más estrecha y eficaz entre los partidos se produce en el seno de los grupos parlamentarios y de los círculos de dirigentes. El proceso de movilización de los militantes y de los miembros es muy lento y sufre intermitencias pese al muy elevado apoyo que la opinión pública europea manifiesta en relación a la Unión y la Comunidad. Sin embargo, se observa que el tema europeo reviste una creciente importancia en los programas y en los debates en el interior de los partidos, así como en su diálogo con sus aliados y en las controversias con sus rivales y opositores. En la medida en que los problemas europeos tienden a convertirse en una preocupación cotidiana de gobierno y de gestión, los partidos se ven llamados, si no forzados, a introducirlos de forma permanente en su orden del día. Tanto más cuanto que, desde el inicio de la integración, la divergencia en favor o en contra de la unión no dividía sólo a los partidos entre ellos sino que creaba discrepancias en el propio seno de los partidos, siendo el caso típico el conflicto de la CED en Francia. Todavía hoy, el Partido Socialista Francés está enfrentado, en su interior, entre corrientes más o menos europeístas, lo que no impide que el PS mantenga además una posición activa en materia europea. Otro ejemplo es el de las dos grandes formaciones

1. D. Sidjanski, *De la démocratie européenne*, París, Stanke, 1979, pp. 324-347.

gubernamentales francesas, RPR y UDF, que se distinguen por matices respecto al porvenir de la Comunidad. En conjunto, sin embargo, la inmensa mayoría de los partidos políticos en los países de la CE, salvo excepciones, son masivamente favorables a la Unión Europea, siguiendo en este aspecto, en la mayor parte de los casos, la opción europea de sus electorados. Por ahora, en cambio, tal y como lo hemos constatado, la movilización de los actores y de los partidos políticos continúa siendo relativamente débil con respecto a la de los actores socioeconómicos.

Los *dirigentes europeos* administran instituciones y empresas en los planos comunitario, nacional y regional.² Son europeístas en la medida en que están encargados de los asuntos europeos y se consagran a las actividades derivadas de las políticas y decisiones europeas, principalmente comunitarias. Los retratos de las instituciones hacen aparecer dos clases de dirigentes de las instituciones de la Comunidad: por un lado, aquellos que se dedican a tiempo completo a esas labores (miembros de la Comisión, parlamentarios europeos, jueces y funcionarios) y, por otro lado, aquellos que participan en la toma de decisiones del Consejo europeo y del Consejo de Ministros, así como en la preparación y orientación de las decisiones comunitarias en las instancias gubernamentales. En el ejercicio de sus labores europeas, estos dirigentes están secundados por centenares de funcionarios, miembros de misiones permanentes, expertos gubernamentales, responsables de células europeas en los ministerios o en los mecanismos de coordinación. Los dirigentes de los *Länder* y de las regiones participan, según una frecuencia variable, en estos distintos procesos. El cuadro de los dirigentes sociales muestra una simetría con la red de los dirigentes oficiales: empresarios comprometidos en el proceso europeo, dirigentes de grupos de promoción e intereses europeos, nacionales o regionales, *lobbyistas* y especialistas europeos, expertos profesionales y consultores, profesores e investigadores, así como parlamentarios y dirigentes de partidos políticos, unos y otros pertenecen a la *eurosfera* en la medida en que están implicados en el proceso de integración europea. El tiempo dedicado a los asuntos europeos, la intensidad de su actividad y el nivel de su responsabilidad figuran entre los principales criterios que permiten clasificar a esos dirigentes en las esferas de redes europeas más o menos densas, densidad tendente a decrecer a medida que se alejan de los principales centros comunitarios y nacionales, y se acercan a las esferas periféricas. Es así como los guías de opinión o intervinientes ocasionales se sitúan en esas esferas de la periferia de las redes europeas. Esas redes están salpicadas de numerosos nudos de comunicación donde se concentran dirigentes de procedencia diversa,

2. Cf. Jean Meynard y Dusan Sidjanski, «Présentation des dirigeants européens», *Il Politico*, n.º 4, 1963.

como los de círculos profesionales o los de los grupos de interés que asumen simultáneamente funciones de diputados europeos o de miembros de la Comisión emparentados con partidos políticos.³ Redes múltiples y diversidades que pertenecen a una vasta galería en la que cada elemento gravita en torno a varios polos en los planos regional, nacional y comunitario. Las energías múltiples parecen impulsadas por nuevas corrientes que crean sinergias novedosas.

¿Existe una *opinión pública europea*? Planteada así, la pregunta no difiere de la que se refiere a la opinión pública nacional. En efecto, esta última se compone de opiniones públicas sectoriales reunidas por categorías o niveles que se distinguen por una cierta coherencia en la duración. Presentada en estos simples términos, ¿cuál es el quid de la opinión pública europea? A modo de ejemplo, los niveles de apoyo a la Unión de la Europa occidental registrados en los países miembros presentan un elevado grado de homogeneidad entre los Doce: con una media general del 81 % de opiniones favorables, las diferencias son pequeñas, excepción hecha de los máximos del 87 y 84 % de Italia y España, respectivamente, y de los mínimos del 74 y 64 % del Reino Unido y Dinamarca. El nivel general de apoyo que no superaba jamás el 60 % en 1973 se incrementa progresivamente para pasar de alrededor del 75 % de 1978 al 81 % a finales de 1990. La relativa estabilidad y las tendencias convergentes de las opiniones nacionales perfilan una opinión europea, o más bien comunitaria. Las conclusiones que se extraen del análisis relativo al apoyo de la opinión a la pertenencia comunitaria (juzgada positiva por el 69 %), su apreciación del beneficio que comporta dicha participación (59 %), así como el rechazo que suscitaría la desaparición de la Comunidad (49 % frente a un 34 % de indiferentes) van en el mismo sentido. Tendencias similares se manifiestan a propósito de algunos valores fundamentales o de la adhesión a las instituciones democráticas. Parece que, con la ayuda del tiempo, la colaboración en el interior de un marco institucional estable de actores y grupos que interactúan a través de un tejido de comunicaciones cada vez más denso contribuye a modelar gradualmente opiniones públicas que se aproximan y se integran en eso que se puede calificar, por comodidad del lenguaje, de opinión pública europea en formación.

3. D. Sidjanski, «Les groupes d'intérêt au Parlement européen», *Bilan*, en la obra colectiva *Parlement européen. Bilan-Perspectives*, 1979-1984, bajo la dirección de R. Herbek, J. Jamar y W. Wessels, Collège d'Europe, Brujas, De Tempel, pp. 527-532.

SIXTA SECCIÓN

*Proceso decisorio y efectos
de engranaje*

CAPÍTULO 14

PROCESO DECISORIO

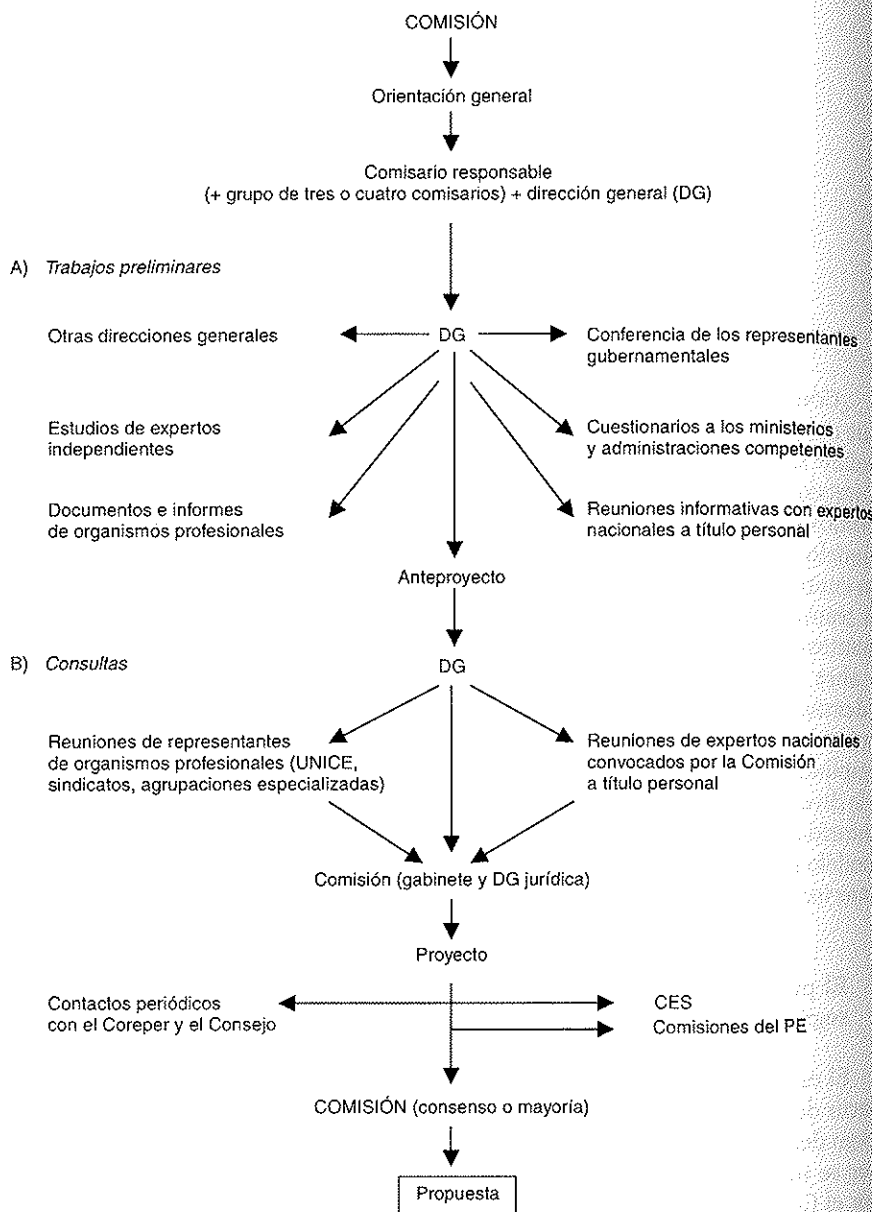
¿Cómo intervienen las instituciones y los distintos actores en el proceso que conduce a la adopción de normas, políticas y decisiones en la Comunidad? El proceso se basa fundamentalmente en el poder activo del tándem Comisión-Consejo que garantiza el funcionamiento de los diversos mecanismos institucionales y de las redes de consulta. Aunque bastante fiel al modelo inicial, ha sufrido cambios en cuanto a la votación en el Consejo y en cuanto al papel del Parlamento Europeo, así como modificaciones en el trámite de consulta. Mientras que el compromiso de Luxemburgo mantuvo la unanimidad, el Acta Única reintroduce la mayoría cualificada y abre una nueva era de «cooperación» entre Parlamento y Consejo. Además, institucionalizando el Consejo Europeo, el Acta Única ratificó una práctica ya establecida. En el curso de esta evolución, la Comisión ha ampliado el círculo de grupos y actores consultados aumentando el número y la diversidad de los órganos consultivos. Intenta de esta forma asentar su autoridad en apoyos y aportaciones tan amplias como sea posible. El modelo de proceso decisorio, tal y como se presenta a lo largo del período anterior al Acta Única, está representado en el esquema I.

1. El proceso decisorio: esquema general según el Tratado de Roma (1957)

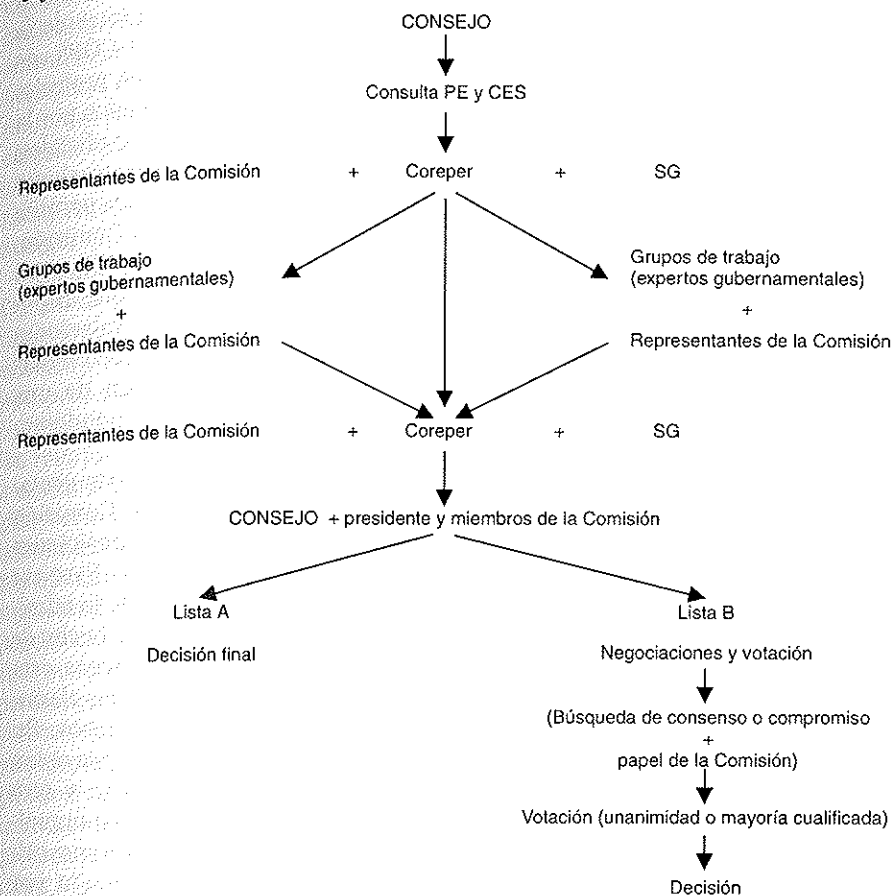
El esquema I describe el proceso decisorio tal y como se desarrolló a partir del Tratado de Roma. Reproduce deliberadamente el recorrido más largo desde el origen de una decisión, las fases de preparación y consulta que se inician en la Comisión, hasta la fase final de la toma de decisión por el Consejo.

ESQUEMA 1. Tratado de Roma (1957). Etapas del proceso decisorio.
(Origen: Tratado, reglamento base, propuestas e iniciativas de la Comisión, iniciativas del consejo, de gobiernos o de organismos privados.)

Primera fase: la Comisión



Segunda fase: Consejo - Comisión



En el curso de la elaboración de los proyectos de decisión o propuesta, la Comisión recurre insistentemente a la consulta de los grupos europeos. Confiando la preparación de los proyectos a una Dirección General, la Comisión puede proceder a realizar estudios o a utilizar los servicios exteriores de expertos o de grupos de expertos. Durante esta *fase preliminar* de información, la Comisión puede igualmente enviar cuestionarios y solicitar informes, tanto a las administraciones nacionales como a los representantes de los organismos profesionales europeos y nacionales, así como realizar todo tipo de encuestas y estudios. Al término de ese trabajo preliminar a través del cual la Comisión intenta precisar su concepción se

abre un período de consultas bastante largo. Se realizan multitud de contactos y tienen lugar numerosas reuniones con los representantes de la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE), del COPA, de la Confederación Europea de Sindicatos y de las federaciones profesionales, pero sobre todo con expertos nacionales. Éstos, convocados por la Comisión a título personal, asisten a las reuniones sin mandatos oficiales, dan a conocer, no obstante, los puntos de vista de las administraciones nacionales, reservándose una cierta libertad de maniobra que les permite tomar parte en la elaboración de los textos preparatorios de la Comisión.

Durante esta *fase de consultas*, los grupos se esfuerzan en utilizar, en las mejores condiciones para sus intereses, los recursos de los que disponen tanto en el plano de los contactos officiosos como en el de las relaciones oficiales, que no siempre ofrecen el entendimiento más eficaz. Sin embargo, esta fase privilegia a los grupos europeos que disponen de una capacidad de influencia directa, casi exclusiva, en todo caso preponderante (y más frecuente) con relación a los grupos nacionales.

El proceso de consulta de las agrupaciones europeas comporta ventajas y desventajas. La ventaja principal deriva del hecho de que la Comisión deja a los grupos europeos ejercer un papel de árbitro entre las posiciones e intereses diversos de los grupos nacionales que los componen. Pero ese proceso comporta también inconvenientes, especialmente el de la admisión de intereses diversificados en el plano europeo. Por el mero hecho de la debilidad estructural de las organizaciones confederales europeas, esta admisión en un plano muy elevado no permite definir posiciones claras, sino que conduce en la mayoría de las ocasiones a compromisos. En ocasiones, sin embargo, los miembros de una organización europea optan por otra vía, que consiste en aprobar un informe mayoritario y otro minoritario. Así, en vez de formular compromisos vagos, algunas organizaciones realizan votaciones que permiten extraer una posición mayoritaria frente a otra minoritaria. Sacrifican la unidad de fachada por opiniones más claras y precisas. Evidentemente, en estas condiciones, la Comisión puede asumir el papel de árbitro entre las opiniones que se le suministran. Pero en contrapartida, el grupo de interés europeo tiene más posibilidades de influir en la elección de la Comisión gracias a posicionamientos que reflejan de forma más fiel el abanico de actitudes de sus miembros. El hecho de no consultar más que a las agrupaciones europeas ha favorecido su expansión simplificando desde el comienzo la labor de la Comisión. Sin embargo, esta práctica se ha impuesto a veces en detrimento de una información diversificada que podía ser útil para los trabajos de la Comisión. Es por ello por lo que la Comisión se ha habituado a recoger además las opiniones de los grupos nacionales y de las empresas-clave, especialmente en caso de discrepancias entre diversas organizaciones nacionales. En ese caso, efectivamente, es de interés para la

Comisión conocer la opinión de los organismos disidentes. Otro aspecto criticable del proceso es la elección de los organismos que se han de consultar, que es en ocasiones aleatorio e incluso arbitrario. De ahí la necesidad de definir algunos principios o criterios de selección. El conjunto del proceso se desarrolla lejos del público, en un diálogo a puerta cerrada entre expertos y representantes de la Comisión y sus homólogos en los organismos profesionales. La Comisión procede también, aunque raramente, a escuchar a los interesados de los sectores sensibles o en crisis: energía nuclear, siderurgia, textil.

En una *segunda fase*, el proceso se desarrolla a nivel del Consejo y del Comité de Representantes Permanentes (Coreper). En el curso de esta fase intervienen, a título consultivo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. En este estadio, no obstante, se constata que los grupos europeos no juegan más que un papel marginal: así, la acción del COPA se limita a organizar manifestaciones de agricultores en el momento de las reuniones de los Consejos Agrícolas en Bruselas o en Luxemburgo, y a enviar mensajes y telegramas al Consejo. Esta segunda fase se caracteriza esencialmente por el papel determinante del Comité de Representantes Permanentes y de sus grupos de trabajo compuestos por expertos oficiales. O sea, que los Estados miembros pueden desarrollar una capacidad de influencia considerable en el curso de este proceso de negociación al que está asociado un representante de la Comisión. Ya que si el acuerdo se concluye a nivel de los expertos o de los representantes permanentes, se incluye en la lista A y, por regla general, es aprobado por el Consejo. Por el hecho mismo del papel primordial de los Estados miembros, los grupos nacionales encuentran su acceso tradicional dirigiéndose a las autoridades de su país. En el ámbito agrícola, por ejemplo, la coincidencia de las posiciones de las organizaciones agrícolas y del gobierno francés ilustra la capacidad de influencia de estas organizaciones sobre los centros de decisión nacionales que participan directamente en la toma de las decisiones comunitarias. En definitiva, el arbitraje interviene en el Consejo gracias al compromiso perseguido por los Estados miembros a propuesta de la Comisión. Sin embargo, incluso en el caso francés, las posiciones de las organizaciones profesionales y especialmente de la FNSEA no son siempre iguales a las del gobierno: este divorcio se constató durante la crisis de 1965.

En el curso de la *primera fase*, la Comisión asume el papel de iniciador y conductor del juego: elabora las propuestas dialogando con los gobiernos, las administraciones, los expertos, y consultando principalmente a los grupos socioeconómicos constituidos a nivel europeo. Durante la segunda fase, son los miembros del Consejo, sus representantes y sus expertos oficiales quienes, sobre la base de las propuestas o de los convenios elaborados por la Comisión, toman las decisiones finales. A lo

largo de los años setenta, el equilibrio inicial previsto entre las dos instituciones se modificó en beneficio del Consejo: el creciente poder de los Estados contribuyó a asegurarle un papel preponderante en el seno del sistema comunitario. Escarmentada por las crisis de 1963 y 1965, la Comisión se volvió más circunspecta buscando especialmente el aval del Consejo antes de lanzar sus iniciativas, y multiplicando los contactos previos con los Estados miembros y sus administraciones. Su poder de iniciativa mermó y su dinamismo se debilitó. Desde luego, la Comisión se beneficia de las ventajas que le aportan la alta competencia y el peso político y personal de sus miembros; pero su administración, a pesar de sus innegables cualidades, está a menudo sujeta a una gran sobrecarga tras haber sufrido una reestructuración impuesta por la fusión de los ejecutivos de las tres Comunidades en 1967, así como por la entrada de Gran Bretaña en la Comunidad en 1973.

Bajo el efecto de esos distintos factores, la posición de la Comisión se debilita más aún ante la evidencia de la falta de apoyos importantes bastantes Estados miembros, entre ellos los que en general le dan su apoyo, manifiestan algunas reticencias en función de sus intereses; los grupos socioeconómicos que la rodean tienen posiciones fluctuantes y estructuras todavía frágiles con relación a los grupos nacionales; su viejo aliado, el Parlamento Europeo, no tiene suficiente autoridad por un lado, y asume a veces una función más crítica para con ella por otro. Desprovista de un apoyo firme, la Comisión no hace de contrapeso frente a los poderes de los Estados miembros. En consecuencia, para llenar el vacío político que dificulta la acción de la Comunidad Europea, la Comisión, que puede contar con el apoyo del Tribunal de Justicia, se vuelve resueltamente hacia el Parlamento Europeo y busca apoyos entre las fuerzas económicas y sociales y los nuevos actores políticos.

Durante las negociaciones que tienen lugar a lo largo de la *segunda fase*, la Comisión cumple el papel de guardiana del Tratado y mediadora ante los Estados miembros que hacen prevalecer sus derechos apoyados en su propio poder. En efecto, la Comisión basa su capacidad de influencia en el Tratado, en su propuesta que no puede ser modificada más que por unanimidad de los miembros del Consejo, pero también en su competencia, su permanente acción y en los apoyos que puede esperar de algunos Estados y algunos grupos de interés. Se encuentra casi siempre con uno o varios Estados que tienen un interés, una cuestión considerada como fundamental, que coincide con la línea de la Comisión: Francia e Italia en el ámbito agrícola, Alemania en el sector industrial, Gran Bretaña en materia de política regional. Las más de las veces, las decisiones son el resultado de largas negociaciones y arbitrajes entre las prioridades comunitarias y los intereses de los Estados miembros en diversos ámbitos. El «paquete» o acuerdo global es la expresión más evidente de ello.

El proceso se ha sobrecargado después de que, tras la crisis de 1965, la aplicación de la regla de la unanimidad se mantuviera para los asuntos que un Estado considerara tocantes a su interés vital. Sin duda alguna, en la práctica comunitaria, habiendo buscado el Consejo las más de las veces la toma de decisiones por consenso, la diferencia entre unanimidad y mayoría cualificada ha parecido difuminarse. En realidad, la mayoría y mayoría cualificada facilita el logro de un acuerdo procurando una posición de derecho fuerte al grupo mayoritario: el grupo minoritario está dispuesto a acomodarse, consciente de que puede tomarse una decisión sin él; el grupo mayoritario, por su parte, está dispuesto a hacer concesiones para llegar a un consenso, consciente de que las cuestiones más importantes necesitan del acuerdo del mayor número de miembros para la aplicación de las medidas aprobadas. A la luz de la experiencia comunitaria, la diferencia entre procedimiento por unanimidad y procedimiento por mayoría parece fundamental: el primero ralentiza, cuando no paraliza, el proceso de toma de decisión; el segundo acelera y facilita los acuerdos. Con la entrada de los tres nuevos miembros y la perspectiva de una nueva ampliación, la diferencia entre estos dos procedimientos amenazó con acrecentarse, tornándose cada vez más difícil el logro de la unanimidad en plazos razonables.

Las dificultades aumentaron bajo el efecto de otros factores: en principio por las solicitudes de adhesión de los tres nuevos miembros, después por las negociaciones que se desarrollaron entre 1970 y 1973; y por último, por los problemas planteados por su integración en la Comunidad. Este período coincidió además con el deterioro de la coyuntura económica y la aparición de nuevos obstáculos. En estas condiciones, la acción del Consejo disminuyó y se aplazaron frecuentemente las grandes decisiones. De ahí la necesidad sentida por los gobiernos de convocar cumbres que reunieran a los más altos responsables de los Estados miembros con más asiduidad.

A partir de 1975, la conferencia de los jefes de Estado y de Gobierno se reúne regularmente dos o tres veces al año con la necesidad de dar un nuevo impulso al proceso de unión y abordar en común las materias vitales para los países miembros. La colaboración de los más altos responsables en la obra común contribuye a acentuar la dimensión política de la Comunidad. En efecto, asumen una función global, sin limitación sectorial, tomando iniciativas, formulando orientaciones y procediendo a arbitrajes políticos, dejando hacer en todo momento a las otras instituciones de la Comunidad. Hay que sumar diversos resultados positivos en su quehacer: desbloqueo de la adhesión del Reino Unido, aceleración de la financiación agrícola, decisión concerniente a las elecciones europeas y creación de un sistema monetario europeo.

En el proceso decisorio tal y como fue concebido en su origen y tal y

como se ha desarrollado en la práctica, no queda mucho sitio para un Parlamento Europeo no electo. Sin duda alguna, los Tratados de Roma preveían una treintena de casos de consulta obligatoria. Aunque en la práctica el Parlamento Europeo fue casi siempre consultado, raramente fue seguido su dictamen por el Consejo y la Comisión. La elección del Parlamento Europeo abrió una nueva fase en el funcionamiento de las instituciones de la Comunidad fortaleciendo la autoridad y el peso del Parlamento en el sistema comunitario.

La vía más larga en el proceso decisorio, tal y como ha sido descrita en el esquema I, fue adoptada de forma deliberada. Así, por ejemplo, la duración de los trabajos preliminares puede ser considerablemente abreviada desde el momento en que la Comisión dispone de información acumulada desde hace algún tiempo sobre un ámbito en el que emprende la realización de nuevas propuestas. En ese caso, puede contentarse con una puesta al día de los datos almacenados en su memoria. Efectivamente, en numerosas ocasiones, la Comisión presenta propuestas basándose en el acervo comunitario y en su experiencia, propuestas que se inscriben en una cadena de decisiones. Además, la duración del conjunto del proceso decisorio puede reducirse cuando se trata de decisiones tomadas en aplicación de los reglamentos generales o de las políticas comunes.

La política agrícola común es un ejemplo de las posibilidades abiertas por el recurso a los mecanismos auxiliares y por el ejercicio de los poderes de ejecución delegados por el Consejo. Gracias al sistema de los comités de gestión, la Comisión está habilitada para tomar, en el marco preestablecido, decisiones obligatorias salvo en los casos en los que éstas chocan con la oposición con carácter suspensivo de un comité de gestión, en espera de un arbitraje del Consejo. Estos diversos arreglos institucionales o de procedimiento permiten acortar los plazos de preparación y toma de decisión en toda una serie de actos repetitivos. En comparación con las decisiones derivadas y repetitivas, la elaboración de los actos innovadores o de las decisiones fundamentales sigue en principio el recorrido que está en la base del esquema de decisión. El modelo original que no reproduce más que parcialmente la complejidad de los procesos reales puede ser adaptado en función de las necesidades y condiciones. En contraposición con los modelos rígidos, este esquema de decisión se caracteriza por su flexibilidad y su adaptabilidad. En esta hipótesis, el esquema sufre ajustes y se aplica únicamente en alguna de sus partes. Sin embargo, para todos los tipos de decisiones, la duración del proceso depende en gran medida de la convergencia o divergencia de los intereses de los Estados miembros.

2. El Acta Única: mejora del proceso decisorio

El Acta Única mejora sensiblemente el proceso decisorio en cuatro puntos esenciales: restauración del voto por mayoría cualificada en el Consejo; fortalecimiento del papel de la Comisión en la ejecución de los actos jurídicos; aumento de la participación del Parlamento Europeo en la adopción de las normas comunitarias; aprobación de los acuerdos de adhesión y asociación por el Parlamento. La lógica del nuevo sistema es simple: a fin de garantizar el funcionamiento del mercado interior y de las principales políticas de acompañamiento, la unanimidad fue reemplazada por la mayoría cualificada, de conformidad con la filosofía del Tratado de Roma cuya evolución hacia la mayoría cualificada fue brutalmente interrumpida tras el traumatismo de la silla vacía y del «compromiso sobre el desacuerdo» de Luxemburgo. Pero este retorno parcial a las reglas y al espíritu inspirados por los padres fundadores se completó con veinte años de retraso. Retorno inevitable en tanto en cuanto que con la Comunidad a Doce el sistema decisorio está más expuesto a los riesgos de parálisis. En el mismo sentido de reforma, los Estados miembros admitieron la necesidad de asociar más estrechamente el Parlamento Europeo al Consejo en la reglamentación del mercado interior: en adelante, las directivas y las decisiones se adoptarían por mayoría cualificada «en cooperación con el Parlamento Europeo». En el marco de este nuevo procedimiento, el Parlamento Europeo puede proponer enmiendas por mayoría de sus miembros. De la misma forma que el Consejo no podía desechar las propuestas de la Comisión más que recurriendo a la unanimidad, la unanimidad es exigida para el rechazo de las enmiendas del Parlamento Europeo por parte del Consejo. El procedimiento actúa en los dos casos a favor de las instituciones comunitarias.

La primera fase no sufre modificaciones sustanciales que no hubieran sido introducidas progresivamente ya por la práctica. Así, la Comisión, en razón de sus tareas, más numerosas y pesadas, amplió el recurso a los expertos externos que tiende a asociar más estrechamente a su trabajo de elaboración confiándoles «paquetes» de tareas. La puesta en práctica del Acta Única, que representa una sobrecarga muy pesada, empujó a la Comisión a desarrollar las consultas y a confiar ciertas responsabilidades a los expertos externos que desempeñan a veces sus funciones en el interior mismo de la administración comunitaria. Tampoco es raro constatar que ciertas labores de reflexión o de innovación se confían a despachos de expertos. Esta práctica, que se halla justificada por más de un motivo, plantea, no obstante, una cuestión de fondo: ¿la Comisión va a poder mantener el dominio sobre esa red de expertos externos, o va a ser invadida sensiblemente por ellos y se va a hacer más permeable a las sutiles y por ello más poderosas influencias que actúan en su fuero

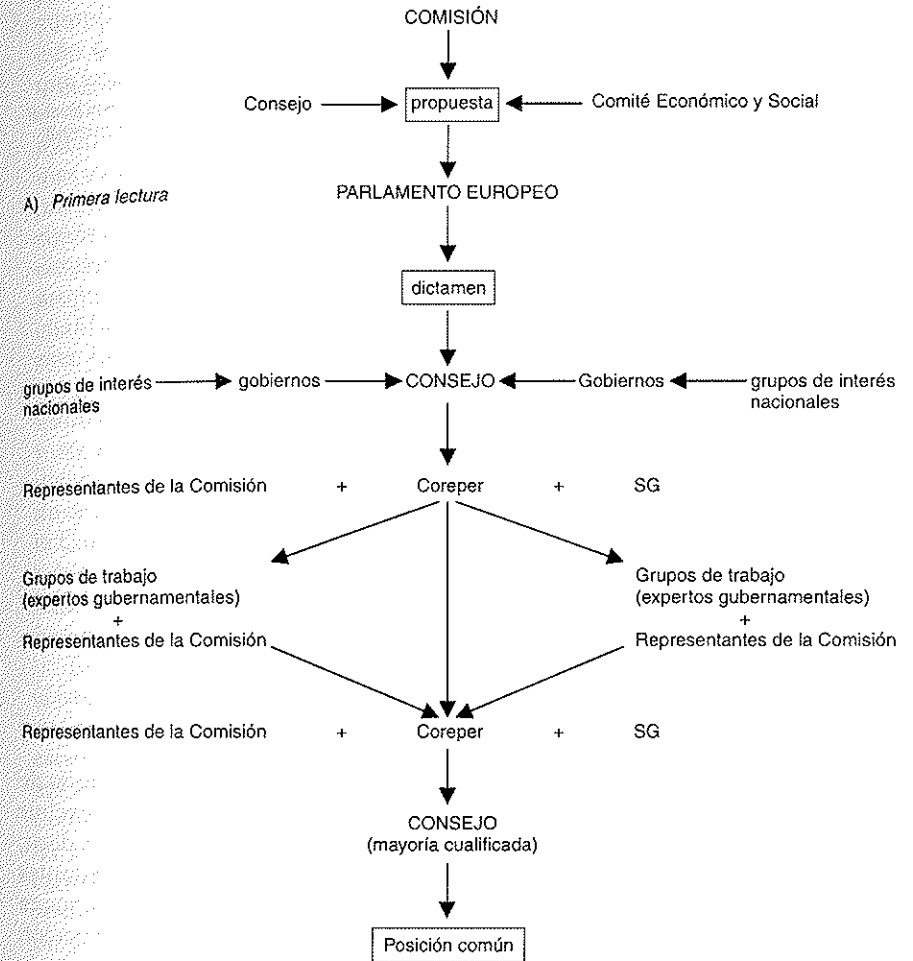
interno? Sin duda alguna, se podría invocar la ventaja de una mayor transparencia. Pero por el momento no es más que una transparencia en beneficio de algunos, expertos o despachos de consulta, cuyos servicios están abiertos a quien más ofrezca. No se trata de criticar un método que parece abocado a un gran porvenir en diversos ámbitos, sino simplemente de llamar la atención sobre los efectos perversos que podría generar ausencia de un control eficaz y de una capacidad de orientar los trabajos de los expertos, así como, en definitiva, de la aptitud para decidir entre las diversas opciones propuestas.

La misma necesidad de datos e informaciones diversificadas lleva a la Comisión a ampliar el círculo de consultas con las organizaciones profesionales intensificando sus encuentros con los grupos socioeconómicos en particular. Es así como se ha acostumbrado a consultar no solamente a los grupos comunitarios, sino también a los grupos nacionales y a las grandes empresas. Paralelamente, practica la política de la transparencia favoreciendo las corrientes de intercambio: recibe además datos, conocimientos y experiencias, y establece contactos cotidianos y diversificados que le evitan crear leyes comunitarias encerrada en su torre de marfil. Asimismo, tiene la posibilidad de estar en contacto más directo con la realidad que le ofrece una imagen que refleja mejor las diferencias nacionales y regionales. Pero, al mismo tiempo, se expone a influencias más directas y al riesgo de cierta confusión, ya que las opiniones y puntos de vista tienden a sustituir la reflexión autónoma en profundidad. La Comisión adopta soluciones pragmáticas y diversificadas según los sectores de actividad, esperando estar en posición de reexaminar el fondo del problema con objeto de encontrar una solución equilibrada, enrareciéndose de esta forma el tiempo y la competencia a la vista del aumento de las demandas y necesidades.

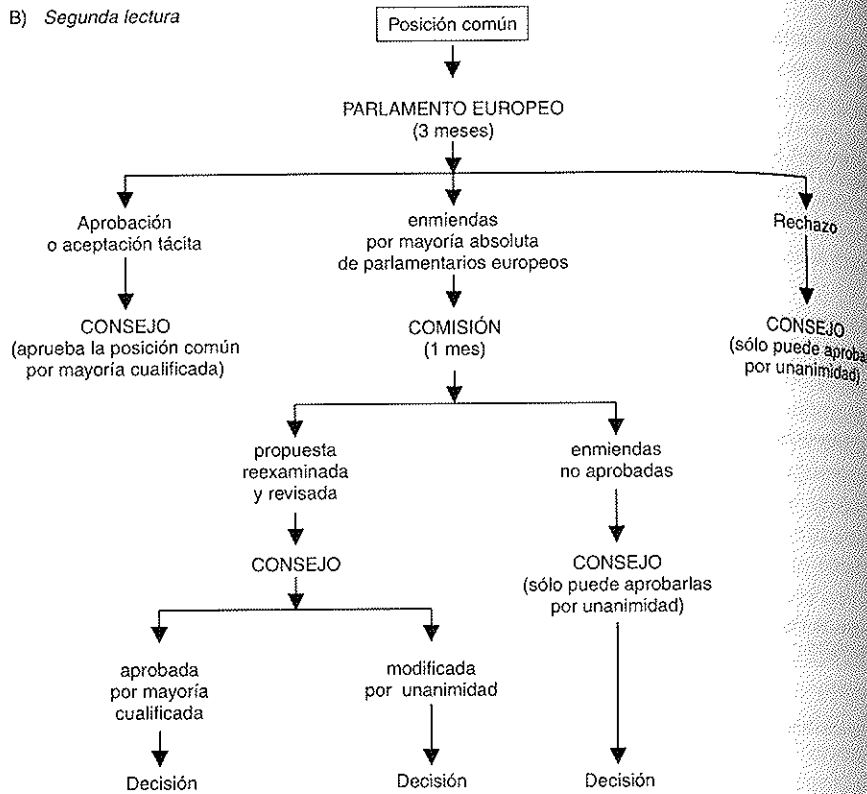
Esta búsqueda implica igualmente una reestructuración interior que derrumbe las barreras que separan a las direcciones generales. Liberalizar el interior tal y como se ha hecho en el exterior, crear redes horizontales para superar las barreras administrativas, instaurar procedimientos más flexibles, menos jerarquizados y más adaptables a las realidades cambiantes. Éstas parecen ser las preocupaciones de la Comisión. Desde el punto de vista de la gestión eficaz, la Comisión debe, a imagen de las grandes empresas, «invertir la pirámide». La pirámide invertida implica, por cierto, una proliferación de intercambios horizontales, múltiples redes pero también un liderazgo bien implantado. Si durante el mandato de Jaques Delors nadie ha puesto en cuestión el liderazgo de la Comisión, es preciso que este nuevo enfoque vuelva a plantear con agudeza el problema de la designación y de la función del presidente, del apoyo del que dispone e incluso de la propia personalidad del líder. Así, estos diversos factores, junto a las redes que se desarrollan tanto en el interior como en el exterior

ESQUEMA II. Acta Única Europea (1987).

Primera fase: Comisión: elaboración de la propuesta (véase esquema I)
 Segunda fase: Consejo - Parlamento - Comisión



B) Segunda lectura



de la administración, ejercen presiones convergentes hacia un gobierno europeo.

3. Fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo

La segunda fase sufre una transformación más radical: la propuesta de la Comisión junto con el dictamen del Parlamento Europeo (sin excluir otros dictámenes y opiniones) pasa por el molinillo del Consejo, es decir, del Coreper y sus grupos de trabajo en los que participan representantes de la Comisión. Así es como el Consejo llega a una *posición común* que es devuelta al Parlamento Europeo. El Consejo presenta y explica la posición común al Parlamento Europeo. Lo mismo ocurre con la Comisión en la medida en que está obligada a retocar su propuesta inicial a fin de permitir al Consejo adoptar una posición común.

En ese momento comienza la *segunda lectura* a la que procede primero el Parlamento y después el Consejo. En el curso de esta segunda

lectura, el Parlamento delibera sobre la posición común del Consejo. Si en un plazo de tres meses aprueba la posición común o si no se pronuncia, el Consejo adopta definitivamente su posición común por mayoría cualificada. Pero durante ese plazo, el Parlamento Europeo puede decidir, por mayoría absoluta de los miembros que lo componen, bien enmendar o bien rechazar la posición común. Si el Parlamento Europeo rechaza la posición común, el Consejo no puede resolver más que por unanimidad: cumpliendo esa única condición podrá dar carácter definitivo a la posición común sin modificarla. Una vez más, la unanimidad es el escudo que protege a las instituciones comunitarias.

Si el Parlamento Europeo decide por mayoría absoluta de sus miembros enmendar la posición común, la Comisión dispone de un mes para revisar la propuesta y las enmiendas y formular una «propuesta revisada». La Comisión es libre de modificar su propuesta, siguiendo con ello una regla general de la Comunidad, y de adoptar las enmiendas que le parezcan justificadas. Modificada de este modo, la propuesta puede ser adoptada por el Consejo, que resuelve por mayoría cualificada y no puede rechazarla más que por unanimidad. Siguiendo esta lógica, el Consejo está habilitado para retomar las enmiendas propuestas por el Parlamento y no adoptadas por la Comisión. La Comisión tiene pues un papel de filtro de las enmiendas parlamentarias y su elección está protegida por la unanimidad. En consecuencia, dispone de un poder más importante que el del Parlamento Europeo, de conformidad, por otra parte, con el reparto inicial de los poderes en la Comunidad. Pese a su papel preponderante, la Comisión está abierta a las propuestas de enmienda del Parlamento: desde 1987, de 1.724 enmiendas propuestas, la Comisión ha aceptado 1.052, de las que 719 han sido definitivamente adoptadas por el Consejo.¹

Evidentemente, este nuevo procedimiento de «cooperación» aumenta el peso del Parlamento Europeo sin atribuirle por ello un verdadero poder de codecisión; codecisión que sólo es efectiva en caso de adhesión, asociación y, en buena medida, en materia presupuestaria. En el campo del mercado interior, el Parlamento está íntimamente asociado a la Comisión y al Consejo en el proceso de toma de decisión. Su influencia se ha acrecentado pero paralelamente también su responsabilidad y la cantidad de trabajo. En efecto, la doble lectura de un número creciente de directivas, reglamentos y decisiones representa una importante sobrecarga que el Parlamento Europeo, en su forma actual y con los medios con los que cuenta, tiene muchas dificultades de asumir; mientras que pese al aumento del número de actos y a la extensión de los campos de actividad, los plazos no han dejado de verse acortados.

1. *The Economist*, 10 de noviembre de 1990, citado por Mazey y Richardson, *op. cit.*, p. 10.

Su capacidad de análisis no está a la altura de las exigencias. Y la ayuda de expertos de los que se puede rodear es insuficiente en relación al volumen y el abanico de asuntos que debe tratar. En efecto, el Parlamento Europeo dispone de una débil estructura en comparación con la de los parlamentos nacionales y *a fortiori* con la del Congreso estadounidense. Ahora bien, el Parlamento Europeo ejerce una actividad de creación legislativa muy densa, dentro de una obra de innovación destinada a doce países que, a pesar de las características comunes, ofrecen una rica diversidad de legislaciones, costumbres y comportamientos. ¿Puede el Parlamento Europeo cumplir con eficacia su función en las condiciones actuales? ¿No corre el peligro de ser superado por cuestiones de gran tecnicismo o de quedar sumergido en detalles reglamentarios y perder la visión esencial? ¿Acaso no se produce la dispersión de sus actividades a expensas de la capacidad de tomar decisiones fundamentales sobre cuestiones primordiales? Teniendo en cuenta el volumen de asuntos que debe tratar, ¿cómo conseguirán dominar los diputados europeos este proceso que no hace sino ampliarse recargándose de reglamentaciones, la mayoría de ellas técnicas?

El Parlamento Europeo no podrá evitar por mucho tiempo la siguiente alternativa: o recurrir cada vez más a los expertos analistas y a los ayudantes tal y como ocurre en el Congreso estadounidense; o aceptar la idea de que no podrá dominar y controlarlo todo y se concentrará en lo esencial. Cualquiera que sea su elección, parece que en un plazo más o menos breve, se verá obligado a admitir que su papel legislativo debe limitarse a la elaboración de las *leyes* y de las *directivas* (leyes-marco), dejando al ejecutivo el poder de completar las leyes con *reglamentos de ejecución* y a los parlamentos nacionales la transposición de las directivas a las legislaciones nacionales. Con el fin de que los reglamentos queden en manos de la discreción del ejecutivo comunitario es posible concebir dos categorías: dependiendo la primera categoría, en principio, exclusivamente de la Comisión, y la segunda debiendo ser sometida a una revisión parlamentaria a solicitud del Parlamento Europeo, es decir, de unos cincuenta diputados o de un grupo asociado a una federación o de otros dos grupos como mínimo, por ejemplo. De esta forma, en lugar de dispersarse, los diputados europeos podrían dedicar más tiempo a las cuestiones primordiales y a la definición de las grandes opciones, reservándose en todo momento la posibilidad de intervenir en cuestiones técnicas o de detalle cuando lo estimasen oportuno. Así, dejarían de aparentar un control democrático efectivo fortaleciendo su autoridad y su credibilidad. En cualquier caso, si las reformas no inciden en este ámbito, es de temer que la ilusión de una participación democrática se perpetúe de forma que el incremento mismo de los poderes del Parlamento no será suficiente para superar de hecho el déficit democrático.

Este incremento debería acompañarse de una reforma de los métodos e instrumentos si se desea evitar sumergir a los diputados europeos en una avalancha de asuntos difíciles si no imposibles de controlar.

Claro es que, pese a esas dificultades, el Parlamento Europeo está destinado, en tanto que expresión de la legitimidad popular, a asumir de forma compartida el poder legislativo y a ejercer un control democrático en la Comunidad. Pero la multiplicación de los temas y ámbitos crea incertidumbres sobre su capacidad real de asumir plenamente, en las actuales condiciones, sus responsabilidades, que serán aumentadas por la dimensión de las relaciones exteriores y de la seguridad en el marco de la Unión Política. Ahora bien, la propia Comisión, más dotada, tampoco ha encontrado todavía solución duradera a la sobrecarga que el mercado interior y sus nuevas dimensiones hacen pesar sobre ella. De ahí la necesidad de adaptar las funciones de la Comisión y del Parlamento al incremento de las tareas y demandas. Es también indispensable dotar a las instituciones comunitarias de medios para ejercer, en las mejores condiciones, las tareas que los Estados miembros actuando de forma aislada no pueden seguir asumiendo de forma eficaz.

Desde el momento en que las instituciones comunitarias, como todas las demás instituciones públicas, están desprovistas de recursos suficientes, en personas y medios, se hacen más permeables y más vulnerables, y están más expuestas a la influencia de los grupos de interés. Si las instituciones tienen necesidad de desarrollar a su alrededor redes de grupos y expertos, no están menos necesitadas de afirmar su autonomía. Ahora bien, la autonomía supone un coste. En efecto, desde que el Parlamento Europeo dispone de poderes más eficaces en virtud del sistema de «cooperación» se ha convertido en blanco de los grupos de interés. Ignorado y descuidado en otro tiempo por esos grupos, el Parlamento empezó a atraer a los grupos de interés desde su elección directa en 1979. Este acercamiento estuvo facilitado por la presencia en su seno de numerosos diputados europeos, como en el caso de los diputados nacionales surgidos de las organizaciones profesionales o emparentadas con ellas. Además, las comisiones del Parlamento Europeo que reúnen por regla general a los diputados en función de sus contactos, sus conocimientos o sus intereses, constituyen blancos privilegiados para los actores sociales y los grupos de interés. Blancos tanto más buscados cuanto más se conoce la importancia del trabajo preparatorio llevado a cabo por las comisiones parlamentarias. Hasta tal punto es así, que algunos parlamentos han admitido, tanto de derecho como en la práctica, que los textos técnicos o juzgados secundarios son de la competencia de las comisiones. Este método podría ser aplicable en el Parlamento Europeo, con límites precisos, y bajo el control de los parlamentarios que, cuando lo considerasen, tendrían la posibilidad de llevar a pleno un

asunto tratado en comisión. Efectivamente, algunos asuntos en apariencia técnicos esconden a veces problemas de principios o de opciones políticas.

En la medida en que los grupos de interés orientan sus acciones hacia una institución en cuyas decisiones intentan influir, pueden constituir valiosos indicadores en cuanto al papel y a los poderes de dicha institución, ya que son poco dados a dedicarse a actos gratuitos y aspiran por lo general al máximo de eficacia. Así, el estudio de los grupos de interés permite evaluar su influencia pero también la importancia que otorgan a una institución en un sistema político. En consecuencia, la elección directa del Parlamento Europeo, así como el fortalecimiento de su autoridad contribuyeron a transformar las relaciones del Parlamento con los grupos de interés.

A pesar de la diferencia que subsiste entre los parlamentos nacionales, que disponen de poderes legislativos, presupuestarios, de investidura y de control político, y el Parlamento Europeo, que no tiene todavía a su disposición tan extensos poderes, los grupos de interés han adoptado una estrategia de aproximación similar. Además de la acción tradicional que ejercen desde el exterior, su aproximación consiste en colocar a su representante en el *interior* de las instituciones haciendo elegir a los dirigentes de las agrupaciones o de las personas que les son próximas; estos «portavoces» de los grupos de interés son en principio miembros de los grupos parlamentarios de los partidos con los cuales mantienen relaciones privilegiadas; del mismo modo, participan en comisiones cuya actividad tiene un vínculo directo con los objetivos que persiguen los grupos de interés. Esta estrategia de infiltración se apoya en una serie de acciones que intentan influir desde el *exterior* en los actos parlamentarios. Al ejemplo de los medios de presión clásicos, esta actividad adopta las más diversas formas, que van desde el envío de estudios y documentos especializados, de informes y cartas, hasta la formulación de dictámenes y posicionamientos; desde los contactos directos continuados pasando por toda una serie de medios de influencia indirectos a través de los medios de comunicación y la opinión pública y hasta la organización de manifestaciones masivas. Desplegando su abanico de presiones en función de sus recursos, los grupos de interés utilizan igualmente sus redes de relaciones con los partidos políticos y sus dirigentes, con los grupos parlamentarios y los diputados; en fin, ejercen también su influencia a través de las audiencias que organiza el Parlamento Europeo, así como por la intermediación de expertos que suele consultar, expertos que, en numerosos casos, tienen lazos más o menos estrechos con los grupos de interés.²

2. Cf. mi contribución «Le Parlement Européen et les groupes d'intérêt», *Parlement Européen. Bilan-Perspectives*, op. cit., pp. 520-553.

CAPÍTULO 15

PROCESO DE INTEGRACIÓN INFORMAL

1. El Parlamento Europeo, nuevo blanco de los grupos de interés

Ha sido sobre todo tras su elección cuando el Parlamento Europeo ha suscitado una mayor atención por parte de los grupos de interés. El ejemplo de los precios agrícolas es instructivo al respecto. Nada más rechazarse el presupuesto en 1979, el Parlamento se pronunció, a través del Informe Delatte, a favor del control de las producciones excedentarias. El Parlamento dio prioridad a esta cuestión y rechazó, en consecuencia, considerar cualquier aumento de precios. Las organizaciones agrícolas reaccionaron enérgicamente. En 1981 se organizaron grandes manifestaciones. Los agricultores empezaban a abandonar sus explotaciones porque sus rentas disminuían constantemente bajo el efecto de la política de control de precios. Esta política era, en realidad, la única que había podido acordar el Consejo. Los esfuerzos de M. Gundelach por orientar la política de precios sobre las rentas y proponer un descuento sobre la cosecha de las producciones excedentarias fueron anulados por las acciones de los manifestantes. Asustados por estas reacciones violentas, los diputados del PPE, del Grupo liberal y del Grupo DEP acordaron apoyar una subida común de los precios.¹

Otro ejemplo lo forma la propuesta de directiva sobre la información y la consulta de los trabajadores en las empresas de estructura compleja que fue discutida en 1981-1982. Temiendo la adopción de la directiva Vredeling, la UNICE y el empresariado ejercieron fuertes presiones, sobre todo ante el Parlamento Europeo.

Durante el debate y la lucha de influencias que suscitó el proyecto de directiva, las organizaciones y sectores interesados recurrieron a todo tipo de tácticas, desde las medidas dilatorias hasta las amenazas. Así, los

1. Extractos de la intervención de M. Woltjer, portavoz del grupo socialista y miembro de la comisión de agricultura, *Débats du Parlement Européen*, n.º L 295 del 7 de marzo de 1983, p. 17.

círculos de negocios europeos y americanos amenazaron con revisar sus proyectos de investigación si la obligación de informar a los trabajadores de las decisiones estratégicas de las empresas y de tener en cuenta sus opiniones se imponía en la Comunidad. Los moderados sindicatos de la CES por su parte, amenazaron con retirar su apoyo a las instituciones europeas en caso de marcha atrás en este punto. Por el contrario, la posición de la patronal europea se vio beneficiada por el apoyo de organizaciones, de grupos de interés y de múltiples empresas. En este sentido, la filial francesa de una multinacional americana, en una carta dirigida al presidente del Parlamento Europeo, advertía sobre los peligros que representaba esta propuesta de directiva y las obligaciones que de ella se derivaban; obligaciones que podrían hacer perder a su fábrica de Francia la autonomía y libertad de decisión.

La agrupación de cajas de ahorro de la Comunidad Europea consideró que era «absolutamente necesario tener en cuenta la situación especial de las entidades de crédito». Como conclusión a su punto de vista, «las Cajas de ahorro de la Comunidad Europea hacen votos por que la Comisión de las Comunidades Europeas enmiende su propuesta teniendo en cuenta por un lado, la particular situación del sector del crédito y, por otro, la inoportunidad de algunas disposiciones y obligaciones de la propuesta. Algunas organizaciones miembros, en efecto, están en principio opuestas a cualquier directiva en esta materia».²

La Comisión Para Asuntos Sociales y Empleo del Parlamento Europeo organizó una reunión sobre la propuesta de la Comisión el 21 de octubre de 1981. Pese a que se llegó a un acuerdo sobre la importancia de informar y consultar a los trabajadores sobre las cuestiones con consecuencias importantes sobre sus actividades, este encuentro, lejos de posibilitar un consenso, puso de relieve las divergencias en torno a los objetivos y las soluciones propuestas. A modo de ejemplo, la UNICE confirmó su convicción de que los principios de base sobre los cuales la Comisión constituyó sus propuestas debían ser revisados en profundidad. Por otro lado, su secretario general consideraba, en su carta al presidente de la Comisión para Asuntos Sociales y Empleo, que no era sorprendente que en vez de tender un puente entre los agentes sociales, el proyecto de la Comisión produjera el efecto contrario en razón de su mala concepción.³ Expresaba, en fin, la esperanza de que la comisión parlamentaria y el Parlamento Europeo estarían en disposición de preparar el terreno para retomar consultas serias con la Comisión. Según la UNICE, estas consultas, apoyadas por las recomendaciones del Parlamento Europeo, proporcionaban la ocasión de un examen en profundidad de los problemas y la

2. *Avis sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe*. Bruselas, 29 de abril de 1982, p. 2.

3. Carta del secretario general de la UNICE del 6 de noviembre de 1981.

oportunidad de una solución vía una directiva. En el fondo, la UNICE volvía a poner en cuestión la propia utilidad y oportunidad de la directiva solicitando un nuevo análisis en el curso de nuevas consultas.

En un anexo a esta carta, la UNICE intentaba identificar los problemas clave que le parecían de especial interés para la Comisión para Asuntos Sociales y Empleo: un número considerable de empresas, 46.644 empresas de más de 100 empleados, estarían afectadas por la directiva; instrumentos ya en vigor a nivel comunitario e internacional deberían ser revisados en profundidad (en particular el código de conducta de la OCDE); la exigencia del secreto profesional y la ineficacia de las medidas de salvaguardia tal y como estaban propuestas por la Comisión; la posibilidad de *pass by*, tendente a acreditar la errónea idea según la cual las principales decisiones no se toman en el plano local de las sucursales sino en el plano de la empresa madre, que ejercería un poder central, idea, además, contradicha por la tendencia actual a la descentralización; en cuanto a la obligación de consultar y de llegar a un acuerdo, la propuesta podía llevar a una parálisis del proceso de toma de decisión en las empresas afectadas. Sea cual sea la validez de los argumentos invocados, la UNICE apuntaba a desplegar una táctica dilatoria y a atenuar, cuando no neutralizar, los efectos de la directiva.

Tras un largo proceso jalonado de consultas, los trabajos en comisión, las reuniones y debates sobre la base de tres informes, el Parlamento Europeo adoptó su resolución en diciembre de 1982. En julio de 1983, la Comisión transmitió al Consejo la «propuesta modificada de directiva sobre la información y la consulta a los trabajadores», que fue preparada al amparo del Comité Económico y Social (79 votos a favor, 61 en contra y 11 abstenciones) y del Parlamento Europeo (161 votos a favor, 61 en contra y 84 abstenciones), y teniendo en cuenta las consultas a las que había estado sometida con los sectores interesados, en enero y febrero de 1983.⁴

En los considerandos que figuraban en la exposición de motivos, la Comisión se refiere constantemente a las enmiendas propuestas por el Parlamento, que confirman el impacto producido por la resolución del Parlamento en la Comisión. En efecto, en numerosos puntos, la Comisión siguió la resolución del Parlamento. Una evaluación relativa a la importancia del acceso al entorno de las instituciones comunitarias demuestra que en comparación con la Comisión, el Parlamento Europeo, tras su elección y en la medida en que se ha acrecentado su participación en el proceso decisorio, se ha convertido en blanco privilegiado de los grupos de interés. La frecuencia y amplitud de relaciones con una institución son un índice que permite evaluar la importancia que las agrupaciones dan a

4. D. Sidjanski, *op. cit.*, p. 552.

ésta. Es evidente que los grupos de interés concentran sus esfuerzos sobre las instituciones en las que esperan poder modificar las actitudes y comportamientos con un beneficio máximo. Este índice no permite, sin embargo, determinar el verdadero poder del que disponen las instituciones en la Comunidad. La elección que hacen los grupos de interés está condicionada por dos criterios: la importancia real o estimada de los centros de decisión, y la posibilidad de los grupos de interés de tener acceso al entorno e influir con mayor o menor acierto en uno u otro centro —o en varios—. El comportamiento de los grupos de interés con respecto a las instituciones sigue siendo, con todo, un indicador preciso para evaluar el peso de las instituciones y el reparto de sus poderes en la Comunidad Europea.

Al fortalecer los poderes del Parlamento Europeo, el Acta Única ha contribuido a desarrollar la red de relaciones del Parlamento con los grupos de interés. De este modo, los grupos de interés comunitarios o nacionales que no han obtenido satisfacción en el entorno de la Comisión despliegan sus esfuerzos alrededor del Parlamento Europeo con la esperanza de enmendar la posición común, cuando no de conseguir la desestimación por parte del Parlamento Europeo.

A principios de 1991, el Parlamento Europeo es acosado, en mayor medida que en el pasado, por las grandes empresas y varias asociaciones. Lo que está en juego es la protección del *copyright* de los programas (*software*), en un mercado estimado en 11.000 millones de dólares. Siendo la posición común un compromiso sobre el *reverse engineering*, la Comisión de Asuntos Jurídicos adoptó una serie de enmiendas con vistas a ampliar la utilización del *reverse engineering*.⁵ Estas enmiendas responden a las demandas de los usuarios y de varios productores y vendedores agrupados en torno a IBM. Mientras estos últimos admiten que la posición común, debido a un recurso limitado al *reverse engineering*, es un compromiso razonable entre las facciones y asociaciones rivales, varios miembros del Comité Europeo para los Sistemas Interoperables, así como la Asociación Europea de Usuarios de Ordenadores, opinan en cambio que, al no ir la propuesta de directiva lo suficientemente lejos, puede llegar a impedir que sea asegurada la compatibilidad de diferentes programas.

Atrapado entre la espada y la pared, el Parlamento optó por una vía intermedia no aceptando enmiendas en la sesión plenaria. Prefirió incorporar el compromiso alcanzado con dificultad por la Comisión y el Consejo. Esta práctica es bien conocida en el Parlamento suizo, que a menudo vacila a la hora de modificar los elementos de un compromiso laboriosamente argumentado por las autoridades y los principales grupos

5. B. James, «Software protection is lobbied hard at EC Parliament», *International Herald Tribune*, 16 de abril de 1991, p. 13.

de interés. Lo cierto es que el Parlamento Europeo se perfila como un lugar público donde se celebran debates y confrontaciones, permitiendo dar un nuevo enfoque a las controversias y obligando tanto a las autoridades como a los grupos de interés a explicar con franqueza sus posturas. En este sentido, el Parlamento Europeo cumple una función vital en una democracia en formación.

El Parlamento Europeo asume también un importante papel en la promoción de algunas ideas y propuestas, como es el caso del medio ambiente. Gracias a sus iniciativas, impulsadas por los grupos daneses y alemanes actuando de forma conjunta con los Verdes y apoyados después por diputados socialistas, demócrata-cristianos y algunos liberales, se abrió el camino hacia la legislación comunitaria anticontaminación. El Parlamento Europeo, por el interés manifestado con respecto al medio ambiente, ha arrastrado a la Comisión tras sus pasos preparando el terreno a la propuesta de su presidente y dirigiendo sus esfuerzos a la creación de una *Agencia Europea del Medioambiente*. En este caso, el Parlamento ha sido un fiel intérprete de las aspiraciones y preocupaciones de la opinión pública europea. Si bien es cierto que la opinión pública de cada uno de los países miembros siente de forma más o menos aguda estos problemas, una mayoría del 66 % considera que deberían ser objeto de decisiones comunitarias.⁶ La correa de transmisión que es el Parlamento Europeo permite tratar, en virtud del principio de subsidiariedad, algunos problemas nacionales a nivel europeo, sin pretender por ello imponer una reglamentación demasiado rígida, teniendo en cuenta la diversidad y el pluralismo que caracterizan a la Comunidad Europea. Por otro lado, el Parlamento Europeo está dotado de un verdadero poder de codecisión bajo la forma de un *dictamen conforme* que interviene al final del proceso de negociación, antes de que el Consejo se pronuncie por unanimidad y de que los representantes de los gobiernos firmen el Tratado de adhesión (art. 237 de la CEE, art. 8 del AUE). En cuanto a los *acuerdos de asociación* (art. 238 de la CEE y art. 9 del AUE), exigen también un *dictamen conforme* del Parlamento antes de que la decisión del Consejo y la firma del acuerdo se produzcan. En ambos casos, la indispensable aprobación del Parlamento Europeo, que puede incluso rechazar el resultado de las negociaciones, se asemeja a una «ratificación parlamentaria» que sólo puede ser aprobada por la mayoría de los miembros que lo componen.

En conclusión, se constata que el Parlamento Europeo se inserta en el circuito de toma de decisión de la Comunidad, tanto por sus iniciativas como por su participación en las decisiones. Si el rodaje de los nuevos mecanismos está a punto, las ruedas se imbrican y funcionan de forma

6. *Eurobaromètre*, n.º 33, junio de 1990, tabla A 15.

satisfactoria. De este modo, y pese a los problemas de sobrecarga que deben soportar tanto la Comisión como el Consejo y el Parlamento Europeo, las instituciones comunitarias aprobaron en 1991 dos terceras partes del total de las directivas previstas por el Acta Única. En lo que a las autoridades nacionales se refiere, parlamentos y administraciones, a pesar de algunas disparidades, se esfuerzan en respetar el plazo indicado para la transposición de las directivas, mientras las instituciones continúan, en el ejercicio de sus funciones, produciendo una impresionante cantidad de reglamentos, decisiones, informes, «libros blancos o verdes», y recomendaciones por doquier. Así, al incorporarse las innovaciones del Acta Única al funcionamiento normal de las instituciones, éstas han permitido relanzar la máquina comunitaria. El impulso dado por el Consejo Europeo no ha contribuido solamente a la puesta en práctica del Acta Única, sino que también ha abierto nuevas puertas al inaugurar las negociaciones intergubernamentales de la Unión política y definir las líneas directrices de ésta. De este modo, el Consejo Europeo confirma tanto su papel de iniciador como de maestro de obra de la gran empresa europea.

Las *competencias de ejecución* no son ejercidas de forma autónoma por la Comisión, como podría dar a entender en buena lógica la división del trabajo entre las instituciones. Así, el ejecutivo comunitario no dispone de competencias de ejecución más que en la medida en que éstas le son conferidas por el Consejo en los actos que adopta. Aun manteniendo este principio que atribuye al Consejo lo esencial de los poderes ejecutivos, además de los legislativos y decisorios, el Acta Única confirma en cualquier caso lo que de la práctica y la jurisprudencia se deducía ya, esto es, que la Comisión es el órgano ejecutivo natural de la Comunidad. Se especifica, por otra parte, que el Consejo no podrá reservarse el ejercicio directo de las competencias de ejecución más que en casos precisos. Dicho de otro modo, el Acta Única hace de la ejecución por parte de la Comisión la regla general.⁷

2. Consulta institucionalizada y habitual

La práctica general de los comités consultivos, oficiales y oficiosos, así como de los grupos de interés europeo, forma uno de los ejes del funcionamiento de la Comunidad.

Con la entrada en vigor del Acta Única, el Consejo fijó las modalidades de ejercicio de las competencias conferidas a la Comisión y definió las funciones de los *comités consultivos compuestos de representantes* de los Estados miembros y presididos por el representante de la Comisión.⁸ El

7. J. De Ruyt, *L'Acte Unique européen*, op. cit., p. 139.

8. Decisión del Consejo del 13 de julio de 1987.

representante de la Comisión somete a los comités los proyectos de medidas que se deben tomar. Los comités formulan sus dictámenes en votación por mayoría cualificada en el plazo que el presidente está habilitado para fijar en función de la urgencia de los asuntos. Se supone que la Comisión tiene muy en cuenta estos dictámenes a la hora de la adopción de las medidas; si las medidas tomadas no son conformes a los dictámenes emitidos por los comités, el Consejo puede tomar una decisión diferente por mayoría cualificada. La decisión del Consejo determina varios procedimientos, pero, por regla general, el Consejo se reserva el derecho a intervenir cuando las medidas de la Comisión no son conformes a los dictámenes de los comités. Es un principio similar al que rige el funcionamiento de los comités agrícolas de gestión que, pese a su denominación, no son sino una forma de presencia del Consejo cerca de la Comisión. Es la Comisión la que gestiona en realidad los diversos sectores agrícolas y toma las decisiones. Si el comité de control de gestión se opone a la decisión de la Comisión por mayoría cualificada, la Comisión debe transmitir su decisión al Consejo que puede adoptar una decisión diferente. Si el Consejo no se pronuncia en un plazo determinado, la decisión de la Comisión se mantiene produciendo sus lógicos efectos. En este sistema, es a la Comisión a la que corresponde la responsabilidad de la gestión de los diversos sectores agrícolas, bajo el control de los comités de gestión y, en definitiva, del Consejo cuyo poder limita la autonomía de la Comisión.

Nubes de comités y millares de expertos gravitan en torno a las dos principales instituciones que encarnan el poder activo de decisión, la Comisión y el Consejo. Es probable que, guardando las proporciones, los comités sean aquí más importantes, tanto por su número como por su papel, que en los Estados miembros. Las razones son múltiples: en primer lugar, los numerosos comités compuestos por expertos nacionales, funcionarios de administraciones nacionales de los países miembros o representantes de gobiernos miembros se suman a otros comités ejerciendo funciones comparables a los comités consultivos que están asociados a la acción de los poderes públicos nacionales. En efecto, en una Comunidad plurinacional, la función de consulta de los grupos de interés durante el proceso de toma de decisión se duplica con la función de participación de las administraciones nacionales, indispensable para la preparación de dossiers y para la formación de los consensos a diversos niveles. Esta función, que también existe en los Estados federales, toma diversas formas en la Comunidad, ya sea en los comités o reuniones de expertos nacionales a nivel de la Comisión o en los grupos de trabajo del Coreper a nivel del Consejo.

En segundo lugar, la organización comunitaria, al no beneficiarse de una vieja memoria y una larga tradición, está obligada a asegurarse el concurso de una densa red de comités susceptibles de proporcionarle

informaciones, datos y estudios sobre las reglas y prácticas que a menudo varían de un país a otro, e incluso de una región a otra. Frente a esta diversidad de tradiciones, concepciones o enfoque y comportamientos, la contribución de expertos nacionales, de expertos independientes o de representantes de grupos de interés es útil a la Comisión para despejar una línea comunitaria. Con respecto a los contactos bilaterales, el trabajo en el seno de los comités ofrece la ventaja de una confrontación de enfoques y puntos de vista que permite hacer surgir, gracias al esfuerzo común, los elementos esenciales del interés comunitario, así como los límites de las resistencias nacionales o sectoriales.

En tercer lugar, las mismas razones que empujan a los aparatos estatales a asociar a sus actividades a grupos socioeconómicos y expertos exteriores están en el origen de los procesos de consulta en la CE. De hecho, estos actores socioeconómicos proveen a la Comunidad de conocimientos técnicos de los que son poseedores privilegiados en sus sectores de actividad. Además de su saber, a través de sus dictámenes y sus decisiones informan a las instituciones comunitarias, y a la comisión en primer término, sobre el reparto de fuerzas en lo que a un problema específico o a una solución común proyectada se refiere. Es su doble aportación a la elaboración de las decisiones y a la formación de consensos o convergencias que contribuye a mejorar el proceso de la toma de decisiones comunes y a garantizar su ejecución y eficacia. Estas distintas consideraciones desembocan en una cuestión fundamental, que se halla en el centro de nuestras preocupaciones: ¿cuál es el papel efectivo de los comités durante la elaboración y la toma de decisiones comunitarias, así como en su ejecución?

Según el esquema general, la Comisión asume un papel activo y preponderante a lo largo de la fase de elaboración. Asimismo, participa activamente en la fase de toma de decisión por parte del Consejo que resuelve en cooperación con el Parlamento Europeo, tras consultar el dictamen del Comité Económico y Social. Una vez formuladas los actos, la tarea de garantizar la gestión y controlar su ejecución retorna a la Comisión. Este esquema clásico presenta en cualquier caso una laguna importante: pasa inadvertida la aportación de los comités y de los actores socioeconómicos. Por ello es necesario esbozar, además del papel directo de los grupos de interés, el de los comités de la CE, con el fin de evaluar su contribución al proceso comunitario.

En la elaboración y aplicación de las reglas comunitarias, la Comisión se apoya en tres tipos de comités: comités consultivos de composición socioeconómica, comités mixtos compuestos por los representantes de los agentes sociales y los poderes públicos, así como comités de expertos nacionales. A esta red de comités consultivos se añaden dos comités mixtos de gestión, entre ellos el Consejo de Administración del Centro

Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, y dos comités mixtos de concertación: el Comité Permanente de Empleo y la Conferencia Tripartita. El Comité Permanente de Empleo tiene una composición paritaria de organizaciones comunitarias de empresarios y trabajadores (UNICE en el sector industrial, COPA en agricultura, CEEP por parte de las empresas públicas, CES —Confederación Europea de Sindicatos—). La Conferencia Tripartita, que se reúne periódicamente sin estar institucionalizada, está compuesta, además de por las mismas organizaciones socioprofesionales, por cuatro representantes de la Comisión (2 vicepresidentes y 2 miembros), el presidente y el secretario general del Consejo, así como por los ministros de los Estados miembros.

El cuadro ya mencionado tiene en cuenta las redes de los comités ya constituidos que a nivel de la Comisión y del Consejo se componen de alrededor de trescientos organismos.⁹ Además de los comités profesionales o mixtos, comprenden numerosos comités cuyos miembros son expertos nacionales o gubernamentales, funcionarios, responsables de alto rango de organismos públicos como los bancos centrales. La densidad de las redes varía según los sectores de actividad comunitarios y corresponde a la intensidad y a la importancia de la acción comunitaria en diversos ámbitos. Esta correlación entre la intensidad del poder comunitario y la densidad de las redes de comités consultivos ha sido igualmente observada a propósito del desarrollo de las redes de grupos de interés a nivel comunitario.

Pese a la existencia de esa densa red de comités que conoce un nuevo progreso desde 1992, la Comisión se dedica ampliamente a las consultas durante la elaboración de sus propuestas.¹⁰ A estas consultas, convertidas en habituales, están asociadas, por un lado, las organizaciones profesionales constituidas a nivel comunitario (UNICE, COPA, CES, organismos por sectores y por ramos) y, por otro, los expertos nacionales convocados a título oficioso por la Comisión. Esta consulta doble, llevada al unísono, completa la consulta más oficial de los comités consultivos en el seno de los cuales las organizaciones profesionales comunitarias ejercen labores de apoyo y coordinación. Sin embargo, bien se trate de comités consultivos, organizaciones profesionales comunitarias o expertos nacionales, y sea cual sea la importancia de sus contribuciones, toman sólo la forma de dictámenes u opiniones de alcance consultivo. Institución colegiada por excelencia, la Comisión asume íntegramente la responsabilidad de sus propuestas o de sus decisiones previa lectura de los dictámenes de numerosos expertos, comités consultivos y grupos de interés.

9. *Comités Luxembourg*, Office des Publications officielles de la Communauté.

10. D. Sidjanski, «Les groupes de pression dans la CE», *Il Politico*, 1982.

El papel de los comités a nivel del Consejo se caracteriza por su intervención directa y oficial en el proceso de decisión. En consecuencia, no es sorprendente constatar que salvo en el caso de los comités de las organizaciones profesionales, las redes de comités o de grupos de trabajo muestren una densidad comparable a la que caracteriza al tejido de redes desplegado en torno a la Comisión, ya que más de un comité funciona simultáneamente en los dos niveles.

Dando un carácter general y permanente a la consulta, la intervención del *Comité Económico y Social* no modifica de forma sustancial los parámetros del proceso de toma de decisión. En efecto, el Comité Económico y Social es un organismo consultivo que, bajo una forma institucionalizada y general, asocia diversas categorías de actores socioeconómicos nacionales a la elaboración de las normas y políticas comunitarias. Desde luego, se puede uno plantear, por un lado, si los múltiples comités consultivos no ejercen una función consultiva preponderante en detrimento del Comité Económico y Social y, por otro, si éste no debería asumir, en el seno de la red consultiva, un papel de coordinación e incluso de supervisión. Soy de la opinión, a propósito de la primera cuestión, de que la función de consulta institucionalizada y general del Comité Económico y Social se ve útilmente completada por las labores sectoriales limitadas que están confiadas a los numerosos comités consultivos, ya que el Comité Económico y Social no está capacitado para cubrir, por su relativamente restringida composición, la multiplicidad de ámbitos económicos y sociales. En su quehacer general dirige sus esfuerzos hacia las grandes decisiones comunitarias, sean éstas los reglamentos generales o las directivas sobre las que emite sus dictámenes oficiales y públicos. Por su parte, los diversos comités, que funcionan prácticamente a puerta cerrada, asumen labores puntuales, sectoriales y las más de las veces muy especializadas y técnicas. Asocian la acción comunitaria a amplios círculos profesionales o administrativos directamente relacionados y mejor equipados para asistir a la Comisión. También es evidente que uno no puede sustituir al otro y viceversa, al desempeñar labores distintas el Comité Económico y Social y los diversos comités consultivos. En cuanto a la segunda cuestión, me parece que el Comité Económico y Social está ya suficientemente ocupado en el ejercicio de sus labores como para garantizar una función de coordinación que, además, al tratarse de comités claramente diferenciados tanto por su composición y función como por su especialización, no se justifica en absoluto. Consecuentemente, cualquier supervisión no podría conducir más que a una centralización con los efectos negativos que entraña el empobrecimiento de las ricas y múltiples aportaciones de los comités de expertos que forman la trama de esa red polivalente. Muy al contrario, parece indispensable desarrollar la intercomunicación entre los comités y el Comité Económico y Social.

¿Cómo evaluar, pues, ese *efecto comité* en función del análisis precedente? Una primera conclusión se refiere a la eficacia del control político sobre los comités que se puede subdividir en dos categorías: comités consultivos y comités de expertos nacionales o gubernamentales. Los comités consultivos socioeconómicos, institucionalizados o no, constituyen una vía de acceso privilegiada para los grupos de interés comunitarios o nacionales; la influencia de estos comités, presentes a diversos niveles en el entorno de la Comisión, es variable, difícil de evaluar, pero más destacada en los ámbitos especializados y técnicos que de una forma general.¹¹ Los diferentes análisis han puesto de manifiesto, salvo excepciones, la influencia de los comités de expertos nacionales o de representantes gubernamentales en materias técnicas o especializadas. Éstos, parecen efectivamente haber aumentado su influencia sobre las decisiones consideradas como menos importantes, más técnicas o rutinarias. Además, su contribución a las decisiones de calado no es despreciable, como lo atestigua el papel del Coreper en la preparación de las decisiones y la búsqueda de consensos. El campo económico y técnico de la Comunidad tiende a acentuar la propensión tecnocrática de las sociedades desarrolladas. ¿Cómo es posible, en estas condiciones, contrarrestar el peso de las estructuras tecnocráticas, sean éstas de origen nacional o comunitario? La respuesta viene dada, principalmente, por el fortalecimiento de la legitimidad democrática y del control político en el seno de la Comunidad.

Sin duda alguna, el Parlamento Europeo ha logrado un poder y autoridad crecientes gracias a su elección directa y al Acta Única Europea, pero queda por ver si el Parlamento Europeo y sus comisiones disponen de la capacidad y de los medios efectivos para controlar las decisiones de contenido económico y técnico. Por ahora, excepción hecha de las decisiones de carácter general o que implican opciones políticas, la duda subsiste en cuanto a la eficacia de dicho control. Por otra parte, está claro que, por falta de tiempo o medios, el Consejo estaba a menudo abocado a confiar toda una serie de decisiones a sus comités y grupos de trabajo compuestos por representantes de las administraciones nacionales, salvo en el caso de los ámbitos políticos sensibles o que son objeto de marcadas divergencias. Los comités gubernamentales ejercen a este nivel una influencia significativa. Queda la Comisión, institución política y técnica al mismo tiempo, que dispone de un derecho de propuesta y garantiza el orden del proceso decisorio, especialmente en el seno de la red de los comités y grupos de trabajo del Consejo. Pero también a este nivel, las materias consideradas menos importantes o

11. D. Sidjanski, «Le Comité économique et social et les acteurs sociaux», *Revista de Relações Internacionais*, n.º 2.

técnicas están confiadas a los funcionarios de la Comisión y sometidas a un procedimiento escrito acelerado. Por el contrario, las decisiones globales y cuestiones sensibles son tratadas al más alto nivel en el seno de la institución colegiada. Esta distinción, en ocasiones difusa, entre decisiones importantes o menos importantes, políticas o técnicas, pone de manifiesto sin embargo efectos continuos a lo largo de todo el proceso decisorio. ¿Se puede deducir, por tanto, que existe un gobierno de comités en la Comunidad?

¿Qué juicio se puede hacer del sistema comunitario por lo que respecta a una serie de decisiones menos importantes de orden técnico o sectorial? Efectivamente, las decisiones fundamentales, tales como la aprobación del Acta Única, la reforma de la política agrícola o las decisiones de política global corresponden a las altas instancias políticas de la Comisión, del Consejo, y del Consejo Europeo o del Parlamento Europeo. Lo mismo ocurre con las decisiones que fijan una nueva dirección, abordan nuevos ámbitos o impulsan el proceso de unión europea. Son ejemplos que ilustran el decisivo papel jugado por Delors, Mitterrand, Kohl o Thatcher, u otros líderes políticos que asumen la presidencia de los Consejos y de sus comités.

Su influencia y su impulso marcaron, tanto en la aprobación como en la puesta en práctica del Acta Única, la conclusión del espacio sin fronteras, el desarrollo de las políticas comunes, las negociaciones sobre la Unión Económica y Monetaria o la Unión Política. Así, en múltiples y diversificados ámbitos, donde el impulso y la voluntad política son esenciales, los comités son estructuras de apoyo que contribuyen a la preparación de los *dossiers* y a la formación de consensos sobre orientaciones claramente definidas. Su contribución es, no obstante, importante, porque la eficacia del sistema comunitario se basa menos en el poder de coacción que en el poder de impulsión, de coordinación o de sinergia de las fuerzas vivas. De ahí la necesidad de asociar estos comités a los diversos estadios del proceso decisorio. En este sentido, la acción comunitaria, confirmando una tendencia general, prefigura una nueva concepción del poder político comunitario. Esta evolución fue anunciada hace tiempo por Bertrand de Jouvenel en su definición de la política como suma o cúmulo de voluntades. Mi conclusión expresa en definitiva una dualidad: reconociendo la importancia de los comités en el proceso comunitario, excluye la hipótesis de un gobierno de comités, hipótesis tanto menos creíble cuando la Comunidad aborda una nueva fase dinámica tributaria de la voluntad y apoyo político, así como de la participación de las fuerzas políticas y sociales.

3. Participación informal

El proceso de integración implica una participación activa de numerosos círculos y redes de interesados bajo formas diversas en los planos comunitario, nacional y regional. A estos distintos niveles, o espacios de participación, les corresponden instituciones propias alrededor de las cuales se despliegan círculos más o menos densos de participantes socio-económicos: grupos de interés, empresas, agentes económicos, *lobbyistas*, expertos, investigadores y enseñantes que participan más o menos directamente en ese proceso en función del grado y la intensidad de sus intereses.

Además de los gobiernos nacionales o las autoridades regionales, los parlamentos nacionales, y sobre todo las administraciones nacionales y regionales, toman parte activa y continuada en los procesos de consulta y de decisión comunitarios. Todos los parlamentos tienen un órgano interno encargado de los asuntos europeos, bien sea una comisión, una subcomisión o una delegación como en el caso del Parlamento francés, pero su participación e influencia varían de un país a otro. En todos los parlamentos, estas comisiones ejercen el papel de correas de transmisión de las informaciones que circulan en los dos sentidos: instrumentos de contacto con las instituciones europeas, Comisión y Parlamento Europeo en particular, y con sus gobiernos y administraciones. Participan en la transposición de las directivas, en la revisión de los *dossiers* comunitarios y, en la mayoría de los casos, en la formulación de las resoluciones y posiciones en relación con la Comunidad. En el Reino Unido, mientras el parlamento examine una propuesta de la Comisión y no emita su resolución, el ministro representante del gobierno en el Consejo acostumbra a no dar su aprobación definitiva. La colaboración del Parlamento danés con el gobierno en el ámbito comunitario proviene de una vieja tradición. La comisión CEE es regularmente consultada sobre todas las cuestiones importantes que el gobierno negocia en el seno del Consejo. Si el gobierno se ve forzado a alejarse de la posición original que ha recibido la aprobación de la comisión CEE, debe consultar de nuevo a la comisión CEE antes de cualquier acuerdo definitivo en el Consejo de Ministros. Se somete regularmente a la comisión CEE una lista de las propuestas legislativas comunitarias acompañada de fichas de síntesis. El gobierno le dirige igualmente los *dossiers* que figuran en el orden del día del Consejo, que son discutidos con la comisión CEE y le transmite informes después de cada reunión del Consejo. Estas prácticas diversas han favorecido una estrecha colaboración entre el gobierno y la comisión CEE del Parlamento danés, que juega un papel activo, especialmente en la transposición de las directivas comunitarias.

El parlamento bicameral alemán presenta un rasgo original debido a

la mayor participación de los *Länder* tras la ratificación del Acta Única Europea. Por el propio hecho de las transferencias de poderes a la Comunidad Europea que tienden a restringir sus poderes y en virtud del reparto de las competencias en el Estado federal alemán, los *Länder* han participado de forma más estrecha en la formación de las decisiones políticas europeas. Se comprueba, efectivamente, que los poderes así transferidos en materia legislativa no son de la incumbencia principal de las dos Cámaras sino del gobierno federal que representa a Alemania en el Consejo de Ministros. El acuerdo logrado en este tema impone al gobierno federal la obligación de consultar al Bundesrat sobre todas las decisiones comunitarias que «sean de la competencia legislativa exclusiva de los *Länder* o afecten a sus intereses propios». El gobierno debe tener en cuenta las resoluciones del Bundesrat y, en caso de que se viese forzado a desecharlas por razones de fuerza mayor de política exterior, debe comunicar los motivos. En estas condiciones, los representantes de los *Länder* deben integrarse, a petición propia, en los trabajos de los comités consultivos del entorno de la Comisión y del Consejo. Es también importante recordar que, en su respuesta a las peticiones del Bundesrat, el gobierno federal se compromete a preservar y promover los principios federalistas y el principio de subsidiariedad en la Comunidad Europea. Además, el acuerdo tiene en cuenta la responsabilidad propia de los *Länder* en lo que se refiere a medidas de relanzamiento de la economía, a su responsabilidad principal en materia de educación y cultura, y confirma la complementariedad de las competencias comunitarias en las nuevas políticas de investigación, desarrollo y medio ambiente. En ámbitos que son de la competencia de los *Länder*, éstos han aprobado numerosas directivas. Así, en el marco de los programas «Erasmus» y «Comett», los *Länder* han desplegado una acción directa ante la Comisión en Bruselas, donde han abierto oficinas de información y enlace. El gobierno federal y los *Länder* han establecido una lista común de los comités y grupos de trabajo en los que los *Länder* pueden tener representación ante la Comisión y el Consejo en la medida en que sean tratados intereses esenciales. Los *Länder* buscan así, por diversos medios, compensar la extensión de las competencias del Estado federal debido al desarrollo de las competencias comunitarias. La concepción de los *Länder* está claramente expresada en la resolución del Bundesrat de 31-1-1986: «La Unión Europea debe tener una estructura federal. Debe garantizar la posición constitucional de los *Länder* de Alemania Federal, así como la diversidad tradicional y los derechos de las regiones como factor de garantía de un orden estatal europeo. El derecho de los municipios a administrarse ellos mismos debe

12. Acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* en ejecución del artículo 2 de la ley de 19 de diciembre de 1986 relativa al Acta Única Europea.

ser respetado. Las instancias centrales de decisión no deben recibir competencias más que en los sectores en los que la transferencia al nivel europeo sea absolutamente indispensable para la realización de la unión política y para problemas que no puedan ser solucionados de forma coherente y eficaz más que a nivel de la Comunidad, o de la Unión. Por otro lado, los Estados miembros y sus regiones deben seguir siendo competentes en los asuntos que les conciernen según el principio de subsidiariedad. Las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros o aun de sus regiones, deben ser delimitadas sin posibilidad de equívocos. Hay que tener en cuenta la estructura federal de algunos Estados miembros y hace falta, sobre todo, que la esfera fundamental de poder estatal soberano, atribuida a los *Länder* de Alemania Federal, les sea conservada con competencias claramente definidas. Debe serles reconocido, por otro lado, un amplio derecho de participación en las decisiones de la Unión de conformidad con su importancia en el interior de la estructura estatal de Alemania Federal.»

TERCERA PARTE

EL PORVENIR FEDERALISTA DE EUROPA

SÉPTIMA SECCIÓN

La era del federalismo

CAPÍTULO 16

GLOBALIZACIÓN *VERSUS* DIFERENCIACIÓN

1. La doble tensión

El mundo de la civilización tecnológica sufre una doble tensión: la atracción de la globalización bajo el efecto de la nueva revolución tecnológica y la fascinación por la singularidad cultural y nacional. Frente a la tendencia a la uniformización y a la imitación de un modelo común, se manifiesta la voluntad de distinguirse por el legado histórico y la identidad nacional o regional. Frente a la masa y al gigantismo se alzan los valores, la calidad y la belleza del detalle, de la miniatura (*small is beautiful*). Frente a la integración de la Europa del Oeste que respeta las diversidades nacionales y regionales se amplifica la fragmentación del bloque de la Europa del Este bajo la presión de los nacionalismos intolerantes y potentes tendencias, opuestas o convergentes, algunas de las cuales sostienen las uniones multinacionales, haciéndolas otras estallar. Estos movimientos que sacuden el orden internacional establecido tras la segunda guerra mundial imponen un dilema inevitable: fortalecer las uniones en formación, crear nuevas instituciones que puedan servir de pilares a una ONU revitalizada, o asistir a la «balcanización», al retorno masivo de los Estados-nación, e incluso a la proliferación de microEstados o Estados-etnias. Estas enfermedades infantiles amenazan con reactivar las rivalidades nacionales y los irredentismos étnicos en Europa occidental. Limitados por ahora a algunas regiones periféricas tales como Irlanda del Norte, el País Vasco y Córcega, estos movimientos podrían cobrar una amplitud insospechada o despertar las ambiciones de grandeza nacional. Ciertamente, a diferencia del proceso de disolución y fragmentación que se desarrolla en el Este en un vacío político y sin tener en cuenta los intercambios económicos, estos movimientos independentistas y tentaciones nacionalistas se insertan en una estructura comunitaria que une a

las naciones y las regiones sin destruirlas. Además, estos arranques corresponden más a una necesidad de reordenación o de nuevos repartos de poderes a diversos niveles en el seno de la Comunidad Europea que a la desenfrenada voluntad de independencia. Más aún cuando las naciones y regiones viven en una asociación libremente aceptada sostenida por un tejido de interdependencia económica y social que no puede ser destruido sin provocar graves crisis. Esta lectura positivista y racional de la realidad comunitaria no toma en suficiente consideración la hipótesis, sin duda alguna marginal sin ser por ello despreciable, de la fuerza irracional pero potente y amenazante de los nacionalismos renacientes.

En septiembre de 1990, el presidente Richard von Weizsäcker lanzó una advertencia clara en la inauguración del 41.º curso académico del Colegio de Europa: el inevitable desarrollo cosmopolita e igualitario de la civilización y la tecnología, junto con la creciente movilidad, hace surgir por todas partes el deseo de proteger la cultura autóctona regional, así como la identidad histórica y nacional. Sin embargo, según el presidente de la RFA, ese deseo legítimo no debe tomar la forma del nacionalismo y de la política de fuerza. Por el contrario, Europa en su conjunto debe convertirse en una comunidad regida por las reglas normativas tal y como éstas fueron proyectadas por Emmanuel Kant y después instituidas por los Tratados de Roma y sugeridas por el Acta Final de Helsinki: una comunidad que, por primera vez, está al alcance de todos los europeístas. En la gran tarea que les espera, los europeístas pueden tener éxito pero también pueden fracasar. Esta tarea exige no sólo una visión a largo plazo sino también una acción inmediata. Porque la libertad nuevamente conquistada en algunas partes de Europa puede caminar en direcciones opuestas: hacia la cooperación internacional, hacia la Unión o, al contrario, hacia una nueva inestabilidad. La historia europea ha demostrado más de una vez cómo con el desmoronamiento de una estabilidad impuesta por una potencia dominante, ésta puede ser reemplazada por una inestabilidad territorial: en efecto, un movimiento de liberación heroico puede abrir la puerta a los peligrosos particularismos y finalmente al caos. Es el sentido del ya conocido concepto de «balcanización». El presidente Von Weizsäcker nos recuerda que estamos enfrentados a un claro dilema: unir Europa o volver a caer en las viejas y latentes divisiones entre Estados y grupos nacionales.¹

¿Qué método se puede proponer ante las conmociones que han sacudido el confort del orden establecido? Sin duda alguna, éste no puede ser sino un enfoque flexible, abierto a la complejidad de la realidad y los valores de sociedades europeas basadas en el ser humano y su completo

1. Discurso inaugural pronunciado por el presidente Richard von Weizsäcker en la ceremonia de inauguración del 41.º curso académico del Colegio de Europa, el 24 de septiembre de 1990, *Collège d'Europe, Information*, diciembre de 1990, pp. 9-10.

desarrollo en comunidades de dimensiones variables; un método progresivo, respetuoso con los valores fundamentales y la diversidad. Es, sin duda, el método federalista. Gracias a este enfoque, parece posible conciliar las dos corrientes opuestas sin destruirlas: un desarrollo basado en la división del trabajo acentuada por el impacto de la alta tecnología; el otro, surgido de la fuerza de atracción de las comunidades por similitud y movido por la voluntad de afirmar la originalidad cultural y la adscripción nacional o local.

2. Factores de cambio y de regionalización

Según W. W. Rostow, cuatro factores principales provocan o aceleran los cambios a escala mundial: la nueva revolución tecnológica, la emergencia de países recientemente industrializados, la amenaza sobre el medio ambiente y el fin del conflicto Este-Oeste.²

Estos factores contribuyen a la globalización, concepto que recoge una serie de fenómenos concomitantes y se manifiesta en forma de diversas realizaciones: mercados financieros mundiales, redes de empresas mundiales, nuevas tecnologías de información y comunicación, intercambios de productos industriales, de servicios y de materias primas. La integración de los mercados de la electrónica y de otros sectores de alta calidad tecnológica provoca movimientos transnacionales que, por diversas cuestiones, tienden a erosionar el poder de los Estados. En diferentes grados, esos fenómenos globales debilitan la influencia de los Estados sobre el comportamiento de otros grandes actores que teóricamente le corresponden controlar. Empujan las fronteras de las decisiones hasta el nivel mundial. Y así consta en un documento de la OCDE.³ Los desarrollos que Rostow considera revolucionarios ayudan a acelerar los movimientos de integración regional. Tanto más cuando coinciden con la necesidad de organizar en el escalón regional la respuesta a la amenaza que pesa sobre el medio ambiente y fortalecer la capacidad competitiva poniendo en común los recursos de una región; o de coordinar las ayudas a los países en desarrollo y a los países de la Europa del Este.

3. Un mundo multipolar

La globalización de la que Estados Unidos fue motor central se ha convertido en multipolar tras el surgimiento de nuevos polos de creci-

2. W. W. Rostow, «The coming Age of Regionalism», *Encounter*, junio de 1990, pp. 3-7.
3. Centre de développement de l'OCDE, *Programme de recherche 1990-1992*, p. 27.

miento tales como la Comunidad Europea y Japón, en torno a los cuales se forman círculos de cooperación. La interacción de los grandes polos de la alta tecnología y la competencia de Estados Unidos y Japón han acelerado el proceso de integración en el seno de la Comunidad Europea. El objetivo de 1993 incitó a los agentes económicos y a los gobiernos, en el interior y en el exterior de la Comunidad, a adaptar sus estrategias a esta nueva dimensión del mercado único. La perspectiva de 1993 tampoco es ajena a la creación de una asociación continental que engloba a Estados Unidos, Canadá y México. Ese proceso de arrastre mutuo bajo la presión de la competencia ilustra un caso de aplicación del *efecto de engranaje* en el plano mundial.

Superado por arriba en razón de la globalización, el Estado nacional es simultáneamente desbordado por abajo en la medida en que se ve invadido por un movimiento de regionalización interior. La emergencia de las regiones en el interior de la Comunidad Europea y en algunos de sus Estados miembros obra a favor de una mayor diversificación. Da lugar a la puesta a punto de los escalones intermedios, ya sea entre los Estados y la Comunidad o entre los ciudadanos, sus municipios y las autoridades centrales. Las nuevas estructuras socioeconómicas y políticas contribuyen así a acrecentar la diversidad y la complejidad de las sociedades más avanzadas. Esta tendencia se apoya a la vez en la eficacia de las redes de comunicación y en la propagación de los microordenadores. Está igualmente sostenida por la evolución de las nuevas tecnologías de producción que, en contraste con la producción en masa, permiten una flexibilidad creciente y una rápida adaptación a los mercados diferenciados en los planos regional y local. Así, las nuevas tecnologías son a la vez creadoras de un espacio global y portadoras de promesas de una rica diversidad.

En un mundo en mutación, la brusca desaparición de una superpotencia que simbolizaba la mayor concentración de poder de la historia demuestra la fragilidad de las fortalezas edificadas sobre estructuras rígidas con vocación totalitaria. Además, fue la voluntad de emprender la revolución tecnológica la que, entre otras cuestiones, motivó las reformas de Gorbachev, cuyos imprevisibles efectos de desbordamiento condujeron a la fragmentación del Imperio soviético y del Bloque del Este. El hundimiento, tan inesperado como rápido, de las potencias basadas en el monopolio político y el dirigismo económico es una prueba de la irreducible incompatibilidad entre, por una parte, la revolución tecnológica y las aspiraciones de libertad, y por otra, los sistemas de dominación centralizados. El rechazo al dirigismo totalitario ha suscitado reacciones extremas y movimientos nacionalistas en ocasiones violentos. Así, tras haber superado la amenaza de una dominación totalitaria, el mundo vive con el temor a la propagación de conflictos entre naciones y entre etnias. Esta tendencia a la desagregación y a la reactivación de los conflictos dentro

de las naciones y de las violencias interétnicas contrasta con la tendencia a la globalización y a la interdependencia.

En el contexto del nuevo desorden internacional, la única superpotencia que subsiste no tiene la voluntad y menos aún la capacidad de imponer un nuevo orden internacional a este magma de 170 Estados nacionales. La dispersión de los poderes en el seno de la comunidad internacional hace cada vez menos realizable la dominación por parte de un solo país, aunque éste fuera una superpotencia. De ahí el inevitable recurso a la cooperación y a la regionalización. Las cooperaciones y uniones regionales son pilares de la comunidad internacional. La emergencia de una multiplicidad de niveles diferentes tiene relación con cierta aplicación del principio de subsidiariedad. A cada nivel deberían corresponderle las funciones y poderes para cuyo ejercicio sea más apto. Es la vía que propone el federalismo.

CAPÍTULO 17

LA ACTUALIDAD DEL FEDERALISMO

1. Del federalismo proudhoniano a las tendencias actuales

La profecía de Proudhon está a punto de realizarse en su vertiente positiva: «El siglo xx abrirá la era de los federalismos, o la humanidad reiniciará un purgatorio de mil años.»¹

El siglo xx se introdujo en la vía del federalismo internacional tras algunas experiencias superadas por el federalismo en el plano nacional —Estados Unidos de América, Confederación Helvética—. Las múltiples organizaciones internacionales y regionales y el avance que representa la Comunidad Europea están ahí para dar testimonio del vigor y amplitud de esta evolución. Basado en la libertad y el respeto a la persona, en la autonomía de las colectividades y su participación, en la capacidad de adaptación y en un enfoque abierto, el federalismo participa menos de un sistema o de un modelo que de un método, de un espíritu e instituciones diversificadas que forman su soporte. Mientras el federalismo se fundamenta necesariamente en los principios democráticos, una comunidad democrática puede no obstante dotarse de una organización centralizada, no federativa. Sin embargo, tanto la necesidad de las pequeñas y medianas comunidades de integrarse en configuraciones más vastas, como la complejidad de las sociedades modernas y la expansión de la ciencia, la tecnología y la economía, parecen anunciar un inesperado desarrollo del federalismo. Estamos en las antípodas de la definición del Littré de 1865^{*} que Denis de Rougemont gustaba evocar: «*Federalismo* s.m. Neologismo. Sistema, doctrina del gobierno federativo. El federalismo era una de las formas políticas empleadas por los salvajes, Châteaub. América, gobierno. Durante la Revolución, proyecto atribuido a los girondinos de romper la unidad nacional y transformar Francia en una federación de pequeños

Estados. Entre los jacobinos se esgrimió la cuestión del federalismo, y se alzaron mil furores contra los girondinos, Thiers, Hist. de la Révol. Conv. Nat., ch. I.» Ahora bien, paradójicamente, el federalismo aparece como una forma de gobierno de futuro. Los franceses vivieron mucho tiempo en el miedo al federalismo, percibido a menudo como amenaza de fragmentación de la República, una e indivisible. Es el temor ante el posible debilitamiento del poder central en un país muy marcado por el peso del sistema unitario, precisamente por su diversidad: diversidad geográfica y cultural, nueve lenguas y más de 400 clases de quesos.

A contracorriente de las ideas centralizadoras, Francia tuvo su profeta del federalismo. Con dos años de adelanto sobre el Littré, Proudhon publica, en 1863, *Du principe fédératif*, que es, junto con los escritos de los federalistas americanos, una de las obras clave del pensamiento federalista. Según Proudhon, la ciencia constitucional se resume en tres propuestas: «1.º Formar grupos medianos, respectivamente soberanos, y unirlos por un pacto de federación; 2.º Organizar en cada Estado federado el gobierno resultante de la ley de separación de órganos —quiero decir: separar en el poder todo lo separable, definir todo lo definible, distribuir entre órganos o funcionarios diferentes todo lo que haya sido separado y definido; no dejar nada en la indivisión; rodear a la administración pública de todas las condiciones de publicidad y control—; 3.º En lugar de absorber a los Estados federados o autoridades provinciales y municipales en una autoridad central, reducir las atribuciones de éstas a un simple papel de iniciativa general, de garantía mutua y de vigilancia, cuyos decretos no son ejecutados sino en el sentido de los gobiernos confederados y por parte de agentes a sus órdenes...» Algunas líneas más abajo precisa su idea del reparto de los poderes: «no es únicamente entre siete u ocho electos, surgidos de una mayoría parlamentaria, y criticados por una minoría opuesta como debe ser compartido el gobierno de un país, sino entre las provincias y municipios: a falta de lo cual la vida política abandona los extremos por el centro, y el marasmo se adueña de la nación convertida en hidrocefala».

Para Proudhon, el principio federal es de alcance universal: «El sistema federativo es aplicable a todas las naciones y en todas las épocas, porque la humanidad es progresiva en todas sus generaciones y en todas las razas, y porque la política de federación, que es la política de progreso por excelencia, consiste en tratar a cada población, en el momento que se indique, siguiendo un régimen de autoridad y centralización decreciente, correspondiente al estado de los caracteres y costumbres.»² Su visión de Europa es de una sorprendente actualidad. «Así, al revés de lo que ocurre en otros gobiernos, la idea de una confederación universal es contradic-

1. P.-J. Proudhon, *Du principe fédératif*, París, Éditions Bossard, 1921, pp. 155-156.

* *Diccionario de la lengua francesa* realizado por Émile Littré en 1865. (N. del t.)

2. Proudhon, *op. cit.*, pp. 121-123; el pasaje siguiente se encuentra en las pp. 129-130.

toria. En ello se manifiesta una vez más la superioridad moral del sistema federativo sobre el sistema unitario, sometido a todos los inconvenientes y a todos los vicios de lo indefinido, de lo ilimitado, de lo absoluto, de lo ideal. Europa sería muy grande para una sola confederación: no podría formar más que una confederación de confederaciones. Es por esta idea por lo que yo indicaba, en mi última publicación, que el primer paso que se deberá dar en la reforma del derecho público europeo es el del restablecimiento de las confederaciones italiana, griega, batava, escandinava y danubiana, como preludio de la descentralización de los grandes Estados, y como consecuencia, el desarme general. Entonces toda nacionalidad volvería a la libertad; luego se realizaría la idea del equilibrio europeo previsto por todos los publicistas y hombres de Estado, pero imposible de obtener con grandes potencias de constitución unitaria.» Es el anuncio de una Europa de las regiones en el seno de una federación de las federaciones. Con la perspectiva del tiempo y como consecuencia del hundimiento comunista, Proudhon se ha tomado la revancha sobre Marx.

Para Francia, Proudhon proponía unir sus diversas nacionalidades con un lazo federal respetando su autonomía y originalidad. Hoy, la propia evolución de la Francia tradicionalmente centralizadora se adhiere a la potente corriente actual de descentralización, de regionalización y del federalismo: en el interior, la autonomía de las regiones, intentada sin éxito por De Gaulle en 1969, despegará con el presidente Mitterrand a principios de los ochenta; en el exterior, la construcción de la Comunidad Europea surgida de la iniciativa francesa Schuman-Monnet, y después seguida no sin alguna ambigüedad por el general De Gaulle, fue relanzada con vigor por el presidente Mitterrand. Paradójicamente, ¡es el país del centralismo y de la soberanía una e indivisible el que ha contribuido ampliamente al lanzamiento y desarrollo de la Unión Europea! El federalismo inscrito en los hechos se impone como necesidad apremiante.

Esta forma de gobierno ha sido probada en organizaciones de grandes y complejas uniones tales como los Estados Unidos de América y la India o en conjuntos multinacionales como la Confederación Helvética. Por el contrario, el «federalismo centralizado» que no tenía de federalismo más que la forma exterior ha llevado al fracaso tanto en la ex Unión Soviética como en la ex Yugoslavia. Estos dos Estados comunistas multinacionales han estallado bajo la presión de los nacionalismos virulentos. El proceso de desintegración de las comunidades multinacionales, lejos de haber finalizado, amenaza con transformarse en guerras interétnicas. Es una búsqueda, a veces violenta, de nuevas formas de cooperación multinacionales. Como en la Unión Soviética, el proceso de transición a la democracia efectiva y al federalismo real se anuncia difícil en los países que han vivido mucho tiempo en la tenaza comunista. Paralelamente, América Latina, en plena crisis económica, está retornando a la práctica democrá-

tica y a una mayor autonomía de los Estados miembros, de los Estados federales como Venezuela, Argentina y Brasil. El movimiento de descentralización, de regionalización, se inscribe en una vasta corriente federativa que, bajo formas diversas y en diferentes condiciones, se desencadena en el mundo. El éxito de algunas viejas experiencias, de los Estados Unidos de América o de la Confederación Helvética, no es ajeno a ello. Pero es sobre todo la originalidad de la experiencia en pleno desarrollo, la dinámica y la promesa de una federación a escala europea las que forman a la vez el punto de referencia y el polo de atracción en la actualidad. Está a punto de nacer una nueva dinámica federalista que, sobrepasando los límites de la organización gubernamental, encarama a su estela las prácticas de organización de la vida social. La revolución federalista ha comenzado.

El federalismo forma parte de la cultura europea y se basa en su unidad y diversidad. Los principios del federalismo que postulan un hombre libre y responsable se confirman progresivamente tanto en la construcción de la Europa unida, en la Europa de las regiones, como en la organización de las empresas, en la programación de la investigación y en la utilización de los microordenadores. Estas tendencias y signos diversificados, pero emparentados y convergentes, que se confirman en la transformación interna de más de un país centralizado, se desarrollan en particular en el seno de la Comunidad Europea, motor principal de la unión de Europa. Con el proceso de conversión y transición a la democracia de los países de régimen autoritario, dictaduras militares o regímenes socialistas que formaban una constelación en torno a la URSS, el recorrido hacia la Unión Europea constituye el cambio histórico más señalado desde el final de la última guerra mundial.

La oposición a la Unión Europea y a la puesta en común y ejercicio de algunos poderes no es cuestión del presente. En 1948, en el Congreso de La Haya, los defensores del enfoque federalista tropezaron con la resistencia de los partidarios de la tesis «unionista» o de la cooperación intergubernamental, defendida por los ingleses y, salvo excepciones, contra la mayoría de los continentales. En este sentido, la señora Thatcher no hizo sino reflejar la actitud británica que la adhesión a la Comunidad Europea parecía haber relegado al olvido. Esta actitud se oponía al pensamiento mayoritario que expresaba la «troika» franco-germano-comunitaria, Mitterrand-Kohl-Delors, al buscar promover la Unión federal de Europa.

En su defensa de la Europa de las Patrias, tan querida por De Gaulle, la señora Thatcher combatió a la vez a la Unión Económica y Monetaria, a la Carta Social y al poder centralizador y burocrático de la Comisión. Y lo hizo en nombre de la soberanía británica, de su concepción liberal y antiestatal. En suma, se opone a una Comunidad que, según su estima-

ción, tendería a evolucionar hacia una federación europea. Por esta razón, retoma la tesis tradicional del gobierno británico contra el proyecto Briand (1929) o la de los participantes británicos en el Congreso de La Haya (1948) que, como «unionistas», se opusieron a los federalistas europeos representados principalmente por Denis de Rougemont y Henri Brugmans. Pero con una diferencia fundamental: hoy, el Reino Unido es miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea que, tras el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, acentúa su marcha hacia la federación europea. El Acta Única crea un espacio sin fronteras expuesto a la competencia, y escoltado por una serie de políticas correctivas de ayuda a las regiones menos desarrolladas, o políticas promocionales en materia de investigación e industria. Las «cuatro libertades» —libre circulación de bienes, de personas, de servicios y de capitales— que responden a los más queridos deseos de la señora Thatcher explican su aceptación del Acta Única que, además, fija otros objetivos y obligaciones: la Unión Económica y Monetaria, la política social, la cooperación política en materia de relaciones exteriores y de seguridad forman parte de una concepción de conjunto que conduce progresivamente hacia una federación europea. Estos desarrollos exigen —como lo muestran los ejemplos de Estados Unidos o de Suiza— un mínimo de poder central y medios administrativos. Sin duda alguna, en cierta medida la señora Thatcher ha rendido un evidente servicio criticando las veleidades a veces excesivas de la reglamentación comunitaria. Pero en ese mismo impulso, ha confundido la defensa de la identidad nacional y la oposición a la unión federal. Ha frenado peligrosamente y con vigor la marcha hacia una Comunidad Federal Europea en el mismo momento en que los explosivos y prometedores cambios en Europa del Este demandan una acción común, apoyándose en una Comunidad sólida. Su perseverancia en la «oposición dogmática» ha provocado riñas en el seno del partido conservador y ha contribuido a su salida del gobierno. Su actitud no ha sido ajena al punto de inflexión europeo tomado por el congreso del partido laborista. A pesar de su resistencia y sus críticas, el fortalecimiento de la Comunidad Europea ha sido considerado por un número creciente de sus propios correligionarios, como una necesidad que se deberá cubrir en cierto plazo, sino de forma inmediata.

Las exigencias económicas y sociales, la competencia internacional y la brusca transformación de los países socialistas y de las relaciones de fuerzas en el mundo, todo ello requiere el fortalecimiento del polo de atracción comunitario, núcleo sólido y central de la unión y nueva configuración de toda Europa. Estos argumentos se imponen con tanto más vigor cuanto que el argumento de la identidad nacional hace su aparición. En efecto, son raros quienes todavía hoy sostienen la idea, o se amparan en la idea, según la cual la Unión Europea acabaría con la identidad

nacional. La Unión en la diversidad. Éste es el principio que anima el proceso en formación de la Comunidad Europea a semejanza de la experiencia vivida por los cantones suizos. La Unión salvaguarda las identidades nacionales de Francia o Alemania, de Holanda o Portugal. De la misma forma que en Bélgica, donde la identidad nacional estaba amenazada desde el interior por el conflicto entre flamencos y valones, la Unión Europea ha contribuido al mantenimiento de la unión nacional.³ Tanto más cuando la orientación del Acta Única y el porvenir de la Comunidad Europea dan muestra de una lenta progresión hacia formas federales. Ahora bien, la gestión colectiva de las parcelas de soberanía que los Estados miembros no tienen ya capacidad para ejercer separadamente, no solamente no ensombrece sus identidades nacionales sino que, al contrario, parece estimular la eclosión de la dinámica regional. Las regiones tienden a afirmarse en el marco nacional y europeo, de la misma forma que las identidades nacionales perfilan sus diversidades en el seno de la Comunidad Europea. Pese a algunas veleidades centralizadoras y uniformizadoras que se manifestaron al comienzo del proceso de integración, la descentralización y el papel de los Estados, así como el de las regiones, se imponen de modo irresistible en la Comunidad Europea. Por convicción o por necesidad, los principales dirigentes y actores sobre la escena europea se inspiran en los principios del federalismo y recurren a métodos que le son propios. La mayoría practica el federalismo como Jourdain, famoso personaje de Molière, escribe en prosa. Tengo la convicción de que los principios, la mentalidad y el método del federalismo responden de la mejor forma posible a la complejidad de las sociedades europeas, e incluso de las sociedades humanas y a sus necesidades de desarrollo.

2. Federación europea, punto de encuentro de Denis de Rougemont y Jean Monnet⁴

Se tiene la costumbre de enfrentar al federalista con el funcionalista: a Denis de Rougemont, para quien la unidad de la cultura europea forma el fundamento de la federación europea, con Jean Monnet, que intenta construir la Unión, sector por sector, del carbón y el acero a la economía

3. Jacques Zeegers, «Mais l'Europe ça peut être naturel sans douleur... et fortifiant! Demandez aux Belges», *Le temps stratégique*, «La Suisse à pieds joints dans l'Europe», noviembre de 1989, pp. 73-80. «Dans certains pays, il est des citoyens pour craindre de perdre leur identité dans l'Europe. Les Belges pensent au contraire que l'Europe parce qu'elle les a projetés hors de leurs frontières, les a incités à dépasser un régionalisme dont les limites sont évidentes, les aide à mieux définir leur identité. Certes, l'évolution politique interne du pays a renforcé les particularismes et beaucoup de gens, désormais, se sentent plus flamands ou wallons que belges. N'empêche, dans le grand mélange européen, les uns et les autres prennent conscience de leur originalité et surtout de la richesse de leur situation» (p. 78).

4. Cf. mi «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché Commun*, n.º 341, noviembre de 1990.

en su conjunto con el fin de llegar a la Unión Política. Pero a través de esta oposición artificial se trasluce la similitud de objetivos que se pueden esperar, la federación europea o los Estados Unidos de Europa. En su obra del mismo título, Jean Monnet se refiere a algunas iniciativas: la CEECA «señala la dirección en la que la futura Europa deberá buscar su camino hacia una *Comunidad Federal* pacífica más vasta, más próspera, en el seno de la cual las naciones europeas pondrán en común sus recursos y capacidades y podrán de este modo, en *libertad y diversidad*, vivir al ritmo del mundo moderno». ⁵ Uno de los principios fundamentales del federalismo está claramente expresado en ese texto, no bajo la forma de un concepto sino en su sentido práctico. La Comunidad Federal garantiza a la vez la dimensión indispensable en el mundo moderno por la puesta en común de los recursos y la diversidad de las naciones con su libertad. Esta idea central se encuentra más tarde: «Lo que finalmente es un juego es la conciliación entre los derechos que conservan los Estados y un mercado común en el que se sitúan sus producciones e intercambios. Y este problema fundamental se planteará en cualquier estructura europea, que no sería la constitución de un Estado unitario y centralizado: si Europa se dirige a la creación de esa *federación* de la que la Comunidad del Carbón y del Acero, según la declaración del 9 de mayo de 1950 del Gobierno francés, debe ser la primera etapa, la experiencia concreta que hemos instituido habrá preparado de antemano las soluciones a los problemas más difíciles que suscitaría una estructura *federal*.»

Según Jean Monnet, el problema del equilibrio federativo entre poder común y autonomía de los Estados miembros conoce ya un principio de solución. «El nacimiento de la Comunidad ha demostrado que las instituciones federales pueden unir efectivamente a los Estados altamente desarrollados del siglo xx... Una Europa federada es indispensable para la seguridad y la paz del mundo libre.» Esta finalidad se encuentra también en la declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950: «La puesta en común de las producciones de carbón y acero garantizará de inmediato el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la *Federación Europea*, y cambiará el destino de esas regiones largo tiempo abocadas a la fabricación de armas de guerra de las que han sido víctimas constantes... Con la puesta en común de producciones básicas y la institución de una nueva Alta Autoridad, cuyas decisiones serán vinculantes para Francia, Alemania y los países que se adhieran al tratado, esta propuesta pondrá las primeras bases concretas de una *Federación Europea*, indispensable para preservar la paz.»

La diferencia que distingue a los dos grandes europeístas no reside en

5. Jean Monnet, *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, París, Robert Laffont, 1955, p. 17. La cursiva es mía. Los siguientes extractos figuran en las pp. 110, 127-129, 148-149.

los objetivos sino en la forma de conseguirlos. Denis de Rougemont desea un salto cualitativo con la creación de una Europa Federal; mientras que Jean Monnet, visionario y federalista, pero también hombre de acción pragmático, evalúa los obstáculos reales de ese enfoque global e inmediato. De acuerdo con Robert Schuman, propone una actuación progresiva, por etapas y por sectores. Esta experiencia limitada se basa en dos sectores clave que constituirían, en la época, las principales palancas de la reconstrucción de la economía europea. Además, esos dos sectores se corresponden con los recursos de que disponen las dos potencias ex enemigas, el coque alemán y el mineral francés, indispensables los dos para la producción de acero. De ahí surgió la iniciativa de Jean Monnet que apuntaba a la supresión de las fronteras con el fin de reconstituir la cuenca económica natural en esa región franco-alemana. Después, las técnicas de producción del acero fueron modificadas por la utilización del petróleo, pero la solidaridad de hecho edificada sobre los dos sectores iniciales sobrevivió.

El éxito de esta primera experiencia común es la base de su estrategia: por la demostración de su eficacia, debía arrastrar a otros sectores y así, multiplicando las redes de solidaridades y de las instituciones, poner los fundamentos de la Federación Europea. En el fondo, Jean Monnet está próximo a Denis de Rougemont, del que se distancia en los medios que se deben poner en práctica y a su escalonamiento en el tiempo. Su método no se basa en una programación abstracta sino en una evaluación concreta de las posibilidades para la progresiva realización de una Federación Europea. Una segunda distinción es la referida al contenido de dicha Federación. Mientras Denis de Rougemont establece los principios del federalismo y define las grandes orientaciones de la Federación a la luz de las experiencias suiza y norteamericana, Jean Monnet se interesa por la acción concreta que, inscribiéndose en el boceto federalista, se orienta en la buena dirección. Las dos actitudes, por lo demás complementarias, pueden explicarse así: el hombre de letras que se deja conducir por su pensamiento y su pluma por un lado, y el hombre de acción que actúa impulsado por sus concepciones concretas y por la demostración de su eficacia.

Pese a la convergencia en cuanto al objetivo final, Jean Monnet se mostró prudente con respecto a la *Europa de las Regiones*, tan querida para Denis de Rougemont. Quizá pensaba que en una Comunidad Europea todavía frágil, las fuerzas centrífugas de las regiones y de las naciones podían frenar, e incluso impedir la Unión. Por el contrario, Denis de Rougemont apostaba con entusiasmo por las regiones y contra los Estados-nación. Sin duda alguna, para hacer llegar el mensaje acentúa y exagera la importancia de la región, en tanto que el Estado-nación se convierte en el obstáculo principal para la Federación Europea. Este enfoque, algo maniqueo, responde más a una voluntad de vencer ese

obstáculo que a una concepción de fondo. Es más un medio de lucha que la fiel traducción del pensamiento federalista complejo y creativo que fue Denis de Rougemont. La región es una realidad viva, un nuevo espacio de actividad y participación que se desarrolla en el interior de los Estados y se integra en el complejo europeo. Cualquier actividad, cualquier función, cualquier realidad debe poder encontrar su libre expresión en las estructuras y procesos federativos. Contrariamente a la idea según la cual el Estado-nación constituiría el enemigo que se ha de destruir, Denis de Rougemont admitió de mala gana que el Estado y la nación forman uno de los niveles del edificio federal. Por otra parte, según sus propios principios federalistas, el federalismo es constructivo y no destructivo, y se funda sobre las realidades existentes. En tal caso, el Estado y la nación existen, luego hay que aceptarlos aunque sea a pesar nuestro. Consecuentemente, en sus conferencias y escritos de comienzos de los años ochenta, como en las discusiones con sus colaboradores, adopta una nueva postura: «No propongo destruirlos, es imposible. Propongo superarlos, por arriba y por abajo a la vez, y esto se ha convertido posible en el siglo xx. Superar el Estado-nación por arriba significa *Federación* continental, y por abajo significa *Regiones*.» La Europa de las Regiones es una Europa federal, uno de cuyos fundamentos dinámicos es la región. Su propia idea de un Senado Europeo de las Regiones busca garantizar una participación más directa, especialmente de los *Länder* alemanes o de las Comunidades Autónomas españolas, en el seno de la Comunidad Federal. Es en el interior de esta Comunidad Federal Europea en donde están llamados a articularse los diversos y múltiples espacios de participación: región, Estado, Federación Europea. Así, los pensamientos, las ideas fundamentales de estos dos grandes europeos, liberados de la presión de la coyuntura política y de la oportunidad táctica, se acercan y se unen a semejanza de dos potentes corrientes de pensamiento que, por su conjunción, forman y animan el potente impulso hacia la Federación Europea.

«Si tuviera que volver a empezar, empezaría por la cultura.» Constatación citada a menudo, atribuida a Jean Monnet pero cuyo origen no he podido encontrar, confirma su acercamiento a Denis de Rougemont, para el que la unidad de la cultura europea forma la base de la unión federal. Por diferentes caminos, sus pensamientos encarnan el principio federalista de unión en la diversidad. Reflejan esa íntima correspondencia entre pluralismo cultural y federalismo. Siendo una *cultura pluralista* la base de la unidad europea, no se puede fundar sobre ella más que una *unión federal*. Efectivamente, ello garantiza el completo desarrollo de las potencialidades diferenciadas sobre un fondo cultural común y en un conjunto con forma federativa.

3. De los principios del federalismo según Denis de Rougemont

El federalismo es a la vez una idea, una actitud ante los demás y la sociedad, y un método, una aproximación a la realidad, un estilo de organización social. No es un modelo estereotipado que se pueda trasplantar a sociedades diferentes sino una búsqueda continua de soluciones, estructuras, de procesos adecuados que se apoya en algunos principios básicos. Es también un método vivo que actúa a menudo por ajustes progresivos en el respeto a las funciones y organismos existentes.

A lo largo del sinuoso recorrido de la historia se percibe una tendencia a la ampliación de la esfera de la libertad, hacia el reconocimiento de las personas y las comunidades y hacia la constitución de nuevas y más amplias uniones. Para mostrar una imagen simplificada del proceso federativo tomé de Hegel, en mi tesis de 1954,⁶ el esquema de la evolución de la idea del derecho, esquema sin duda simplificador en extremo pero útil para la lectura general del fundamento histórico de la democracia y del federalismo. El hilo conductor a lo largo del tiempo es el grado de reconocimiento de la cualidad de persona. Durante el período del Imperio oriental, sólo el tirano tiene la cualidad de persona dotada de voluntad libre. El derecho emana de esta única persona, los demás son sus objetos o instrumentos, la comunidad responde a la noción de posesión y muestra el ejemplo de la esfera más reducida de la cualidad de persona. En el mundo griego, la cualidad de persona está conferida a un número mayor de individuos: se practica el reconocimiento entre griegos, los demás forman parte de la esfera de los objetos o de los instrumentos. Sin embargo, la escuela estoicista abre una brecha afirmando la igualdad entre hombres libres y esclavos, y propagando la noción de género humano. Pero el principio dominante sigue siendo el reconocimiento entre griegos. El mundo romano mantiene la relación sujeto-objeto, dueño-esclavo, ampliando la base por la asimilación de algunos bárbaros. La comunidad se basa en la distinción entre *ius civile*, que rige las relaciones entre romanos e *ius gentium*, que garantiza las relaciones entre los romanos y los pueblos subordinados. La comunidad se edifica sobre el *principio de dominación*. Con el advenimiento del cristianismo se generaliza progresivamente y se impone como principio fundamental el reconocimiento de la persona. Ese principio del reconocimiento de las personas, pero también de las comunidades de personas, es el fundamento de la libertad, de la democracia y del federalismo.

Por un camino diferente, Denis de Rougemont llega a la misma conclusión: la nueva noción de *persona*, definida durante el Concilio de

6. *Fédéralisme amphictyonique*, Lausana, F. Rouge et Cie., Librairie de l'Université, 1956, pp. 5-6. Releyendo a Proudhon encontré una referencia a la «Amphictyonie grecque» en la página 124 de la citada obra.

Nicea, es la aportación esencial del cristianismo.⁷ Los antiguos griegos habían extraído las nociones del ser distinto, es decir, del individuo. Por su parte, los romanos habían forjado el concepto de ciudadano. Pero tanto el individuo como el ciudadano romano evolucionaban en un mundo cerrado en el que, en tanto que sujetos, se oponían a los bárbaros y a los esclavos que constituían objetos. Sus relaciones se caracterizaban por una fundamental desigualdad. Frente a esta concepción restrictiva, el cristianismo libera a través de la conversión o la revolución individual a todo ser, noble o esclavo. Introduce el pleno reconocimiento de la persona, del otro, y lo extiende a todo ser humano considerado en su propia dignidad. El hombre libre y responsable, encaminado hacia el cumplimiento de su finalidad, es reconocido como tal en el seno de una comunidad dentro de la cual está llamado a alcanzar su plenitud. Sobre este mismo fundamento se edificarán las nociones de pareja, de familia y del federalismo tal y como las concibe Denis de Rougemont.

En un esfuerzo de clarificación y de conceptualización —trámite ajeno al enfoque pragmático de Jean Monnet—, Denis de Rougemont esboza los principios y las virtudes del federalismo.⁸ En primer lugar, la renuncia a la hegemonía, la renuncia a la idea de sistema, porque federar es reunir elementos heteróclitos. El federalismo no conoce problemas de minorías: el objetivo de una federación es salvaguardar la cualidad propia de cada minoría; de la misma forma que lo es la preservación de la cualidad propia de las naciones o de los Estados federados, o de las regiones federadas. Además, el federalismo se basa en el amor a la complejidad: es lo contrario a la simplificación totalitaria, a la uniformidad impuesta por el poder central. En realidad, una federación se forma poco a poco por medio de las personas y los grupos. Nace y crece en un espacio de libertad, de democracia y de pluralismo, en la multiplicidad de ideas, de culturas, de partidos y de regiones y en un tejido social complejo y diversificado. El federalismo evoca la corriente que circula de abajo hacia arriba. Se elabora a partir de la base y no es impuesto desde arriba al modo de la descentralización, término que Denis de Rougemont no gustaba de emplear. Como la región, el federalismo es natural y funcional y no es el resultado de una obligación artificial.

Este cuadro de los principios del federalismo se completa con la evocación de las virtudes que caracterizan al espíritu del federalismo, como las virtudes republicanas definidas en *L'Esprit des lois* por Montesquieu. Entre las virtudes figura el respeto a lo real y especialmente a las realidades regionales, pero también el respeto a lo pequeño en oposición a la veneración del gigantismo en el Estado centralizado. Otra virtud, la

7. *L'Aventure occidentale de l'homme*, París, Albin Michel, 1957, pp. 60 y ss.

8. *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 70-78, y «Notes pour une éthique du fédéralisme», en U. Häfelin, W. Haller y D. Schindler, *Werner Kägi*, 1979, pp. 259-263.

tolerancia, es decir, la aceptación de la alteridad del otro, el reconocimiento del prójimo, virtud que garantiza a cada cual su plenitud. Principios y virtudes del federalismo son otras tantas ideas-fuerza que son proyectadas al plano social bajo la forma del federalismo.

Más recientemente, dos elementos se sitúan en el centro de las preocupaciones de Denis de Rougemont: *el principio de subsidiariedad y la dimensión de las regiones*. Citando a menudo la observación de un diplomático americano, D. Moynihan, a propósito de Estados Unidos, traspone la subsidiariedad a términos europeos. «No confíen jamás a una gran unidad aquello que puede ser realizado en una menor. Lo que la familia puede hacer, no debe hacerlo el municipio. Lo que el municipio puede hacer, no deben hacerlo los Estados. Y lo que los Estados pueden hacer, no debe hacerlo el gobierno federal.» Se aplica el mismo principio a la Europa Federada que no debe encargarse más que de las tareas que sobrepasan a la capacidad de los Estados europeos tomados de forma aislada. Las competencias de un ayuntamiento, de una región, de un Estado, de una federación europea, deben ser definidas por la dimensión de las tareas que se deben realizar. A niveles distintos corresponden poderes autónomos. A medida que aumentan las dimensiones de las tareas —transportes, energía, empleo, inflación, defensa—, el nivel de decisión se eleva hasta convertirse en continental o mundial.

En virtud del principio de subsidiariedad o de la noción de *adecuación exacta* propuesta por Guy Héraud, cada colectividad y cada nivel deben recibir o disponer de poder para resolver cuestiones que, ya sea en razón de su *naturaleza*, o sea en razón de sus *dimensiones*, pueden ser resueltas mejor y más eficazmente a ese nivel.⁹ Considerando que el principio de subsidiariedad es esencialmente una forma de defensa de la autonomía, concebido a partir de la idea de que la federación se construye desde la base, Guy Héraud lo sustituye por la noción de adecuación exacta que responde al proceso de unión, es decir, al caso de una federación a realizar. En realidad, la federación europea se construye a la vez de abajo arriba —por medio de las transferencias de los Estados miembros a la Comunidad— y de arriba abajo, desde las instituciones comunitarias hacia los Estados miembros, las regiones y los municipios.

El *principio de subsidiariedad* se aplica tanto a las colectividades públicas como a los organismos privados. Conduce a descargar al Estado de sus sobrecargas en favor de la Federación Europea pero también en favor de las regiones, de los municipios o de los sectores privados (privatización). Lleva a investigar a qué nivel, por parte de qué colectividad pública o privada, es ejercida más eficazmente la función en razón de los

9. Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, París, Presses d'Europe, 1968, pp. 49-50.

recursos y capacidades disponibles. En consecuencia, cuando los niveles existentes no ofrezcan medios adecuados, ha lugar el recurrir a una *puesta en común* de los recursos y capacidades en el plano, por ejemplo, de la Comunidad Europea. Este proceso de adecuación y unión obedece a un método federalista en la medida en que aplica el principio de subsidiariedad y renuncia a proceder por la vía de la centralización sin distinción. Es por lo que, ya previsto explícitamente en el Proyecto de Unión del Parlamento Europeo de 1984, fue retomado en el Informe del Comité Delors sobre la Unión Económica y Monetaria que preconiza un enfoque y unión federales. De la misma forma, el principio de subsidiariedad es ampliamente aplicado tanto en el Acta Única Europea como en los programas de investigación y desarrollo. Estos últimos tienen la particularidad de aplicarlo en el marco de una colaboración de las colectividades públicas y de las empresas privadas. El principio de subsidiariedad se encuentra también en la base de las directivas de la Comunidad Europea, que obligan en lo relativo a los objetivos comunes que definen, dejando a la elección de los Estados miembros los medios que se deban emplear. Así pues, permiten una mejor adaptación de los medios de ejecución a las condiciones particulares de los Estados miembros.

En conjunto, este principio que garantiza la autonomía pertinente pero también la responsabilidad de los Estados miembros o de las regiones (*Länder*, cantones o provincias) tiene su complemento en *el principio de participación*. El nivel de decisión se eleva con la creciente dimensión de las tareas a las que corresponden los diversos espacios de participación. En las federaciones, la participación reviste una forma doble si no múltiple: la participación del conjunto del pueblo a través de su representación en el seno de un *Parlamento* y la participación de los Estados o de las colectividades miembros por la intermediación de un *Senado* o de una Cámara de los Estados. En cuanto a las regiones, pueden constituir circunscripciones electorales de la cámara del Pueblo, estar asociadas al proceso de decisión en el seno de la Federación a través de los Estados miembros o de representantes con escaño en el Senado, o con la ayuda de otras formas de participación.

Así, las regiones, espacios de participación cívica constituidos por grupos de municipios, según Denis de Rougemont, son un nivel de actividades en el que los ciudadanos pueden tomar parte en sus asuntos comunes. Pilares de la Federación Europea, forman un nuevo escalón entre los municipios, los Estados miembros y la Comunidad. Tejen de esta forma una nueva red de solidaridades múltiples y diversificadas. Las fórmulas y las articulaciones diversas, existentes o por inventar, pueden garantizar la participación de las regiones en los procesos comunitarios. Así, en el caso de la RFA, los *Länder* solicitan una participación directa en el proceso de decisión en los planos nacional y comunitario y con la misma

intención establecen delegaciones en Bruselas. El método federalista exige que se eviten fórmulas rígidas y prefabricadas o prohibiciones doctrinarias. Y que se acepte la búsqueda continua de soluciones flexibles y adecuadas con espíritu federalista, en el respeto a los principios fundamentales y a las condiciones reales.

4. El federalismo en la era de las pirámides invertidas y los microordenadores: el neofederalismo

La orientación dinámica en función de los principios del federalismo y las fórmulas flexibles y creativas que crean hacen que el método federalista abierto al futuro haya podido adaptarse a los cambios, e incluso estimular el desarrollo económico y tecnológico. No es pues extraño constatar que el método federalista penetra incluso en las esferas de actividad económica y orienta la gestión de diversas funciones apoyándose en redes de microordenadores.

Proponiendo invertir la pirámide, Jan Carlzon adopta un enfoque federalista para reestructurar y dinamizar la SAS.¹⁰ Su propuesta no es aplicar el método federalista sino liberar energías en la sociedad que él dirige rompiendo con la obligatoria estructura piramidal y sustituyéndola por una organización que responde a la sociedad horizontal y al hombre nuevo. Recurso esencial de Occidente y de la empresa, el hombre experimenta la necesidad auténtica de asumir responsabilidades, de tomar parte en la empresa común y de ser gobernado por una autoridad real. Ahora bien, la estructura jerárquica y piramidal de la organización del Estado y también de la empresa se revela contraria a estas aspiraciones. De ahí la necesidad de invertir la pirámide que hace estancarse a sectores enteros de la sociedad occidental. Y Jan Carlzon explica cómo, invirtiendo la pirámide de la SAS, consiguió dinamizar esa sociedad.

En las empresas con estructura piramidal, incluso las decisiones poco importantes remontan hasta la cumbre. Esta centralización a ultranza sobrecarga la dirección general desresponsabilizando a los cuadros y a la base. En el modelo horizontal, el reparto de los papeles es diferente. La dirección general determina una visión de conjunto, los objetivos y la orientación estratégica de la empresa. Esas decisiones corresponden a los directivos, pero sólo indican una línea de conducta, una política y no precisan ninguna medida de puesta en práctica. En este punto, la coincidencia con las directivas comunitarias y su utilización para la realización de un espacio económico sin fronteras es sorprendente.

10. Jan Carlzon, P.-D. G. de SAS, *Renversons la pyramide*, París, InterÉditions, 1986. Para los extractos citados, *vid.* pp. 134, 161 y 221.

Así, la pirámide se aplanan, los departamentos verticales liberalizados y organizados con la descentralización como objetivo. Esta nueva organización está impulsada por un *leader* que no impone su voluntad sino que busca persuadir, arrastrar a todo el personal proponiendo una visión de conjunto y un proyecto colectivo. El objetivo es hacer que todos compartan esta visión de conjunto a fin de que cada cual, asumiendo las responsabilidades que le son confiadas, oriente sus iniciativas hacia objetivos comunes. Esto supone una gran difusión de la información sobre sus objetivos que exige en contrapartida un compromiso por parte del personal. Una buena comunicación —información y diálogo— es indispensable en la búsqueda del justo equilibrio en el reparto de poderes. Se trata de hacer comprender claramente los objetivos con el fin de compartir la visión de conjunto, de poner en evidencia el papel que cada uno asume en la empresa y sobre todo de asociar a todos los miembros de una comunidad o de una empresa a la voluntad de alcanzar en común dichos objetivos. Es la descripción de la acción política tal y como la define Bertrand de Jouvenel: acción adicional por la cooperación de otros hombres.

Jan Carlzon no aboga en consecuencia por la democracia dentro de la empresa en el sentido de la elección popular o de la autogestión. Según él, no se puede elegir una estrategia de empresa por sufragio universal. Por el contrario, aunque cada cual debe tener una oportunidad de proponer su punto de vista, no todos participan en las decisiones fundamentales. El líder —y ya nunca más el jefe— determina tras consultar una estrategia para la empresa, crea condiciones de funcionamiento de la empresa. Como un director de orquesta, percibe el conjunto a través de detalles dejando a los empleados la libertad de asumir responsabilidades en su propia esfera de actividades que se inscriben en una visión coherente. De ahí la necesidad de una clara determinación de los objetivos y de la estrategia de la empresa.

Aunque se trate de empresas, el enfoque dado y las orientaciones propuestas evocan resueltamente la óptica federal sin que el propio término sea expresamente empleado. En el último capítulo, dedicado a «el nuevo hombre y la política», Jan Carlzon concluye: «Lo que necesitamos ahora es una nueva estrategia que, partiendo de la realidad social contemporánea, muestre un camino hacia el futuro que pueda ser reconocido por la gran mayoría de nosotros como la vía del progreso.» E insiste seguidamente sobre la ausencia de visiones de futuro en los programas políticos. «La política ya no se apoya en una ideología o en una visión de futuro.» Estas reflexiones se anticipan a las recientes críticas de Darmon, director del Presupuesto de Estados Unidos, con respecto a los principales actores en la sociedad norteamericana que, obsesionados por la coyuntura, han perdido el sentido de una visión a largo plazo. La interpretación de la estructura del poder en la empresa norteamericana propuesta por Jan Carlzon se hace eco de esta crítica general: «Mucha gente piensa que

los Estados Unidos son el país más democrático del mundo, pero es precisamente allí donde se encuentra la concepción más autoritaria del papel de jefe en el mundo occidental.» Esta observación plantea una reflexión sobre la rigidez de las estructuras en las empresas norteamericanas y sobre el insólito matrimonio entre el poder político de tipo federativo y el poder de tipo autoritario en la empresa. Las estructuras del poder en las empresas en Suiza también merecerían ser analizadas a la luz de esta reflexión.

En su conclusión, Jan Carlzon llega a observaciones de alcance general y político: «El hombre político debe poseer las mismas cualidades (que las características del líder en una empresa): saber conducir a los seres humanos en una dirección ambiciosa que los engrandezca, haciendo compartir una ideología con la que la mayoría de ellos pueda identificarse. En fin, el Nuevo Hombre constituye un hecho social ineludible. La pirámide social se va a aplanar y se va a desembarazar de las barreras que favorecían el corporativismo. Un nuevo tipo de solidaridad amenaza con abandonar a los políticos a sus viejos y desfasados hábitos. El mundo político debe tener en cuenta la profunda aspiración del Nuevo Hombre de compartir la información y comprender las selecciones producidas. El Nuevo Hombre quiere estar activamente ligado a la vida de la ciudad y a la construcción del futuro. No conozco mejor síntesis que la de la historia de los dos canteros. Los dos están a punto de tallar un bloque de granito. Preguntados sobre lo que hacen, el primero responde con tono crispado: «¿No ve? Estoy tallando en ángulo recto sobre un bloque de granito.» El otro, con entusiasmo, añade: «¡Yo tomo parte en la construcción de una catedral!»»

Esta corriente favorable a recurrir al federalismo, que sobrepasa el ámbito político y se extiende a la economía, e incluso a la gestión de empresas, está apoyada por la evolución paralela de la informática. Apenas iniciada la era de los ordenadores, estamos en el reino de los ordenadores gigantes de la macroinformática. Se fortalecen los gigantes empresariales capaces de adquirir ordenadores gigantes y de garantizar su utilización. Esta fase refuerza la corriente centralizadora imponiendo una serie de obligaciones que se traducen, según Joël Rosnay, en una cierta forma de poder.¹¹ El lenguaje uniforme y especializado, el equipamiento uniforme y la intolerancia con respecto a soluciones diferenciadas y descentralizadas son otros tantos factores que contribuyen a una fuerte centralización del poder y al control de las actividades periféricas. Se trata de la proliferación de organizaciones gigantes, centralizadas y piramidales.

La aparición de los microordenadores va a invertir la corriente permitiendo desarrollar las relaciones horizontales que reemplazan en gran

11. Joël de Rosnay, *Cerveau planétaire*, París, Olivier Orban, 1986, pp. 24 y 139.

medida a las relaciones verticales. Desde ese momento, la informatización de las empresas y de las administraciones ofrece la posibilidad de sustituir la organización piramidal por una organización en redes. La expansión de las redes tiende a cambiar la organización de la sociedad. Joël Rosnay constata que la difusión de la información se efectuaba tradicionalmente de forma piramidal, jerárquica, de «arriba abajo». Hoy, gracias a la constitución de las redes, se atisba una información compartida, horizontal, una información que empieza a remontar hacia los centros de decisión. Se pasa de una lógica de la energía —exclusiva, conducente a sistemas centralizados y jerarquizados— a una lógica de la información basada, como los sistemas biológicos, en la complementariedad, la sinergia y las interdependencias. En su opinión, la proliferación de los microordenadores personales acelera y acentúa esta tendencia. Con la necesidad de unas limitadas inversiones, contribuye a generalizar su utilización, responsabiliza a los usuarios, permite interconexiones en redes locales. Surgen nuevas formas de organizaciones responsabilizadoras basadas en la aportación y participación de cada cual. La convergencia de las conclusiones de Jan Carlzon y Joël de Rosnay es impresionante. Los dos dirigen su atención a la empresa, el uno, desde el ángulo de la gestión, el otro, en la óptica de los microordenadores. Tanto el uno como el otro constatan que la organización de las empresas evoluciona desde formas centralizadas, piramidales, hacia formas horizontales, participativas y responsabilizadoras. «Invirtamos la pirámide» corresponde a la vez a una tendencia observada y a una necesidad reconocida en el seno de la empresa y de la sociedad.

Estos dos enfoques, uno de los cuales se basa en la experiencia de un gestor y el otro en la experiencia de un investigador-usuario de microordenadores, convergen hacia una conclusión común: este nuevo tipo de relaciones cala en toda la sociedad, en la que los microordenadores hacen posible la formación de múltiples redes de comunicaciones y de subconjuntos autónomos e interconectados. Es en este nuevo medio en el que se desarrollan el «Nuevo Hombre», las nuevas comunidades y el nuevo reparto de poderes. Estas nuevas formas de organización, de comunicación y de poder se vuelven a encontrar en diversos niveles de la sociedad: a nivel local, regional, nacional y europeo, e incluso internacional. Gracias a la telemática —diversos medios de transmisión e intercambios, y de diálogo continuado— las relaciones son a la vez autónomas en el seno de diversas redes, horizontales y al mismo tiempo integradas en comunidades más amplias. La autonomía y la responsabilidad se desarrollan a múltiples niveles y en redes de comunicación complejas. Aquí se impone el recuerdo de dos intuiciones premonitorias de Denis de Rougemont: «el federalismo se basa en el amor a la complejidad y el federalismo es autonomía y, yo añadiría, participación —de las regiones más los ordenadores—», y en particular los microordenadores.

Para el federalismo se derivan algunas consecuencias:

1. Ejercicio de los poderes autónomos al nivel de los municipios, las regiones, los Estados y la Comunidad Europea y su imbricación efectiva en conjuntos que, gracias a su flexibilidad y eficacia, responden mejor a las necesidades y aspiraciones.
2. Participación más efectiva de las personas y de diversas organizaciones y comunidades en las decisiones y en el funcionamiento de la comunidad política. ¿Los microordenadores tenderían a hacer posible cierta forma de participación directa, o de democracia directa? Desde hoy, se prevé que las nuevas tecnologías de comunicación e intercambios permitirán garantizar un flujo y un diálogo continuo entre el centro comunitario y los centros federados, nacionales o regionales.¹²
3. Garantía de diversidades complejas, búsqueda de equilibrios dinámicos entre unidades de base y comunidad global que faciliten la doble corriente de abajo arriba y de arriba abajo, condición necesaria para el buen funcionamiento de una federación gracias a las redes de comunicación horizontales y verticales.
4. Extensión del método federalista que se difunde en la organización de las sociedades políticas y tiende a introducirse en las organizaciones económicas, tanto públicas como privadas, en razón del desarrollo de la autonomía y de la participación de los miembros y de los servicios en el marco de objetivos generales determinados por el líder o la dirección. La definición de la orientación común se basa a la vez en las informaciones provenientes de los miembros y de las unidades del interior de la empresa, en el diagnóstico de la situación circundante y la visión del futuro. Así, la tendencia actual parece aproximarse a la idea del federalismo integral de Alexandre Marc.
5. Estos distintos signos, esta convergencia de experiencias y de tecnologías se insertan en una evolución que estimula la explosión de diversidades y autonomías garantizando en todo momento su integración más armoniosa y su participación más efectiva en el seno de una Comunidad Europea compleja. Esta evolución abre al mismo tiempo la posibilidad de diversas combinaciones de integración y de cooperación organizadas en torno a diversos polos de desarrollo políticos y económicos. La Europa solidaria con varios círculos concéntricos o, más correctamente, con varias redes cuyo núcleo principal, polo de atracción y motor de desarrollo, está formado por la Comunidad Europea. No es extraño que a estas distintas nuevas tendencias federalistas corresponda la más acentuada orientación federalista de la Comunidad Europea.

12. Según el profesor D. Tschritzis, esta tecnología punta que está en vías de realización tiene por objetivo garantizar una unión ininterrumpida entre los centros gubernamentales y administrativos de Bonn y Berlín. Esta experiencia piloto podrá servir de modelo a las relaciones entre los centros comunitarios y los centros nacionales y regionales.

CAPÍTULO 18

LA COMUNIDAD EUROPEA BAJO EL SIGNO
DEL FEDERALISMO

1. Un federalismo sectorial

La Comunidad Europea ha tomado la vía del federalismo. Aun no siendo más que una federación parcial e incompleta, la Comunidad Europea fortalece sus rasgos federativos desarrollándose, como se demuestra claramente con el Acta Única Europea. Sin embargo, si está buscando formas de participación de las regiones a nivel comunitario, la autonomía a veces excesiva de los Estados miembros y su participación en ocasiones inoportuna, constituyen actualmente obstáculos más que contribuciones a la Unión Europea. En efecto, aquí el problema es el inverso al que se plantea en algunos Estados federales en los que se trata de salvaguardar las autonomías de los Estados miembros frente al dominio y la expansión del Estado central. El embrión institucional de la Comunidad Europea encuentra dificultades para afirmar su poder autónomo con respecto a los Estados miembros, algunos de los cuales son viejas naciones europeas. De forma que cuando se evocan las veleidades centralizadoras de Bruselas es bueno recordar que ese poder naciente es bastante menos sólido y poderoso que el poder central en algunos Estados federales, y especialmente que en la Confederación Helvética. Sin duda alguna, en los inicios de la Comunidad Europea se podían temer ciertas veleidades centralizadoras bajo la preponderante influencia francesa (uniformización, utilización del reglamento-ley). Mientras tanto, Francia y la Comunidad han evolucionado en el sentido de mayor diferenciación o regionalización. El viraje dado y la confirmación de éste por parte del Acta Única Europea son la prueba de que la Comunidad Europea está comprometida en la búsqueda de una nueva forma o de una nueva constelación de poderes en el seno de la Unión. Lejos de tender hacia un modelo federalista único —el federalismo ofrece numerosos «modelos», la Comunidad busca una forma de organización original, adecuada y diná-

mica a la vez; adecuada en relación con las exigencias, las tendencias de la realidad y las nuevas formas de poder; dinámica por su apertura al porvenir, su flexibilidad y su capacidad de rápida adaptación en una articulación de estructuras y de procesos federativos. Aunque a veces está presente en los discursos del antiguo presidente Jacques Delors, el término federalismo no ha adquirido todavía pleno derecho de ciudadanía en la Comunidad Europea. No queda sino que la Comunidad Europea practique el federalismo en múltiples ámbitos de su actividad, sin decirlo o sin saberlo, al ejemplo de Jourdain.

A diferencia de una Federación, la Comunidad Europea no asume la responsabilidad de la defensa común, no está dotada ni de ejército ni de una policía europea. No tiene más que algunos elementos embrionarios de una política exterior, tales como la política comercial común que comprende la capacidad de negociación en la materia, o su política de ayuda al desarrollo, competidora por lo demás con la de los países miembros; el Consejo Europeo se encamina no obstante hacia la formulación de posiciones comunes ante los problemas mundiales o los de la Europa del Este. En el propio ámbito económico, las competencias de la Comunidad son limitadas, como lo atestigua la ausencia hasta 1992 de una política económica comunitaria y de una política monetaria, de la que el Sistema Monetario Europeo (SME) constituye un primer bosquejo. Sin embargo, el Comité Delors previó en 1990 unas fases que llevarán a la unión económica y monetaria dotada de un sistema de Bancos Centrales, de un Banco Central Europeo y de una moneda única. Lo esencial de las propuestas del Comité ha sido retomado en el Tratado de Maastricht.

En los ámbitos que forman parte de su esfera de acción o de reglamentación, los poderes de la Comunidad Europea están a menudo limitados, limitación que no ha impedido la adopción abusiva de algunos reglamentos minuciosos y molestos. Pero en conjunto estamos lejos de una Federación como la Confederación Helvética, y todavía más lejos de un «poder centralizado». Limitados, los poderes de la Comunidad Europea se ejercen principalmente en forma de regulación, impulso y más raramente en los ámbitos de política común (p. ej.: la PAC) o de gestión de fondos comunitarios. Por otro lado, en el cumplimiento de sus tareas de regulación, la Comunidad Europea recurre a menudo a las *directivas* que obligan en cuanto al objetivo que determinan pero dejan a los países miembros la libertad de elección de los medios a emplear. El espacio sin fronteras ha sido construido por medio de alrededor de 300 directivas. Cuando la Comunidad Europea utiliza los reglamentos generales, especie de «leyes comunitarias», que son directamente ejecutables según la bien conocida técnica de los sistemas federales, confía —como la Confederación Helvética— su ejecución a los Estados miembros. Estos ejemplos confirman que la Comunidad Europea constituye una forma híbrida, que dispone de

poderes limitados pero reales en materia socioeconómica y técnica incomparablemente más reducidos que los de una Federación. Pero la Comunidad Europea está en plena evolución: tiende a ampliarse pasando de 6 a 9 miembros, de 10 a 12 y después de 12 a 15, previendo nuevas adhesiones; tiende a profundizar sus actividades y a extenderlas a ámbitos como el medio ambiente, las regiones, la investigación; y ha sido dotada de un esbozo de unión política. Es la evolución que el Acta Única Europea confirmó y que debe ser completada por la Unión Económica y Monetaria y por la Unión Política inscritas en el Tratado de Maastricht.

2. Un sistema institucional híbrido

Las categorías clásicas no permiten comprender la realidad del sistema comunitario que, desde una perspectiva tradicional, aparece como una mixtura de elementos heterogéneos. Así, los fragmentos confederales rozan las características federales e internacionales a la vez, inscribiéndose lo importante en un sistema de combinación e imbricación de poderes. Mientras que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, instituciones intergubernamentales y comunitarias a la vez, se parecen a las conferencias confederales, la institución original que es la Comisión se perfila como el futuro ejecutivo. Pero éste no puede ejercer por el momento más que un poder «gubernamental» limitado en estrecha colaboración con el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. En este aspecto, como en el cumplimiento de las tareas normativas, el tándem Comisión-Consejo funciona según una regla general: la Comisión propone y el Consejo dispone tras consulta o en cooperación con el Parlamento Europeo. Contrariamente a los sistemas nacionales, el Parlamento está lejos de ejercer plenamente las funciones legislativas en la Comunidad Europea. Y a pesar de ello, desde su elección en 1979, representa al «pueblo» o más exactamente a los pueblos europeos de la Comunidad Europea. Desde este ángulo, se aproxima a una cámara de representantes del Pueblo mientras que el Consejo —principal órgano de decisión— en el que toman parte los Estados miembros, prefigura una cámara de los Estados. En cuanto al gobierno de la Comunidad Europea, es difícil situarlo en una institución, ya que las funciones gubernamentales todavía fragmentarias pero en crecimiento están repartidas entre la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo. Sin embargo, es el Consejo Europeo el que, asistido por la Comisión y el Consejo de Ministros, ejerce lo esencial del poder cuando se trata de opciones de gran contenido político o de materias políticas por excelencia.

En el ámbito socioeconómico, la Comunidad Europea se presenta como una unión compleja cuyo poder activo se basa en una Comisión,

institución colegiada de 20 miembros que recuerda al Consejo Federal Suizo (Ejecutivo estable, elegido por el Parlamento, pero sin responsabilidad ante éste), y un Consejo, prefiguración del Consejo de los Estados que ejerce a la vez, en tanto que emana de los gobiernos miembros, algunas funciones ejecutivas y la función legislativa en última instancia. La cuestión de saber cuál será la evolución de este complejo institucional permanece abierta. Desde hoy, se constata que tras el Acta Única Europea, la Comunidad Europea, enriquecida con la experiencia de sus éxitos y fracasos, se orienta hacia soluciones descentralizadas. También en materia de legislaciones, en cuestión de reglas comunes, uniformes, tiende a implantar el concepto de armonización y descentralización, teniendo como objetivo la eliminación de los obstáculos a la libre circulación y a la realización de «un espacio europeo sin fronteras», así como la creación de un entorno que favorezca el desarrollo de las actividades de los agentes económicos y sociales.

En paralelo con el principio de la *doble participación* de los Estados miembros y del pueblo, se afirma el principio de la *Unión en la diversidad*. También se puede leer en la introducción al *Informe General* de la Comunidad Europea de 1988 que «la interdependencia entre los países europeos impone su lógica de cooperación frente a la divergencia de intereses; conduce a tener en cuenta la diversidad reconociendo las diferencias, a aprender a vivir y a prosperar a doce». Jacques Delors pondera: «Hay que tranquilizarse: las particularidades nacionales no desaparecerán al igual que no han sido borradas las especificidades regionales. Es cierto que para dar a los europeos el sentimiento de que pertenecen a un mismo conjunto, los gobiernos han decidido multiplicar los signos de una Europa de los ciudadanos: pasaporte europeo, intercambios de estudiantes, competiciones deportivas, manifestaciones culturales... Pero nada de ello revela una voluntad de uniformización. Con todo, cada país podrá cultivar su herencia histórica, sus tradiciones, sus costumbres, sus especificidades. Nuestra Europa no se unirá si no es en la diversidad.»¹

Dos innovaciones del Acta Única son prueba de ello: el recurso a las *directivas* y a la regla del *reconocimiento mutuo*. Efectivamente, la puesta en práctica del mercado interior se basa en un tejido de alrededor de trescientas directivas que obligan en cuanto a los objetivos que determinan pero dejan en manos de los Estados miembros la elección de los medios que se deban emplear. Con el mismo espíritu y teniendo en cuenta las diversidades y dificultades reales, el principio del reconocimiento mutuo sustituye en muchos casos a la aproximación de legislaciones nacionales y con más razón a las reglamentaciones uniformes. En virtud

1. Jacques Delors, «Europe: les embarras de la souveraineté», *Politique Internationale*, n.º 41, otoño de 1988, p. 295.

de dicho principio, un diploma obtenido o un producto homologado en uno de los países miembros será automáticamente reconocido en los otros países miembros. Estas diferentes formas de instrumentos y de acciones comunitarias convergen hacia una aplicación generalizada, aunque a veces imperfecta, de un principio fundamental del federalismo, a saber, el principio de subsidiariedad. A título de ejemplo, el Consejo Europeo de junio de 1989 considera en su resolución final que el Informe Delors responde plenamente al mandato. Estima que la realización de la Unión Económica y Monetaria deberá tener en cuenta el paralelismo entre los aspectos económicos y monetarios, respetar el principio de subsidiariedad y responder a la diversidad de situaciones específicas. En el mismo sentido, la última fase prevé el pleno funcionamiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), según el *esquema federal*, y con un Banco Central Europeo, institución comunitaria completamente autónoma, responsable de la formulación y de la puesta en práctica de la política monetaria común. Además, en esta estructura de tipo *federativo*, los bancos centrales nacionales tendrán la responsabilidad de la ejecución de las operaciones, de conformidad con las decisiones tomadas por el consejo del SEBC. En cuanto al Ecu, ofrece, según el informe, el potencial necesario para convertirse, tras una fase de transición como moneda paralela, en la verdadera moneda común. Éste es el objetivo final propuesto por el Informe Delors.² Este proyecto reproduce a todas luces el esquema de la Reserva Federal Americana (FED) y se inspira en el ejemplo del Bundesbank. Esta orientación hacia subsistemas e instituciones autónomas está cercano a la idea de las *Agencias Europeas*, tan querida por Denis de Rougemont. Es con este espíritu con el que la Comisión recomendó la creación de una *Agencia del Medio Ambiente autónoma* en el seno del sistema comunitario.

El principio de la *diferenciación* está también presente bajo la forma de diversidad de intereses sectoriales y regionales en la Comunidad Europea. La consulta a los grupos socioeconómicos, organizados a nivel comunitario, constituye uno de los ejes de ese proceso que permite a la Comisión recibir los dictámenes de los grupos comunitarios y evaluar su apoyo. En estas condiciones, no es casualidad que alrededor de seiscientas organizaciones comunitarias formen un denso tejido de comunicaciones y de relaciones en torno a la Comisión. De la misma forma, desde el ángulo de las *Regiones*, la política regional, sostenida por las acciones de acompañamiento del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), garantiza la inserción de las *Regiones europeas* en el conjunto comunitario. La reciente creación del Comité Consultivo de las Regiones las asocia al proceso de

2. Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, junio de 1989.

toma de decisión y fortalece las estructuras regionales, admitiendo nuevas posibilidades de expresión de la diferencialidad de las regiones y de las minorías en el seno de la Comunidad Europea.

El principio de la *protección de las minorías* se inscribe especialmente en la sobrerrepresentación de los Estados pequeños y medianos en las instituciones y procesos comunitarios. Los Estados pequeños y medianos disponen cada uno de un miembro en la Comisión, en comparación con los dos miembros por cada uno de los cinco Estados grandes. En el Consejo, cada Estado miembro tiene un representante y los Estados pequeños y medianos están privilegiados en la ponderación de las votaciones por mayoría cualificada de 54 votos sobre 76 (Luxemburgo, 2; Dinamarca e Irlanda, 3; Bélgica, Grecia, Portugal, Holanda, 5; España, 8; Francia, Italia, República Federal de Alemania, Reino Unido, 10). Esta ponderación evita dar un papel dominante a los grandes que ni tan siquiera unidos pueden imponer su voluntad en la Comunidad. 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).

El Parlamento Europeo comprende también una representación reforzada de los Estados pequeños y medianos en relación con su población en millones: Luxemburgo (0,36), 6; Irlanda (3,5), 15; Dinamarca (5), 16; Grecia, Portugal, Bélgica (10), cada uno 24; Holanda (14,5), 25; en comparación con: España (38,5), 60 y Francia, Italia, República Federal de Alemania, Reino Unido (de 55 a 61 u 80), 81 cada uno, lo que hace un total de 518 diputados europeos. En el caso del Tribunal, cada Estado miembro tiene un juez y el Comité Económico y Social, seguido por el Comité de las Regiones, no son una excepción en esta tendencia a fortalecer la presencia de los consejeros de los Estados pequeños y medianos.

El sistema comunitario se caracteriza igualmente por el hecho de que instaura un *buen equilibrio* entre los grandes países miembros, ninguno de los cuales ocupa de forma permanente una posición dominante, y cuya influencia está contrarrestada por los países pequeños y medianos que forman subconjuntos más o menos estables como en el caso de los tres países del Benelux. Este equilibrio está reforzado por la ausencia de coaliciones permanentes a pesar del papel de motor jugado por Francia y Alemania, así como por la acción de la Comisión, de la que los países pequeños y medianos son los más fieles defensores. Intentando despertar el interés comunitario, la Comisión garantiza el equilibrio general tanto mejor cuanto que sus propuestas no pueden ser enmendadas más que por unanimidad de los miembros del Consejo. Así, paradójicamente, la una-

nimidad protege y fortalece la integridad de sus propuestas y su peso en la negociación.

Estas características federativas de la Comunidad Europea se doblan por 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, creciente control del presupuesto comunitario y su cooperación en el proceso legislativo en el marco del Acta Única y su poder de codecisión previsto por el Tratado de Maastricht. A medida que su papel crece, los partidos políticos tienden a tomar parte más activamente en el proceso de unión: limitados al principio 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 en la que se desarrolla su actividad principal. Es la diversidad nacional o cantonal la que se expresa en el seno de las uniones de partidos tras el telón comunitario o federal.

3. Evolución federalista o regionalista en los Estados miembros

La evolución observada en los países de la Comunidad Europea 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 Comunidad 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 Comunidad 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 Comunidad. 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 Comunidad europea.

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 Estados miembros también han emprendido la vía de la regionalización: 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 Comunidad 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 Comunidad 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.

4. Una conclusión abierta al porvenir

La aplicación de los principios del federalismo permite evitar numerosos *conflictos* amortiguando los choques y evitando la concentración de los antagonismos en el centro. En las comunidades políticas centralizadas, los conflictos, las polémicas y las revueltas, aunque su surgimiento sea local o regional, se elevan automáticamente al poder central, que es el único con capacidad de decisión. Por el contrario, en un sistema federativo, las múltiples tensiones y disensiones pueden encontrar soluciones locales o regionales en la medida en que estos diferentes niveles disponen de los poderes capaces de arbitrar en los conflictos o de responder a las nuevas demandas. Así, por contraste con el mayo del 68 que tuvo a París como escenario principal y a los contestatarios al gobierno francés como interlocutores principales, los movimientos de contestación violentos de Zurich fueron tratados por las autoridades del cantón y, por ello, no afectaron más que de forma marginal al conjunto de la Confederación.

La diversidad de situaciones y necesidades junto a la práctica federalista empuja a buscar el *consenso*, el compromiso o la aproximación de posiciones y a evitar medidas uniformes y rígidas privilegiando las políticas mejor adaptadas a las condiciones particulares. En este sentido, y gracias a su flexibilidad, el federalismo está más capacitado para recibir y gestionar la revolución tecnológica. La orientación actual de la Comu-

nidad Europea va también en este sentido. La regla de la diferenciación, la del reconocimiento mutuo, el recurso a las directivas o al principio de subsidiariedad son otras tantas confirmaciones. Más tolerancia y comprensión mutuas, el lugar privilegiado reservado a los miembros pequeños y medianos, y la participación de las regiones y de los múltiples grupos contribuyen a reforzar la tendencia general. Tanto más si el federalismo se edifica hacia arriba en la construcción europea, ya que invade también las estructuras de los Estados miembros que son, bien de tipo federal o cuasifederal como la RFA, Bélgica o España, bien regionalizados como Italia o en vías de regionalización como Francia. Los principios y el método federalista se difunden en el interior de la mayoría de los miembros de la Comunidad Europea, penetran en sus economías, sus empresas y transforman poco a poco sus propias sociedades. El federalismo en tanto que enfoque, método y modo de organización está apoyado y estimulado por la generalización de los microordenadores y de las redes de comunicación. Así pues, el federalismo se revela, gracias a su flexibilidad y adaptabilidad como una respuesta eficaz a las múltiples exigencias de la sociedad postindustrial, del nuevo hombre y de la era posnacional.

En efecto, el federalismo no impone un modelo «supremo y petrificado», sino que propone un conjunto de principios y experiencias articulados dentro de la «unión en la diversidad». La Unión federal agrupa a las colectividades y fuerzas estimulando la eclosión de los potenciales locales, regionales y nacionales, que orienta hacia objetivos comunes. Permite así la expansión de los conjuntos autónomos y diversificados garantizando su participación en la realización de ambiciones y objetivos compartidos dentro de constelaciones dinámicas. Este método que genera diversas sinergias con orientación común se asienta también en las empresas y en la gestión de los hombres. Se crean y multiplican, así, las numerosas redes horizontales de comunicación y participación que contrarrestan las relaciones verticales cuyo símbolo es el Estado centralizado. Ese Estado —que no es más que un estado en la cadena de comunidades y asociaciones de hombres— intenta reencontrar hoy su verdadero lugar, sin duda importante, pero intermedio entre regiones y comunidades de Estados, como la Comunidad europea. La idea de un Estado supremo, totalmente soberano e independiente desaparece ante las realidades y la experiencia de poderes compartidos y ejercidos en común en una Comunidad que lleva el sello de la solidaridad, de la interdependencia y del federalismo. Y desde ese momento, los Estados tienden a asumir la responsabilidad de su seguridad, la coordinación de sus políticas exteriores y su desarrollo económico, social y democrático. En esta configuración, el Estado elude la sobrecarga ejerciendo en común algunas funciones en el seno de la Comunidad Europea o dejando otras en manos de las regiones. Pero al mismo tiempo, su papel de Estado-gendarme o de Estado-intervencionista o de Estado-

providencia evoluciona y se enriquece con el papel de impulsor, incitador, apoyo y coordinador. Privada de *puissance publique*, la Comunidad Europea ha desarrollado y dado más valor que el Estado tradicional a la función motriz e innovadora, en respuesta a un doble deseo de unión e innovación. Esta nueva función se integra de manera ejemplar en los programas de investigación científica y tecnológica en los que la Comunidad asume el papel motor, de apoyo y coordinación entre diversos participantes: Estados, colectividades públicas, universidades e institutos de investigación, empresas del sector público y privado. Los programas «Comett», «Esprit» y algunos otros ilustran nuestro propósito creando una nueva sinergia triangular entre los sectores público y privado, y las universidades. Este mismo principio de *interfecundación* es el origen, a diferente nivel, de los parques científicos y tecnológicos. Así, el método federalista que combina flexibilidad, autonomía y participación en pos de objetivos comunes, encuentra, en diversos grados, una aplicación cada vez más rica y extendida.

La orientación común en función de los objetivos compartidos a medio o largo plazo anima esos procesos que garantizan la libre concurrencia de hombres y comunidades. Es la fuerza del *Proyecto Europeo* y de sus componentes frente a lo que Richard Darmon denomina el *cultural now-nowism* o la obsesión por el presente, por la coyuntura en la que están sumergidos los valores norteamericanos. El abuso del presente a expensas del futuro, y el rechazo a una visión a largo plazo llevan inoculados los gérmenes del declive. Las recomendaciones de Darmon recuerdan a los programas comunitarios y los objetivos para 1993. La invención de 1993 es «el huevo de Colón» de Jacques Delors. Esa «ardiente obligación» surgida del consenso de los Estados miembros y confirmada por el Acta Única Europea ha dado, tras un estancamiento prolongado, un nuevo impulso al proceso de unión que se ha concretado en la Unión Europea creada por el Tratado de Maastricht.

El proceso de unión se acelera en función del objetivo de 1993, así como por la presión de factores externos e internos. Los preparativos, la reestructuración y los reagrupamientos están en pleno apogeo en los países de la Comunidad Europea, pero también en los países vecinos y en los de los socios económicos. Los Eurobarómetros están ahí para demostrar la amplitud de efecto del 93 y su eco en la opinión pública. Las presiones externas vienen a reforzar el movimiento ejerciendo un potente estímulo: a la amenazadora competencia de Estados Unidos, y más aún de Japón, se une el gran cambio en Europa del Este. De entre las dos lecturas de este gran acontecimiento, la visión del presidente Mitterrand prevalece sobre la del primer ministro británico. Existe una sola respuesta eficaz al precipitado movimiento de las reformas y de la democratización de los países socialistas, a la desestabilización de los sistemas comunistas

en Europa: la aceleración del proceso de unión y la acción común y coordinada en favor de los países socialistas en vías de democratización. Además, la unificación alemana y la crisis del Golfo han hecho aparecer la necesidad urgente de dotar a la Comunidad Europea de una capacidad suficiente en materia de relaciones exteriores y de seguridad. En torno a una Comunidad dinámica y unida es como se podrá construir una gran Europa con varias dimensiones bajo el signo de la democracia y el federalismo.

OCTAVA SECCIÓN

Tratado de Maastricht: profundización de la Comunidad Europea (1993)

CAPÍTULO 19

LA UNIÓN CON VOCACIÓN FEDERAL

Cuarenta años de integración económica han abierto la vía a la integración política. La puesta en común de los recursos, la gestión de la unión aduanera, de las instituciones y de las políticas comunes, el alcance político de las decisiones económicas, así como el peso político del comercio y de las relaciones económicas exteriores, son otros tantos factores que imprimen una dimensión política a la Comunidad Europea. Sin desembocar automáticamente en la Unión Política, dichos factores han ido edificando progresivamente los fundamentos y las estructuras creando hábitos de trabajo en común. El mercado interior concluido por el Acta Única recibe su complemento natural, la Unión Económica y Monetaria. Del mismo modo, la instauración de un espacio sin fronteras ha provocado la necesidad de un mínimo de instrumentos políticos interiores; es el caso de la libre circulación de personas que ha empujado a los Estados miembros a desarrollar la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores. Las nuevas necesidades han hecho necesarias nuevas funciones que han supuesto, a su vez, la innovación institucional.

El espacio sin fronteras comprende un primer aspecto relativo a los problemas creados por la entrada y libre circulación de los nacionales de terceros países, la política de inmigración y de asilo. El segundo aspecto es el relativo a la cooperación judicial; el tercero, la lucha contra el terrorismo, la droga, la criminalidad internacional, la cooperación policial y la creación de la Europol. Más de uno de estos ámbitos toca la fibra sensible de la soberanía nacional. La concesión de visados, las condiciones de estancia y la política de inmigración y asilo son elementos constitutivos de la política interior de los Estados miembros. Pero son también cuestiones que preocupan a la opinión pública. Desde el sondeo realizado

en la primavera de 1991, el sentimiento de una presencia demasiado agobiante de nacionales de terceros países se ha extendido: el 50 % de las personas consultadas son de esa opinión.¹ En los países con alta tasa de inmigración (Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña), ese sentimiento sobrepasa la media. En cuanto a la acogida a los inmigrantes y solicitantes de asilo, tres de cada cinco personas, y algo menos en el caso de los solicitantes de asilo, están a favor de restricciones que un tercio desearía ampliar en el futuro. La intolerancia, incluso la xenofobia y la violencia racial están en el origen de los movimientos y partidos extremistas que, además, despiertan y exacerbaban esos sentimientos con su discurso y acciones. En adelante, estos problemas de política interior tienden a tener una dimensión europea y llaman a la cooperación organizada. Esta cooperación que aspira a completar y coordinar las acciones de los gobiernos nacionales implica respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

La cooperación política recurre a un método de carácter intergubernamental que lo distingue del método comunitario. En este contexto, las instituciones comunitarias, la Comisión y el Parlamento Europeo, juegan un papel de segundo plano, mientras que el Consejo, con la ayuda de un Comité de Coordinación, asume el papel central. Aunque el proceso de toma de decisión en materia de política interior se parece mucho a los mecanismos de la política exterior y de seguridad común, sin embargo se distingue de ésta por las siguientes características: ausencia del Consejo Europeo que no obstante no dejará de orientar las grandes decisiones: el papel del Comité de Coordinación compuesto por altos cargos del Ministerio del Interior y de otros ministerios competentes: el papel de la Comisión que no tiene la facultad de tomar iniciativas al mismo nivel que los Estados miembros ni en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, ni en cooperación policial, ni, sorprendentemente, en el ámbito de la cooperación aduanera (art. K.3, párr. 2), aun estando plenamente asociada a los trabajos del Comité de Coordinación; los efectos de esta nueva cooperación sobre las administraciones nacionales, que han sido mantenidas al margen de la integración hasta la fecha, dejan entrever adaptaciones, incluso la emergencia de nuevas estructuras en el seno de los Ministerios del Interior y de Justicia y la ampliación de la eurosfera.

1. ¿Salto cualitativo o simple etapa?

Durante el Consejo Europeo de Maastricht del 9 y 10 de diciembre de 1991, la Comunidad Europea franqueó el umbral de la integración políti-

1. *Eurobaromètre*, n.º 35, junio de 1991, pp. 40-41 y T. 38-42.

ca. Se comprometió con el proceso del ejercicio en común de los atributos esenciales de la soberanía nacional, esto es: política exterior y de seguridad, defensa común a plazo, unión económica y moneda única, ciudadanía europea, seguridad jurídica y asuntos interiores. Son ámbitos calificados como sectores políticos por excelencia y que forman parte de las atribuciones tanto de la Confederación Suiza como del poder federal en Alemania y en Estados Unidos. Siguiendo el método iniciado por Jean Monnet, el Consejo Europeo de Maastricht definió los objetivos, fijó los plazos y repartió las tareas entre las instituciones de la Comunidad. Además, incluyó una cláusula de revisión como la que figuraba en el Proyecto Fouchet del general De Gaulle, cláusula que prevé la convocatoria de una conferencia intergubernamental en 1996 con la perspectiva del fortalecimiento de la Unión. Es decir, que los impulsos dados y las decisiones fundamentales tomadas en Maastricht son más el comienzo que la meta. De ahí la dificultad para prever todas las implicaciones desde el presente. Ya que el alcance real no podrá ser evaluado más que a la luz de la experiencia común y de la cohesión de los miembros frente a la adversidad.

En consecuencia, es natural que las opiniones e interpretaciones sobre la importancia de Maastricht estén repartidas en dos extremos: unos considerando que se trata de un verdadero salto cualitativo, y los otros estimando que no es más que una simple etapa hacia la Unión Política. Las dos percepciones tienen su parte de verdad. Tras el tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de algunas iniciativas sin porvenir, y tras la consagración de la práctica de la cooperación política por el Acta Única, es el primer compromiso de los Estados miembros de la Comunidad en un conjunto de ámbitos políticos reputados por su adscripción a los poderes soberanos. La Comunidad no puede ya ser acusada de no construir más que un «mercado común de tenderos». En efecto, el tratado de la Unión Política apunta a fortalecer y extender lo que el Acta Única sólo esbozó tímidamente. Más aún, innova estableciendo un calendario apremiante para la Unión Económica y Monetaria y para la instauración de una moneda única que debe ser una realidad antes del año 2000. De este modo, la Comunidad se dota de una nueva dimensión política que se basa en cuatro aspectos dinámicos: dos pilares buscan garantizar a la Comunidad un lugar, que corresponda a su peso económico, en la escena mundial; otros dos pilares son destinados a aproximar los ordenamientos jurídicos y las políticas de los Estados miembros en el espacio sin fronteras, así como a intensificar la participación ciudadana. Una vez dado el paso decisivo, el engranaje de la integración política ha sido puesto en marcha. Ésta es la interpretación que se inspira en la concepción dinámica de los padres fundadores.

Frente a esta visión portadora de esperanza no han faltado opiniones

más prudentes, incluso escépticas. Efectivamente, algunos consideran que se trata de una simple etapa o de un progreso modesto. Ponen de relieve las debilidades del sistema tal y como resultó de las deliberaciones del Consejo Europeo de Maastricht: las consecuencias imprevisibles si no negativas de la excepción británica, la persistencia del déficit democrático y sobre todo la insuficiencia de los instrumentos previstos para hacer frente a los desafíos que representan la transición y las crisis en Europa del Este. Las dudas se traducen en interrogantes. ¿Los esfuerzos realizados por los Doce están a la altura de las conmociones que sacuden al sistema mundial y a sus componentes? La fragmentación de la URSS, la guerra en Yugoslavia, la crisis en los países en vías de transición democrática, sin olvidar las dificultades y necesidades crecientes del Tercer Mundo, son otros tantos retos que interpelan a la Europa política en devenir. Estos precipitados cambios, que desestabilizan los sistemas y los equilibrios políticos, se desarrollan en una situación de crisis económica y de penuria que hacen todavía más difícil el paso a la democracia y a la economía de mercado. En este mundo en profunda mutación, ¿la Comunidad, factor estable, dinámico y democrático, se ha dotado de medios e instrumentos que le permitan hacer frente a los conflictos que minan la ex fortaleza comunista? ¿Dispone la Comunidad de recursos a la medida de las demandas de ayuda que le son dirigidas y de las esperanzas que ha suscitado? La respuesta a estas cuestiones no podrá ser despejada más que a la vista de los resultados de la acción de la Comunidad y de sus miembros.

2. La arquitectura general y objetivos de la Unión

Siguiendo el ejemplo del Proyecto de Unión Europea propuesto por el Parlamento Europeo en 1984, el Tratado que instituye la Unión Europea reúne los distintos elementos —tratados, instrumentos, acervo comunitario— en un marco institucional único que debe garantizar la coherencia y la continuidad de las acciones realizadas con vistas a la consecución de los objetivos de la Unión. Reunidos en un solo «Tratado-Constitución», los diversos instrumentos dan lugar a un reparto de los poderes y a procesos decisivos diferentes. En los ámbitos de las tres Comunidades Europeas, el reparto de las atribuciones consagra el poder activo del tándem Comisión-Consejo, que trabaja con la participación del Parlamento Europeo. Inscrito en la prolongación del Acta Única de 1987, el Tratado de Unión Europea de 1992 amplía la aprobación por mayoría cualificada y refuerza el papel del Parlamento Europeo. Busca hacer más eficaz y más democrático el funcionamiento de la Comunidad en los ámbitos económicos y sociales. Por contra, la separación es clara entre el aspecto económico, de

dominio comunitario, y el aspecto político, con predominio intergubernamental. En efecto, en materia de política exterior y de seguridad común, que constituye la mayor innovación de la Unión, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros tienen un papel predominante, mientras que la Comisión está limitada a un papel más desdibujado aunque su presidente sea miembro del Consejo Europeo.

En el ámbito político, la Comisión no dispone del derecho de propuesta exclusivo en virtud del cual sus propuestas son, en el marco de la Comunidad Económica, el origen de las decisiones del Consejo. Sin embargo, está plenamente asociada a los trabajos de la presidencia y del Consejo en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Al igual que en el de justicia y asuntos de interior. Tanto en uno como en otro ámbito, la Comisión tiene la facultad, al igual que cada Estado miembro, de someter propuestas al Consejo. El término «propuesta» tiene, en este contexto, una significación general distinta al sentido jurídico que le atribuyen el Tratado de Roma y la Comunidad Europea del Tratado de Maastricht. Se trata de un derecho de iniciativa que la Comisión no poseía anteriormente en el marco de la cooperación política europea. Sin disponer de poderes comparables a aquellos de los que está dotada en la Comunidad Europea, la Comisión se merecerá en el futuro el papel que ella misma se sepa construir, en gran medida, gracias a su competencia, a su capacidad y a su dinamismo, así como a la personalidad de su presidente y sus miembros.

De ello se sigue que la arquitectura de la Unión Europea reposa en tres pilares: la Comunidad Europea y la Unión Política que comprende la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia y de asuntos de interior. En lo que a la Comunidad se refiere, el Tratado sobre la Unión Europea profundiza y amplía la acción comunitaria. Da un paso decisivo en dirección a una moneda única y un Banco Central Europeo. Refuerza la política en los ámbitos de medio ambiente, investigación, formación y la amplía a otros sectores, tales como la salud, las redes de transportes transeuropeas, la protección de los consumidores, la cultura y la educación. El carácter comunitario de estas políticas ha sido confirmado en varios casos por la extensión del voto por mayoría cualificada. Además, el proceso decisorio tal y como se ha desarrollado en el marco del Tratado de Roma y del Acta Única ha registrado algunos progresos en lo que se refiere a la participación del Parlamento Europeo. Es así como, junto con sus poderes consultivos originales, el Parlamento ha sido asociado más estrechamente al ejercicio de la función legislativa del Consejo en forma de «cooperación» tras el Acta Única y de «codecisión» en el ámbito comunitario de la Unión Europea. Por añadidura, en su nueva estructura, la Comunidad prevé un más frecuente recurso al dictamen conforme.

Por el contrario, los procedimientos derivados de la cooperación

intergubernamental, excepcionales en el marco comunitario, constituyen la regla en los ámbitos de la Unión Política. Aun habiendo adoptado un centro *único de decisión* —propuesto en otro tiempo por el Informe Tindemans y el Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo—, el Tratado de Maastricht está dotado de poderes diferentes según se refieran a los asuntos comunitarios o a los asuntos exteriores o de interior. Como consecuencia de ello existe una distinción entre, por un lado, los procesos de toma de decisión comunitarios en los ámbitos del mercado interior, de las políticas de acompañamiento y de la Unión Económica y Monetaria y, por otro lado, los procesos de toma de decisión en materia de política exterior y de seguridad común, así como de política interior. Manteniendo la distinción entre los ámbitos comunitarios y los ámbitos de la cooperación política, el Tratado de Maastricht confirma en sustancia la «vocación federal» de la Unión. A pesar de que esta mención fuera suprimida a instancias del Reino Unido, la vocación federal se inscribe en las orientaciones de la Unión Europea. Sacrificada en la forma, se afirma en el fondo y en el espíritu del Tratado de Maastricht. Es la tendencia que, pese a las lagunas y debilidades de esta nueva construcción, constituye la marca principal y la prometedora aportación de la Unión Europea. Sin embargo, sólo la experiencia y el comportamiento de los responsables políticos, comunitarios y nacionales podrán confirmar o invalidar esta interpretación que se basa en los efectos de arrastre de la dinámica comunitaria: los vivos debates suscitados por la ratificación del Tratado de Maastricht en Alemania y en Francia, o aquellos seguidos de una votación negativa en Dinamarca, son una prueba concreta del alcance político de la nueva obra europea que prevé el ejercicio en común de parcelas importantes de las soberanías nacionales.

Las disposiciones comunes comprenden, por un lado, los principios que determinan los objetivos y guían y orientan las acciones de las instituciones comunes y, por otro lado, confirman la misión y el modo de organización del Consejo Europeo. Este conjunto de disposiciones determina los objetivos de la Unión Europea que marca «una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos». Este primer artículo pone el acento sobre la naturaleza dinámica del concepto de unión por oposición al concepto estático de unidad. En efecto, la unión implica un proceso de asociación y agrupación de los pueblos y de las personas, esto es, la acción política por excelencia según Bertrand de Jouvenel. Además, la referencia a los destinatarios de la Unión no es posible sin recordar una de las ideas-fuerza de Jean Monnet: «Nosotros no coaligamos los Estados, nosotros unimos a los hombres.» Con este espíritu, el artículo introductorio traduce el deseo de los gobiernos miembros de reducir la distancia

entre los ciudadanos y los centros de decisión, distancia que se ha acrecentado por el hecho de la instauración de un poder a nivel europeo. Intentando aproximar a los ciudadanos a las estructuras decisorias se aspira a crear espacios de participación y, consecuentemente, a poner en práctica los principios de subsidiariedad y de democracia participativa. En el fondo, se trata de evitar una centralización que no responde a los criterios de adecuación eficaz y de participación efectiva, y de preservar la descentralización y la autonomía de los centros de decisión a diversos niveles. Así, poco a poco, se edifica la Unión Europea sobre dos principios fundamentales del federalismo: el principio de autonomía de las unidades miembros y el principio de su participación en la toma de decisiones comunes. Sin lugar a dudas, en la fase actual, la Unión Europea está más expuesta a las fuerzas centrifugas de las potencias nacionales que a los riesgos de una excesiva concentración del poder comunitario. En efecto, el poder comunitario naciente no resiste una comparación con los poderes de la Confederación Helvética o de los Estados Unidos de América. Sin embargo, es sensato orientar desde el principio la construcción europea, todavía embrionaria y maleable, según los principios del federalismo.

3. Principio de subsidiariedad

Esta libre interpretación, basada más en el espíritu que en la letra del Tratado, se ve confirmada en múltiples ocasiones por las referencias al principio de subsidiariedad que el Tratado de Unión ha erigido en principio fundamental. En realidad, según las disposiciones comunes, los objetivos de la Unión deben ser realizados en el respeto al principio de subsidiariedad tal y como éste es definido en el artículo 3B: «La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.»

El principio de subsidiariedad está relacionado con un enfoque general y una norma directriz cuya iniciación correspondió a los pensamientos filosóficos de Aristóteles y santo Tomás de Aquino. En el siglo XIX fue objeto, bajo diversas denominaciones, de las reflexiones de Proudhon y fue puesta en práctica en la Confederación Helvética. En la encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI, del 15 de mayo de 1931, la subsidiariedad

fue definida como un principio de organización de la sociedad: «Sería cometer una injusticia, al mismo tiempo que perturbar de forma muy perjudicial el orden social, retirar a las colectividades de orden inferior las funciones que están en la medida de poder cumplir ellas mismas, para confiarlas a una colectividad mayor y de más alto rango.»² En la misma época, los fundadores del personalismo, Emmanuel Mounier y Denis de Rougemont, reunidos en torno a la revista *Esprit*, le conceden una posición privilegiada en su reflexión sobre el papel de la persona en el seno de la sociedad moderna. Fundamento del pensamiento federalista de Denis de Rougemont, la idea de la subsidiariedad subyace a la concepción del federalismo integral de Alexandre Marc.

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. La primera interpretación de carácter defensivo nos recuerda el sentido que se le atribuye en Suiza a la acción de los federalistas: es federalista quien defiende las prerrogativas de los cantones contra la intrusión del poder central de la Confederación. Lo cual quiere decir que existe una diferencia fundamental entre un Estado Federal constituido y una Unión Europea embrionaria con vocación federal.

En Suiza, en Alemania o en Estados Unidos, el Estado Federal ejerce los principales poderes soberanos, mientras que en la Comunidad Europea esos poderes pertenecen esencialmente a los Estados miembros que, por razones de necesidad o de eficacia, han atribuido o se proponen atribuir ciertas parcelas a las instituciones comunes. Es el ejercicio compartido de los fragmentos de sus soberanías nacionales por su puesta en común. En los Estados Federales, las autoridades centrales, dotadas de amplios poderes políticos, tienen la tentación de acrecentarlos más allá de lo estrictamente necesario, mientras que en el caso de la Unión Europea, las instituciones comunitarias están lejos de disponer de los poderes mínimos indispensables para la realización de los objetivos comunes. La Unión Europea también se halla todavía alejada del estadio logrado por el Estado federal multinacional en Suiza o por las instituciones de la Federación americana. ¿Es necesario insistir en el hecho de que

2. *Quadragesimo Anno, Actae Apostolicae Sedis*, XXIII, 1931, p. 203, párrafos 126-127, citado por Jean-Marie Pontier, en «La subsidiarité en droit administratif», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1986, pp. 1515-1537.

compartir los poderes en el seno de la Unión Europea es beneficioso para los Estados miembros que ostentan lo esencial de los atributos del poder público? Sin embargo, los poderes tradicionales de los que están dotados los Estados miembros no están siempre a la altura de sus responsabilidades actuales o de sus nuevas tareas. De ahí la necesidad de Uniones de Estados de la cual los Estados norteamericanos o los cantones suizos tomaron antaño consciencia y lo hacen hoy los Estados europeos.

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 que, como en la elección de los objetivos, se expresa en la ley fundamental del Estado, es decir, en la constitución. Es por lo que especialmente en Suiza, cualquier nueva determinación de objetivos o cualquier nuevo reparto de las tareas (p. ej.: protección del medio ambiente) exige una reforma constitucional a través de un referéndum constitucional. Lo mismo ocurre con cualquier modificación del reparto de poderes y en particular con la atribución de nuevas competencias o nuevos poderes. En los Estados federales que tienen tendencia a fortalecer el poder central, la preocupación principal es frenar esta inclinación hacia una centralización creciente. En la Unión Europea, por el contrario, la preocupación principal consiste en reforzar la autoridad de las instituciones comunitarias, demasiado débil con relación al peso de los Estados miembros. La voluntad que los Estados miembros manifiestan a favor de la Unión traduce la percepción que tienen sus dirigentes de la necesidad de la Unión y de su evaluación de la relación coste-beneficio y de las ventajas comparativas.

En su esfuerzo de unión, los altos responsables políticos comunitarios y nacionales se basan en el apoyo de la opinión pública que expresa su percepción del reparto eficaz de las labores. En lo que a esta cuestión se

refiere, los *Eurobarómetros* ofrecen importantes informaciones. Así, el sondeo de opinión efectuado en octubre de 1991 da un cuadro de las decisiones que la opinión pública desea atribuir a las instituciones comunitarias o, al contrario, reservar a las autoridades nacionales.³ El reparto confirma, fluctuaciones aparte, las tendencias generales: la cooperación con los países en vías de desarrollo (78 %) y la investigación científica y técnica (73 %) figuran desde hace tiempo a la cabeza de los ámbitos que deben ser objeto de las decisiones comunitarias, seguidos de la política exterior (69 %). Más distanciadas aparecen la moneda (54 %), los tipos del IVA (49 %) y la seguridad y defensa (49 %). En conjunto, los ámbitos que son atribuidos por la opinión mayoritaria a las instituciones comunitarias están generalmente confiados al poder central en los Estados federales. Tal y como podía esperarse, las opiniones varían según los países. Sin embargo, en los cuatro ámbitos que reciben un apoyo a favor de la acción comunitaria, el umbral de la mayoría absoluta es sobrepasado en todos los países, con Italia y Holanda a la cabeza. En cuanto a la moneda, todos los países están a favor de las decisiones comunitarias, con la excepción de la vacilante opinión de Luxemburgo y la fuerte apuesta del Reino Unido a favor de las decisiones nacionales. Esta tendencia de la opinión británica se acentuó en vísperas de Maastricht en el momento en el que la Unión Monetaria y una moneda única estaban a punto de ser aceptadas por el Consejo Europeo. En una serie de ámbitos, entre ellos la educación, la salud y la seguridad social, la opinión es favorable a la acción nacional. En todos los Estados federales, la educación es de la competencia de los Estados miembros, revistiendo la acción del poder central un mero carácter subsidiario.

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. En consecuencia, no es extraño constatar que, innovando en el ámbito de las relaciones entre Estados, el Tratado de Roma previó lo imprevisible en su artículo 235: cuando resulte necesario para el logro de los objetivos del Tratado, la Comunidad puede emprender algunas labores hasta ese momento ejercidas por los Estados miembros. Es la aplicación positiva del principio de subsidiariedad. Con el mismo espíritu,

3. *Eurobaromètre*, n.º 36, diciembre de 1991, pp. 28-31.

el Tribunal de Justicia estableció un paralelismo entre las competencias interiores y las competencias exteriores de la Comunidad.

Desde los años ochenta, el principio de subsidiariedad inunda el debate europeo. Mencionado oficialmente por primera vez en el dictamen de la Comisión sobre la Unión Europea en 1975, el principio de subsidiariedad va a ser extraordinariamente afortunado. Situado en el mismo centro del sistema comunitario propuesto por el Parlamento Europeo en 1984, hará seguidamente una tímida aparición en la parte del Acta Única consagrada a la protección del medio ambiente. Tras su introducción en la Carta Social de 1989, es el Tratado de Maastricht el que lo consagra oficialmente en tanto que principio fundamental de la Unión Europea. Este principio define a todas luces una orientación general referida a las competencias que las instituciones comunitarias ejercen de forma compartida con las competencias de los Estados miembros, y de las regiones en algunos casos. Pero este principio general no permite determinar los límites precisos entre las competencias comunitarias y las competencias nacionales. Esos límites que evolucionan en el tiempo son objeto de una evaluación de coste-beneficio, eficacia-oportunidad y de una evaluación de las ventajas comparativas, siendo en última instancia una decisión política de los Estados miembros. Decisión política que puede ser tomada por unanimidad en los términos del artículo 235 cuando conlleva adaptaciones de los poderes necesarios para el buen funcionamiento de la Comunidad. Sin embargo, cuando se trata, bien de acrecentar los poderes comunitarios de manera sustancial, bien de extenderlos a nuevos ámbitos, se impone el recurso al procedimiento de revisión. Es el procedimiento seguido para la aprobación del Acta Única Europea y también para la elaboración del Tratado de Maastricht. Sobre la base de estos actos políticos fundamentales y del reparto de los poderes que determinan, el Tribunal de Justicia tendrá la facultad de pronunciarse respecto a estas reglas y al buen uso de los poderes por parte de las instituciones comunitarias y las autoridades nacionales.⁴

De las consideraciones precedentes resulta que el principio de subsidiariedad se presenta a la vez como criterio de orientación positivo para las nuevas competencias y como parapeto frente al desbocamiento del poder central. Con respecto a esta cuestión, Jacques Delors ha recordado que «en todo sistema de inspiración federal, como la Comunidad Europea, el principio de subsidiariedad aporta un contrapeso permanente a los mecanismos de *spill-over* que tienden en un mundo complejo, a cargar excesivamente el escalón del poder central».⁵ Sin embargo, una referencia

4. Valéry Giscard d'Estaing, *Rapport sur le principe de subsidiarité*, Parlement Européen, 1990-1991.

5. Citado por V. Monte en su tesis sobre *La dynamique intégrationniste des Communautés européennes à travers la Coopération politique européenne (CPE) et l'Acte unique*, Université de Lausanne, Dorigny, 1992, p. 447; cf. Jacques Delors, *Le nouveau concept européen*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, p. 169.

abusiva a la noción de subsidiariedad por parte del Consejo y de los Estados miembros podría servir de pretexto para rechazar un relevante progreso de la acción comunitaria o para reducir el alcance de una decisión ya tomada.

Complejo y polivalente, el principio de subsidiariedad se ha hecho sitio, quizá de forma desmesurada, en el debate europeo sobre el futuro federalista de la Comunidad Europea. Principio fundamental, está presente, bajo formas diversas, sobrentendidas o expresas, en los múltiples ámbitos de la Unión Europea. Introducido en el Informe sobre la Unión Económica y Monetaria, constituye el principio director de la innovación del Tratado de Maastricht que prevé la creación de un Banco Central Europeo y la instauración de una moneda única. La subsidiariedad se refleja en las actividades originales, especialmente en materia de investigación y tecnología, que se basan en una estrecha y multiforme cooperación que asocia a la comunidad, los estados, las colectividades públicas, las universidades e institutos de investigación, asociaciones y empresas privadas. En el seno de estas redes cooperativas, la Comisión asume un papel de animación, de incitación y de coordinación. Aunque el Tratado de Maastricht permanece en general mudo ante los acuerdos parciales entre Estados miembros, regiones y otros organismos públicos y privados, la fórmula de la cooperación tal y como es aplicada en los ámbitos de la investigación y de la tecnología está destinada a un prometedor futuro. Por otro lado, los Estados federales clásicos han desarrollado diversas formas de acuerdos y convenios. Algunos de sus servicios están en ocasiones confiados a organismos paraestatales o privados. Hay un gran campo abierto a la imaginación creadora en la medida en que ésta no se deje encerrar en modelos rígidos de Estado federal, y, lo que es peor, de Estado-nación, o en conflictos ideológicos que opongan el sector público al sector privado.

En respuesta a las necesidades concretas, la acción subsidiaria de la Comunidad se afirma no solamente bajo formas múltiples de cooperación o de coordinación sino también como acción de estímulo y apoyo que completa los esfuerzos de los Estados miembros. Los ejemplos son abundantes: la política regional, la protección del medio ambiente y toda una serie de nuevas actividades comunitarias en ámbitos como la sanidad pública, la protección a los consumidores, la educación, la formación profesional, la cultura, la industria. Son otras tantas acciones complementarias que acompañan a las actividades principales y que ilustran el proceso de engranaje iniciado desde la creación de la Comunidad Europea.

Con el mismo espíritu pero en un contexto diferente, las aportaciones subsidiarias de la Unión jalonan las iniciativas comunitarias de política exterior y de seguridad común, así como la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores. Estas innovaciones se inscriben

en la dinámica del proceso de integración y en su doble dimensión interior y exterior. Así, la instauración de un espacio sin fronteras entraña la necesidad de una nueva cadena de acciones comunes y de cooperaciones sectoriales. La cooperación aduanera, la cooperación en materia civil y penal, las reglas y acciones comunes relativas a la entrada y circulación de nacionales de terceros países, la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, la toxicomanía, la criminalidad internacional son otros tantos ejemplos que dan prueba de que el concepto de proceso de engranaje tal y como fue concebido en un principio por Ernst B. Haas está en vías de ser sobrepasado. En efecto, elaborado a partir de un análisis de la dinámica interior de la Comunidad, no tuvo suficientemente en cuenta los factores exteriores. Según P. Soldatos, el análisis descuida «la externalización del proceso integrativo y de su inserción progresiva y creciente en el sistema internacional».⁶ Y por lo tanto, como lo atestigua la historia, esa dimensión exterior ha sido a menudo un factor decisivo en la creación de los Estados Federales que se han formado, como en el caso de Suiza, en respuesta común frente a las amenazas exteriores.

Sin duda alguna, el papel del factor exterior ha sido en ocasiones exagerado por una preocupación ante la influencia política más que por una explicación científica: el general De Gaulle se refirió en varias ocasiones al «federador externo» intentando subrayar el excesivo peso de Estados Unidos en los asuntos europeos. Hoy, sin embargo, los lazos de intercomunicación y de interacción entre elementos exteriores e interiores aparecen claramente en el Tratado de Maastricht. Así, por ejemplo, la competencia internacional empuja a la Comunidad a ampliar su capacidad competitiva, del mismo modo que su peso económico la obliga a asumir mayor responsabilidad política a escala mundial. Paralelamente, el proceso de unión política ha sufrido una aceleración tras el hundimiento del ala comunista de la gran Europa y la inseguridad resultante.

A fin de dar cuenta del conjunto de factores que condicionan la formación de uniones federativas y su funcionamiento pueden ser propuestas tres dimensiones: una dimensión causal, una dimensión finalista y una dimensión sustancial.⁷ La primera dimensión comprende los factores más frecuentemente invocados durante la formación y evolución de las uniones federativas, tales como la proximidad geográfica y el parentesco cultural, la interdependencia económica y técnica y las amenazas exteriores. La segunda dimensión se refiere a las causas finales, es decir, a las finalidades que se proponen alcanzar algunos grupos humanos por medio de la unión, de la puesta en común de los recursos, de instituciones

6. *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation. Théorie et pratique*, Bruselas, Bruylant, 1989, p. 198.

7. Cf. *Fédéralisme amphictyonique*, op. cit., pp. 2-3.

y políticas comunes. Las finalidades expresan los sistemas de valores, las ideas-fuerza y las metas que se asignan los miembros de uniones federativas. En cuanto a la dimensión sustancial, implica un conjunto de factores que caracterizan la naturaleza federativa de una comunidad. En nuestro enfoque del federalismo, esta dimensión está formada por un conjunto de principios y de reglas básicas que condicionan la existencia y el desarrollo de una comunidad federativa, tal y como son enunciados en la sección dedicada al federalismo.

4. Principios democráticos y ciudadanía europea

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 cualidad 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 abre, consecuentemente, 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. Es la condición que el Congreso de La Haya reafirmó en 1948 frente a la amenaza de los regímenes totalitarios, y que hoy retoma todo su sentido en el seno de la Unión Europea. La pertenencia a la Unión Europea es a todas luces incompatible con los regímenes, e incluso con las sociedades que no son democráticas. Más que nunca, la estricta aplicación de esta exigencia fundamental es necesaria para garantizar la naturaleza y el futuro democrático de la Unión Europea. De ahí la cuestión de saber si el reconocimiento de los nuevos Estados de la ex Yugoslavia y de la ex Unión Soviética, según los criterios definidos el 16 de diciembre de 1991 por el Consejo de Asuntos Exteriores de la Comunidad, es el equivalente de un certificado de buena conducta democrática. De ahí también la importancia de la admisión de los Estados de Europa del Este en el seno del Consejo de Europa.

Entre los otros principios y objetivos que se da la Unión, figuran la cohesión económica y social en el plano interior y la identidad de la Unión

en la escena internacional. Un sistema institucional único se encarga de garantizar la coherencia y la continuidad de las acciones comunes tanto en el interior como en el exterior, respetando y desarrollando el acervo comunitario. Los objetivos mencionados y la revisión prevista para 1996 demuestran la voluntad de los Estados miembros de hacer progresar a la Unión y de garantizar la eficacia de los mecanismos comunitarios. Los objetivos comunes que se proponen los Estados miembros deben ser alcanzados de conformidad con las disposiciones del Tratado y en el respeto al principio de subsidiariedad que, por otra parte, adquiere toda su dimensión en esta perspectiva evolutiva de la Unión.

Desde la creación de la Comunidad, la ciudadanía europea no ha cesado de afirmarse. Instituyendo el orden jurídico comunitario, la Comunidad ha contribuido a hacer del ciudadano europeo un beneficiario y un justiciable de los derechos comunes. Contrarrestando el poder directo o inmediato que ejercen las instituciones comunitarias sobre los ciudadanos, éstos han adquirido derechos y acceso al Tribunal de Justicia. Más aún, se han beneficiado de una participación creciente, participación mediatizada por organizaciones socioeconómicas y comités consultivos, y desde 1979, participación directa en las elecciones al Parlamento Europeo. Con el mismo espíritu, el Comité de las Regiones comprende principalmente a representantes regionales y locales, alcaldes de las ciudades europeas, elegidos junto a representantes de diversas categorías socioprofesionales.

Por su parte, el Tratado de Maastricht amplía la esfera de la ciudadanía europea. Garantiza el derecho a la libre circulación y a la residencia en el territorio de los Estados miembros a todo ciudadano de la Unión. Acuerda, además, el derecho a voto y a ser elegido en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales a todo ciudadano de la Unión residente en otro país de la Comunidad. Estos derechos son ejercidos en las mismas condiciones que los derechos de los naturales del Estado en el que se reside. Las modalidades de aplicación de estas disposiciones pueden prever derogaciones cuando los problemas específicos de un Estado miembro lo justifiquen. Dinamarca, Irlanda y Holanda ya han introducido la práctica del voto en las elecciones municipales. En la mayoría del resto de países los derechos al voto y a ser elegido en las elecciones municipales han exigido revisiones constitucionales.

Sin embargo, el ejercicio de estos derechos no parece que vaya a cambiar completamente los paisajes políticos locales, aun extendiendo los espacios de participación. Desde esta misma perspectiva, las próximas etapas que se deban programar podrán abrir a los ciudadanos europeos la participación en el nivel regional y, en un futuro más lejano, en las otras instituciones representativas de los Estados miembros. Una segunda innovación hace referencia a la protección de los ciudadanos de la Unión

en terceros Estados en los que el Estado del que son naturales no tiene representación diplomática o consular. En ese caso, se beneficiarán de la protección de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado. Una tercera innovación se refiere a los derechos de instancia y recurso ante el mediador comunitario. Siguiendo una costumbre bastante extendida, esos derechos no están exclusivamente reservados a los ciudadanos de la Unión sino que alcanzan a cualquier persona física o moral residente o con domicilio social en un Estado miembro.

Son las principales disposiciones que instituyen la ciudadanía europea y que aspiran a reducir la distancia entre ciudadanos e instituciones de la Comunidad. Estas disposiciones vienen a reforzar otras medidas como la protección de la salud pública, la protección de los consumidores o la participación de ciudadanos en el marco de los programas europeos de formación profesional, intercambios de estudiantes y profesores y numerosos programas de investigación comunitarios. A título de ejemplo, las acciones de formación y reconversión profesionales serán objeto de programas elaborados en cooperación con los Estados miembros, las empresas concernidas y las organizaciones de formación profesional. Se desarrollarán en los lugares de trabajo o en centros de educación o formación.

La introducción de la noción de ciudadanía europea en el Tratado de la Unión, propuesta por el gobierno español a finales de 1990, ha sido aprobada por el 60 % de la opinión de la Comunidad. Los españoles están a la cabeza de las opiniones favorables con un 78 %, seguidos de cerca por los griegos, los italianos y los portugueses y, más alejados, los irlandeses y los franceses (62 %). Los belgas, los holandeses y los alemanes son menos favorables, mientras que los británicos y luxemburgueses cierran la marcha ante los daneses, que son los únicos que se manifiestan mayoritariamente en contra con un 54 % contra un 28 % de opiniones favorables.⁸

8. *Eurobaromètre*, n.º 35, junio de 1991, pp. 19-20.

CAPÍTULO 20

LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1. Moneda única y convergencia económica

El Tratado de Maastricht marca un progreso cualitativo desarrollando la dinámica comunitaria en dos direcciones principales: el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria y el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Esta doble innovación forma el eje central del proceso de integración como prolongación de la dinámica del mercado interior y de las políticas de acompañamiento. Es generalmente admitido que el mantenimiento de un equilibrio entre las unidades miembros en el seno de la Unión constituye el elemento esencial en toda federación. En una perspectiva de media o larga duración, la cohesión en una federación está expuesta a las amenazas de la dominación de uno o algunos de sus miembros o a tensiones que pueden surgir de la fuerte disparidad entre economías nacionales o entre desarrollos regionales. Con el deseo de reducir las disparidades existentes en la Comunidad, los gobiernos firmantes han intentado reforzar la solidaridad socioeconómica en el seno de la Unión. Es así como la comunidad apunta a disminuir las distancias entre las regiones y a promover la cohesión entre los Estados miembros. Siguiendo esta lógica, continúa a la vez su obra de integración y su búsqueda en pos de un mejor equilibrio económico y social.

Simultáneamente, el Tratado de Maastricht se encuadra dentro del proceso, en principio irreversible, de la puesta en común de uno de los atributos esenciales de la soberanía nacional: la moneda, símbolo del poder exclusivo del soberano. Aceptado por el Consejo Europeo y los gobiernos a instancias de los círculos económicos, este compromiso es un ejemplo del efecto de engranaje que, a ritmo progresivo o por saltos cualitativos, ha inducido el desarrollo de la Comunidad. Los apremiantes plazos previstos por el Tratado de Maastricht, a su vez, van a estimular las actividades de los operadores económicos, de los banqueros y de los

financieros, que adaptarán sus estrategias y comportamientos en función de esta finalidad.

Este compromiso implica la creación de un Banco Central Europeo y de una moneda única, el Ecu, y abre una nueva etapa de la integración europea gracias a la transferencia de soberanías monetarias de los Estados miembros a la Comunidad. La Unión Monetaria será gestionada por un Sistema Europeo de Bancos Centrales cuyo núcleo lo constituirá un Banco Central Europeo independiente. Esta etapa obliga a la convergencia de las políticas económicas nacionales y al respeto a una disciplina presupuestaria común. Este conjunto de objetivos, reglas e instituciones atestiguan, de forma concreta, la vocación federal de la Unión Europea. En efecto, la moneda única encarna un poder soberano del cual están dotados los Estados federales.

El recorrido que conduce a la Unión Económica y Monetaria es largo y sinuoso: esbozado en el «memorándum Barre» en 1968, en forma de coordinación de las políticas económicas unida a una cooperación monetaria, la Unión Económica y Monetaria fue objeto de estudio, dos años más tarde, en el «Informe Werner». Su realización, prevista por el Consejo, fue impedida por la crisis monetaria internacional. El retraso resultante en la puesta en práctica de la decisión del Consejo ilustra, de forma brutal, los vínculos que, en este ámbito sujeto a una rápida globalización, crean una estrecha interdependencia entre los factores endógenos y las fuerzas exógenas cuya interacción condiciona el proceso de integración. A fin de evitar la parálisis general, en 1972 es instituido un sistema reducido de *by pass* en forma de «serpiente monetaria». A pesar del estancamiento de la economía mundial y del proceso de integración, el Sistema Monetario Europeo (SME) ve la luz en 1979: inaugura una nueva etapa basándose en tres mecanismos: los tipos de cambio, el crédito, y la unidad monetaria, el Ecu. El valor del Ecu, «cesta de monedas», es igual a la suma de cantidades fijas de cada moneda comunitaria, calculadas en función de la importancia económica de cada país. Desde el 21 de septiembre de 1989, las monedas de los doce Estados miembros entran en la composición del Ecu según los porcentajes siguientes: DM, 30,1 %; FF, 19 %; UKL, 13 %; LIT, 10,15 %; HFL, 9,40 %; B/LFR, 7,90 %; PTA., 5,30 %; DKR, 2,45 %; IRL, 1,10 %; Esc., 0,80 %; DRA, 0,80 %. Aunque el SME no haya logrado nunca crear un Fondo Monetario Europeo, ha preparado el terreno para la Unión Económica y Monetaria. Esta evolución fluctuante es ejemplar por sus progresos, pero también por sus retrasos o sus resultados incompletos, del proceso de integración que evoca la imagen de una espiral ascendente.

Ahora, la puesta en práctica de la Unión Económica y Monetaria se articula según un programa en tres fases, la primera de las cuales comenzó en julio de 1990 conforme a una decisión del Consejo Europeo de Madrid. Esta primera fase preveía la participación de todos los Estados miembros

en el mecanismo de los tipos de cambio, la liberalización de capitales y la vigilancia multilateral de las políticas económicas nacionales. La segunda fase se inició el 1 de enero de 1994 con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) y con una serie de medidas referidas a la independencia de los bancos centrales, la composición definitiva del cesto del Ecu, la convergencia económica y la reducción de la deuda y de los déficit públicos. El IME está dirigido por un Consejo compuesto por un presidente nombrado de común acuerdo por los jefes de Estado o de Gobierno —a recomendación del comité de los gobernadores y tras consulta al Parlamento Europeo y al Consejo— y por los gobernadores de los Bancos Centrales, uno de los cuales asume la vicepresidencia. El hecho de que el presidente sea nombrado por las altas autoridades nacionales subraya la importancia que se da al Consejo del IME.

La tercera fase deberá comenzar no antes del 1 de enero de 1997 y no más tarde del 1 de enero de 1999. Desde su inicio, el valor del Ecu está irrevocablemente fijado. La decisión relativa al paso a la tercera fase corresponde al Consejo, reunido a nivel de los jefes de Estado o de Gobierno. Resolviendo por mayoría cualificada sobre la base de los informes del IME y de la Comisión, del dictamen del Parlamento Europeo y de las recomendaciones del Consejo de Ministros, debe decidir si la mayoría de los Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única. Esta decisión fundamental que crea la moneda única se caracteriza por tres rasgos esenciales: en primer lugar, se apoya en los informes y las recomendaciones del IME, de la Comisión y del Consejo, resolviendo este último por mayoría absoluta. Dichos informes y recomendaciones tratan del grado de estabilidad de los precios, del respeto de los márgenes normales de fluctuaciones en el seno del SME, el carácter durable de la convergencia económica y de la disciplina presupuestaria que aspira a eliminar los déficit públicos excesivos. En segundo lugar, a lo largo del proceso, el Consejo, reunido tanto a nivel de ministros como a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, resuelve por mayoría cualificada. Sobre esta cuestión es interesante hacer notar que el Tratado no se refiere al Consejo Europeo, sino al Consejo reunido a nivel de los jefes de Estado o de Gobierno. ¿Sería ésta una forma de garantizar que el presidente de la Comisión, que también es miembro del Consejo Europeo, no participase en esta decisión? Esta distinción puede ser atribuida también al hecho de que, en ese caso, reunido el Consejo al nivel de los más altos responsables nacionales, decide por mayoría cualificada según un procedimiento preciso propio del Consejo. Puede sacarse una consecuencia de esta distinción: el Consejo de la Comunidad está formado por los representantes de los Estados miembros a nivel ministerial, pero nada impide que en el futuro el Consejo pueda reunirse igualmente al más alto nivel y tomar las decisiones por mayoría cualificada. En tercer lugar,

el Tratado fija, siguiendo el método Monnet, los plazos precisos. Pero, lo que es más, fiel a su vocación, organiza la Unión Monetaria en el marco del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), sistema descentralizado dentro del cual los poderes están repartidos entre el Banco Central Europeo (BCE) y los Bancos Centrales Nacionales. Así, aunque el BCE es el único capacitado para autorizar la emisión de la moneda en la Comunidad, es él pero también los Bancos Centrales Nacionales los que pueden emitir billetes de banco. Además, los gobernadores de los Bancos Centrales ocupan un lugar en el Consejo de gobernadores del BCE junto a los miembros de su directorio. Como en el caso del IME, el presidente y los miembros del directorio son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros reunidos a nivel de los jefes de Estado o de Gobierno, a recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de los gobernadores del BCE.

Los criterios fijados para este examen de paso a la moneda única son cinco en total: estabilidad de los precios, situación de las finanzas públicas —déficit presupuestario y deuda pública—, participación durante al menos dos años en la banda estrecha del SME, tipos de interés a largo plazo. Dichos criterios imponen las condiciones de una disciplina comunitaria: 1) la tasa de inflación no debe sobrepasar, al menos durante un año, en más de un 1,5 % la de los tres Estados miembros que presenten los mejores resultados en cuanto a la estabilidad de los precios. En 1991, los países de referencia fueron: Dinamarca (2,3 %), Luxemburgo (2,6 %) y Bélgica (2,8 %). La tasa de inflación aceptable para entonces sería pues en torno al 4 %. Este primer criterio de alcance relativo se ajusta en base al resultado de los tres Estados miembros que registren la mayor estabilidad de precios. 2) La relación entre el déficit público y el PIB no debe sobrepasar el 3 % salvo en el caso de que concurren circunstancias excepcionales. Estas exigencias establecen un vínculo preciso entre la convergencia económica y la estabilidad monetaria. En cierta medida, se recoge en sustancia la tesis alemana relativa a la necesidad de políticas convergentes previas a la instauración de una moneda única. Sin embargo, el Tratado no establece esta condición como requisito previo, aun reconociendo que una moneda fuerte debe basarse en fundamentos económicos que garanticen la estabilidad del poder de compra y permitan promover un desarrollo armonioso y equilibrado del conjunto de la Comunidad. Una vez más, el Tratado traduce en definitiva las diversas concepciones y concilia especialmente las tesis francesa y alemana. Además, determina los objetivos generales y confía a las instituciones su puesta en práctica. Es así como el Consejo, resolviendo por mayoría cualificada a recomendación de la Comisión, elabora un proyecto para las grandes orientaciones de las políticas económicas de los Estados miembros. En una fase ulterior, el Consejo, sobre la base de la conclusión

del Consejo Europeo, aprueba por mayoría cualificada una recomendación que fija las grandes orientaciones. Después, con ayuda de la Comisión, vigila la evolución económica y procede regularmente a una evaluación de conjunto. Esta vigilancia multilateral da lugar a recomendaciones que, sin ser de obligado cumplimiento por sí mismas, adquieren toda su significación en el contexto de la Unión Monetaria y de las disciplinas que impone. Por su parte, la política monetaria común condiciona la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros. Es un ejemplo de la indispensable coherencia y de la inseparable conexión entre políticas económicas y política monetaria en el seno de la Comunidad.

La creación de un Banco Central europeo en el interior del Sistema Europeo de Bancos centrales y la adopción de una moneda única constituyen un progreso decisivo hacia una Comunidad federal. Ese progreso implica un mínimo indispensable de centralización sin llegar a la práctica tradicional de Estados federales como Suiza y Alemania. Decisión fundamental, si se toma, que conlleva el abandono de las monedas nacionales. La Comunidad ha hecho su elección entre el marco alemán y el Ecu, elección que evita que el marco se convierta en la única moneda dominante en Europa. No es extraño, por tanto, que la opinión pública alemana esté agitada por un vivo debate a propósito del abandono del marco. El Reino Unido, por su parte, ha obtenido una cláusula de exención que debería amortiguar el choque que va a producir la desaparición del símbolo de la grandeza británica. La adopción de una moneda única es todo un test a la voluntad de los Estados miembros de proseguir la construcción de la Unión Europea.

Tras la lectura de este complejo texto se plantean varias interrogantes. En efecto, sólo dos miembros, Francia y Luxemburgo, satisfacen de inmediato los criterios impuestos. Alemania y Dinamarca forman parte de los admisibles. Efectivamente, el déficit público alemán, que sobrepasa ligeramente el umbral del 3 % del PIB, se debe a la reunificación, mientras que la deuda pública danesa, aunque por encima del 60 % del PIB, tiende a aproximarse al umbral autorizado. El Reino Unido, Holanda y Bélgica, por su parte, forman el grupo de los candidatos serios. El esfuerzo de los dos países del Benelux debe dirigirse a la reducción de la deuda y del déficit público, mientras que Gran Bretaña debe intentar reducir la tasa de inflación y los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio del 6 % al 2,5 %. Irlanda y quizá España podrían acercarse a los siete países a condición de imponerse una política rigurosa. Por el contrario, Portugal, Italia y Grecia acusan un retraso que parece más difícil de recuperar en los próximos años.

Algunas opiniones escépticas se hacen eco de ciertos análisis científicos que son respondidos por tesis también fundamentadas pero bastante más optimistas. La experiencia del pasado comunitario muestra que, pese a la

lentitud y los retrasos, los objetivos comunes han contribuido a imponer progresivamente una saludable disciplina a los Estados miembros. En este sentido, la lucha contra la inflación en Francia es ejemplar y es un buen augurio de los esfuerzos que los gobiernos deben hacer para alcanzar progresivamente las condiciones que exige la Unión Monetaria. Estos esfuerzos convergentes constituirán un progreso tangible por ellos mismos.

Admitiendo que el examen de paso sea superado en 1997 por 7 Estados miembros o que el paso se produzca automáticamente en 1999, ello querría decir que, contrariamente a una profesión de fe corriente, se estaría recreando una Europa monetaria a dos velocidades siguiendo el ejemplo del SME. En efecto, el SME es un mecanismo ajeno al sistema comunitario que, limitado en su inicio, ha dado pruebas de una fuerza de arrastre innegable atrayendo uno tras otro a todos los Estados miembros de la Comunidad a excepción de Portugal y Grecia. Las esperanzas de la Unión Monetaria se basan en esa dinámica de arrastre, pero también en el apoyo activo de los operadores, de los empresarios y promotores de la Unión Monetaria. Esta decisión fundamental apuesta por el efecto de engranaje y las reacciones positivas de los mercados financieros, así como por las empresas, especialmente por las pequeñas y medianas que deberían estar entre las principales beneficiarias de la fijación de los cambios invariables. Por último, la opinión pública aporta su apoyo a la Unión Monetaria con un 55 % de opiniones favorables al BCE y un 54 % favorables al Ecu, repartiéndose las posturas, como es habitual, de forma desigual según los países. En el sondeo de octubre de 1991, nueve países se pronuncian por mayoría favorables al BCE con la excepción de Luxemburgo, paraíso financiero (48 % a favor y 28 % en contra) y de Dinamarca (47 % a favor y 40 % en contra). Sólo Gran Bretaña registra una postura negativa con un 41 % de opiniones contrarias y un 39 % de opiniones favorables. Con respecto al Ecu, las posturas se reparten de forma diferente: en el grupo de los indecisos Alemania se coloca en el lugar de Irlanda, con un 45 % de opiniones favorables y un 32 % de opiniones contrarias. Es un caso que se debe seguir por razón del papel de pivote de la economía alemana y del marco en el seno de la Comunidad, así como por su influencia sobre los países de Europa central y oriental. En cambio, se constata sin sorpresas la opinión mayoritariamente desfavorable de Gran Bretaña y Dinamarca, salvo en la cuestión de la indecisión de la opinión británica con un 40 % a favor y un 42 % en contra y la fuerte oposición registrada en Dinamarca, donde sólo un 35 % se pronuncia a favor del Ecu, mientras un 54 % lo hace en contra. Estas posturas presagian la fuerte oposición en Dinamarca. Las cifras explican por otro lado una cierta reserva del gobierno británico la víspera de las elecciones de la primavera de 1997.

En contra de las futuras obligaciones que impone el Tratado de Maas-

tricht, el Banco Central Alemán aumentó el tipo de interés en julio de 1992 de forma unilateral. Esta decisión provocó numerosas reacciones de los gobiernos y los centros financieros. Las bolsas registraron descensos en cadena anticipando los retrasos en la vuelta al crecimiento de las economías occidentales. Además, aunque el tipo Lombardo de refinanciación de los bancos comerciales ante el Banco Central Alemán no sufriera cambios, esta subida del tipo de interés tuvo su efecto sobre el dólar, que sufrió una caída sin precedentes. De esta forma, una decisión que tenía por objeto frenar la inflación en Alemania provocó, como consecuencia de la interdependencia de los grandes mercados, efectos en cadena. Hizo aparecer al mismo tiempo la responsabilidad internacional de las autoridades monetarias y planteó dos cuestiones relativas al porvenir de la Unión Económica y Monetaria: ¿cuál es el alcance de la independencia del Banco Central Alemán que ha servido de modelo en esta cuestión al Banco Central Europeo? Esta decisión unilateral contraria al espíritu de la Unión Económica y Monetaria, ¿no es un mal augurio para la disciplina comunitaria?

Sorprendentemente, la decisión autónoma del Banco Central Alemán no recibió la aprobación sin reservas del gobierno alemán. La decisión puso de relieve de forma concreta el sentido de la independencia de la institución frente al poder político. ¿Quiere esto decir que en un futuro el BCE podría darse semejante margen de libertad en el seno de la Comunidad? La cuestión queda abierta. Sin embargo, parece desde el presente que la acción del BCE se inscribe en las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo. Es dentro de esos márgenes en los que el BCE podrá ejercer su autoridad independiente.

Esta decisión unilateral no se ajusta, ciertamente, a las obligaciones que prevé el Tratado de Maastricht que, es preciso recordar, no estaba en vigor todavía en aquel momento. Pero por otro lado, aporta la prueba de la necesidad de la disciplina comunitaria indicada por el Tratado de Maastricht. En efecto, en el marco de la Unión, tales decisiones no podrán ser adoptadas si no es consultando o incluso siendo acordadas con el resto de Estados miembros de la Comunidad. Desde ese momento el interés nacional deberá estar en armonía con el interés comunitario.

2. Cohesión y política regional

En una serie de ámbitos, el Tratado de Maastricht prolonga y profundiza la obra emprendida a partir del Tratado de Roma y del Acta Única Europea, mientras realiza una obra innovadora en otros sectores. En materia de política comercial común, retoma el esquema tradicional, generalizando el recurso a la mayoría cualificada. En el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico, la Unión mejora los aspectos

funcionales previendo los recursos del artículo 189B y encargando al Consejo la fijación de las reglas de participación de las empresas, de los centros de investigación y de las universidades, así como las reglas aplicables a la difusión de los resultados de la investigación. La Comisión, por su parte, está habilitada para tomar iniciativas para promover y garantizar la coordinación y la coherencia de las acciones de la Comunidad y de sus Estados miembros. Desde la misma perspectiva, la política comunitaria tiene por objeto fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria de la Comunidad y aumentar su competitividad internacional. Es la referencia directa a la competencia de Japón y de Estados Unidos en particular. El nuevo título sobre la industria se inscribe como prolongación del esfuerzo investigador y aspira a crear un entorno propicio al desarrollo de la capacidad competitiva de la industria de la Comunidad. Las acciones comunitarias tienen por objeto facilitar la adaptación a los cambios estructurales, impulsar las iniciativas de desarrollo, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, así como favorecer la cooperación entre empresas y una mejor explotación de las investigaciones e innovaciones tecnológicas. Además de la coordinación de las investigaciones y la puesta en común de los recursos, la meta que se propone la Comunidad es reducir las demoras entre la innovación y su utilización industrial, demoras que son mayores en Europa que en Estados Unidos o Japón. Están previstas otras acciones complementarias y de apoyo en varios ámbitos, tales como la formación profesional, la educación y la cultura. En materia de medio ambiente, la acción de la Comunidad está reforzada y prolongada por la contribución de la Comunidad a la protección de la salud pública y de los consumidores. Estas distintas acciones comunitarias se integran en el conjunto de las políticas de la Comunidad que tiene por misión completar, apoyar y coordinar las políticas de los Estados miembros.

Desde el ángulo del federalismo, dos ejes de la política comunitaria merecen una particular consideración: la política regional y la nueva dimensión de la política y de la solidaridad sociales. En estos dos nuevos ámbitos, el Tratado de la Unión se propone como objetivo concluir la obra emprendida por las instituciones comunitarias y ratificada por el Acta Única Europea. «La Europa de las Regiones», idea que fue lanzada por Denis de Rougemont en los años sesenta, se inscribe poco a poco en los hechos y en las instituciones. La política regional se convirtió en una realidad en los años setenta antes de ser ratificada por el Acta Única Europea en 1987. En el Tratado de Maastricht, toda una serie de políticas comunes se orientan hacia un mejor equilibrio regional y hacia el desarrollo de las regiones más pobres. Esta evolución de la política regional se apoya en las acciones de los Fondos Estructurales y en la dinámica de las regiones en el interior de los Estados miembros y de la Comunidad.

Las regiones se asientan y aplican a veces sin saberlo el principio de subsidiariedad reforzando sus estructuras y actividades infra y transestatales. El desarrollo de las regiones y de las diversidades regionales crea nuevas redes de coordinación entre regiones en el seno de la Comunidad, así como la emergencia de una serie de acuerdos de colaboración e intercambio entre regiones de diversos países.

La política regional y la realización de la cohesión económica y social se apoyan sobre las acciones que la Comunidad gestiona a través de los Fondos con finalidad estructural: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros. Los Fondos Estructurales funcionan sobre la base de los nuevos principios: prioridad a las regiones más desfavorecidas, programación, colaboración y adicionalidad. Mientras que el Acta Única apuntaba principalmente a neutralizar o a compensar los efectos negativos, el Tratado de Maastricht se propone como objetivo promover la aproximación entre regiones, garantizar la cohesión y mantener los esfuerzos de convergencia de las políticas económicas. Las disparidades entre países están acompañadas de disparidades entre regiones tanto en el interior de cada país como en el conjunto de la Comunidad. La persistencia, incluso el incremento de los desequilibrios podrían ser el origen de graves dificultades, así como un factor de inestabilidad política y económica en el seno de la Comunidad. Ahora bien, en la medida en que la Comunidad se aproxime a la Unión Económica y Monetaria, las disparidades tenderán a asentarse si no a aumentar. A fin de paliar esas previsibles consecuencias, el Tratado de Maastricht intensifica la acción preventiva y el esfuerzo comunitario en beneficio de las regiones y países menos favorecidos. El mayor esfuerzo de la Comisión también se dirigirá, siguiendo las orientaciones del Consejo Europeo, hacia las regiones menos desarrolladas en las que se incluyen los cinco nuevos *Länder* alemanes.¹ Con esta finalidad, se ha propuesto un aumento de dos tercios de los recursos en comparación con un incremento del 50 % de las dotaciones destinadas a otros objetivos de las políticas estructurales. En conjunto, los créditos de los Fondos con finalidad estructural para el período 1984-1993 se elevaron a 60.000 millones de Ecus, el 63 % de los cuales están reservados a las regiones retrasadas, el 12 % a las regiones en declive y otro tanto en concepto de reconversión y de empleo juvenil, y el 6,2 % al desarrollo rural y ajustes agrícolas.² La nueva estrategia se basa en el principio de adicionalidad de diversos recursos e intervenciones, que tienen por objeto crear sinergias entre políticas que se respaldan

1. Commission, *De l'Acte unique à l'après Maastricht. Les moyens de nos ambitions*, Bruselas, 11 de febrero de 1992.

2. Commission, *De l'Acte unique à l'après Maastricht, op. cit.*, p. 13.

mutuamente. Introduce además una mayor flexibilidad y aligera los procedimientos de decisión y de programación: refuerza la colaboración entre la Comisión, el Estado y las regiones y define mejor las responsabilidades en función del principio de subsidiariedad. De esta forma, por distintas vías, la Comunidad pone en práctica los principios del federalismo intentando crear las condiciones para un mejor equilibrio entre diversos niveles de autoridad.

Propuesto por España, el Fondo de Cohesión para los países cuyo PNB por habitante es inferior al 90 % de la media comunitaria (España, Grecia, Irlanda y Portugal), es a estos Estados miembros lo que las políticas estructurales a las regiones. En efecto, el Fondo de Cohesión apoya desde 1994 los programas de convergencia económica de los Estados menos favorecidos. Las acciones de los diversos instrumentos de apoyo e impulso de los que está dotada la Comunidad están llamados a inscribirse en las grandes orientaciones de política económica definidas por el Consejo Europeo. Así, las acciones múltiples, diversificadas y descentralizadas son orquestadas en función de los temas generales proyectados por el Consejo Europeo.

Esta «armonía preestablecida» no está exenta de tensiones que pueden provenir tanto de la presión competitiva, interior o exterior, como de los efectos de la investigación y de la alta tecnología. A título de ejemplo, la apertura del mercado comunitario a los productos de Europa del Este o las consecuencias de la Ronda Uruguay afectarán principalmente a los países y regiones menos desarrollados de la Comunidad. De hecho, las importaciones de productos agrícolas, siderúrgicos y de los textiles coinciden a menudo con la producción de las regiones retrasadas situadas en los países más desprovistos de la Comunidad.

Por su parte, el desarrollo de las nuevas tecnologías puede constituir un factor de desequilibrio regional. Sin duda alguna, la competencia de Estados Unidos y de Japón ha engendrado una serie de iniciativas tanto a escala nacional como comunitaria. Pero las tecnologías avanzadas se desarrollan principalmente en diez grandes «islotos de innovación» en Europa del norte en donde se concentran, según un estudio del Fast de 1991, el 80 % de las innovaciones con base científica. Privilegiadas ya por sus riquezas y su entorno, estas regiones lo son también por la carrera hacia el desarrollo tecnológico en razón de las ventajas que ofrecen en conocimientos universitarios, en mano de obra altamente cualificada y en capital. Esta concentración en los centros industriales avanzados va en contra del desarrollo regional. De ahí la necesidad de conciliar estas dos corrientes antagonistas garantizando a la vez la capacidad tecnológica y el reparto regional de sus repercusiones.

En este contexto, los resultados serán ampliamente tributarios de la descentralización de los centros de investigación y de la alta formación

científica, así como de las redes de comunicación. Los progresos de las tecnologías punta de difusión de los conocimientos, de comunicación y de microprocesadores son pasos prometedores de cara al desarrollo de las regiones periféricas. Así, paradójicamente, «la Europa de las Regiones» parece tener un venturoso porvenir gracias a los medios puestos a su disposición por la alta tecnología.

A fin de garantizar la coherencia necesaria de las acciones comunitarias, los quehaceres, los objetivos prioritarios y la organización de estos Fondos están determinados por el Consejo, que resuelve por unanimidad a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones que instituye el Tratado de la Unión Europea. Además, los Estados miembros se comprometen a conducir y coordinar sus políticas económicas con vistas a promover el desarrollo armonioso y a reducir las disparidades regionales. Por último, el nuevo Fondo de Cohesión aspira a completar la acción de la Comunidad contribuyendo a financiar en particular los proyectos del ámbito del medio ambiente y de las redes transeuropeas.

La Europa de las Regiones va convirtiéndose progresivamente en una realidad en el seno de la Unión Europea, planteando a la vez el problema de la participación de las regiones en la elaboración y ejecución de los programas y de las decisiones comunitarias. La acertada aplicación del principio de subsidiariedad implicaría un mejor reparto de las tareas entre los tres niveles de actividad: comunitario, nacional y regional. Pero la aplicación se ve con frecuencia frenada por los Estados, celosos de sus prerrogativas que, como Italia y España y sin olvidar a Francia y Gran Bretaña, intentan preservar su papel de vía de comunicación obligada, en la esperanza de mantener el control sobre las actividades de sus regiones. En la práctica, los contactos directos entre instituciones comunitarias y colectividades regionales tienden a intensificarse en particular en el plano de la ejecución, mientras que la participación de las regiones en la elaboración de las decisiones comunitarias sigue siendo marginal y consultiva salvo en contadas excepciones.

Es natural que en este ámbito sea un Estado miembro federal quien muestre el camino. En efecto, después de mucho tiempo los *Länder* alemanes están presentes en diversos estadios del proceso de decisión por medio de sus «observadores» que forman parte de las delegaciones oficiales y participan en los diversos grupos de trabajo. En el momento de la ratificación del Acta Única Europea, la participación de los *Länder* a escala nacional se vio reforzada. Además, no tardaron en instalar sus representaciones en Bruselas y aproximarse de este modo al centro de decisión comunitario. Su ejemplo ha sido seguido por regiones de varios Estados miembros. En la actualidad, y según el estudio realizado por José Luis de

Castro, una decena de oficinas de información y de representación de los *Länder* en Bruselas, entre ellas un Bureau Hanse común de tres *Länder* (Hamburgo, Schleswig-Holstein y Niedersachsen).³

Precisamente por su capacidad autónoma más reducida, las oficinas de representación de las regiones de otros países miembros desempeñan funciones más modestas concentradas principalmente en los problemas de desarrollo. Por ejemplo, las regiones francesas poseen una decena de oficinas en Bruselas, tres de las cuales son compartidas por varias regiones, Bureau du Grand Est (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine), Association Grand Sud (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi Pyrénées et Provence-Côte d'Azur) y Eurodom, que representa a los territorios de Ultramar. El mismo deseo de acercarse a los centros de decisión comunitarios, que determinan y ejecutan las políticas de ayuda regional, motiva la implantación de una decena de oficinas de las regiones del Reino Unido. Las 13 representaciones de las regiones de España revisten formas especiales que, en razón de las condiciones legales restrictivas, ocultan sus verdaderos objetivos. Según José Luis de Castro, se presentan una tras otra como agencias de desarrollo (Andalucía, Murcia, Madrid), o como sociedades anónimas (Canarias, País Vasco) o en forma de instituciones mixtas compuestas por autoridades y patronatos regionales (Patronat Català proEuropa, Fundación Galicia-Europa, Oficina de la Comunidad Valenciana). Las relaciones entre Cataluña, Madrid y Bruselas ilustran a las claras la problemática Región-Estado-Comunidad en un sistema en el que la autonomía exterior de las regiones permanece todavía bajo el celoso control del Estado.⁴ Las agencias de desarrollo y las oficinas de información que representan a las regiones francesas, británicas o españolas llevan en sí mismas, pese a sus funciones utilitarias centradas en los programas de ayudas y de desarrollo, signos precursores de las redes de comunicación múltiples que se forman progresivamente en el seno de la Unión Europea.

Los *Länder* y sus representantes en el Bundesrat han propuesto la instauración de una cámara regional dotada de verdaderos derechos de participación. Estas iniciativas muestran la voluntad de los *Länder* de estudiar soluciones comunitarias que permitirían compensar una eventual reducción de sus competencias en provecho del ejecutivo federal, gracias a su participación directa en el plano comunitario. La idea de un Senado de las Regiones sugerida por Denis de Rougemont y las propuestas de la Asamblea de las Regiones de Europa van en el mismo sentido e

3. José Luis de Castro, «La emergente participación de las regiones en el proceso de construcción de la unión europea. Fundamento para la formación de una Europa de los ciudadanos», Departamento de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1992, cap. III.

4. D. Sidjanski y U. Ayberk (dirs.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne, Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire*, Col. IUEE, París, PUF, 1990.

invitan a institucionalizar una representación regional en el seno de la Comunidad. Sin duda alguna, la creación del Comité de las Regiones no satisface más que parcialmente las aspiraciones de los defensores de la Europa de las Regiones y de los *Länder*. Pero esta innovación va más allá de lo que esperaban los miembros de la Comisión. Este caso es un ejemplo de la negociación por sinergia en el seno de la Comunidad, cuyos resultados, sin llegar a proyectos ambiciosos, van más allá de las previsiones realistas.

El *Comité de las Regiones* está calcado del modelo del Comité Económico y Social. Sus 189 miembros son nombrados por el mismo procedimiento y repartidos siguiendo la misma clave que la del Comité Económico y Social. Los dos Comités disponen de competencias consultivas y de una estructura organizativa común. Semejantes pero complementarios, representan dos dimensiones de las actividades y de la realidad comunitaria, que reflejan la diversidad sectorial y la diversidad regional. Pese a sus limitadas funciones, el Comité de las Regiones institucionaliza la consulta a las regiones en el seno de la Unión. La consulta generalizada al Comité Económico y Social es en ocasiones complementada por una consulta paralela al Comité de las Regiones: esta consulta de dos dimensiones está prevista en los ámbitos de la educación, de la salud pública, de las redes transeuropeas y, naturalmente, en lo que a la cohesión económica y social y a la política regional se refiere (art. 130A, A; C; D; E). En el ámbito de la cultura, sin embargo, el Comité de las Regiones es el único consultado. Por el contrario, se constata que está ausente en algunos casos en los que su presencia parece, sin embargo, obligatoria: no es consultado durante la elaboración de los programas-marco plurianuales o de los programas específicos de investigación y desarrollo tecnológico, ni en materia de política industrial o de política social. Pero es en el ámbito de la política de medio ambiente donde su ausencia es inexplicable, tanto más cuando el artículo 130R insiste en «la diversidad de situaciones existentes en las diferentes regiones de la Comunidad», así como en la necesidad del desarrollo equilibrado de sus regiones. La revisión del Tratado de Maastricht permitirá rellenar estas lagunas y reforzar, según las necesidades, la aportación de las regiones. Por otra parte, sea cual sea el valor de los textos y de las instituciones, su vocación es la de ofrecer un marco y crear un entorno. Es el turno de las regiones. A menudo presentes a título individual en Bruselas, tienen una oportunidad para contribuir juntas al desarrollo de una Unión Europea con doble vocación, federal y regional a la vez.

El Comité de las Regiones está, indudablemente, lejos de ser un Senado de las Regiones. En efecto, hay que reconocer que aun con la mejor de las voluntades, hubiera sido difícil crear una segunda cámara de las regiones al lado del Parlamento Europeo; la disparidad a nivel de los estatutos, de

las funciones y de la autonomía de las regiones entre los Estados miembros es enorme. Sin embargo, esta primera apertura permite augurar un importante papel futuro de las regiones en la Federación Europea. Tanto más cuando las regiones podrán ser representadas a la vez por electos y por categorías profesionales. Además, la política regional de la Comunidad, reforzada por la actividad del Comité regional, no dejará de estimular la eclosión y el desarrollo de las regiones en los países miembros. Así, reflejando la diversidad cultural, económica y geográfica, las regiones contribuyen a modelar una Unión Federal en el seno de la cual podrán afirmarse las personalidades de las Naciones y de las regiones. Además, las regiones, espacios de participación cívica, permiten reducir la distancia que separa a los ciudadanos de las instituciones de la Comunidad. Es en esta Europa diversa, compleja pero unida a la vez, en la que las personas y sus comunidades de base encontrarán la ocasión de alcanzar su pleno desarrollo aportando cada una su propia contribución a la construcción de la Europa unida.

Una gran mayoría de la opinión comunitaria considera necesario una política de la Comunidad para las Regiones menos favorecidas. En cuanto a los objetivos prioritarios que se deban asignar a la política regional, el 44 % piensa que hay que darles las mismas oportunidades, el 38 % que hay que elevar su nivel de vida y el 12 % que se debe aumentar su competitividad. Desde el ángulo de su identificación, los ciudadanos de la Comunidad manifiestan su apego a comunidades múltiples como lo atestiguan los sondeos.⁵ En conjunto, se identifican en un grado elevado con su país (88 %), con su región (87 %) y con su localidad, ciudad o pueblo (85 %). En cuanto a los lazos que los unen con la Comunidad Europea y con Europa entera, son bastante menos fuertes. Los ciudadanos se muestran divididos en este punto: el 48 % dice sentir apego por la Comunidad, mientras el 46 % no lo siente. El sentimiento con respecto a la Comunidad es muy variable según los países. Como podía esperarse, es débil en Gran Bretaña (35 %), pero también en Irlanda, que marcan de este modo la distancia geográfica y psicológica. La sorpresa se produce, en cambio, en Dinamarca y Holanda. Los daneses expresan el mismo apego que los alemanes, o sea el 42 %. Por el contrario, los holandeses, sin embargo europeos de larga tradición, se sienten muy poco identificados con la Comunidad (28 %). Este escaso apego a la Comunidad contradice otras dimensiones: el 88 % de las personas interrogadas piensa que la pertenencia de Holanda a la Comunidad es una «buena cosa», el 74 % considera que su país se ha beneficiado de ello y el 53 % experimentaría pesar si la Comunidad desapareciese. No obstante, estas cuestiones no se refieren más que al aspecto utilitario de la Comunidad, mientras

5. *Eurobaromètre*, n.º 36, diciembre de 1991, T. 7, 8, 9 y T. 63.

que la cuestión referida al apego comporta un elemento afectivo y una comparación con los sentimientos que los ciudadanos experimentan con respecto a sus comunidades tradicionales. Bien es cierto que esta diferencia existe, aunque en una menor proporción, en todos los países de la Comunidad Europea. Sin embargo, pese a estas diferencias, las respuestas a la cuestión general contienen una indicación preciosa que se refiere a la percepción que tienen los ciudadanos de su pertenencia simultánea a varias comunidades. Se confirma así la emergencia en la opinión pública del sentimiento de las lealtades múltiples.

CAPÍTULO 21

INNOVACIONES INSTITUCIONALES

El desarrollo de la Comunidad Europea, la extensión de las tareas y de las responsabilidades confiadas a las instituciones comunes han generado la necesidad de instituciones más eficaces y de más altas cualidades técnicas. Tal ha sido la lógica que, durante la negociación del Acta Única Europea, ha conducido a mejorar el funcionamiento de los mecanismos comunitarios previendo el recurso a la mayoría en el Consejo y haciendo más estrecha su cooperación con el Parlamento Europeo. No es casualidad que esta mejora institucional haya concernido antes que nada al ámbito del mercado interior y a sus políticas de acompañamiento. A una preocupación funcional ha correspondido un deseo de acercar las instituciones comunitarias a los principios básicos propios de las democracias de Europa occidental. Es por lo que el Parlamento Europeo ha sido ligado más estrechamente al ejercicio de la función legislativa que, inicialmente, fue atribuida al Consejo, el cual resolvía a propuesta de la Comisión y tras una simple consulta al Parlamento Europeo. En efecto, la institución con vocación legislativa por excelencia no fue dotada, en los inicios de la Comunidad, más que de poderes consultivos, mientras que la función legislativa fue atribuida al Consejo, compuesto por representantes de los ejecutivos nacionales. El modelo democrático sufrió una malformación en su nacimiento. Las diferentes disposiciones del Tratado de Maastricht intentan, aunque tímidamente todavía, liberar a la Comunidad de sus enfermedades infantiles y darle su verdadera dimensión política.

1. La confirmación del Consejo Europeo

Desde los orígenes de la integración europea, los más altos responsables políticos, jefes de Estado o de Gobierno, han tomado parte activa en la negociación y la puesta en práctica de los tratados que instituyen las Comunidades Europeas. Su acción impulsora, orientadora y de arbitraje

ha tomado en ocasiones la forma de cumbres europeas y más a menudo de intervenciones continuadas en el seno de los gobiernos nacionales. En efecto, a pesar de los modelos variables de un Estado miembro a otro de los procesos decisorios y de coordinación en asuntos europeos, el alcance político de algunas decisiones comunitarias ha provocado la implicación de los más altos responsables nacionales. Desde el inicio de la integración europea, la relación entre, por un lado, el peso y alcance políticos de la acción comunitaria y, por otro, el nivel de los responsables nacionales, se evidencia cada vez más. Dos ejemplos, francés y alemán, que ilustran dos modos de organización y de coordinación diferentes —uno centralizado y el otro descentralizado—, confirman no obstante esta relación: una decisión, cuanto más implica una opción política o engendra efectos políticos, más tendencia se tiene a imputarla a niveles políticos elevados. Por ello las decisiones políticas corresponden por regla general a los ministros de Asuntos Exteriores asistidos por otros ministros competentes, y las opciones y decisiones políticas más importantes se reservan al presidente y primer ministro en Francia y al canciller en Alemania. Con la expansión del proceso de integración, la participación de los jefes de Estado o de Gobierno se intensifica, y se institucionaliza en el momento de la creación del Consejo Europeo en 1974. Desde ese momento, el papel del Consejo Europeo irá creciendo: del impulso dado a la negociación del Acta Única Europea, pasando por la orientación y dinámica imprimida a los trabajos sobre la Unión Económica y Monetaria y sobre la Unión Política, hasta la aprobación del nuevo Tratado de la Unión Europea por el Consejo Europeo del 9 de diciembre de 1991, en Maastricht. Esta evolución no hace sino mostrar la realidad del poder político en la Comunidad Europea.

Tras el Acta Única, el Tratado de la Unión Europea confirma el papel eminentemente dinámico y político del Consejo Europeo: «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para el desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales.» El nuevo Tratado amplía su campo de acción sin modificar su composición y reglas de funcionamiento, tal y como éstas fueron establecidas en el Acta Única. Así, por ejemplo, sobre la base del informe del Consejo adoptado por mayoría cualificada, a recomendación de la Comisión, el Consejo Europeo debate unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (art. 103). Por su parte, basándose en estas conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo adopta por mayoría cualificada una recomendación que fija las orientaciones generales de las políticas económicas. En el ámbito de la política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo se encarga por sí mismo de determinar los principios y orientaciones generales que el Consejo pone en práctica.

Los gobiernos de los Estados miembros, a nivel de los jefes de Estado o de Gobierno, nombran de común acuerdo al presidente y a los miembros del directorio del BCE, así como, en el curso de la fase transitoria, al presidente del IME. Por el contrario, ni el Consejo Europeo ni los jefes de Estado o de Gobierno son mencionados expresamente en el artículo 158 que define el nuevo procedimiento de nombramiento de la Comisión y su presidente. En lo que a esta importante decisión se refiere, está únicamente en las manos de los gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, teniendo como referencia una ya vieja práctica, podemos creer que el Consejo Europeo o sus miembros asumirán un papel predominante en el curso del proceso de nombramiento. Es pues tanto más verosímil cuanto que la intervención de los gobiernos a nivel de los jefes de Estado o de Gobierno para el nombramiento del presidente del BCE está previsto; cargo este último que, pese a su eminente papel, no tiene una posición política comparable a la del presidente de la Comisión.

Otro caso ha llamado mi atención: las conclusiones relativas a las condiciones que se supone la mayoría de los Estados miembros cumplen para la adopción de una moneda única son transmitidas por el Consejo de Ministros al Consejo reunido en su formación de jefes de Estado o de Gobierno. Como algunos autores habían sugerido en el pasado, este artículo confirma oficialmente la posibilidad de reuniones al más alto nivel en el marco del Consejo. ¿Esta referencia explícita al Consejo no traiciona la intención de evitar la participación del presidente de la Comisión en su calidad de miembro del Consejo Europeo? ¿O acaso esta distinción entre Consejo Europeo y Consejo reunido a nivel de los jefes de los ejecutivos tiene como meta permitir que su decisión sobre la moneda única pueda ser tomada por mayoría cualificada, evitando así el consenso, que es la práctica general del Consejo Europeo? Esta segunda interpretación puede ser puesta en duda por el hecho de que en varias ocasiones el Consejo Europeo se ha pronunciado por una amplia mayoría de sus miembros o no ha tenido en cuenta la oposición de uno o algunos de sus miembros. Éste fue el caso del Consejo Europeo de Milán que dio luz verde a la negociación del Acta Única o del Consejo de Madrid relativo a la Unión Monetaria.

El artículo 109J, apartados 2, 3 y 4, se refiere en tres ocasiones al «Consejo reunido en su formación de jefes de Estado o de Gobierno». Compuesto de este modo, el Consejo está obligado a resolver en última instancia por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento Europeo sobre la base de las recomendaciones del Consejo de Ministros, el cual formula sus recomendaciones por mayoría cualificada a recomendación de la Comisión. Así, de recomendación en recomendación, el Consejo, reunido al más alto nivel, decide si la mayoría de Estados cumple las condiciones para la adopción de la moneda única y el paso de la Comunidad a la tercera fase.

Se aplica el mismo procedimiento durante el paso automático a la tercera fase en 1999. Sea cual sea la interpretación por la que uno se decante, existe una distinción entre el Consejo Europeo y el Consejo que mantiene su importancia: el Consejo Europeo no tiene un procedimiento definido, mientras que el Consejo funciona según reglas precisas. No es más que un ejemplo entre tantos otros que muestra a las claras la gran complejidad y la gran variedad de los procesos decisorios en el seno de la Unión Europea. Pero a través de la complejidad surge la realidad del poder político europeo a diversos niveles: a medida que la importancia política de los problemas tratados se acrecienta, se afirma la autoridad de los jefes de los ejecutivos tanto a nivel nacional como comunitario.

2. La investidura de la Comisión

El nuevo Tratado no ha modificado la composición de la Comisión, aunque esta cuestión esté en el orden del día de la reflexión comunitaria. Por el contrario, ha supuesto un progreso en el sentido de las sugerencias adelantadas por el Informe Tindemans y el Proyecto Spinelli. A lo largo de una primera fase, los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, proponen de común acuerdo al presidente de la Comisión. De esta forma, el Parlamento se encuentra asociado desde el principio a la elección del candidato a la presidencia. En el curso de la segunda fase los gobiernos eligen, en esta ocasión consultando al presidente designado, a las otras personalidades a las que pretenden nombrar miembros de la Comisión. Esta nueva fórmula está encaminada a permitir al presidente designado intervenir en el momento de la elección de los miembros de su futuro equipo con el fin de asegurar una mayor cohesión. La última fase del nombramiento se desarrolla en dos tiempos: en primer lugar, la Comisión designada se somete a una votación parlamentaria para su aprobación; es decir, una especie de «investidura previa» del Parlamento Europeo que se pronuncia sobre la composición de la Comisión y su programa. Tras esta aprobación parlamentaria es cuando el presidente y los miembros de la Comisión son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros.

Para dejar claro el alcance de este procedimiento de nombramiento, el Tratado de Maastricht prolonga la duración del mandato de la Comisión, que fija en cinco años a partir de 1995, a fin de que se adapte a la duración de las legislaturas parlamentarias. En el futuro, la nueva Comisión será nombrada, como lo había solicitado el Parlamento Europeo, en el curso de los meses que siguen a cada elección europea, que tiene lugar tradicionalmente en el mes de junio. El efecto positivo de este nuevo procedimiento será doble: fortalecer el papel del Parlamento Europeo y

reforzar la autoridad de la Comisión y de su presidente, garantizándoles una base democrática más amplia. El Tratado de Maastricht, en cambio, no modifica el número de miembros del colegio ejecutivo. Esta cuestión debía abordarse desde la perspectiva de las próximas ampliaciones de la Comunidad y antes del nombramiento de la nueva Comisión en 1994.

3. Extensión del campo de aplicación de la mayoría cualificada

El Acta Única reintrodujo el recurso a la mayoría cualificada, caída en desuso tras el compromiso de Luxemburgo de 1966. La restauración de este procedimiento previsto por el Tratado de Roma pero paralizado por la crisis de la silla vacía, respondió ante todo a una necesidad funcional: poner en práctica y garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. El Tratado de Maastricht no sólo ha retomado estas disposiciones sino que, además, ha extendido la aprobación por mayoría cualificada a otros sectores como el medio ambiente, la política de desarrollo, la política comercial, la protección de los consumidores, la educación, la salud pública o las redes transeuropeas. Por regla general, la frontera de la aplicación del voto por mayoría cualificada sigue la línea de la separación entre las dos dimensiones, la dimensión comunitaria que constituye su esfera de aplicación principal y la dimensión política dominada por los procedimientos intergubernamentales y por el voto por unanimidad. Esta distinción que corresponde a los dos grandes pilares de la Unión Europea implica una excepción y una puerta abierta al futuro. La excepción se refiere a la designación por mayoría cualificada de los nacionales de terceros países que deberán estar en posesión de visado a partir de 1996. En cuanto a la posibilidad de recurso a la mayoría cualificada en los ámbitos de política exterior, justicia y asuntos de interior, el nuevo Tratado utiliza un viejo expediente: atribuye al Consejo la facultad de determinar por unanimidad las acciones de política exterior que serán objeto de las decisiones por mayoría cualificada, que comprende el voto favorable de al menos ocho Estados miembros (art. 73, párr. 2). Con el mismo espíritu, el Consejo puede, en concepto de cooperación en los ámbitos de justicia y de asuntos interiores, decidir, en principio por unanimidad, cuáles serán las medidas que se deberán adoptar por mayoría cualificada de al menos ocho Estados miembros (art. K3, párr. 2,6). Permanece una duda referida a la excepción a la regla de la unanimidad que alcanza a las «cuestiones de procedimiento» (art. K4, párr. 3). De cualquier forma, las previsiones sobre el proceso decisorio en materia de política exterior y de seguridad

1. Cf. *Declaración relativa al número de miembros de la Comisión y del Parlamento Europeo*, Acta final de la Conferencia, Maastricht, 7 de febrero de 1992.

común no pueden tener en este estadio carácter aleatorio. Sólo el funcionamiento de los instrumentos previstos por el Tratado en dichos ámbitos políticos por excelencia permitirá evaluar su eficacia. Es la razón por la cual el Tratado de Maastricht prevé la convocatoria de una conferencia de revisión en 1996. En efecto, sobre la base de la evaluación de los progresos realizados y de la experiencia adquirida es como podrá acometerse la revisión «para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios» (art. B, apdo. 5).

4. El incremento del poder del Parlamento Europeo

En buena lid, el Parlamento Europeo no está satisfecho con los poderes que dispone en el seno de la Unión Europea. El déficit democrático es su *leitmotiv*. Considerando que el reparto de los poderes en la Comunidad perpetúa el desequilibrio a expensas del Parlamento Europeo y de la Comisión, es necesario hacer un balance de las nuevas competencias del Parlamento Europeo. En primer lugar, el procedimiento de nombramiento de la Comisión instituye una forma de codecisión. Otros poderes de codecisión garantizan una participación más efectiva y amplia del Parlamento Europeo en el proceso legislativo en el seno de la Comunidad. De 15 casos de codecisión según el artículo 189B, 7 estaban regidos por el procedimiento de «cooperación» según el Acta Única. El Tratado de Maastricht ha añadido a estos 7 casos, que se refieren principalmente al mercado interior y al reconocimiento mutuo, 8 nuevos casos de codecisión relativos a nuevos sectores.² Concretamente en 1995, el Consejo se ha pronunciado por mayoría cualificada en 54 casos (*Rapport Général 1995*, n.º 1.028).

El procedimiento de dictamen conforme del Parlamento garantiza la codecisión en el sentido estricto del término. Según este procedimiento, el acuerdo del Parlamento es parte integrante de la decisión: sin este acuerdo la decisión no puede ver la luz. El dictamen conforme es obligado en 8 casos, de los que 6 se refieren a nuevos ámbitos.³ Es exigido especialmente para la adhesión de nuevos miembros, para ciertos acuerdos internacionales que crean un marco institucional específico y comportan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad, para la determinación de los objetivos, la organización y la coordinación de los Fondos Estructurales, y para la creación de Fondos de Cohesión. En dos de estos casos de codecisión —cultura (art. 128/5) y programas

2. Los 7 casos están referidos en los siguientes artículos: 49, 56, 57 (1) y 57 (2) y 100A y 100B; los otros 8 casos están previstos en los artículos siguientes: 126 (4), 128 (5), 129 (4), 129d, 129A (2), 130I (1) y 130S (3).

3. Artículos 8A, 130D, 138, 228 (3), disposiciones finales 0, 106 (5) y 108 (4).

marco plurianuales (art. 130/1)— el Consejo está obligado a tomar decisiones por unanimidad, procedimiento que parece estar en contradicción con el espíritu de la codecisión.

Paralelamente, el procedimiento de cooperación tal y como fue instituido por el Acta Única ha sido ampliado: de 18 casos, solamente 3 han sido recogidos del Acta Única, mientras que los otros 15 son nuevos.⁴ Cuatro casos se refieren a los programas de investigación y desarrollo tecnológico, dos a los Fondos (regional y social), cuatro a la Unión Económica y Monetaria, y dos a la política social. También el procedimiento de consulta ha sido ampliado a más de una veintena de casos, de los que una decena se refieren a la Unión Económica y Monetaria.⁵ La participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo comunitario ha sido fuertemente desarrollada y diversificada bajo estas tres formas —codecisión, cooperación y consulta.⁶

Y lo que es más, en lo sucesivo el Parlamento Europeo dispone también de un derecho de iniciativa legislativa. El Tratado de la Unión Europea ha introducido una nueva disposición en el artículo 138B en virtud de la cual «Por decisión de la mayoría de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado». La piedra angular del sistema comunitario no se toca, y la Comisión conserva su poder de propuesta formal en su integridad pero sin tener la exclusividad en la iniciativa.

Además, el nuevo Tratado completa las áreas de control e intervención del Parlamento Europeo. Así, por ejemplo, se refuerza el control presupuestario y se facilita el acceso del Parlamento a la información tanto de la Comisión como del Tribunal de Cuentas, instituciones a las que puede solicitar cualquier información que considere necesaria. Además, la Comisión se encarga de cursar las observaciones del Parlamento relativas especialmente a la ejecución de los gastos. Sin embargo, aun teniendo el derecho a ser consultado sobre los recursos propios de la Comunidad, más de una reivindicación del Parlamento no ha tenido un eco favorable en los gobiernos. En cambio, ha sido dotado de un derecho de investigación: tiene la facultad de constituir, a instancia de los parlamentos nacionales, comisiones temporales de investigación para examinar las alegaciones de infracción o de mala gestión. De este modo, los instrumentos de audiencia de los que dispone han sido completados con medios para la investigación.

4. Artículos 6, 75, 103 (5), 104A, 104B, 108 (3), 125, 127 (4), 129D, 130E, 130J, 130K, 130L, 130S, 130W, 118A, Protocolo (2) y acuerdo sobre política social (art. 212).

5. Artículos 8B (1), 8B (2), 8F, 75 (3), 94, 100, 100C (1), 100C (2), 228, 130b, 130I (4), 130 (3), 158, 17, K6, 104C (14), 106 (6), 109 (1), 109A, 109E (1, 6, 7), 109I (2, 3, 4), 109J (2).

6. Véase *supra*.

Otras disposiciones completan el conjunto de intervenciones del Parlamento Europeo, entre ellas dos instrumentos que deberían permitir a los ciudadanos y a los residentes acercarse al Parlamento: el derecho de petición y el derecho de dirigirse a un mediador habilitado para recibir las quejas. Por último, el Tratado dedica su artículo 138A a la importancia de los partidos políticos en tanto que expresión de la voluntad política de los ciudadanos y que factor de integración. Esta señal de estímulo dirigida a los partidos políticos debería incitarlos a estructurarse mejor más allá de los grupos políticos parlamentarios a fin de asumir progresivamente su función de articulación y agregación a escala europea. El desarrollo y la consolidación de las federaciones de partidos debería contribuir a reequilibrar en el seno de la Comunidad la influencia de los grupos de interés y a formar progresivamente una conciencia política europea. A pesar de las numerosas críticas referidas al papel de los partidos políticos, hay acuerdo en principio para reconocerles una función irremplazable en los sistemas democráticos. Para que los partidos políticos asuman plenamente sus funciones y se comprometan más a fondo en la acción en el seno de la Comunidad, todavía falta que la institución que constituye su acceso privilegiado al poder, el Parlamento Europeo, sea dotado de las principales atribuciones de una institución representativa. En efecto, a despecho de numerosas iniciativas que apuntan a otorgarle poderes constituyentes, el Parlamento Europeo no tiene más que una función consultiva en el ámbito referido a la revisión del Tratado. Según el artículo N, la iniciativa de revisión está reservada a los Estados miembros o a la Comisión. El Consejo decide la convocatoria de una conferencia intergubernamental «previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión». En realidad, es probable que el proceso de revisión recorra un camino parecido a los que desembocaron en el Acta Única y en el Tratado de Maastricht. El Parlamento Europeo ha sido, junto con la Comisión, uno de los principales promotores del Acta Única aprobando su propio proyecto de Unión Europea en 1984. Por otro lado, fue el Consejo Europeo de Milán de 1985, y no el Consejo de Ministros, el que tomó la decisión de convocar, por mayoría de siete de sus diez miembros, una conferencia intergubernamental. Tanto a lo largo de la negociación del Acta Única como del Tratado de Maastricht, la Comisión jugó un discreto pero eficaz papel, mientras que el Parlamento Europeo fue asociado a la negociación de la Unión Europea. Aunque en la práctica el Parlamento Europeo interviene más activamente de lo que permite pensar el artículo N, está, sin embargo, lejos de tener el papel que corresponde a los parlamentos nacionales en las reformas constitucionales. El Tratado de Maastricht, en cambio, confía al Parlamento Europeo (art. 138, párr. 3) la elaboración de los proyectos para un procedimiento electoral uniforme. Su papel está confirmado por la exigencia de su dictamen conforme previo a la reco-

mendación unánime del Consejo y a la aprobación del procedimiento uniforme por parte de los Estados miembros. En esta «innovación constitucional», el Parlamento Europeo ocupa una posición de primer plano en tanto que actor y codecisor.

5. El Tribunal de Cuentas elevado al rango de institución

El Tribunal de Cuentas, creado por el Tratado de 1975, es elevado por el Tratado de Maastricht al rango de institución comunitaria. Figura en la Unión Europea con el mismo título que el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, instituciones encargadas de realizar las «funciones asignadas a la Comunidad» (art. 4). Esta innovación va en el sentido de la democratización del sistema comunitario, ya que está destinada, según Daniel Strasser, miembro francés del Tribunal de Cuentas, «a garantizar un igual tratamiento a cada Estado miembro y una creciente protección al contribuyente europeo».⁷

El Tribunal de Cuentas está compuesto de doce miembros nombrados para seis años por el Consejo, que resuelve por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Elegidos entre personalidades altamente cualificadas, los miembros ejercen sus funciones en interés general de la Comunidad y con total independencia. El Tribunal de Cuentas examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de todo organismo creado por ésta. Proporciona al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de garantía relativa a la exactitud de las cuentas y a la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes. Está encargado de velar por la correcta gestión financiera de la Comunidad. Además de la ayuda que presta al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto, el Tribunal de Cuentas realiza un informe anual que es el documento de referencia del Parlamento Europeo en el momento en que éste debe aprobar el descargo del ejercicio cerrado de la Comisión, responsable única de la ejecución del presupuesto comunitario. El Tribunal de Cuentas puede también presentar en todo momento observaciones en forma de informes especiales sobre cuestiones concretas, así como emitir dictámenes a solicitud de cualquier institución comunitaria. Su misión ampliada intenta garantizar la regularidad y la transparencia de las finanzas de la Comunidad, y su vocación es, según Daniel Strasser, ser «la conciencia financiera» de la Comunidad.

7. Marcel Scotto, «La Cour de comptes rehaussée», *Le Monde*, 14 de julio de 1992.

6. La nueva dimensión social

La dimensión social, largo tiempo marginal en la Comunidad Económica, volvió a dar señales de vida a partir de 1985. Con el impulso dado por el mercado interior se entabló el diálogo entre la Unión de Confederaciones de Industrias y Empresarios de Europa (UNICE), el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Entre 1985 y 1991 fueron adoptados ocho dictámenes conformes, entre ellos el acuerdo sobre la introducción de nuevas tecnologías en 1987, la adaptabilidad del mercado de trabajo y el acceso a la formación profesional en 1991. En octubre de 1991, el diálogo social entró en una importante etapa al abrir la vía a las relaciones convencionales a escala europea. Este acuerdo ha inspirado en gran medida el método contractual previsto por el protocolo anexo al Tratado de Maastricht.⁸ El Consejo Europeo de Madrid, por su parte, afirmó, en junio de 1989, que «en el marco de la construcción europea, conviene dar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y, en consecuencia, deben ser desarrollados de forma equilibrada». Este impulso, basado en el consenso de los agentes sociales, ha llevado a doblar los recursos de los Fondos Estructurales y a la adopción de directivas en el ámbito de la higiene y de la seguridad en el trabajo.

No obstante, el proyecto de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales resultante tropezó con la oposición del gobierno de la señora Thatcher, que trataba de impedir la revitalización de las Trade Unions por la vía comunitaria. Consecuentemente, la Carta Social no pudo ser aprobada hasta el 11 de septiembre de 1989. Seguidamente, las directivas que debían garantizar su puesta en práctica no pudieron ser aprobadas a causa de la exigencia de unanimidad en el Consejo. Con el fin de evitar estos bloqueos institucionales, el Tratado de Maastricht recoge dos protocolos relativos a la política social, el primero aprobado por los Doce y el segundo por los Once. Los Doce autorizan a los Once a continuar en el camino de la Carta Social y a recurrir con este fin a las instituciones, procedimiento y mecanismos de la Comunidad europea. Para las deliberaciones a Once, la mayoría cualificada es de 44 votos sobre 66. Los actos adoptados por los Once no son aplicables al Reino Unido.

Por medio del segundo protocolo, los Once modifican para con ellos los artículos del Tratado y se proponen objetivos más ambiciosos, previendo que con vistas a su realización debe ser tenida en cuenta «la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad». Como es costumbre, el protocolo distingue

8. Commission, *L'Union européenne, le traité de Maastricht*, Bruselas-Luxemburgo, 1992, pp. 25-27.

tres categorías de ámbitos: las directivas que instauran las prescripciones mínimas podrán ser aprobadas por mayoría cualificada y en cooperación con el Parlamento Europeo en los siguientes ámbitos: seguridad y salud en el trabajo, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, igualdad entre hombres y mujeres, integración de las personas excluidas del mercado laboral; en cambio, la unanimidad y la consulta al Parlamento Europeo son correctas en ámbitos tales como la seguridad social, los despidos, la cogestión y el empleo de los inmigrantes extracomunitarios. Por último, la tercera categoría comprende las materias explícitamente excluidas; remuneración, derecho sindical, derecho de huelga y de *lock-out*.

Estos protocolos están caracterizados por varias innovaciones. En principio, inauguran un método que permite avanzar con la aquiescencia del Estado miembro que rechaza comprometerse. Es en realidad la integración a dos velocidades que no excluye la posibilidad de que el rezagado pueda alcanzar al resto. En segundo lugar, el protocolo a Once es un ejemplo del reconocimiento de la diversidad y de la aplicación del principio de subsidiariedad. Así, dicho principio se aplica a la vez verticalmente, entre el nivel comunitario y los niveles nacional y regional, y horizontalmente entre las instituciones comunitarias, nacionales o regionales y los agentes sociales europeos, nacionales o regionales. En tercer lugar, se refuerza el papel de los agentes sociales con el reconocimiento de los convenios colectivos europeos. Estos convenios podrán aplicarse de dos maneras: según las prácticas propias de los agentes sociales y de los Estados miembros o, si los agentes sociales lo desean, por medio de una decisión que recoja su contenido, tomada por el Consejo a propuesta de la Comisión. Pero, antes de cualquier iniciativa comunitaria, la Comisión debe consultar a los agentes sociales y les dejará, si es posible un acuerdo contractual, entablar directamente las negociaciones. Además, los agentes sociales podrán encargarse de la puesta en práctica de las directivas europeas por medio de acuerdos. El protocolo inaugura un método flexible que no abre sólo una vía contractual junto a la vía legislativa, sino que también prevé la aplicación de las directivas por medio de acuerdos entre agentes sociales.

El activo papel que se proponen asumir los agentes sociales se confirma en su declaración de julio de 1992, en la que reiteran su voluntad de estar estrechamente ligados a la elaboración del dispositivo social comunitario y de ser sus principales actores. El representante de la Confederación de la Industria Británica no se opuso a la aprobación de la declaración, pero indicó que el texto debía recibir el aval de las instancias supremas de la organización. Excepción hecha de esta reserva, los agentes sociales confirmaron su voluntad de participar plenamente en el juego en el marco del Protocolo Social. Sin embargo, debería ser posible progresar

a Doce por la vía convencional. La negociación en el plano comunitario, en cambio, plantea el problema de la representatividad, a causa, especialmente, de la ausencia de la CGT francesa, que no es miembro de la CES, así como la cuestión de saber si la negociación se entablará por ramos.⁹ Una cosa, sin embargo, es cierta: el diálogo social abre una nueva etapa, una innovación en el proceso de integración social.

9. Philippe Lemaître, «Patrons et syndicats des Douze préparent la mise en œuvre de la Charte sociale», *Le Monde*, 4 de julio de 1992.

CAPÍTULO 22

EL PROCESO DECISORIO
SEGÚN EL ARTÍCULO 189B

A medida que la integración se hace más profunda, a medida que amplía su campo de acción y extiende sus efectos en la Comunidad y más allá de ésta, aumenta la demanda comunitaria en términos de funciones e instituciones eficaces. El Tratado de Maastricht intenta satisfacer esta demanda, así como los deseos de una mayor democracia. Es con este espíritu con el que los autores del Tratado acometieron la mejora de la capacidad y el funcionamiento de las instituciones. Todo el conjunto de disposiciones a las que acabamos de pasar revista buscan incrementar la autoridad y eficacia de las instituciones principales, que ostentan la responsabilidad de las decisiones y de las políticas comunitarias. Tras la obra realizada por el Acta Única, el Tratado de la Unión se esfuerza en mejorar el proceso decisorio. El artículo 189B es la expresión de esta voluntad. El procedimiento de «cooperación» es completado por un procedimiento que camina en el sentido de la «codecisión».

En su *primera fase*, el nuevo proceso no se distingue sustancialmente de las prácticas de decisión desarrolladas a partir del Tratado de Roma y del Acta Única Europea. Las iniciativas de diversos actores sociales e institucionales se encuentran en el origen de una propuesta de la Comisión. Entre ellos figuran tanto los grupos de promoción como los grupos de interés, las empresas y las instituciones gubernamentales y comunitarias, entre estas últimas el Parlamento Europeo. Pero dichas iniciativas no tienen efecto jurídico alguno y guardan similitud con las influencias y las acciones oficiosas. El Tratado de Maastricht innova atribuyendo al Parlamento Europeo la facultad de solicitar a la Comisión la elaboración de propuestas sobre las cuestiones que aquél juzgue importantes. A diferencia de las iniciativas informales que influyen pero no son obligatorias para la Comisión que sólo está habilitada para desencadenar el proceso decisorio con su propuesta, el Parlamento Europeo está dotado

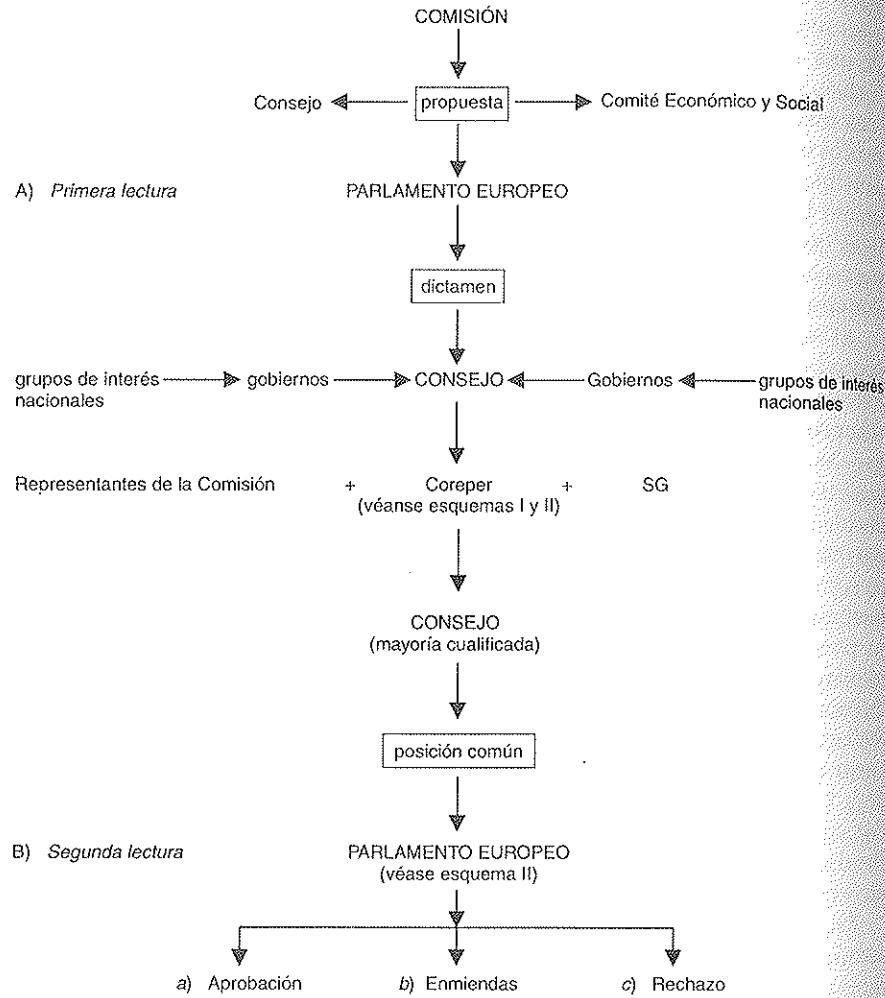
en lo sucesivo de un derecho de iniciativa por medio de la Comisión. Sin duda alguna, la experiencia de los parlamentos nacionales es una muestra del escaso celo de éstos por hacer uso de su derecho de iniciativa legislativa. De hecho, en la práctica de los sistemas parlamentarios, es principalmente el ejecutivo el que toma la iniciativa de las leyes que los parlamentos aprueban después. Sin embargo, es fundamental que los parlamentos tengan la posibilidad de tomar iniciativas cuando lo juzguen necesario. La innovación no debe ser reservada en exclusiva al ejecutivo, tanto más cuando en sus inicios los parlamentos dan muestras de una mayor voluntad de iniciativa e imaginación política. Además, incluso los viejos parlamentos parecen despertar al contacto con problemas inéditos y a menudo descuidados por los ejecutivos, más ensimismados en la política cotidiana. Así es como los parlamentos han sido más sensibles y abiertos a los problemas medioambientales. El joven Parlamento Europeo parece, en diversas cuestiones, deseoso de lanzar iniciativas que expresen las preocupaciones de los ciudadanos de los que es portavoz. El alcance del derecho de iniciativa que le otorga el nuevo Tratado dependerá no obstante del uso que sepa hacer de él en el futuro.

El inicio de la *segunda fase* se desarrolla de la misma forma que en el procedimiento previsto por el Acta Única Europea. Según este procedimiento, la primera intervención del Parlamento Europeo —o la segunda si la propuesta de la Comisión ha tenido su origen en el propio Parlamento— se sitúa nada más iniciarse la segunda fase. En efecto, la Comisión presenta su propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo, pero éste no decide la posición común mientras aquél no emita su dictamen. Aprobada por mayoría cualificada, la posición común vuelve al Parlamento Europeo en *segunda lectura*. El Consejo y la Comisión informan pormenorizadamente al Parlamento, el uno de las razones que le han llevado a adoptar su posición común y, la otra, de su posición. Así, disponiendo de una información detallada proveniente de las dos instituciones, el Parlamento Europeo puede bien aprobar o dejar hacer, bien presentar enmiendas o rechazar la posición común por mayoría absoluta de sus miembros. A partir de este punto, la diferencia entre las disposiciones del Acta Única y de la Unión Europea empiezan a acentuarse desde el momento en que el Consejo no consigue tomar una decisión sobre la base de las enmiendas aprobadas por el Parlamento *b)* o desde el momento en que se enfrenta a un rechazo por parte del Parlamento *c)*.

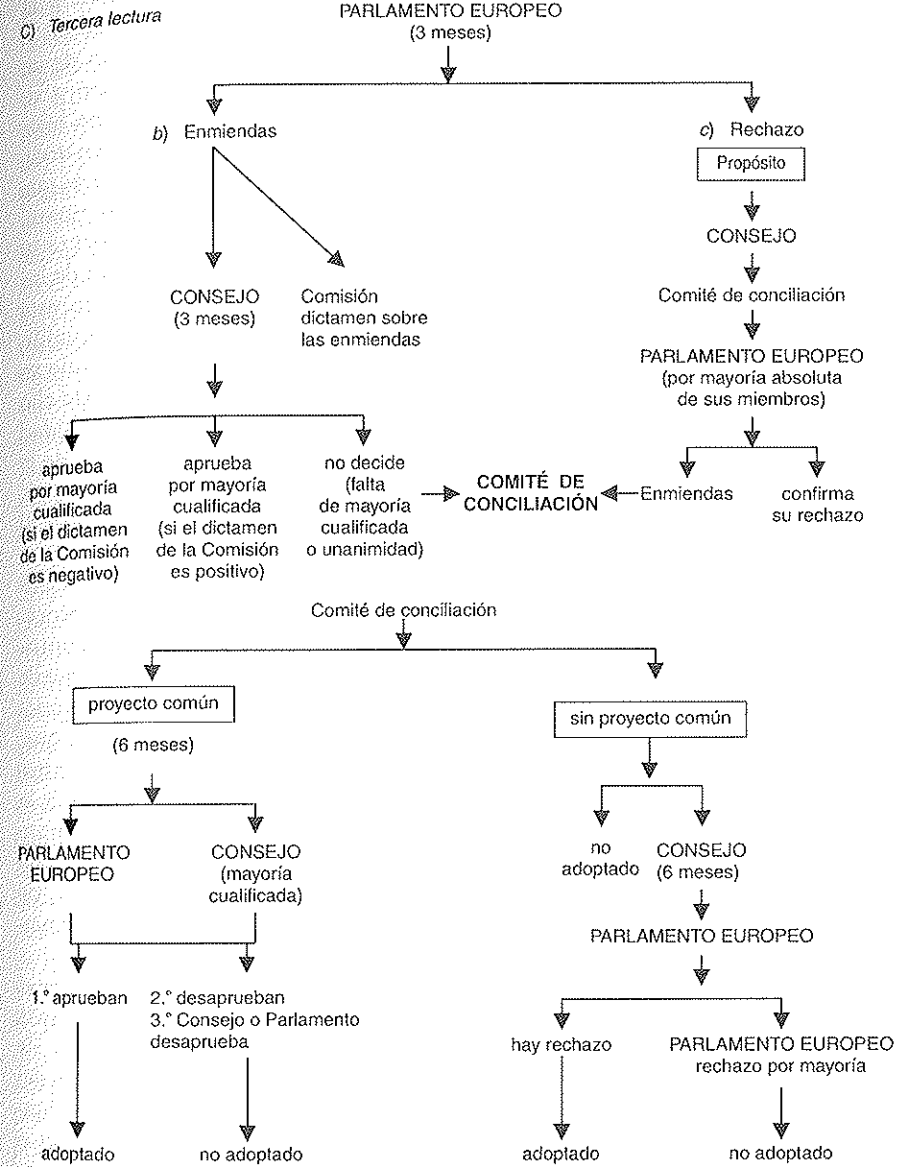
En la primera hipótesis *a)*, el Consejo puede ratificar la posición común por mayoría cualificada, ya que expresa las posiciones convergentes de las tres instituciones. En la segunda hipótesis *b)*, el Parlamento envía las enmiendas al Consejo y a la Comisión, la cual debe pronunciar-se. En la tercera hipótesis *c)*, si el Parlamento no confirma su rechazo por la mayoría absoluta de sus miembros, propone enmiendas sujetas al

ESQUEMA III. Etapas del proceso decisorio del Tratado de Maastricht (art. 189B).

Primera fase: Comisión: elaboración de la propuesta (véase esquema I)
 Segunda fase: Consejo - Parlamento - Comisión



Tercera fase: b) Enmiendas o c) Rechazo



mismo procedimiento mayoritario. En este último caso, se vuelve a la segunda hipótesis *b*) relativa al procedimiento de enmienda.

Desde el momento en que el Parlamento propone enmiendas a la posición común, éstas son enviadas mediante dictamen a la Comisión. Si el dictamen de la Comisión es positivo, lleva a la modificación de su propuesta inicial que permite al Consejo dar carácter definitivo a su posición común por mayoría cualificada. Por ello, la Comisión no hace sino aplicar una regla general según la cual puede modificar en todo momento su propuesta, de la que el Consejo no puede desviarse más que por unanimidad. Así, según la lógica del sistema comunitario, la unanimidad protege la integridad de la propuesta de la Comisión y refuerza su influencia en la compleja negociación que conduce a la adopción de las decisiones comunitarias. Siguiendo la misma lógica, el Consejo está habilitado por el Tratado para tomar las decisiones por mayoría cualificada, a condición de que la Comisión dé su aprobación modificando su propuesta y aceptando las enmiendas aprobadas por el Consejo. De ello se desprende que el Consejo no puede resolver más que por unanimidad sobre las enmiendas que han sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Queda la cuestión de las enmiendas que no hayan sido aprobadas. En ese caso el Parlamento puede dejarse convencer o recurrir al arma extrema que es el rechazo.

Una vez rodado este, en principio, complejo mecanismo se revelará probablemente más simple en su aplicación. Como en el caso del procedimiento de cooperación retomado en el artículo 189C, la práctica contribuirá a rectificar los vericuetos del procedimiento. Desde hoy, se puede destacar la quintaesencia de esta nueva estructura del proceso decisorio: el Parlamento Europeo está dotado de un temible poder de rechazo que, aunque no sea utilizado, incrementa su capacidad de influencia presionando en la vía del acuerdo; además, puede proponer enmiendas a la posición común; en caso de bloqueo, se instituye un nuevo procedimiento a través de un Comité de Conciliación. En efecto, cuando el Consejo no llega a tomar decisión alguna, su presidente convoca sin dilación, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo, al Comité de Conciliación.

El objetivo del *Comité de Conciliación* es conseguir el acuerdo entre el Consejo y el Parlamento con la ayuda de la Comisión. Por ello, está llamado a cumplir un papel clave cuando el Consejo no es capaz de resolver un acto. La intervención del Comité de Conciliación a lo largo del proceso constituye una innovación cuyo alcance real no podrá ser evaluado más que con la experiencia. Pero esta función de conciliación o arbitraje se basa en el acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Ahora bien, el acuerdo, que no exige la unanimidad del Consejo aunque tenga como efecto la modificación de la propuesta de la Comisión, plantea

varios interrogantes relativos a: el papel reservado a la Comisión y la forma en la que ésta lo ejercerá en la práctica; la frecuencia y modalidades del recurso a este procedimiento; la influencia que la colaboración entre Consejo y Parlamento Europeo tendrá sobre el futuro de la función legislativa en la Unión Europea.

El Comité de Conciliación reúne, sobre una base paritaria, a los doce miembros del Consejo o sus representantes y otros tantos representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participa en los trabajos y emprende todas las iniciativas necesarias con el fin de promover el acercamiento de las posiciones del Parlamento y del Consejo. Desde esta óptica, la conciliación atañe al conflicto o desavenencia entre las dos instituciones en el ejercicio de sus funciones legislativas. En consecuencia, el papel de la Comisión se parece, en este contexto, al de un honesto agente o mediador. Es probable, por lo demás, que la negociación en el seno del Comité de Conciliación revestirá en la mayor parte de los casos una complejidad bastante mayor que la que permite suponer el texto del artículo 189B. En efecto, las opiniones de los participantes podrán cambiar en el transcurso las discusiones que, lejos de limitarse a una negociación bilateral, se parecerán más a una negociación pluridimensional en los márgenes en los que hayan sido formuladas por las dos instituciones.

En el cumplimiento de su misión, el Comité de Conciliación intenta elaborar un proyecto común que debe ser aprobado por la mayoría cualificada de los representantes del Consejo y de la mayoría de los representantes del Parlamento Europeo. Desde ese momento, según el Comité de Conciliación apruebe o no el proyecto común, se abren dos posibilidades. Si lo aprueba, el proyecto común es sometido a la aprobación definitiva de las dos instituciones. Se puede pensar que la probabilidad de la aprobación definitiva es elevada tratándose del Consejo, cuyos representantes han aprobado de antemano por la misma mayoría cualificada el proyecto común; en raras ocasiones se asistirá a retornos a la situación anterior tras el cambio de opinión de uno o varios miembros del Consejo, cambios que podrán darse en sentido negativo o positivo. Por parte del Parlamento Europeo, la situación es más compleja por el hecho de que los representantes podrían, con el fin de llegar a un acuerdo, no atenerse a la posición inicial de los parlamentarios. Es más, la previsión se hace más aleatoria en razón del número de parlamentarios y de su disciplina de voto, desigualmente respetada. En definitiva, el acto no se adopta más que a condición de que las dos instituciones la aprueben. Si, por el contrario, en el Comité de Conciliación no se llega a aprobar el proyecto común, la propuesta de decisión es considerada no adoptada, a menos que el Consejo decida confirmar su posición común por mayoría cualificada. En ese caso, si el Parlamento Europeo renuncia a votar, por la mayoría absoluta de sus miembros, contra la posición común, la

decisión es definitivamente aceptada. A fin de evitar la oposición del Parlamento Europeo, el Consejo puede conformar su posición común con enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

Este procedimiento tan complejo deberá ser experimentado, pero de cualquier manera su eficacia será tributaria del comportamiento de los miembros y representantes de las dos instituciones. En cuanto a la Comisión, no resulta equívoco que en este estadio de la conciliación entre las instituciones legislativas, se haya puesto entre paréntesis la exigencia de unanimidad en el Consejo en caso de dictamen negativo de la Comisión relativo a las enmiendas propuestas por el Parlamento. Además, el procedimiento de conciliación permite al Parlamento y al Consejo modificar la propuesta inicial de la Comisión sin su consentimiento y sin recurrir a la unanimidad del Consejo, pero a condición de que las dos instituciones aprueben el proyecto común. Es evidente que en este caso, la propuesta de la Comisión no se ve amparada por la unanimidad del Consejo y, en consecuencia, se produce una disminución del poder de negociación de la Comisión. No obstante, en el espíritu de este procedimiento de codecisión legislativa, el diálogo inicial entre Comisión y Consejo es sustituido por el diálogo o la colaboración entre dos instituciones llamadas a ejercer en común la función legislativa a propuesta del ejecutivo. Según esta lógica, que recuerda ciertos aspectos del sistema bicameral de los Estados federales, la suerte de la propuesta del ejecutivo depende en definitiva de su aprobación, en su forma inicial o enmendada, por las dos instituciones. Esta innovación modifica el reparto de los poderes: lo que la Comisión concede, el Parlamento Europeo lo adquiere. De esta forma, el interés comunitario se encuentra expresado en principio por la propuesta de la Comisión y garantizado en la fase final por la aprobación del Parlamento Europeo. En cualquier caso, sólo la experiencia prolongada tras un período de rodaje y ajuste posibilitará una lectura más precisa del artículo 189B mediante el proceso decisorio real. A lo largo del año 1995 se han concluido 14 procedimientos de codecisión, de los cuales 6 han exigido la convocatoria del Comité de Conciliación. En marzo de 1995, el Parlamento Europeo rechazó el proyecto común salido del Comité de Conciliación sobre la propuesta de directiva relativa a la protección de las invenciones biotecnológicas (*Rapport Général 1995*, n.º 1.031).

Queda todavía la tercera posibilidad c) del rechazo de la posición común, cuyo propósito debe ser comunicado sin demora al Consejo. Desde ese momento, el Consejo puede convocar al Comité de Conciliación al objeto de aportar precisiones sobre su posición. A continuación, el Parlamento Europeo tiene dos opciones: bien confirmar por la mayoría absoluta de los miembros que lo componen el rechazo de la posición común, o bien presentar enmiendas con ese mismo procedimiento en su aprobación. En el primer caso, el rechazo del Parlamento Europeo tiene

como consecuencia la no adopción de la decisión. Mientras que si propone enmiendas, el proceso decisorio inicia la vía b) de las enmiendas. Según el uso que el Parlamento haga de sus armas, y de la amenaza del rechazo en particular, el proceso decisorio según el artículo 189B tenderá bien al recurso paralizante, al veto, o bien a la práctica de una forma de codecisión. Así pues, sólo la utilización de este arma permitirá pronunciarse sobre sus efectos positivos o negativos. En 1995, en 24 de cada 26 casos del procedimiento de cooperación, el Parlamento Europeo ha propuesto enmiendas, y en 11 casos ha modificado la posición común del Consejo. Sobre 35 casos de codecisión, el Parlamento ha propuesto enmiendas a la propuesta de la Comisión en 30 casos y ha modificado la posición común del Consejo en 15 casos (*Rapport Général 1995*, T. 21).

Este proceso decisorio, cuya duración no debería ir más allá de nueve a doce meses, desemboca, salvo en caso de no adopción, en los actos comunitarios: reglamentos, directivas y decisiones, que son firmados por el presidente del Parlamento Europeo y por el presidente del Consejo. Esta doble firma simboliza la codecisión de las dos instituciones que ejercen la función legislativa en la Comunidad. Estas decisiones, de alcance inmediato variable, son obligatorias y ejecutorias y se dirigen tanto a los Estados miembros como a las personas físicas y morales residentes en el territorio de la Comunidad. En virtud del principio de proporcionalidad o de equilibrio de los derechos y obligaciones en un sistema democrático, estos actos pueden ser objeto de recurso por parte de los Estados o de las personas que son destinatarias o que están afectadas por los mismos. Los recursos ante el Tribunal de Justicia pueden ser formulados igualmente por las instituciones comunitarias: el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el BCE. Estas dos últimas instituciones han sido dotadas del derecho de recurso por el Tratado de Maastricht.

Formado por quince miembros, el Tribunal de Justicia se reúne, por regla general, en sesión plenaria. Sin embargo, puede crear en su seno Salas compuestas de tres o cinco jueces, con objeto de proceder a determinadas diligencias de instrucción o de conocer en determinadas categorías de asuntos (art. 165). El Tribunal de Justicia se reúne en sesión plenaria a petición de un Estado miembro o de una institución que sea parte en el proceso. Estas disposiciones intentan aligerar el trabajo del Tribunal de Justicia y acelerar su toma de decisión. El tribunal de 1.ª instancia instaurado por el Acta Única responde a la misma preocupación de eficacia y rapidez. Este tribunal de 1.ª instancia se encarga de conocer en determinadas categorías de recursos que el Consejo fija por unanimidad a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión. De la misma forma, si el Tribunal de Justicia lo solicita, el Consejo, resolviendo por unanimidad, puede aumentar el número de jueces y realizar las adaptaciones necesarias. Estas distintas

mejoras se basan en la experiencia y en la exigencia funcional. En cuanto a las sentencias del Tribunal de Justicia, son sin ningún género de dudas obligatorias y ejecutorias desde la creación de las Comunidades Europeas. Pero, aunque en general respetadas por los Estados miembros, las sentencias del Tribunal de Justicia se han hecho más eficaces con el Tratado de Maastricht que introduce las sanciones con respecto a los Estados miembros. En lo sucesivo, según el artículo 171, en caso de que un Estado miembro no ejecute una sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión puede apelar al Tribunal de Justicia e indicarle el montante de la multa o sanción. Si el Tribunal de Justicia, por su parte, reconoce que el Estado miembro no se ha ajustado a su sentencia, puede condenarle al pago de una multa o sanción aunque la Comisión no la haya propuesto. Así, el Tratado de Maastricht refuerza la función jurisdiccional con respecto a los Estado miembros, a los que convierte en lo sucesivo en sancionables. En conclusión, el Tratado de Maastricht intenta fortalecer el papel del Parlamento Europeo en el proceso decisorio comunitario, hacer más funcional el procedimiento de votación en el Consejo, así como garantizar la ejecución de las decisiones, en particular las tomadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, y las sentencias del Tribunal de Justicia. Por sus retoques e innovaciones, el Tratado de Maastricht contribuye a hacer más eficaz el funcionamiento de la Comunidad Europea.

Varios rasgos positivos de este nuevo procedimiento legislativo merecen ser señalados. En primer lugar, es esencial que la intervención del Parlamento Europeo pueda tener lugar desde el principio, incluso en determinados casos, desde el origen mismo de un proceso decisorio. En efecto, numerosos trabajos de ciencia política que tratan sobre la evaluación de la influencia de las instituciones, de los grupos de presión o de las personalidades han puesto el acento en la importancia del momento en el que se sitúan las intervenciones. Cuanto más cerca de la fuente y del momento en que se elabora una decisión se produzca la intervención, mayor es la probabilidad de influir, teniendo siempre en cuenta otros factores. En este sentido, la evolución de la posición del Parlamento Europeo es significativa: su derecho de iniciativa, aunque limitado, le da la posibilidad de estar en el origen de las propuestas de la Comisión; además, debiendo pronunciarse sobre el programa de la Comisión, es informado del calendario de las decisiones de ésta por medio de su Mesa Ampliada; por ello, tiene la posibilidad de ponerse de acuerdo con la Comisión sobre las prioridades y el ritmo de las decisiones; en numerosas ocasiones, el Parlamento Europeo y sus comisiones competentes en particular tienen la posibilidad de hacer valer su punto de vista durante la elaboración de la propuesta de la Comisión.

En un estadio más avanzado del proceso decisorio, el Parlamento

Europeo formula su dictamen tras una primera lectura de la propuesta de la Comisión. Este dictamen es tenido en cuenta por el Consejo cuando determina una posición común según los procedimientos de «cooperación» y de «codecisión». En el llamado procedimiento de codecisión, que tratará, según las estimaciones, de 80 a 100 actos por año, el peso del Parlamento Europeo aumenta gracias al recurso al Comité de Conciliación y a su temible poder de rechazo de la posición común. Utilizando estos poderes con habilidad, el Parlamento Europeo podrá incrementar su peso tanto con sus enmiendas como con su intervención continuada a lo largo del proceso decisorio según el artículo 189B.¹ Y todo ello tanto más cuanto que los nuevos poderes del Parlamento Europeo mencionados no dejarán de influir en los procesos en sus fases anteriores. El efecto de las posibilidades de recurso al Comité de Conciliación o la amenaza del rechazo se dejará sentir más arriba del proceso decisorio. Sin embargo, la eficacia real de los crecientes poderes del Parlamento Europeo dependerá, en última instancia, principalmente de su capacidad de utilizar eficazmente los nuevos instrumentos puestos a su disposición.

Las principales innovaciones institucionales y el incremento de los poderes del Parlamento Europeo reciben la clara aprobación de la opinión pública. Según los resultados de la encuesta de otoño de 1991, el 65 % de las personas que responden son favorables a la codecisión legislativa del Parlamento Europeo y del Consejo, mientras que solamente el 15 % se opone.² Como de costumbre, Italia ocupa el primer lugar con una relación de favorables/opuestos de 79/6 %. A continuación se encuentra Holanda (70/18 %), Grecia (69/7 %), Portugal (67/5 %) y Francia (67/14 %). En la cola del pelotón caracolean Dinamarca (49/38 %), el Reino Unido (51/27 %), Luxemburgo (53/20 %) e Irlanda (55/11 %). Pese a las variaciones, una neta mayoría se declara favorable a la codecisión legislativa. La aprobación de la investidura parlamentaria de la Comisión es ligeramente inferior con un 59 % de opiniones favorables frente a un 17 % de contrarias. La estructura de las variaciones queda igual con excepción de la opinión danesa, que es mayoritariamente desfavorable (39/42 %). Con objeto de la iniciativa legislativa del Parlamento Europeo se dibuja un reparto similar: un 58 % de opiniones favorables frente a un 24 % de opiniones contrarias, con una débil mayoría de contrarios en el Reino Unido (40/43 %). Con buen juicio, la opinión pública es menos favorable a la concesión al Parlamento Europeo del poder de ratificación de todos los acuerdos y convenciones de la Comunidad (52/24 %). En efecto, parece

1. Según las últimas cifras disponibles en junio de 1992, de las 3.037 enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo en virtud del Acta Única, la Comisión emitió su dictamen conforme sobre 1.577 y el Consejo aceptó 1.300. El papel del Parlamento Europeo se reforzará más en el marco de la Unión Europea.

2. *Eurobaromètre*, n.º 36, diciembre de 1991, pp. 58-59 y T. 58.

inútil someter a ratificación parlamentaria todos los instrumentos convencionales. En cuanto al poder de control de la gestión de la Unión Económica y Monetaria (52/24 %), la opinión pública europea parece darle una menor importancia. Lo cual quiere decir que, en conjunto, la opinión pública europea da su apoyo sin vacilar al incremento de los poderes del Parlamento Europeo. El «déficit democrático excesivo» está en vías de progresiva reabsorción.

NOVENA SECCIÓN

La Comunidad Europea en la vía de la unión política

CAPÍTULO 23

DIMENSIÓN DE LOS ASUNTOS DE INTERIOR

El espacio sin fronteras y especialmente la libre circulación de personas tienen como consecuencia la supresión de una serie de controles que se ejercen en el paso de un Estado miembro a otro. De ahí la necesidad de controles en las fronteras exteriores de la Comunidad y en el interior del espacio comunitario. Por ello numerosos ámbitos que correspondían hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht a las competencias exclusivas de las autoridades nacionales serán objeto en lo sucesivo de una cooperación ampliada, e incluso de políticas y acciones comunes. Siguiendo una secuencia progresiva que recuerda el vínculo secuencial entre la unión aduanera y la política comercial común, se articularán las diversas formas de cooperación entre gobiernos y administraciones de los Estados miembros, que podrán clasificarse desde simples colaboraciones hasta posiciones y acciones comunes. Es más, algunos gobiernos podrán comprometerse en una más estrecha colaboración en el marco del acuerdo de Schengen, concertado por los seis países fundadores de la Comunidad, invitando a los otros Estados miembros a incorporarse en cuanto sea posible. Como en el caso del SME o de la moneda única, un determinado número de Estados miembros tendrán la posibilidad de avanzar más rápidamente en la vía de la integración esperando que los otros Estados miembros sean capaces de reunirse con ellos. Es una forma atenuada y sectorial de la integración a dos velocidades, en la cual un subconjunto de Estados miembros asume el papel de motor: demostrando la eficacia de la acción común, estos Estados miembros producen un efecto de arrastre sobre el conjunto de Estados miembros. En previsión de este desarrollo, el Tratado admite este método de integración a diferentes velocidades en el artículo K.7: las disposiciones del título VI «no serán óbice para la institución o el desarrollo de una cooperación

más estrecha entre dos o más Estados miembros, en la medida en que dicha cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título». Con el tiempo se podrá juzgar la eficacia de este método.

Como antes de cualquier negociación, el listón en materia de seguridad interior se puso alto a propuesta del presidente Felipe González y del canciller Helmut Kohl: con el fin de evitar que el libre movimiento de personas y capitales fuera realizado en 1993 a expensas de la seguridad interior; en 1989 propusieron la creación de una fuerza de policía comunitaria encargada de luchar contra la criminalidad y el terrorismo internacionales en el espacio sin fronteras previsto por el Acta Única. Según su idea, se trataría de una «policía supranacional» a imagen del FBI norteamericano, capaz de operar en el interior del espacio europeo para impedir la creación de un mercado común del crimen. Aunque los Estados miembros ya disponen de grupos de coordinación de la lucha contra el terrorismo y la droga, sus policías no tienen competencia para actuar más allá de sus propias fronteras. Algunos países, con Gran Bretaña a la cabeza, se opusieron a esta solución arguyendo la eficacia de la coordinación de las policías o invocando la acción de la Interpol.¹ Como de costumbre, la negociación llevó a un compromiso a medio camino entre las posiciones extremas. Por ahora, los Estados miembros consideran algunos ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior como cuestiones de interés común. En la línea de la propuesta mencionada se inscribe la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de criminalidad internacional. La cooperación policial operará de acuerdo con la organización a escala de la Unión con un sistema de intercambio de informaciones en el seno de una Oficina Europea de Policía, bautizada con el nombre de Europol (art. K.1, párr. 9). Así, la prevención y la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacionales serán sostenidas, a nivel de la ejecución, por la organización de la cooperación policial y por la creación de la Europol. Concebida a imagen de la Interpol, la Europol podría en un futuro, bien limitarse a su función inicial de un sistema de intercambio de informaciones, o bien constituir el embrión de una especie de policía federal europea. Los Estados miembros siguen siendo sin duda alguna los principales responsables del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior; pero el ejercicio mismo de sus responsabilidades en un espacio sin fronteras implica una colaboración sistemática a todos los niveles.

Las negociaciones del Tratado de Maastricht coincidieron con la

1. Barry James, «An EC Police Force when Frontiers Fall: The Big Barrier is Politics», *International Herald Tribune*, 10 de febrero de 1989.

caída del muro de Berlín y la crisis del bloque comunista que suscitó el miedo ante la marejada de las masas de emigrantes del Este. No es sorprendente que la lista de las cuestiones de interés común se abra con la política de asilo, la política de inmigración y la política con respecto a los nacionales de terceros países; las reglas que rigen el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros por las personas y el ejercicio de control de ese paso; las condiciones de entrada y de circulación de los nacionales de terceros países en territorio de los Estados miembros; las condiciones de su estancia con su correspondiente agrupamiento familiar y el acceso al empleo, así como la lucha contra la inmigración clandestina y la estancia y el trabajo irregular de los nacionales de terceros países. Así, la creación de un espacio comunitario entraña, más allá de las acciones económicas y sociales, una nueva cadena de actividades destinadas a ser gestionadas cada vez más en común. Desde hoy, la cooperación aduanera y la lucha contra el fraude de dimensión internacional completan el cuadro de acciones preventivas, de control y de luchas consideradas indispensables por la existencia de un espacio sin fronteras. Ni que decir tiene que las disposiciones que contiene el título VI del Tratado no atentan contra el ejercicio de las responsabilidades que corresponden a los Estados miembros para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. Pero el ejercicio mismo de sus responsabilidades en el espacio comunitario implica por su parte una colaboración sistemática a todos los niveles. A las actividades de dimensión europea tenderán a corresponder políticas comunes y acciones emprendidas en común. El proceso de integración tal y como se ha desarrollado según las necesidades, sector tras sector, abarca nuevas esferas y se extiende gradualmente a ámbitos reservados hasta el presente exclusivamente a los Estados miembros. Así pues, el ejercicio de las diversas actividades y derechos en el espacio europeo ha hecho necesaria la cooperación judicial en materia civil y penal.

Con la inercia de estas actividades, serán creados nuevos Consejos Especializados con objeto de garantizar la participación de los responsables competentes, a saber, los ministros de Justicia y los ministros de Interior. Según una vieja práctica, los ministros competentes deberán trabajar, en función de las necesidades y los ámbitos, en colaboración con otros ministros competentes, como los ministros de Asuntos Exteriores, de Economía y Finanzas. A esta extensión de los ámbitos de cooperación y acción comunes corresponderá una ampliación de la eurosfera: además de los ministros, también los altos funcionarios deberán colaborar en el seno del Comité de Coordinación, sin olvidar a los numerosos funcionarios y agentes que serán llamados a consultas, a coordinarse, e incluso a ejercer determinadas actividades en común. Así pues, la cooperación y las acciones

comunes se basarán en redes de colaboración entre los servicios competentes que los Estados miembros se comprometen a instituir (art. K.3, 1). A la sombra de la cooperación formal se abre una nueva fase de integración informal, de socialización y de aprendizaje europeos.

En el proceso decisorio relativo a los asuntos de interior y de justicia, el Consejo, asistido por el Comité de Coordinación, desempeña un papel central, mientras que la Comisión, relegada a una función más modesta, está «plenamente asociada a los trabajos» en dichos ámbitos. En el seno de este sistema colocado bajo la autoridad del Consejo, el reparto de los poderes y de los papeles de diversas instituciones se distingue del modelo comunitario: la iniciativa ya no es privilegio casi exclusivo de la Comisión que, además, ya no se beneficia de su derecho de propuesta formal; en este contexto, la iniciativa puede emanar tanto de cualquier Estado miembro como de la Comisión en los ámbitos previstos en el título VI, con la excepción de la cooperación en materias civiles, penales y de policía. En estos tres ámbitos, sólo los Estados disponen del derecho de iniciativa aunque la Comisión también esté plenamente asociada a los trabajos como en todos los otros ámbitos referidos en el título VI. En cuanto al Consejo Europeo cuyos poderes no están definidos, su autoridad le permite intervenir en todo momento para promover nuevas actividades o para orientar las decisiones más importantes. Como ocurre a menudo, además existe una discreta pero esencial omnipresencia cuando se trata de decisiones fundamentales.

El Consejo despliega su actividad de cuatro formas: 1.º Es el lugar de intercambio de informaciones y de consultas mutuas de los Estados miembros para la coordinación de sus acciones. 2.º Puede, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, salvo en los ámbitos de justicia y de policía, promover cualquier cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión y adoptar posiciones comunes; los Estados miembros se comprometen a sostener las posiciones comunes en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen. 3.º Puede adoptar acciones comunes conforme al *principio de subsidiariedad*, en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate; puede decidir que las medidas de aplicación de una acción común sean aprobadas por mayoría cualificada. 4.º Tiene la facultad de celebrar convenios recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales; salvo disposiciones en contrario establecidas en estos convenios, las posibles medidas de aplicación de los mismos se aprobarán en el seno del Consejo por mayoría de dos tercios de las Altas Partes contratantes.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo está asistido por un Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios. Además de su función de coordinación, dicho Comité tiene como misión formular dictámenes dirigidos al Consejo y preparar los trabajos del Consejo en los ámbitos de justicia y asuntos de interior. Sobre la base de estos trabajos a los que la Comisión está plenamente asociada, el Consejo se pronuncia en principio por unanimidad. Sin embargo, además de en el caso de la excepción prevista para los convenios, el Consejo decide por mayoría cualificada sobre las cuestiones de procedimiento. Del mismo modo, puede decidir que las medidas de aplicación de una acción común adoptada por unanimidad sean aprobadas por mayoría cualificada. En ese caso, el Tratado impone una mayoría cualificada reforzada exigiendo el voto favorable de al menos ocho miembros. Esta exigencia se inscribe en la lógica general de la Comunidad Europea, según la cual la mayoría cualificada reforzada es requerida cuando la propuesta de la Comisión no es el punto de partida de una decisión del Consejo. Ahora bien, el Tratado no prevé el derecho de propuesta —que es por lo general el punto de partida de las decisiones de la Comunidad— en los ámbitos correspondientes a la Unión Europea en el sentido estricto del término. De ello se deduce que, en este pilar, el Tratado reserva a la Comisión una función más modesta.

Por su parte, el Parlamento Europeo, que no ha obtenido un pleno poder de co-decisión en los ámbitos tradicionales de la Comunidad, ve su papel en regresión en los nuevos ámbitos previstos en el título VI. Ciertamente, el Parlamento Europeo se mantiene regularmente informado por la presidencia del Consejo y de la Comisión, que se reencuentra en esta ocasión con parte de su función permanente. Aunque consultado por la presidencia, el Parlamento está privado de su capacidad de formular dictámenes y no puede más que expresar sus opiniones. Está claro que la presidencia tiene la tarea de velar por que sus opiniones sean debidamente tomadas en consideración. Pero es indiscutible que, a pesar de sus preguntas y recomendaciones dirigidas al Consejo o del debate anual sobre los progresos realizados, el Parlamento Europeo sale debilitado de la negociación de la Unión Política. Ahora bien, si la codecisión legislativa y el control democrático del Parlamento se imponen en un sistema democrático, debe ser así también en ámbitos tan sensibles como los de la política de inmigración, de visados o de cooperación judicial y, *a fortiori*, en materia de cooperación policial y lucha contra la criminalidad internacional. ¿Los poderes que se ejerzan en estos nuevos ámbitos se sustraerán a los controles democráticos nacionales sin ser sin embargo sometidos a un control por parte del Parlamento Europeo? Es más, ¿en ausencia del Tribunal de Justicia, qué institución comunitaria garantizará en estos ámbitos el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamen-

tales que impone el artículo K.2? En definitiva, la cuestión está en saber si la extensión del campo de acción de la Unión Europea se traducirá en un efecto perverso erosionando el patrimonio de los valores fundamentales e incrementando el déficit democrático.

En el proceso de toma de decisión, en los ámbitos de justicia y asuntos interiores, el poder del Consejo y, por lo tanto, de los gobiernos nacionales aumenta a expensas de la función parlamentaria. Un reparto similar de los poderes caracteriza también al ámbito de la política exterior y de seguridad común, con la diferencia de que este ámbito es tradicionalmente de la competencia de los ejecutivos en los sistemas de los Estados miembros. No es tal el caso, ni mucho menos, de la justicia y los asuntos interiores regidos por una ley que el ejecutivo se encarga de ejecutar bajo el control del Parlamento. Si, por otro lado, estos dos procesos decisorios se parecen, no son por ello menos distinguibles en algunos rasgos: en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores, el Consejo asume la función de primer orden, mientras que en materia de política exterior y de seguridad común, es el Consejo Europeo el que señala las grandes orientaciones y el Consejo de Ministros el que determina la política y las acciones comunes. En los dos casos, la iniciativa puede ser tomada por un Estado miembro o por la Comisión. Sin embargo, en materia de cooperación judicial y policial, el Tratado atribuye la iniciativa a los Estados miembros en exclusiva, con la excepción de la Comisión (art. K.3, 2). Por último, una diferencia importante reside en el hecho de que la cooperación en materia de política exterior y de seguridad común, contrariamente a la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos interiores, se beneficia de las ventajas o sufre las desventajas de una larga tradición de cooperación política intergubernamental.

CAPÍTULO 24

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR

La Comunidad Europea, elevada al rango de gran potencia económica, no puede sustraerse mucho más tiempo a su responsabilidad política. Ciertamente, desde su creación, y a medida que sus funciones se han ido desarrollando, la Comunidad ha puesto en práctica parcelas de política exterior. Los primeros pasos se dieron en el GATT, en política comercial común, durante la Kennedy Round a principios de los años sesenta. Fue entonces cuando, hablando con una sola voz en nombre de los Seis, la Comunidad comenzó a tomar conciencia de su potencia comercial. Hace poco la Comunidad a Doce ha sido el principal interlocutor de Estados Unidos y de Japón en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En paralelo, ha desplegado progresivamente una política de ayuda a la cooperación con los países en desarrollo, especialmente bajo la forma de una asociación de los países africanos que se ha extendido a unos sesenta países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Esta política de ayuda al desarrollo, complementaria de la de los programas de los Estados miembros, se beneficia del apoyo y asistencia del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

La vasta red de acuerdos de asociación y de ayuda de alcance y niveles diversos muestra un ejemplo de la intensa actividad desplegada por la Comunidad en sus relaciones exteriores con sus vecinos y socios transatlánticos y mundiales. Estos acuerdos de contenido económico tienen, sin embargo, un alcance político, como el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), que inaugura una nueva asociación multilateral. A escala mundial, la presencia de la Comunidad en las cumbres de los siete países más industrializados pone en evidencia su dimensión internacional: cuatro grandes Estados miembros y el presidente de la Comisión participan en las reuniones del G-7. Del mismo modo, los Estados miembros intentan coordinar sus posturas, cuando no adoptan una posición común, en el seno de las organizaciones internacionales y en la Organización de las Naciones Unidas en particular; en la que dos de

sus miembros, Francia y el Reino Unido, tienen representación permanente en el Consejo de Seguridad. Existen numerosos elementos que pueden servir de base para una política exterior común. A lo largo de los años, la Comunidad ha intentado reunirlos, coordinarlos a pesar de las pretensiones de algunos Estados miembros de continuar comportándose como las grandes potencias que fueron antaño. Los pasos de una política exterior común se han ido dando o se han impuesto progresivamente, sector por sector, a veces de forma descoordinada y la mayor parte del tiempo sin visión global y sin preocupación por la coherencia. En adelante, la Unión Europea tiene por misión garantizar la coherencia de las acciones exteriores, de seguridad, de economía, de tecnología y de desarrollo.

En la lógica del proceso de unión, la primera Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) debía verse seguida por la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) que, por su parte, llevase en su seno una Comunidad Política Europea. La misión esencial de la Comunidad Política era conducir la política exterior y la política económica comunes, así como ofrecer un marco coherente al conjunto de las acciones ejercidas en común por los Seis. El proceso desencadenado por el plan Schuman en 1950 estaba destinado a poner los cimientos y esbozar las estructuras de una Federación Europea. Con todas las piezas reunidas, la Unión Europea estaba preparada para comenzar su actividad a mediados de los años cincuenta. Bajo la presión de los conflictos de política interior, la Asamblea Nacional decidió en cambio no entrar en materia. Ha hecho falta esperar cuarenta años para que los gobiernos de los Doce tomaran la decisión de fundar la Unión Europea.

Los que se oponen a la Unión Europea, por motivos diferentes y en ocasiones incompatibles, no dejan de evocar la experiencia postCED a fin de aportar la prueba de que la integración europea no se paró tras el fracaso de la CED. Pero silencian cuidadosamente las circunstancias y las realidades que diferencian esta experiencia de la situación actual. En aquel entonces, la reconstrucción económica de Europa occidental apenas se había iniciado con la ayuda de los Estados Unidos y la seguridad garantizada bajo la protección de éstos frente a la amenaza soviética. Apenas salida de las ruinas, la Alemania dividida intentaba reconstruir su economía y recuperar su soberanía. Hoy, reunificada, tercera potencia económica del mundo, Alemania se asienta en el plano político. Por otra parte, a medida que se confirma el potencial económico de los Estados de Europa occidental, Estados Unidos tiene cada vez menos razones para continuar asumiendo lo esencial de la seguridad de Europa frente a una Unión Soviética que ha estallado y al resurgimiento de conflictos étnicos. ¿A quién corresponde en lo sucesivo la responsabilidad principal de la seguridad europea? ¿A Francia, al Reino Unido o a Alemania tomadas

aisladamente, continuando cada una de ellas con sus sueños de grandeza y sus ambiciones, o a la Unión Europea y sus aliados, que es la única que dispone de un potencial a la altura de las circunstancias y de los objetivos comunes? La pregunta se responde por sí misma. Basta con prever algunas de las consecuencias evidentes que entrañaría un nuevo fracaso de la Unión Europea: riesgo de vuelta a la dominación de una América que va perdiendo poder económico en el mismo momento en que, a falta de competidores, ocupa una posición dominante en el plano militar; peligro de recaída en el atolladero de las grandes-medianas potencias europeas; riesgo de un coste por paralización, de una crisis de la economía europea y, quizás, el inicio de un proceso de desintegración siguiendo el «modelo» de la Europa del Este.

Tras la fracasada tentativa del Proyecto de una Unión de Estados propuesta por el presidente De Gaulle, los Estados miembros comenzaron, desde 1970, a practicar discretamente la cooperación política intergubernamental al margen de la Comunidad Europea. Basándose en el «informe Davignon», que prevé procedimientos de información y consulta, los ministros de Asuntos Exteriores y sus directores políticos emprendieron, durante reuniones periódicas, la armonización de las posiciones de los Estados miembros en materia de política internacional. A su vez, el Consejo Europeo, creado en 1974, iba a contribuir a reforzar la cooperación política. Pero fue necesario esperar hasta 1987 para que los instrumentos de cooperación política fueran incorporados al Acta Única, permaneciendo en cualquier caso ajenos a las estructuras y procedimientos comunitarios. Progresos modestos que no han permitido que las actuaciones en política exterior, múltiples y a veces descoordinadas, estén a la altura de las demandas y de lo que se esperaba desde el exterior, mientras dejaban al descubierto aspectos enteros de la política exterior. La vacilante prudencia de los Estados miembros en estos ámbitos políticos, considerados tradicionalmente como sus cotos cerrados, se explica por los fracasos anteriores, pero también por la repulsión de los gobiernos a conceder, o siquiera a compartir con otros el ejercicio de sus derechos soberanos por excelencia.

Cierta incapacidad de actuar es también tributaria de las marcadas diferencias que distinguen a las responsabilidades y funciones que asumen los Estados grandes de la Comunidad en comparación con el papel más desdibujado de los pequeños y medianos Estados miembros. Sus grados de responsabilidad y sus esferas de interés son variables, sus medios dispares y sus influencias desiguales. Consecuencia de ello son ambiciones más limitadas pero también intereses más sectoriales de los Estados pequeños y medianos en comparación con las responsabilidades y las funciones regionales de los grandes Estados y la responsabilidad mundial que asumen los dos Estados miembros en el seno del Consejo de Seguridad

de las Naciones Unidas. Esta disparidad de objetivos, de enfoques, de políticas, así como de ambiciones y medios, hace difícil la elaboración y dirección de una política exterior común. Es necesario recordar que los cantones suizos vivieron, sin duda alguna a escala limitada, una experiencia parecida en razón de sus políticas exteriores e intereses divergentes. Sus posiciones, que tenían tendencia a neutralizarse entre sí, contribuyeron a que la Confederación adoptase un estatuto de neutralidad. ¿Será ésta la vía a seguir o más bien una tentación para la Unión Europea? Aquí se acaba la comparación: hay que excluir esta opción en razón de la propia dimensión, del peso y, por lo tanto, de la responsabilidad a la que no puede sustraerse la Comunidad. Esta fácil solución, aceptable para un país pequeño como Suiza es, sin duda, impensable en razón de la importancia mundial de la Comunidad Europea.

La determinación y puesta en práctica de una política exterior y de seguridad común plantea numerosos interrogantes relativos a la dirección y gestión de dicha política, la capacidad de las instituciones, la competencia de las diversas administraciones y la debilidad de una presidencia rotatoria. Ahora bien, la Comunidad no podrá sustraerse en el futuro a sus responsabilidades regionales y mundiales. Cada vez se hace más evidente que el proceso de engranaje se engancha y amplifica por el impulso de factores endógenos y exógenos al unísono, así como por el efecto de su interacción. Desde el inicio de la integración europea, la coyuntura internacional y la acción de Estados Unidos en particular han influido directamente en el nacimiento y crecimiento de la Comunidad Europea. Hasta tal punto que el general De Gaulle no dudó en hablar de un «federador externo» en referencia al papel de Estados Unidos. Si hoy la Comunidad disfruta de una autonomía de decisión creciente, no está en cambio menos expuesta a las presiones y demandas exteriores que hacen necesaria una respuesta por su parte. El hundimiento del comunismo que ha ocasionado la caída de la fortaleza del Este, así como la fragmentación de la Unión Soviética y la violenta desintegración de Yugoslavia constituyen un gran desafío y una desgarradora prueba para la Unión Europea. Por otra parte, aunque la cooperación al desarrollo de los países del Sur haya perdido momentáneamente su aparente prioridad por el *shock* de los acontecimientos en el Este, no por ello ha desaparecido la responsabilidad de la Comunidad con respecto a los países en desarrollo. Del mismo modo, la Comunidad y sus Estados miembros tienen, en diverso grado, tareas que realizar en la búsqueda de un nuevo equilibrio mundial y en la construcción de un nuevo orden internacional. La seguridad global y regional exige una importante contribución de la Comunidad. En efecto, la Comunidad y sus Estados miembros deben asumir, ante los trastornos y degradación de la situación mundial, responsabilidades crecientes que suponen importantes contribuciones de

sus capacidades y recursos. La Unión Soviética y el bloque comunista, que constituían una amenaza para Europa occidental, se han transformado de la noche a la mañana en una nueva zona de desarrollo político y económico, con grandes necesidades de ayuda y asistencia, cuando no se han convertido en sociedades desamparadas como en el caso de la ex Yugoslavia.

La «nueva revolución» en el Este y la desintegración del «bloque comunista» han hecho aparecer la responsabilidad primera y política que incumbe a la Comunidad en la nueva configuración de la gran Europa, sin tan siquiera dejarle tiempo para definir sus nuevas políticas y rodar los instrumentos previstos por el Tratado de Maastricht. Es evidente sin embargo que, en este proceso de desestabilización y reconstrucción del orden de la posguerra, en esta conmoción tan profunda como inesperada, y en esta fluida situación llena de incertidumbres, la Comunidad se confirma como el único punto de referencia y apoyo, el único polo unificador de la Europa en transformación. Así lo demuestran la labor de coordinación de las ayudas occidentales que le ha sido confiada y las acciones que ha emprendido con el fin de apoyar los esfuerzos de los países del Este, intentando en cualquier caso no destruir el tejido de cooperación y de intercambios que han formado durante cuatro decenios.

Pese a estos signos positivos, su todavía incierta estrategia global muestra las carencias de la Comunidad en materia política. Situación tanto más paradójica cuanto que es un valor de referencia y un polo de atracción para los países en vías de reestructuración democrática, mientras que la propia Comunidad acusa debilidades patentes en su sistema institucional. Sin embargo, pese a sus aspectos inconclusos, la Comunidad ofrece una inestimable experiencia de integración económica, y sobre todo un ejemplo de superación de los conflictos entre naciones ex enemigas gracias a su compromiso en una obra común. En este sentido, debe tomar parte activa en la búsqueda de soluciones capaces de dominar a los nacionalismos renacientes en los países de Europa del Este. Desde esta perspectiva, un enfoque político y económico parece despuntar en las conclusiones del Consejo Europeo de Roma I que considera que «la Comunidad se debe a la contribución en la búsqueda de los medios para consolidar y desarrollar el proceso general de reforma emprendido en esos países, especialmente tomando parte en la estabilización de su situación financiera». Desde ese momento, teniendo en cuenta las diferencias de grados en su transición a la democracia y a la economía de mercado, el Consejo Europeo parece comprometerse, aunque todavía tímidamente, con una política menos sectorial y bilateral, más coherente y multilateral con respecto a los países de Europa central y oriental. Más tarde, el Consejo Europeo y el Consejo se han esforzado en insistir más en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, así como en el respeto de los principios de la

economía de mercado. A título de ejemplo, el Consejo de Asuntos Generales del 11 de mayo de 1992, dedicado a la cooperación política, adoptó una Declaración relativa al respeto de dichos principios que «son elementos esenciales de los acuerdos de cooperación o de asociación entre la Comunidad y sus socios de la CSCE». Además, el Consejo invitó a la Comisión a incluir un dispositivo apropiado y operativo en los acuerdos que debe concertar la Comunidad. Por otro lado, la Comunidad y sus Estados miembros se encargaron de informar a los cinco países de Europa central y oriental de la importancia que ellos dan al respeto de dichos principios. Resta, no obstante, la cuestión esencial de saber por qué medios las instituciones comunitarias podrán controlar eficazmente el respeto efectivo a estos principios fundamentales.

La invasión de Kuwait y la crisis del Golfo han confirmado a los principales dirigentes europeos en su voluntad de dotar a la Comunidad de instrumentos capaces de asegurar una acción política común, rápida y eficaz. En efecto, provocando un arranque de solidaridad y reforzando el sentido de comunidad, la crisis del Golfo ha servido de brutal revelador de las insuficiencias de la cooperación política entre los Estados miembros de la Comunidad Europea. A pesar de los progresos realizados gracias al Acta Única Europea, la Comunidad Europea sigue siendo todavía un gigante económico vestido de enano político. Desde 1948, grandes europeístas como Denis de Rougemont y Maurice Allais no han cesado de insistir en la necesidad de un desarrollo paralelo entre la integración económica y la unión política. Como consecuencia del retraso acumulado por la integración política, hay que preguntarse si el Tratado de Maastricht, más allá de sus méritos, permitirá recuperar tanto tiempo perdido y estará a la altura de los apremiantes desafíos presentes.

La guerra del Golfo provocó una toma de conciencia no sólo de los dirigentes sino también de la opinión pública en cuanto a la necesidad de acelerar la Unión Política. Según el sondeo realizado en la primavera de 1991, dos terceras partes de las personas interrogadas deseaban que, para hacer frente a crisis parecidas, la Comunidad acelerara su integración política, económica y monetaria.¹ Además, el impacto directo de la guerra del Golfo sobre la opinión pública se traduce en el deseo de una amplia mayoría de que la Comunidad Europea sea dotada de una fuerza de intervención militar común (61 %) y de que tenga una política exterior común (75 %). La política exterior común recibe la más amplia aprobación en el Reino Unido con un 80 %, mientras que la fuerza de intervención común obtiene en ese país el 72 % de opiniones favorables. Por primera vez, que yo sepa, la opinión positiva de los británicos sobrepasa a la de los italianos y ocupa el primer lugar de la clasificación. Se puede uno

1. *Eurobaromètre*, n.º 35, pp. 27-28.

preguntar si no se trata en este caso de un malentendido o de una visión premonitrice de los ingleses.

Las opiniones en los otros países se reparten de forma desigual según se trate de la política exterior o de la fuerza de intervención. No obstante, aunque la política exterior común registra niveles elevados de aprobación tanto en los Estados grandes como en los pequeños o medianos, obtiene una aprobación menos masiva en Dinamarca (58 %), Irlanda (64 %) y Portugal (66 %). La correlación con las respuestas a la cuestión de la fuerza de intervención se confirma en conjunto, pero existen excepciones significativas. Así, por ejemplo, es destacable la sorprendente diferencia de Luxemburgo, donde solamente el 49 % está a favor de la fuerza de intervención mientras que el 77 % desea una política exterior común. Podemos considerar que esta diferencia no tiene una gran influencia como consecuencia de la dimensión del país, pero por el contrario, el desfase constatado en las opiniones en Alemania tiene un alcance completamente diferente. Favorable en un 77 % a una política exterior común, la opinión alemana está dividida a propósito de la fuerza de intervención, que no recibe más que un 46 % de opiniones favorables. Una parte de la opinión permanece fiel a la línea definida por la Ley fundamental que no permite a Alemania no participar en las fuerzas de intervención internacionales o europeas. Como consecuencia de esta disposición, Alemania no participó directamente en la intervención de los aliados contra Irak, pero la disposición no le impidió apoyar la propuesta de una fuerza de interposición europea para Yugoslavia. Paradójicamente, el gobierno alemán es favorable a las intervenciones en los conflictos sabiendo que no puede participar en ellos por el momento. Hoy en día, sus ambiciones en política exterior están contenidas a la vez por la Ley fundamental, por la oposición del Partido Social-Demócrata y de la opinión pública. Actualmente, estas limitaciones que el gobierno intenta levantar no son obstáculo para la consecución de objetivos políticos por medios económicos. Al mismo tiempo, la reunificación, que refuerza en extremo la potencia de Alemania, recuerda la urgente necesidad de su inquebrantable anclaje en la Comunidad Europea. La formación de esta potencia en el centro de Europa, que plantea algunos interrogantes, se sitúa muy felizmente en una estructura comunitaria. El logro de la gran ambición europea estará tanto mejor garantizado cuando este inmenso potencial pueda ser canalizado, según la voluntad claramente expresada por los principales dirigentes alemanes, en el seno de una Comunidad Europea dotada de instituciones políticas.

Y, ciertamente, no es casualidad que los Estados miembros hayan decidido comprometerse desde 1990 más resueltamente en la vía de la Unión Política. En su resolución, no pueden sino ratificarse en esa vía por la lección de la crisis del Golfo que puso de relieve los cambios en curso sobre la escena internacional, así como las deficiencias de la cooperación

política europea. Destacó de repente la importancia significativa de la distancia que separa la potencia económica de la capacidad política de la Comunidad Europea. En su obra sobre la emergencia y decadencia de las grandes potencias, Paul Kennedy pone el acento precisamente en la relación existente entre la potencia militar y política, y la potencia económica: el predominio militar y político de las dos superpotencias ya no está apoyado por sus economías, mientras que el alza de la economía de la Comunidad no tiene correspondencia en materia de política exterior y de seguridad. Restaurando la función original de la ONU, la crisis actual ha vuelto a dar en cierta medida una renovada importancia al Reino Unido y a Francia, en razón del puesto permanente que ocupan en el Consejo de Seguridad pero también de su libertad de movimientos, militares y políticos. Situación que contrasta con el creciente poderío económico de Alemania y su limitado papel en la crisis del Golfo. En referencia a Paul Kennedy, se constata una complementariedad entre Francia y Gran Bretaña, potencias nucleares, pertenecientes al Consejo de seguridad, y la RFA por otro lado, gran potencia económica en alza, que no ha encontrado todavía el lugar que le corresponde en el plano político. Gracias a esta complementariedad, la puesta en común de los recursos económicos y políticos permitiría a la Europa unida orientar, desde hoy, la política mundial y asumir su propia seguridad en colaboración con Estados Unidos. La retirada progresiva y de todo punto previsible de las fuerzas americanas de Europa y la retirada programada de las fuerzas soviéticas a corto plazo exigen la puesta en marcha, en un plazo más o menos grande, de un sistema de seguridad paneuropeo en cooperación con América y Rusia. Además, la presencia y la acción de las fuerzas de los países de la Comunidad en el Golfo pareció marcar, en forma de una cooperación más estrecha aunque insuficiente, una cierta identidad europea.

Sin embargo, una mayor cohesión en materia de política exterior permitiría a la Comunidad asentar su influencia hablando con una sola voz en el Consejo de Seguridad y dando ejemplo de una participación regional en la construcción y funcionamiento del Nuevo Orden Internacional. La creación del Nuevo Orden Internacional es demasiado importante para el mundo entero como para que sea abandonada a la voluntad de los Estados Unidos. Tanto más cuanto que en el futuro, una importante participación de la Europa unida pero también de otras grandes regiones del mundo se revela desde ahora indispensable para el éxito y la credibilidad de la seguridad y cooperación internacionales. Las orientaciones formuladas por el Consejo Europeo de Roma I se inscriben en esta perspectiva. En efecto, «en el ámbito de la política exterior, el Consejo Europeo ha advertido un consenso sobre el objetivo de una política exterior y de seguridad común para fortalecer la identidad de la Comunidad y la coherencia de su actividad en la escena internacional, que deben

estar a la altura de los nuevos desafíos y de sus responsabilidades. La actividad internacional de la Comunidad estará abierta al mundo y pondrá especial atención a la política de desarrollo». Con esta intención, la Comunidad estrechará sus vínculos con el resto de países europeos, para los que deberán ser buscadas en función de su situación estructuras de cooperación cada vez más estrechas. Preocupados por dotarse de los instrumentos para su política común, el Consejo Europeo constató la necesidad de examinar los procedimientos y mecanismos de preparación, adopción y puesta en práctica de las decisiones en materia de política exterior para aumentar la coherencia, la rapidez y la eficacia de la acción internacional de la Comunidad. El Consejo Europeo decidió que ninguno de los aspectos de las relaciones exteriores de la Unión sería en principio excluido de la política exterior común y constató un consenso para ir más allá de los actuales límites en materia de seguridad. A fin de evitar las inextricables dificultades que plantea cualquier enumeración de los ámbitos o zonas consideradas de interés común esencial, la Comisión propuso que fuera el Consejo Europeo el que decidiese los ámbitos que pasarían del campo de la cooperación política al de la política comunitaria. El Tratado de Maastricht ha intentado convertir sus intenciones en obligaciones. Un mero balance provisional de la Unión Europea exige un período experimental suficientemente largo. En efecto, las instituciones tienen necesidad de ser rodadas en contacto con la realidad. Los acontecimientos han sido más rápidos que los procesos de unión: la Comunidad ha debido hacer frente a su primera prueba de gravedad, la crisis yugoslava, antes incluso de haber podido recurrir a los instrumentos del Tratado de Maastricht. ¿Cuál será la lección que habrá extraído de esta crisis que perdura y que no ha sabido dominar?

CAPÍTULO 25

HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR
Y DE SEGURIDAD COMÚN1. **Objetivos generales y campos de acción**

El Tratado de Maastricht entra deliberadamente en la vía de la Unión Política tras el primer paso dado por el Acta Única. El Acta Única incorpora efectivamente la cooperación política pero relega a un plano marginal a la seguridad común. Tiene al menos el mérito de haber introducido la seguridad, considerada durante mucho tiempo tabú en el ámbito de las preocupaciones de la Comunidad. Tras esta apertura, la Unión Europea da un paso decisivo reuniendo en una sola política común las dos dimensiones que la historia ha separado artificialmente. Sin embargo, el Tratado no prevé la inclusión de la tercera dimensión, la defensa común, más que a largo plazo. Ahora bien, estas tres dimensiones forman conjuntamente, con las relaciones económicas exteriores y la política de ayuda al desarrollo, la identidad de una comunidad política en la escena mundial. Esta identidad de la Comunidad Europea que se construye progresivamente sobre la integración económica y la cooperación política está buscando su expresión coherente en la Unión Europea. Este compromiso está claramente expresado en el artículo B de las disposiciones comunes: «La Unión se propone como objetivo afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política común de defensa.» La Unión se encarga de velar, en particular, por la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo, teniendo el Consejo y la Comisión la responsabilidad de garantizar dicha coherencia. En adelante, la Unión tiende a reunir bajo un mismo techo a las instituciones, las políticas y las acciones comunes, así como a crear nuevas sinergias en ámbitos políticos por excelencia. Instituyendo una política exterior y de seguridad común,

el Tratado de Maastricht le asigna en el artículo J.1 los objetivos siguientes: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La Unión persigue estos objetivos mediante la instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política, poniendo gradualmente en práctica acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común. Con objeto de garantizar la eficacia de esta cooperación sistemática, los Estados miembros se comprometen a apoyar «activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros se abstienen de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales» (art. J.1). Éstos son los principios que deben guiar en lo sucesivo el comportamiento de los Estados miembros. El Tratado confía al Consejo la labor de velar por el respeto de estos principios.

Aunque los objetivos y los principios generales no plantean problemas, su realización y puesta en práctica, en cambio, se enfrentan a numerosas dificultades. Así, la definición de las orientaciones y de las acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común será la ardua labor que espere al Consejo Europeo y al Consejo. La dificultad de su tarea se mide por la complejidad del mecanismo tal y como fue esbozado por los negociadores del Tratado de Maastricht. Esta estructura de autoridad revela la diversidad de objetivos e intereses de los Estados miembros y descubre los problemas que plantea su admisión en un ámbito que forma el corazón de la soberanía nacional. De ahí la preocupación de los Estados miembros por conservar el dominio y por gestionarlo por medio de un proceso eminentemente intergubernamental, en el que no sólo los Estados miembros asuman conjuntamente lo esencial de las responsabilidades sino que, además, se reserven una protección efectiva a través del recurso a la unanimidad. Por contra, la Comisión ya no cumple la función de motor aun estando plenamente asociada a los trabajos del Consejo Europeo mediante la presencia de su presidente y a través de los trabajos del Consejo y del Comité Político. Sin duda alguna, la función adjudicada a la Comisión es de segundo plano pero dependerá de ella el saber hacerse útil e incluso indispensable.

Entretanto, el Tratado mantiene una clara distinción entre el reparto de los poderes y responsabilidades en los ámbitos correspondientes a la Comunidad y aquellos ligados a la Unión Europea: en tanto que pilares de la Comunidad, el tándem Comisión-Consejo es el centro del proceso de toma de decisión, mientras que, en el seno de la Unión Política, es el Consejo el que ocupa esa posición clave. A él corresponde la principal responsabilidad de la ejecución, según las orientaciones generales del Consejo Europeo, de la política exterior y de seguridad común.

Según la lógica del sistema, la política exterior y de seguridad común se basa en los principios y se inscribe en las orientaciones generales determinadas por el Consejo Europeo. Así, el Consejo Europeo ostenta la responsabilidad principal de la política exterior de la Unión Europea: el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores toma las decisiones necesarias para la definición y la puesta en práctica de la política común sobre la base de las orientaciones del Consejo Europeo. Del mismo modo, el Consejo vela por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (art. J.8). En cuanto a la Comisión, está plenamente asociada a varios niveles a los trabajos de política exterior y de seguridad común. Así, el Tratado de Maastricht distingue dos niveles de responsabilidad, uno relativo a la concepción global y las orientaciones generales, cuya responsabilidad corresponde al Consejo Europeo —del cual es miembro de pleno derecho el presidente de la Comisión—, y el otro, relativo a la definición y ejecución de las políticas concretas, por la toma de posiciones comunes y la adopción de las acciones comunes, tarea que confía al Consejo y a la que se asocia la Comisión. Según el artículo J.4, «la política exterior y de seguridad común abarca todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Este mismo artículo establece una distinción entre la seguridad en el amplio sentido del término y la defensa propiamente dicha. En consecuencia, las cuestiones con implicaciones en el ámbito de la defensa no están sometidas a los procedimientos del artículo J.3, relativos a la adopción de acciones comunes y están regidas por las disposiciones particulares del artículo J.4. La introducción de la defensa junto a la acción común constituye la principal innovación de la Unión Europea, que, por otra parte, sistematiza e integra las prácticas y elementos de una política exterior y de seguridad común.

2. Política exterior común

Para la definición y ejecución de su política exterior y de seguridad común, la Unión dispone de tres instrumentos: posiciones comunes, acciones comunes y representación común.

En el marco de la cooperación sistemática y según una ya vieja tradición, los Estados miembros se informan mutuamente y se consultan en el seno del Consejo sobre toda cuestión de política exterior de interés general. De esta forma, intentan confirmar su influencia en la escena internacional llevando a cabo acciones convergentes aunque no necesariamente comunes. Se puede esperar un mayor nivel de cohesión cuando el Consejo defina una posición común cada vez que lo considere necesario. Desde ese momento las acciones convergentes se emprenden por medio de la concertación o en función de las posiciones comunes por iniciativa de un Estado miembro, de la Comisión o de la Presidencia del Consejo. A la vista de la experiencia de la cooperación política, incluso la cooperación sistemática sigue siendo un instrumento flexible y parcialmente obligatorio. Son los Estados miembros los que tienen la obligación de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes. El ejemplo de los comportamientos de los Estados miembros con ocasión de la crisis yugoslava y del reconocimiento de Eslovenia y Croacia no es precisamente un modelo de respeto a las posiciones comunes. Esta experiencia preMaastricht permite alimentar algunas esperanzas en cuanto a las actitudes concertadas y convergentes que prescribe el Tratado de la Unión Europea. En efecto, los Estados miembros se comprometen a coordinar su acción y a defender las posiciones comunes en los encuentros internacionales aun en ausencia de alguno de ellos. Sin duda alguna, el Tratado liga más a los Estados miembros tanto en la dirección de sus políticas nacionales como en sus posiciones en el seno de las organizaciones y reuniones internacionales. Pero, dando muestras de una confianza quizá exagerada, deja principalmente en manos de los Estados miembros la continuidad de estas políticas.

Conscientes de los riesgos que comporta este método, los Estados miembros decidieron reforzar su identidad común instaurando un nuevo procedimiento de adopción y ejecución de *acciones comunes* (art. J.3). Este procedimiento permite emprender acciones comunes más precisas y vinculantes. Adoptando una acción común, el Consejo fija en particular el alcance, los objetivos y los medios. Por otra parte, la acción común obliga a los Estados miembros en sus tomas de posición y en la dirección de su acción. El seguimiento de la acción común se delega a la presidencia que está constituida por regla general por la «troika» y que, según el artículo J.5, párrafo 2, «tiene la responsabilidad de la ejecución de las acciones comunes». La Comisión está plenamente asociada a estas labores, en las que también toma parte el Comité Político compuesto por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Según los términos del artículo J.8, párrafo 5, el Comité Político «supervisa la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión». Reuniendo uno tras otro los elementos

de este complejo sistema, se empieza a percibir la intención de los Estados miembros de dotarse de una política exterior común más eficaz que la simple cooperación política. En efecto, la acción común anuncia un grado superior de coherencia, de unidad y eficacia de la Unión. A título de ejemplo, existen acciones comunes que pueden ser ejecutadas desde ahora en el seno de la CSCE y en los ámbitos del desarme, de la no proliferación nuclear, del control de los armamentos en Europa, de las exportaciones de armas hacia terceros países y de la transferencia de tecnologías militares.

En esta perspectiva se inscribe la función de representación de la Unión que corresponde a la presidencia.¹ En función de sus responsabilidades de representación y de ejecución de las acciones comunes, la presidencia expresa en principio la posición de la Unión en el seno de las organizaciones y conferencias internacionales. Según la regla general, la Comisión está plenamente asociada a todas estas labores relativas a la política exterior y de seguridad común. La Comisión garantiza, en cambio, la representación de la Comunidad en las organizaciones y conferencias económicas internacionales. Habla en nombre de la Comunidad en materia de política comercial y dirige las negociaciones de acuerdos comerciales a las órdenes del Consejo. La representación, la cohesión y por lo tanto el papel de la Comunidad en el seno de las organizaciones y conferencias internacionales es, en gran medida, una función de sus competencias y de su desarrollo. Así pues, como consecuencia de su competencia exclusiva en materia de política comercial, la Comunidad habla con una única voz, por intermediación de la Comisión, en el GATT. En 1991 adquirió un estatuto especial de organización regional de integración económica en la FAO, en razón de su política agrícola y de pesca común.

En la Organización de Naciones Unidas, la Comunidad ha asentado su identidad en los ámbitos económico y social. En dichos sectores es costumbre preparar las conferencias de Naciones Unidas en el seno del Consejo y determinar, a propuesta de la Comisión, las orientaciones comunes. Aunque en materia política la Comisión dispone de poderes más limitados, la cooperación política inducida por el Acta Única ha permitido alcanzar, a lo largo de los últimos años, un elevado nivel de coordinación. Las declaraciones comunes y las explicaciones de voto se multiplicaron en las Asambleas Generales —82 en 1989, 113 en 1990 y 128 en 1991—, mientras que los posicionamientos nacionales se han

1. La presidencia se asume por turnos por los Estados miembros con un mandato de seis meses. Es el propio Estado miembro el que la garantiza en las instituciones intergubernamentales de la Unión y en los mecanismos que funcionan bajo su responsabilidad. Así, la presidencia se refiere tanto a la del Consejo Europeo como a la del Consejo, del Coreper, del Comité Político y del Comité de Coordinación y de sus grupos de trabajo. Con la expresión común de «troika» se designa al presidente en ejercicio asistido por el presidente saliente y aquel que le sucederá.

convertido en excepción.² Gracias a la red de información y de cooperación (COREU) y al trabajo del grupo de representantes permanentes en la ONU, la Comunidad ha asentado progresivamente su personalidad política. Sin embargo, uno puede preguntarse si el elevado grado de cohesión en la Asamblea General o en el Ecosoc en particular, no se debe, en buena medida, a los poco apremiantes poderes de los que están dotadas estas instituciones. La hora de la verdad de la cohesión se da con ocasión de cuestiones importantes o de crisis en el seno de instituciones que disponen de poderes de decisión obligatorios. En cualquier caso, el Tratado de Maastricht intenta reforzar la presencia de la Unión en las diferentes instituciones, comisiones y conferencias de la ONU. Así lo demuestran la representación garantizada por la presidencia que se convierte en portavoz de la Comunidad y de sus Estados miembros, así como el cuidado por mantener informados a los Estados miembros que no están presentes en determinadas organizaciones o conferencias internacionales. La presidencia o los Estados miembros tienen la obligación de defender las posiciones comunes.

La cuestión se plantea de forma diferente en lo que al Consejo de Seguridad se refiere y en particular en el tema de las representaciones permanentes: ¿es necesario aumentar el número de sus miembros permanentes y del resto de sus miembros? El poder económico pero también la creciente influencia política de Alemania y Japón parecen asignarlos con toda normalidad a dichas representaciones de alta responsabilidad. ¿Pero pueden estas dos potencias económicas llegar a ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que decide las sanciones y acciones colectivas para preservar la paz, cuando ellas mismas están incapacitadas para aportar su contribución a la defensa de la paz en razón de un obstáculo constitucional o de una acostumbrada moderación? No es casualidad que el gobierno alemán tenga la intención de emprender la reforma de la Ley Fundamental al mismo tiempo que vuelve a la carga para obtener representación permanente. ¿La presencia de un tercer miembro de la Comunidad no plantea la cuestión de la sobrerrepresentación de la Comunidad y, al mismo tiempo, de las potencias occidentales? ¿Y si, por su parte, a Italia, miembro del G-7, se le ocurre presentar oficiosamente su candidatura? Por otro lado, para restablecer el equilibrio mundial en el seno del Consejo de Seguridad, ¿no sería oportuno tal y como lo planteaba el secretario general de la ONU, abrir el acceso a ese cenáculo a algunos países del Tercer Mundo como la India, Brasil y Nigeria? O ¿no sería más sensato adoptar un enfoque regional? La representación de las grandes regiones o de las organizaciones regionales se impondría tanto más cuan-

2. Luigi Boselli, *The European Community as a new actor of the UN'scene*, Roma, SIOI, 1992. Según el análisis de los votos, el índice de cohesión alcanzaría el 86 %.

to que se verían obligadas a soportar en el futuro una parte mayor de las responsabilidades y cargas en función de la dimensión y de la localización de los conflictos denominados periféricos.³ Por el momento, el Tratado de Maastricht adopta una solución que prevé la obligación de informar y convenir sobre los asuntos llevados ante el Consejo de Seguridad. En lo que a Francia y el Reino Unido se refiere, miembros permanentes, deben velar, en el ejercicio de sus funciones, por la defensa de las posiciones y el interés de la Unión. Se puede dudar de que esta fórmula de representación pueda satisfacer las ambiciones de la Alemania reunificada que busca reafirmarse plenamente tanto en la escena mundial como en la europea.

En el plano de las representaciones bilaterales, determinados proyectos ambiciosos que proponían la creación de embajadas comunitarias han sido abandonados en beneficio de una fórmula de concertación y cooperación. Con este fin, en el artículo J.6 está previsto que «las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo». Se está lejos del derecho de legación común presente en el proyecto del Tratado de Unión Europea adoptado por el Parlamento Europeo en 1984. En contrapartida, el Tratado de Maastricht codifica bajo la forma de una obligación más precisa la cooperación acostumbrada entre representaciones de los Estados miembros y de la Comisión. De esta forma, introduce la práctica de las evaluaciones comunes y una más estrecha colaboración con vistas a la protección en el exterior de los ciudadanos de la Unión Europea. Siguiendo un método gradual que responde a las necesidades existentes o que codifican las prácticas habituales, la Unión Europea asienta con sucesivos retoques su personalidad internacional. A este respecto, introduce innovaciones y refuerza su cohesión en el exterior dotándose de algunos instrumentos y medios nuevos. La cuestión es saber si estos medios, considerados suficientes e incluso avanzados en el pasado, están adaptados o son adaptables a los cambios y a los retos actuales y futuros. Antes de aventurarse a responder a esta cuestión hay que intentar observar con más claridad la forma de funcionar de este complejo sistema esbozando el recorrido de su proceso de toma de decisión.

3. Mi informe sobre *Le processus de décision au Conseil de sécurité*, Roma, SIOI, 1992.

3. Hacia una política de defensa europea: ¿el final de un tabú?

«La política exterior y de seguridad común abarca», según el Tratado de Maastricht, «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (art. J.4). Tras el trauma provocado por el fracaso de la CED, desde el Proyecto Fouchet, es la primera vez que la defensa figura explícitamente en un texto oficial. Ciertamente, el concepto europeo de seguridad volvió a dejarse ver a partir de principios de los años ochenta en los informes y los proyectos del Parlamento Europeo.⁴ Pero es el Acta Única la que introduce, tras tantos años de silencio, el concepto de seguridad europea en sus disposiciones que institucionalizan la cooperación política: «Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad» (título III, art. 30, párrafo 6). Resulta de esta disposición que la seguridad europea forma parte oficialmente desde ese momento de la política exterior y de la personalidad política de la Comunidad Europea. Prudente, el texto no se refiere más que a los aspectos políticos y económicos de la seguridad. La defensa queda como ámbito reservado a la Unión Europea Occidental (UEO) y, en realidad, sobre todo a la Alianza Atlántica.

Tras este compromiso se perfila el viejo conflicto que desde la guerra no ha dejado de oponer a los partidarios de una defensa atlántica bajo el liderazgo americano con los partidarios de una defensa europea más autónoma en el seno de la Alianza Atlántica.⁵ Esta discrepancia apareció el gran día en el que el presidente De Gaulle propuso incluir la defensa en el proyecto de Tratado de la Unión de Estados Europeos. El temor al dominio del general De Gaulle sobre la defensa europea y al debilitamiento de la protección americana fue uno de los importantes argumentos opuestos al Proyecto Fouchet. La conclusión del Tratado del Elíseo y la retirada de Francia de la OTAN son otros tantos ejemplos de la perseverancia del general De Gaulle en promover una defensa europea. ¿Era ésta una forma de llenar el vacío dejado por el fracaso de la CED?

El general De Gaulle dimitió, diversos gobiernos de diferentes tenden-

4. Parlamento Europeo: Los informes Lady Elles (1981), Haagerup (1983), Galluzi (1986) y Penders (1989) y el Proyecto de Tratado de Unión Europea (1984); UEO: «Les intérêts européens en matière de sécurité», 1987.

5. Michèle Bacot-Déciaud y Marie-Claude Plantin, *La Communauté, la défense et la sécurité européenne. Une identité européenne en matière de défense et de sécurité est-elle possible?*, Lyon, CERJEP, 1991.

cias políticas se han sucedido tanto en Francia como en los países socios, pero la discrepancia no ha desaparecido. La oposición entre los partidarios de una defensa atlántica y los partidarios de una defensa europea ha dejado su impronta en las estrategias y en las ideas. Treinta años después del fracaso del Proyecto Fouchet, el gobierno británico, seguido por el gobierno italiano, no dejó de abogar por una defensa atlántica durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, mientras que Francia y Alemania preconizaban un enfoque más europeo en el seno de la Alianza Atlántica. Entre estas dos estrategias, el Tratado ha optado por el compromiso, afirmando que la seguridad europea implica a largo plazo la determinación de una política de defensa común. Treinta años más tarde, el Tratado de Maastricht ha exorcizado el tabú europeo incluyendo la defensa común en el concepto de seguridad europea. Esta lenta marcha muestra la rigidez de los conceptos y de las ideas, que se resisten a los cambios de la realidad. En efecto, tras la caída del muro de Berlín, la guerra del Golfo y la explosión de los nacionalismos en el Este, los principios básicos han cambiado completamente. La amenaza soviética ha sido sustituida por el peligro de la propagación de los conflictos étnicos en Europa. Al mismo tiempo, los Estados Unidos, única superpotencia tras la fragmentación de la Unión Soviética, tienen tendencia a tomar alguna distancia con respecto a Europa. En relativo declive en el plano económico, agobiados por los déficit y las deudas públicas, los Estados Unidos no tienen la potencia económica a la medida de su dominio militar. Al rechazar continuar soportando una excesiva carga para la defensa de los demás, tienden a reducir notablemente su presencia militar en Europa occidental. Reducida a alrededor de 150.000 militares, su presencia es más simbólica que otra cosa. A pesar de estas obligaciones, Estados Unidos no se resigna a abandonar su papel de líder. El debate en torno al nuevo papel de la OTAN y de la UEO, y a la creación de una fuerza multinacional de intervención rápida atlántica o europea, es una clara señal de que los malentendidos atlánticos, pero también europeos, tienen siete vidas. A través de estos laberintos de ambigüedades, el Tratado de Maastricht ha optado por el término medio.

El concepto de la defensa europea se proclama sin que estén previstos los plazos para su realización. Sin embargo, el artículo J.4 muestra, con una serie de medidas concretas, la voluntad de los Estados miembros de forjar progresivamente una identidad europea de defensa. Su brazo secular es «la Unión Europea Occidental (UEO) que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea». Sin estar integrada en la Unión Europea desde el inicio, la UEO se encarga «de elaborar y ejecutar las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias». Los nueve países

miembros, tanto de la UEO como de la Unión Europea, precisaron la vocación de la UEO y el alcance de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en una declaración adoptada en Maastricht. Los Nueve convienen en la necesidad de formar una verdadera identidad europea de seguridad y de defensa y en asumir las crecientes responsabilidades europeas en materia de defensa. Esta identidad se elaborará progresivamente en sucesivas etapas. Desde este momento, la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión Europea y persigue reforzar su contribución a la solidaridad en el seno de la Alianza Atlántica. Así, la UEO tiene una función actual que cumplir y una vocación futura en el seno de la Unión Europea. Simultáneamente, queda claro que una de las finalidades y de las consecuencias de esta identidad europea es aligerar el peso de la responsabilidad americana incrementando en paralelo la parte europea en la Alianza Atlántica. Con este fin, la UEO será desarrollada en tanto que componente de defensa de la Unión Europea y como medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

A la espera de la integración de la UEO en la Unión Europea, los Nueve invitaron a Dinamarca, Irlanda y Grecia a adherirse a la UEO o a convertirse en observadores. Decidieron también tomar una serie de medidas para reforzar la cooperación entre las dos organizaciones: sincronización de las reuniones y armonización de los métodos de trabajo; información y consulta a la Comisión; cooperación entre el Parlamento Europeo y la Asamblea parlamentaria de la UEO. Estas medidas de acercamiento se han visto facilitadas por el traslado de la sede de la UEO a Bruselas. La hipoteca atlántica se levanta, quedando claramente definidas las relaciones entre la UEO, la Unión Europea y la Alianza Atlántica: la política de la Unión respeta las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y la misma es compatible con la política común de seguridad y defensa adoptada en este marco. En cuanto a la UEO, cuya labor es reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, actúa de conformidad con las posiciones adoptadas en la Alianza Atlántica. Sus Estados miembros se comprometen a intensificar su coordinación en las cuestiones que representen un «importante interés común» en el seno de la Alianza, que queda como «el foro de consulta esencial entre los aliados y lugar de encuentro en el que éstos acuerdan sobre las políticas que afectan a sus compromisos de seguridad y defensa en razón del Tratado del Atlántico Norte».

Las experiencias de la guerra del Golfo y del conflicto yugoslavo han empujado a los miembros de la UEO a aumentar su función operativa examinando y previendo las misiones, estructuras y medios apropiados, una célula de planificación, reuniones de los jefes del Estado Mayor y una cooperación militar más estrecha. Los miembros estudian igualmente la creación de una Agencia Europea de Armamento y la transformación del

Instituto de la UEO en Academia Europea de Seguridad y Defensa. Previendo el desarrollo de la política de seguridad y defensa, los Estados miembros de la Unión Europea han admitido, según un principio aplicado a otros sectores, que pueden darse cooperaciones más estrechas entre dos o más Estados miembros a nivel bilateral en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, en la medida en que dicha cooperación no contravenga ni obstaculice la prevista por el Tratado de Maastricht. La coproducción de armamento o la creación de un cuerpo de ejército franco-alemán son ejemplos de cooperación entre dos o más Estados miembros. La flexibilidad y la voluntad de gestionar los intereses de unos y otros caracterizan la diligencia pragmática seguida en este ámbito particularmente sensible. A título de ejemplo, el artículo J.4 dispone que la política de la Unión en este sector no afecte al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Parece que el Tratado haya intentado preservar tanto los particulares vínculos anglo-americanos como los compromisos de Francia con respecto a determinados países africanos.

La formación de una identidad europea de seguridad y defensa es un proceso gradual y evolutivo. Es por lo que el Tratado prevé que, a fin de llevar a cabo su objetivo, las disposiciones relativas a la seguridad y a la defensa podrán ser examinadas sobre la base de una evaluación de los progresos realizados y de la experiencia acumulada. Esta evaluación será objeto de un informe que el Consejo debe someter en 1996 al Consejo Europeo en previsión de la definitiva integración de la UEO en la Unión Europea, que podría sobrevenir en 1998, año de expiración del Tratado de Bruselas.⁶ De esta forma, evitando escollos, es como el Tratado de Maastricht ha preparado el terreno para una política de seguridad y defensa común. El futuro de esta política común sólo depende de la voluntad política de los Estados miembros.

4. Proceso decisorio

El proceso decisorio en el ámbito de la política exterior y de seguridad común evoluciona en el interior del sistema comunitario y se apoya en su red institucional y administrativa. Pero este proceso de complejo y pesado dispositivo se desmarca del modelo comunitario de toma de decisión para aproximarse más a las experiencias de cooperación política intergubernamental. En un sector considerado como político por excelencia y reservado a las más altas esferas gubernamentales, es más difícil que los gobiernos nacionales adopten los métodos comunitarios. Aun admitiendo un cierto reparto y ejercicio en común de los poderes, no se

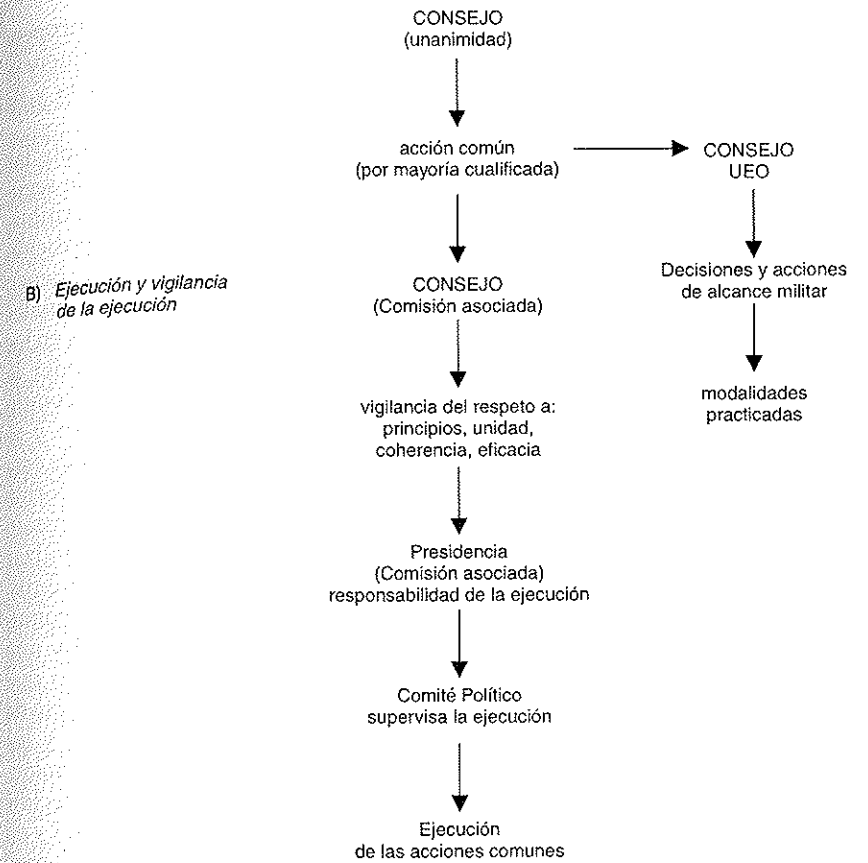
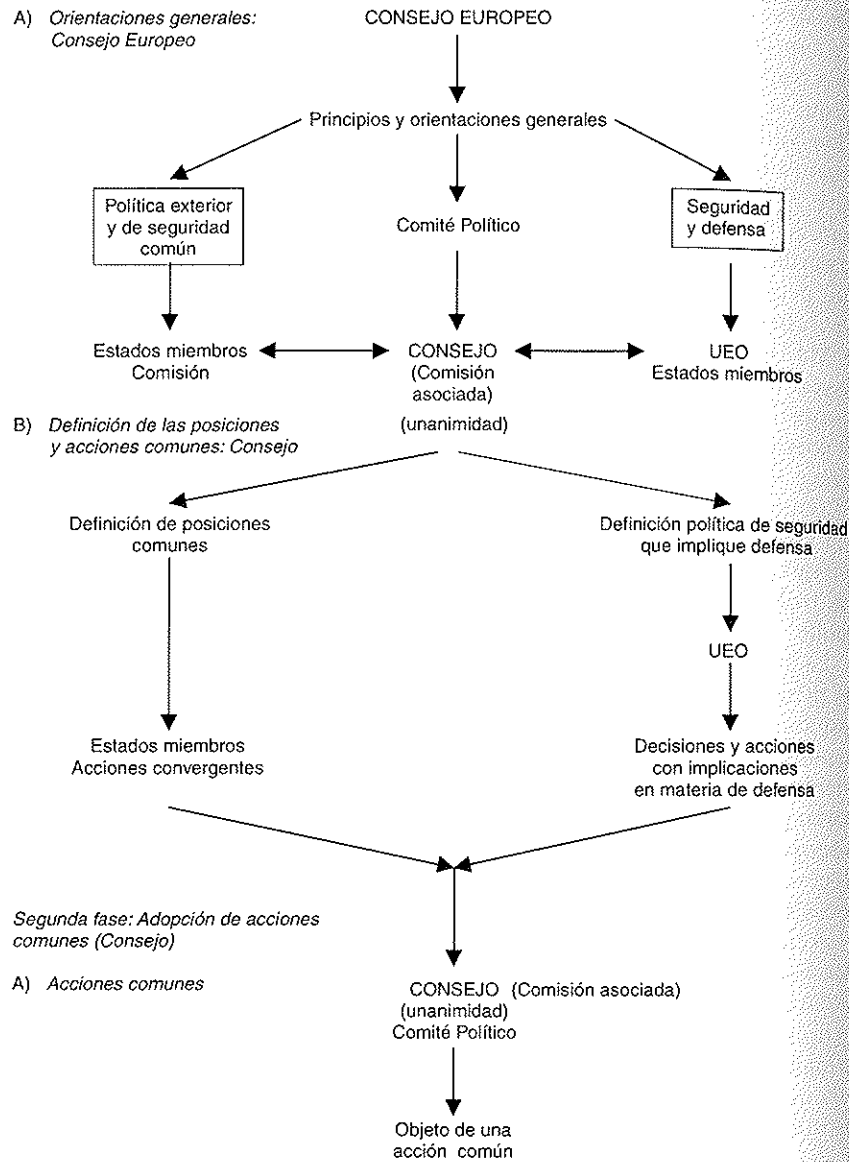
6. La Commission Européenne, *L'Union européenne. Le traité de Maastricht*, op. cit., pp. 14-17.

resignan en cambio a transferirlo. Perteneciendo la política exterior y de seguridad al ámbito reservado a los jefes de Estado o de Gobierno y a sus ministros de Asuntos Exteriores en el plano nacional, la lógica señala que la función esencial sea confiada al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores en el plano comunitario. Instancia política suprema de los Doce, el Consejo Europeo está compuesto por los más altos responsables políticos, todos ellos elegidos por sufragio universal, a los que se unen el presidente de la Comisión designado por este estamento e investido por el Parlamento Europeo. En este nuevo reparto de las responsabilidades en el seno de la Unión Europea se atribuye una función clave al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, asistido por un Comité Político formado por sus directores políticos. Este dispositivo recuerda la estructura institucional del Tratado de la Unión de Estados Europeos propuesto por el general De Gaulle en 1959. En efecto, el proyecto preveía un Consejo de jefes de Estado y de Gobierno, un Consejo de Ministros y una Comisión Política. Y para que el parecido sea aún mayor, las instituciones dirigentes se relacionaban con el Parlamento Europeo y podían recibir dictámenes de éste. Esta similitud contrasta con las condiciones y la situación actual. La evolución de las instituciones no parece seguir el ritmo de los cambios. En la insustituible experiencia de la Comunidad Europea ha sido aprobada una sola concesión: la Comisión está asociada a los trabajos de las instituciones intergubernamentales a lo largo de todo el proceso decisorio. Es el punto esencial que distingue, con treinta años de intervalo, a la Unión Europea del Proyecto de De Gaulle.

La primera fase del proceso decisorio está dedicada a la definición de los principios y de las orientaciones generales en primer lugar, de las posiciones comunes después y, dado el caso, de las acciones comunes. La responsabilidad primera y principal de la definición de los principios y orientaciones generales corresponde al Consejo Europeo. Es en este marco general en el que se produce la adopción de posiciones comunes y la adopción de las acciones comunes. Las iniciativas que desencadenan el proceso pueden emanar también tanto del Consejo Europeo como del Consejo, la Comisión, los Estados miembros o el Comité Político. Aunque el círculo formal que articula una propuesta o lanza un proyecto es fácilmente localizable, la gestación de las ideas y trayectos que acaban en iniciativas es, por el contrario, muy difícil de seguir. En efecto, las ideas y las opiniones se transmiten por medio de canales nacionales y europeos, formales e informales, de la Comunidad Europea que forma una vasta red de comunicación e intercambio. En un momento dado, un gobierno o una institución europea toma la responsabilidad de formular una propuesta, de tomar una iniciativa que pone en marcha el mecanismo de la Unión Europea.

ESQUEMA 4. *Proceso de cooperación. Tratado de la Unión Europea (1993)*

Origen: Consejo Europeo, Consejo, Presidencia, Estados miembros, Comisión, Comité Político
 Primera fase: definición de las orientaciones generales y de las políticas comunes



Por regla general y salvo en caso de urgencia, el Consejo Europeo ordena al Consejo preparar informes que servirán de documentos de trabajo para la definición de los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común. Secundado por el Comité Político, el Consejo asocia la Comisión a dichos trabajos. Así, la Comisión puede ejercer su influencia desde el inicio del proceso, tanto más cuanto que su presidente podrá defender su acción en el propio seno del Consejo Europeo. A todas luces, su presencia en el Consejo Europeo le ofrece una posición privilegiada cuyo alcance global no se puede todavía evaluar, especialmente en el marco de la Unión Política. Es posible recordar algunas ocasiones que han permitido al presidente de la Comisión solicitar el apoyo de los ministros. Al no poder ser extrapolados estos ejemplos, en el nuevo contexto político resulta aventurado hacer previsiones sobre el uso que el presidente de la Comisión será capaz de hacer

de su posición privilegiada en tanto que miembro del Consejo Europeo. Se puede afirmar no obstante, sin arriesgar demasiado, que su influencia dependerá, en gran medida, de su personalidad, su competencia y su juicio político.

Sobre la base de las orientaciones generales, el Consejo adopta las decisiones necesarias para la definición de la política exterior y de seguridad común. En la línea de la cooperación política tradicional, determina, cada vez que lo considera necesario, una posición común. La posición común orienta y enmarca las acciones de los Estados miembros que tienen la obligación de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con la posición común. Condiciona también sus comportamientos en los foros internacionales, en los que están comprometidos a defender la posición común. Incluso cuando la determinación de la posición común no es considerada necesaria, los Estados miembros se informan y se consultan sobre cualquier cuestión de interés general. El objetivo de esta cooperación es garantizar que su influencia combinada se ejerza de forma más eficaz por la convergencia de sus acciones. En el pasado se constató que era más fácil ponerse de acuerdo sobre una resolución que garantizar a continuación la convergencia de las acciones de los Estados miembros.

El peldaño siguiente, que consiste en la adopción de acciones comunes, es la innovación principal en materia de política exterior. En una primera etapa, el Consejo decide por unanimidad qué ámbito o qué asunto será objeto de una acción común. Después, adopta el principio de la acción común y le adjudica el alcance preciso, los objetivos y los medios, los procedimientos y las condiciones aplicables a su ejecución. Aunque la unanimidad sea la regla, el Consejo también puede decidir recurrir a la mayoría cualificada: «cuando adopte la acción común y en cualquier fase del desarrollo de ésta, el Consejo determinará las materias sobre las cuales hayan de pronunciarse por mayoría cualificada» (art. J.3, apdo. 2). Se trata de una mayoría cualificada reforzada de 54 votos que expresa el voto favorable de al menos ocho miembros. Así, otorgando las máximas garantías a cada uno de los Estados miembros, el Tratado de Maastricht abre el camino a las decisiones por mayoría cualificada en virtud de su preocupación por la eficacia. Además, prevé una excepción en las cuestiones de procedimiento. Con el mismo espíritu, la declaración relativa a las votaciones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común que figura aneja al Tratado intenta hacer más flexible la regla de la unanimidad: «La Conferencia conviene en que, por lo que se refiere a las decisiones del Consejo que exijan unanimidad, los Estados miembros evitarán en la medida de lo posible impedir una decisión unánime cuando exista mayoría cualificada en favor de dicha decisión.» No son sino tímidas aperturas en un ámbito que ha sufrido la aplicación de la regla de la unanimidad. Sin duda alguna, la unanimidad es una garantía para

los Estados miembros, pero puede ser también un medio para paralizar la Unión Europea. Sin embargo, la unanimidad vuelve a hallar su plena aplicación durante la toma de las decisiones y de las acciones que tienen implicaciones en el ámbito de la defensa. Estas decisiones no son sometidas a los procedimientos determinados en el artículo J.3. Dichas decisiones y acciones elaboradas por la UEO a solicitud de la Unión Europea. Su adopción exige en principio una decisión conjunta del Consejo y la UEO. En cuanto a las modalidades prácticas de aplicación se refiere, éstas son adoptadas por el Consejo.

En el estadio de ejecución, las acciones comunes y las decisiones comprometen a los Estados miembros en sus posicionamientos y en la conducta de su acción. Puede tratarse de acciones convergentes emprendidas individualmente por los Estados miembros en función de los objetivos y de las modalidades de una acción común; o bien de acciones emprendidas efectivamente en común, tales como el envío de observadores europeos, la provisión de ayudas humanitarias y asistencia, así como en caso extremo el envío de cascos azules europeos. Todas estas acciones están sometidas a la vigilancia del Consejo, que «vela por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión» (art. J.8). La responsabilidad de la ejecución de las acciones comunes corresponde a la presidencia del Consejo que asocia plenamente la Comisión a sus tareas. Sin perjuicio de las competencias de la presidencia y de la Comisión, el Comité Político vigila igualmente la ejecución de las políticas convenidas. La división del trabajo no debería plantear demasiadas dificultades en la medida en que la presidencia ejercerá, con la ayuda de la Comisión, la supervisión general, mientras que el Comité Político con sus quince grupos de expertos se encargará de la vigilancia. No obstante, podrían surgir algunos problemas en el futuro en razón de la frecuencia y la intensidad de las acciones comunes. En este sentido, hay que tener presente el hecho de que el Comité Político no se reúne periódicamente y que son la Secretaría del Consejo y sobre todo la Comisión y su administración las que garantizan la continuidad de las actividades comunitarias. Así pues, la Comisión podrá jugar una carta importante en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, tanto más cuanto que esta política es difícilmente separable de la política económica exterior.

En ese proceso, el Tratado reserva un papel modesto al Parlamento Europeo. Según el artículo J.7, el Parlamento es regularmente informado por la presidencia y la Comisión. Además, la presidencia le consulta y vela por que sus opiniones sean tenidas en consideración. Esta fórmula parece a la vez atenuar el poder consultivo que se manifiesta mediante los dictámenes del Parlamento y garantizar que sus «opiniones» tendrán continuación. Como en otros ámbitos, el Parlamento Europeo puede dirigir preguntas y recomendaciones al Consejo. Además, está habilitado

para proceder a debates anuales sobre los progresos realizados en política exterior y de seguridad común. Utilizando estos distintos medios, el Parlamento podrá ejercer cierta influencia sobre la política exterior de la Unión. Pero, a diferencia de los parlamentos nacionales, no posee instrumentos de control sobre el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, engranaje clave que no es responsable ante el Parlamento Europeo.

5. Reflexión sobre el poder de decisión

Aunque el esquema IV intenta simplificar hasta el extremo el proceso decisorio a fin de hacerlo más comprensible, sólo el funcionamiento del mecanismo permitirá evaluar su eficacia. La complejidad y pesadez del proceso ha sido objeto de numerosas críticas y particularmente de observaciones premonitorias por parte de Jacques Delors. El Movimiento Europeo y los federalistas no le han ido a la zaga. Y sin embargo, cuando se hace un balance de las posiciones, de las reivindicaciones y de las reticencias de los gobiernos, es obligado admitir que, pese a sus fallas, el edificio puesto en pie en un año marca un progreso cierto. Refleja la Europa posible, es decir, un compromiso en ocasiones torpe, entre intereses nacionales a menudo divergentes y la necesidad admitida por todos de proseguir y consolidar la construcción de la Europa unida. En definitiva, la eficacia del mecanismo que refleja las preocupaciones del momento dependerá principalmente de la voluntad de los gobiernos miembros, de la capacidad de las instituciones para traducirla en decisiones y acciones, así como de su capacidad para adaptarse a los cambios y a las nuevas condiciones.

Mientras la Comisión, institución comunitaria y permanente, garantiza la continuidad de la acción económica y social, la cuestión es saber quién asumirá esta tarea en el seno de la Unión Política. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores tendrá mucho que hacer para garantizar la coherencia de las decisiones tomadas en diversos ámbitos por las instituciones comunitarias. En el ejercicio de esta función política global, actuará sin duda alguna sobre la base de los principios y orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, pero el abanico de estas múltiples tareas y sus espaciadas reuniones no le permitirán velar por la aplicación coherente de sus decisiones y acciones comunes. Tanto más cuanto que puede verse enfrentado a problemas y crisis graves en cualquier momento.

De hecho, el seguimiento y la representación son responsabilidad de la presidencia que se apoya a la vez en la Comisión y en el Comité Político. Aunque sostenida por éstos, la «troika» será puesta a prueba: frente a las crisis y dificultades de Europa del Este, ha mostrado los límites de su

capacidad para dirigir la política exterior de la Comunidad. Un breve análisis de su papel en la crisis yugoslava permite comprender mejor, en sus diversos aspectos, el problema del gobierno de la Comunidad y aprender algunas lecciones para el futuro. Sin embargo, se puede constatar desde hoy mismo la sobrecarga que pesa sobre una presidencia que cambia cada seis meses. A lo largo de 1991 y 1992 asumió, además de su trabajo habitual, una gran parte de la responsabilidad en la negociación intergubernamental del Tratado de la Unión Europea y del Tratado EEE, así como ante la guerra del Golfo y las crisis que han surgido tras los cambios en el Este. Esta nueva dimensión de las actividades políticas exteriores de la Comunidad exige una contribución más activa de la Comisión y una readaptación del mecanismo a la luz de la experiencia. No es casualidad que los miembros de la Unión Europea hayan programado una revisión general para 1996 y la posibilidad de revisiones parciales de las disposiciones relativas a la seguridad y defensa comunes. En efecto, con ocasión de la revisión del artículo 4, podrán presentarse otras enmiendas a las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (art. J.10). Es decir, que los gobiernos han prestado una especial atención a los problemas de eficacia y adaptabilidad del sistema de la Unión. De ahí la importancia dada a la evolución de la Unión Europea.

La construcción asimétrica edificada sobre dos pilares plantea desde hace tiempo el problema central de la cohesión y la coherencia. Cada Estado miembro actúa en función de sus intereses y sus prioridades bajo la forma de políticas interiores y exteriores. Éstas son el resultado tanto de su estructura y su historia, de la percepción de sus intereses y de sus objetivos, como de múltiples presiones de las que son objeto sus gobiernos y sus instancias de decisión. Los arbitrajes realizados por sus instituciones políticas entre, por una parte, los factores exteriores y las influencias de los partidos, de los grupos de interés, de los medios de comunicación y de la opinión pública, y, por otra parte, la elección hecha en función de las prioridades definidas y los recursos disponibles, se traducen en comportamientos consecuentes o en decisiones políticas. En el campo de interacción entre factores interiores y exteriores y en el ejercicio de la función de selección y de decisión, el gobierno y el parlamento tienen la tarea de adoptar las decisiones políticas y garantizar tanto la coherencia como el control de la ejecución de sus políticas. Esta labor, difícil en el marco de las competencias de la Comunidad, se convierte en problema en la Unión Política. De ahí la insistencia casi obsesiva del Tratado sobre la cohesión y sobre la coherencia.

Desde los inicios de la Comunidad, los «paquetes» eran la mejor ilustración de los procesos de toma de decisión complejos. En efecto, formaban compromisos entre los principios y las disposiciones del Trata-

do, la propuesta de la Comisión y el juego de las políticas nacionales. El paso en 1961 a la segunda etapa estaba condicionado por la adopción simultánea de los reglamentos de base en tres sectores: política agrícola común, competencia e igualdad de los salarios para hombres y mujeres. Tres procesos que se desarrollaban paralelamente en el seno de los tres Consejos especializados antes de llegar a una decisión global adoptada por el Consejo de Asuntos Generales. El «paquete» se presenta como el resultado de una sucesión de concesiones y arbitrajes según las reglas del juego fijadas por el Tratado y sometidas a la supervisión de la Comisión. Por su propuesta y su participación activa, la Comisión aseguraba la coherencia. Sin embargo, la coherencia, difícil de lograr a escala nacional por medio de una coordinación interministerial eficaz, es todavía más difícil de lograr en el seno de un lugar de confrontación y de formulación de políticas comunes a varios Estados miembros. Tanto más cuanto que con el curso de los años hemos asistido a un proceso de especialización a nivel de los Consejos que, pese a sus incontestables ventajas, ha contribuido a producir una cierta fragmentación del enfoque y del poder comunitarios. Es así como han emergido estructuras de autoridad especializadas. A menudo compartimentadas, dichas estructuras evocan «subgobiernos» que, basados en una estrecha y continua colaboración entre instituciones y grupos de interés, se han desarrollado bajo la cubierta del proceso de consultas. Ahora bien, cuanto más se intensifica y extiende la colaboración con los grupos de interés, más necesario es afirmar la autonomía del poder comunitario. En consecuencia, se puede uno preguntar si la especialización en el interior de la Comisión y la compartimentación de su aparato administrativo, así como la fragmentación de las responsabilidades del Consejo, contribuyen a consolidar la cohesión y la capacidad del poder comunitario.

Contrariamente al enfoque global que persiguen los gobiernos nacionales, el Consejo, imposibilitado por sus tensiones interiores y sus reuniones intermitentes, tiende por añadidura a manifestarse en Consejos especializados, a despecho del Consejo de Asuntos Generales. Se puede mencionar, a título de ejemplo, el Consejo Agrícola en el seno del cual los ministros de Agricultura —más dados a prestar atención a sus clientelas que a perseguir objetivos generales— toman decisiones en el marco de la política agrícola común. La fragmentación del poder refuerza además la influencia de los intereses particulares y de los privilegios adquiridos, haciendo más difíciles las renovaciones y las reformas sectoriales. Cualquiera que sea, por lo demás, el beneficio real o supuesto de esta especialización, ¿no ha llegado el momento de frenar la fragmentación de la autoridad comunitaria e intentar reconstituir, en la perspectiva de la Unión Europea, la coherencia de las visiones y acciones políticas de la Comunidad?

Los problemas de cohesión y de coherencia han ido aumentando: la profundización, el mercado interior y su prolongación natural, la Unión Económica y Monetaria, así como la extensión de la cooperación y de las acciones comunitarias a nuevos sectores tales como el medio ambiente, la salud, la educación, son otros tantos factores que, por su diversidad, hacen más difícil la formulación y ejecución de políticas coherentes. Los problemas se complican más al añadirse nuevas dimensiones, interiores y exteriores, regidas además por un proceso de toma de decisión de ámbito intergubernamental. En el nuevo subsistema político, faltan las garantías de una coherencia inicial que asegure la propuesta de la Comisión. Basado en enfoques nacionales, en ausencia de una institución permanente encargada de extraer el interés común, el proceso está expuesto a las tensiones, en ocasiones contradictorias, entre diversas políticas reflejadas por los intereses nacionales. Sin duda alguna, el Consejo Europeo determina las orientaciones generales que sirven de marco a las decisiones y a las acciones comunes de las que el Consejo es responsable. Pero cómo no estar embargado por las dudas sobre la capacidad del consejo para garantizar la coherencia, la continuidad y el seguimiento de las políticas comunes. A medida que el campo de acción se amplía, las dificultades tienden a aumentar: ¿cómo garantizar la compatibilidad del desarrollo tecnológico con el desarrollo regional? ¿Cómo gestionar de forma coherente la multiplicidad de objetivos e intereses de los Estados miembros o articular las diversas parcelas de las políticas exteriores?

La Comunidad se enfrenta al mismo tiempo a problemas de profundización y de ampliación pero también de ayuda y seguridad. Todos estos problemas, que no pueden ser conducidos apoyándose en una visión reducida, exigen una visión global a más largo plazo capaz de tener en cuenta la interacción entre factores interiores y factores exteriores. En el centro de la negociación sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) figuraba la cuestión de la participación de los miembros de la AELE en el proceso de toma de decisión de la Comunidad. Preservando la autonomía indispensable de su capacidad de decisión, la Comunidad admitió una fórmula de información y consulta previa a cualquier decisión comunitaria que afectase a los ámbitos que competían al EEE. El ejemplo de la negociación de la Ronda Uruguay ilustra con claridad la estrecha relación entre la competencia internacional y las ayudas otorgadas a los agricultores nacionales. En el caso de la Comunidad, la presión exterior no hizo sino acelerar el proceso de reforma de la política agrícola común, solicitada desde tiempo atrás sin éxito por varios países miembros. La conjunción de las demandas interiores y de las presiones exteriores permitió realizar al fin en 1992 la reforma de la política agrícola común. Por otro lado, el aumento de los subsidios a la agricultura decidido por el presi-

dente Bush durante su campaña electoral no dejó de provocar la reacción de la Comunidad.

La complejidad de las interacciones aumenta por la intervención en el proceso de la variable seguridad. Las negociaciones en el GATT influyen en la política exterior en general, del mismo modo que las relaciones entre aliados americanos y europeos influyen en la OTAN. Por contra, las preocupaciones por la seguridad con respecto a los países de la Europa del Este incitan a otorgarles un apoyo creciente modificando el reparto de las responsabilidades entre americanos y europeos. Por otra parte, dichos factores de cambio que ponen a prueba la capacidad de la Comunidad ¿no amenazan con llamar su atención y sus recursos privando a los países del Sur de una parte de la ayuda europea? La Comunidad, frente a la crisis de los países de Europa del Este, ¿tendrá la voluntad y los medios para mantener e incrementar su contribución al desarrollo del Magreb, de África, de los países ACP y de los países de América Latina? No cabe duda de que la mayor potencia comercial, en la que uno de cada cuatro empleos depende de sus intercambios exteriores, no puede sustraerse a sus responsabilidades internacionales y regionales. Pero ¿cómo administrar la utilización de sus limitados recursos en el marco de sus responsabilidades europeas y mundiales? ¿Cómo asegurar la coherencia indispensable y optimizar la capacidad de la Unión sin un gobierno europeo? Confrontada a estos problemas, a las conmociones de Europa del Este y a los conflictos violentos en la ex Yugoslavia, la Unión Europea se ve sobrepasada por los acontecimientos. Sorprendida por la violencia de los cambios, parece no haber tenido tiempo ni medios para responder a estas situaciones imprevistas.

CAPÍTULO 26

LA COMUNIDAD, PUESTA A PRUEBA POR LAS CRISIS EXTERIORES

Dos graves crisis han sorprendido a la Comunidad en el preciso momento en que se enfrentaba a los problemas derivados de su nuevo papel ante los cambios en el Este, la negociación en el GATT y el Espacio Económico Europeo, además de estar ocupada en la puesta en práctica de su mercado interior y en la elaboración del Tratado de la Unión Europea: la guerra del Golfo y la desintegración violenta de Yugoslavia. Estas dos crisis requerían poderes e instrumentos de los que la Comunidad no estaba provista y que constituían, en ese mismo momento, el objeto de las negociaciones sobre la Unión Política. Así, desprevenida, la Comunidad se vio obligada a improvisar y a asumir funciones para las que no estaba preparada.

1. La guerra del Golfo

La guerra del Golfo puso brutalmente a prueba a la Comunidad Europea y a la cooperación política integrada en el Acta Única Europea. De hecho, evidenció la insuficiencia de los poderes y de los medios de la Comunidad en materia de política exterior y de seguridad. El relativamente modesto papel jugado por la Comunidad y sus Estados miembros destacó, por contraste, el resurgimiento, algunos dirían el coletazo, del poderío estadounidense y el nuevo período de vitalidad de la ONU y, en particular, del Consejo de Seguridad. Efectivamente, bajo el decidido impulso de Estados Unidos, seguido por sus principales aliados, Francia y el Reino Unido entre ellos, miembros permanentes, el Consejo de Seguridad dio su aval a las sanciones y más tarde a la intervención contra Irak. Ante la agresión a Kuwait, el Consejo de Seguridad debía condenar la conquista por las armas y autorizar a los miembros de la ONU a restablecer, por la fuerza si era preciso, la situación anterior en esa región

considerada de importancia vital para el mundo industrial. En ese caso, no se trataba de defender la democracia y los derechos humanos en una región que está en las antípodas de los valores occidentales, sino de garantizar la estabilidad de los Estados que representan la principal fuente de petróleo del globo.

«La guerra del Golfo ha demostrado, si ello fuese necesario, los límites de influencia y acción de la Comunidad Europea.» Es la opinión de Jacques Delors. Sin duda alguna, el Reino Unido y Francia hicieron entrar en acción medios militares significativos y los países de la UEO coordinaron sus intervenciones, especialmente en el ámbito naval. Pero en conjunto, la acción colectiva europea no estuvo a la altura, según François Heisbourg, director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, de las aspiraciones de la Unión Europea anunciada por la conferencia intergubernamental, ni tuvo mucha relación con la forma en que fue resuelta —momentáneamente al menos— la crisis del Golfo. Aun reconociendo la importancia del compromiso británico y francés tanto en el Consejo de Seguridad como sobre el terreno, el mencionado autor constata que «Europa continúa siendo una idea y no una realidad en el ámbito de la seguridad internacional, y que los europeos no pueden ni saben tomar la iniciativa y establecer eficazmente el orden del día en términos de gestión y resolución de una gran crisis geográficamente próxima». ¹ Concluye que únicamente los Estados Unidos se han mostrado capaces de tomar la dirección de la comunidad internacional frente al reto lanzado por Irak. Sin abordar el problema del éxito militar y de la gestión política de esta crisis es exagerado hablar de un fracaso de Europa, al no estar la Comunidad equipada para afrontar semejantes crisis. Los objetivos, y aun menos los instrumentos y los recursos, no permitían esperar más de lo que dio de sí. En efecto, superada por la amplitud de la crisis, la cooperación política no estuvo en disposición de preservar el consenso en una situación que implicaba a los ámbitos de seguridad y de intervención militar que competen a los Estados miembros.

El análisis propuesto por el profesor Closa puede ayudarnos a entender mejor las dificultades y ambigüedades de la acción de la Comunidad en la crisis del Golfo. ² Esta acción se verifica en el curso de dos fases distintas: una primera que se prolonga hasta octubre de 1990 y que se caracteriza por un elevado nivel de consenso expresado en declaraciones o por el recurso a sanciones colectivas a despecho de algunas divergencias de los puntos de vista entre los gobiernos de los Estados miembros. Así, los Doce decidieron mantener sus embajadas en Kuwait, garantizar la protección de sus ciudadanos y condenar la toma de rehenes, cuya liberación exigie-

1. «Quelles leçons stratégiques de la guerre du Golfe?», *Politique Étrangère*, 1991, p. 415.

2. «The Gulf crisis: a case study of national constraints on Community action», *Revue d'Intégration Européenne*, otoño de 1991, pp. 47-67.

ron. Actuaron igualmente de forma concertada expulsando a los agregados militares de las embajadas de Irak y limitando la libertad de movimientos de su personal. No hay duda que la experiencia de la protección de los ciudadanos europeos sobre el terreno influyó directamente en la adopción de las disposiciones del Tratado de Maastricht sobre esta cuestión. No son más que algunos ejemplos de acciones comunes que se inscriben en los posicionamientos que condenaban la agresión a Kuwait. Un caso interesante es la decisión del Consejo que prohibía el comercio de la Comunidad con Irak y Kuwait, ya que ilustra el esfuerzo por adaptar la política de la Comunidad a una serie de iniciativas principalmente nacionales. Al efecto, se confirmó la función de la Comisión por el mandato que el Consejo le dio de supervisar tanto las medidas comunitarias como las no comunitarias. La Comisión estaba autorizada a supervisar las políticas nacionales y designada para coordinar los asuntos energéticos, financieros y económicos. El Consejo aprobó también las propuestas de la Comisión relativas a la ayuda a los refugiados y al apoyo que se debía dar a los países penalizados por el embargo. Es una demostración de la función que la Comisión es capaz de ejercer en el capítulo de los aspectos económicos de la cooperación política.

Pero estos ejemplos de acciones colectivas no deben hacer olvidar iniciativas individuales y a menudo descoordinadas, cuando no divergentes, tomadas por los Estados miembros. ¿Es necesario recordar misiones de paz con vocación humanitaria, semioficiales, emprendidas por personalidades políticas y en particular las visitas a Bagdad del ex canciller Willy Brandt y el ex primer ministro Edward Heath? Pese a estas iniciativas unilaterales de las que París no se privó, los Doce reafirmaron por unanimidad su fidelidad a la declaración del Consejo Europeo. Paralelamente, la Comunidad se preocupó por mantener el diálogo tradicional con los países árabes y ratificó la tradicional amistad euro-árabe.

La segunda fase estuvo marcada por la agudización de la crisis y la perspectiva de una intervención militar, así como por la aparición de discrepancias más acentuadas entre los miembros de la Comunidad. Dichas discrepancias afectarían, por otro lado, a su capacidad de adopción de las posiciones comunes y de coordinación de las políticas nacionales. Las dos actitudes tradicionales estaban encarnadas por dos líderes europeos. Por una parte, el Reino Unido apoyado por Holanda, que preconizaba un alineamiento con la política de Estados Unidos y, por otra parte, Francia, apoyada por España e Italia, que defendían un comportamiento más autónomo. Las divisiones tradicionales se reflejan en las actitudes mencionadas, que reproducen las preferencias y las viejas opciones de los dirigentes políticos y de las opiniones públicas. En definitiva, la intervención militar y política de estos dos líderes refleja, con diferencias de matiz, la solidaridad europea con Estados Unidos. Francia no faltó a la tradición

adelantando dos planes. El primero proponía dos conferencias internacionales, una de ellas sobre Oriente Próximo y la otra sobre la seguridad en el Mediterráneo. El segundo plan de paz presentado al Consejo de Seguridad sin consultar previamente a sus socios volvía a resaltar con claridad las discrepancias entre los Estados miembros. La delegación británica rechazó el plan, por las mismas razones que la delegación estadounidense, es decir, a causa del vínculo que establecía entre la crisis del Golfo y la cuestión palestina.

El análisis de Carlos Closa pone de relieve numerosos casos de convergencias y divergencias, así como el papel que la UEO asumió en el ámbito de la coordinación militar. Aun constatando que el liderazgo real fue ejercido por Estados Unidos, subraya también el papel de los dos principales líderes europeos, y especialmente el de la señora Thatcher y el presidente Mitterrand. Del mismo modo, destaca que el papel más discreto, más ambiguo y de segundo plano, correspondió a Alemania a pesar de su apoyo financiero. La última parte de su artículo se basa en el análisis de tres factores de política interior que influyeron en las decisiones de los gobiernos y por lo tanto de la Comunidad: la función del liderazgo nacional, el grado de cohesión política en el seno de los parlamentos y de los partidos políticos y la influencia de los medios de comunicación y de la opinión pública. Éstos son los principales factores que constituyen coacciones nacionales que se ejercen sobre la política de la Comunidad, cuyos efectos son tanto más influyentes cuanto que el espacio comunitario está constituido por numerosos vasos comunicantes. Los *linkages* tan conocidos en relaciones internacionales son más numerosos, más complejos y más eficaces entre actores y factores dentro de la Comunidad Europea.

Aunque el Acta Única comporta el compromiso de hablar con una única voz que tendería a restringir el campo de acción de las políticas nacionales, los hechos no confirman esta tendencia. La aproximación de las políticas nacionales sigue siendo realizable en los ámbitos donde los procedimientos y mecanismos están previstos por la cooperación política, y los poderes de decisión y los instrumentos de ejecución atribuidos a la Comunidad. Lo cual quiere decir que la cooperación política se presenta más como medio para el seguimiento, aunque en forma de coordinación creciente, de las políticas nacionales. Tal parece ser el enfoque de los grandes Estados europeos que tienen la mayor parte de la responsabilidad en materia de política internacional. Otra conclusión confirma la ausencia de mecanismos de gestión de las crisis. Cuando las responsabilidades y las demandas sobrepasan los campos de acción de la cooperación política, las presiones ejercidas por las políticas nacionales sobre la determinación de las acciones comunes se hacen más fuertes. Ahora bien, estas coacciones nacionales constituyen una de las principa-

les trabas que obstaculizan la adopción de políticas comunes. A falta de reglas y mecanismos de cooperación más apremiantes, los Estados miembros se sienten tentados a continuar con las políticas independientes y a menudo divergentes. La guerra del Golfo ha mostrado las lagunas y debilidades de la cooperación política que, concebida para situaciones normales, no ofrece medios para la gestión en común de las crisis graves.

El análisis de los comportamientos durante la crisis del Golfo sugiere varios interrogantes sobre la eficacia de la cooperación política. Incluso durante la fase de las sanciones económicas, la acción dependía de los mandatos que el Consejo tenía a bien confiar a la Comisión. Por contra, su función fue vaga y quedó borrada en la segunda fase. Esta observación me lleva a plantear la pregunta sobre la función que se le atribuye en el seno de la Unión Europea. ¿Serán suficientes su asociación a los trabajos del Consejo y su presencia en el Consejo Europeo para garantizar la continuidad y la eficacia de la acción común contrarrestando las presiones nacionales? Pero, por otro lado, ¿está adecuadamente provista para afrontar las pesadas tareas en materia de política exterior y de seguridad común? Las reacciones durante una crisis tan grave competen principalmente a la política de los Estados miembros, únicos dotados de medios políticos y militares. En la crisis del Golfo, el Reino Unido y Francia fueron los líderes innegables en el plano europeo. De esta constatación derivan especialmente dos interrogantes relativos a la Unión Europea y su futuro. ¿Cómo conciliar esta situación de hecho —es decir, el liderazgo de los miembros sobre los que reposa el peso esencial de una acción común—, con la regla de la unanimidad? En el futuro, ¿la ponderación de los votos no debería tener en cuenta el reparto real de la influencia y de la responsabilidad en el plano internacional? ¿Cómo conciliar el liderazgo, la necesidad de una línea política, con una presidencia rotatoria, limitada a seis meses, cuya composición cambiante no se corresponde siempre con la situación y las necesidades de acciones comunes? Sobre el papel de la Comunidad en el seno de la ONU, la experiencia destaca cierta incompatibilidad entre las presidencias de corta duración y la necesidad de una política y objetivos a largo plazo. La presidencia rotatoria podría afectar en particular a la cooperación política y privar a la Comunidad de la capacidad de acción positiva e innovadora. En efecto, se ha mencionado que especialmente en la ONU la Comunidad ha sido inducida a reaccionar, más que a actuar.³ Además, lo pesado del mecanismo de cooperación incita a los principales líderes a tomar iniciativas y emprender acciones a título individual, como fue el caso en la crisis del Golfo. ¿Se puede pensar en un futuro con una «troika» presidencial reforzada por la presencia de los principales prota-

3. Luigi Boselli, *op. cit.*, p. 10.

gonistas o en formas de presidencia *ad hoc*? Sea cual sea la solución por la que se opte, es esencial plantear claramente la cuestión a la luz de la experiencia de la Comunidad ante los retos actuales, ante las convulsiones de Europa del Este y en particular ante el conflicto yugoslavo.

2. La Comunidad, a prueba ante la crisis yugoslava

Lo que está en juego con la crisis yugoslava dentro de Europa no son los recursos. Es el futuro de los europeos lo que se está poniendo en juego. El conflicto se inscribe en un proceso de desintegración de los Estados multinacionales en el Este en nombre del anticomunismo, de la democracia, de la voluntad popular y de la autodeterminación. Como si, por encantamiento, los regímenes totalitarios pudiesen metamorfosearse de la noche a la mañana en democracias. Sin duda alguna, los movimientos de desintegración y explosión nacionalistas revisten grados variables de violencia según se trate de la fragmentación de Yugoslavia o de la URSS, o del divorcio más pacífico de Checoslovaquia. Pero todos portan gérmenes de destrucción, de intolerancia y de los regímenes autoritarios y apelan a la defensa de la nación y de la edificación de los Estados nacionales. El peligro de la bomba nacionalista amenaza con sustituir al de la bomba atómica. La Comunidad Europea consiguió desactivar esta última tras la guerra. Pero nada está definitivamente alcanzado por los hombres y los pueblos y la democracia; como el federalismo, son creaciones y conquistas continuas. Ahora bien, la integración, la paz, la acción constructiva son obras frágiles, porque la fascinación por la guerra y la destrucción es grande, sobre todo cuando lleva impreso el sello de la legitimidad nacional. De ahí el riesgo de contaminación y efecto de arrastre ante el que ningún hombre o pueblo está definitivamente inmunizado. Es decir, que el futuro de Europa depende de los europeos y de su Unión. Eso sí, las crisis de los nacionalismos violentos van a contracorriente de la Unión y de los valores fundamentales sobre los que se funda.

El resurgimiento de los nacionalismos, la reconstrucción por medio de la violencia psíquica y física del Estado-nación se sirve, bajo el manto de la legitimidad popular y nacionalista, de los instrumentos, métodos y dirigentes de los antiguos Estados comunistas. El Estado-nación sustituye al Estado-partido, cayendo en sus moldes. La identidad nacional del «nuevo estado» se afirma mediante la intolerancia, la discriminación y por oposición a los demás. Es una nueva forma de racismo-nacionalismo uno de cuyos objetivos es la purificación étnica, el traslado forzoso cuando no la destrucción de las poblaciones «ajenas» a la nación. Es la vuelta a una nueva legitimidad con arquetipos racistas que la inhumana experiencia de la segunda guerra mundial, de los campos nazis o estalinistas, no parece

haber borrado para siempre. Así pues, este resurgimiento del Estado-nación, de la voluntad de asimilación forzosa y de purificación es intolerable. Es tanto más absurdo cuanto que los viejos y nuevos Estados contienen todos, sin excepción, elementos multinacionales, minorías numerosas, incluso mezclas de poblaciones y familias. Es vital que Europa occidental no meta el dedo en el engranaje de la destrucción de sus valores y de sus finalidades. Es urgente que abra los ojos a la realidad de los cambios en su parte central y oriental con el fin de atajar los movimientos que, bajo el manto del nacionalismo y de la democracia, erigen una contra-Europa despreciando los valores fundamentales. Es extremadamente urgente detener el engranaje de la violencia y la intolerancia, e invertir la corriente para restablecer la paz, ayudar a recrear una sociedad verdaderamente democrática e integrarla progresivamente en la Europa unida.

La Comunidad Europea ha sido sorprendida por la rapidez del proceso de desintegración que se ha apoderado de la Europa del Este y especialmente de los Estados multinacionales, a la cabeza de los cuales figuran la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia. Los dos modelos del comunismo original soviético y del comunismo autogestionario y nacional yugoslavo han sido arrastrados por la ola de los nacionalismos que ha explotado tras la caída del muro de Berlín. Si bien los problemas planteados por la disolución de una superpotencia son responsabilidad de la otra superpotencia y del conjunto de la comunidad internacional, la crisis yugoslava, en cambio, parece estar al alcance de la Comunidad Europea. Así es como la Comunidad se ha comprometido a contribuir a la solución del conflicto. A falta de instrumentos eficaces de política exterior y de seguridad, la Comunidad se ha visto en la obligación de organizar una Conferencia para la Paz en Yugoslavia y de recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU.

Desencadenado el engranaje de la violencia verbal y belicosa, las repúblicas yugoslavas, impulsadas por la voluntad de independencia a cualquier precio, son arrastradas por una explosión de violencia. En consecuencia, la prioridad es la defensa de la paz y a continuación la búsqueda de una solución duradera. Esta doble acción es tanto más urgente cuanto que la crisis yugoslava constituye un test para la solución pacífica de numerosos conflictos, abiertos o latentes, de nacionalidades que amenazan, como una espada de Damocles, a la Europa del Este, pero de la que no está a salvo por completo la Europa del Oeste. Diremos, por tanto, que la solución que se adopte en definitiva en este caso será un precedente para el futuro de toda Europa. De ahí la necesidad de resituar el conflicto en el contexto europeo y en la perspectiva del proceso de unión de los Estados y de las regiones de Europa. Desde esta óptica global debería ser abordado el conflicto yugoslavo.

¿La creación de los Estados independientes y su reconocimiento por parte de la comunidad internacional ofrece una solución duradera a los

problemas de las nacionalidades y de las minorías en Yugoslavia y en Europa, así como a los problemas de transición a la democracia y de desarrollo? Ésta me parece la verdadera cuestión de fondo en toda su dimensión. En efecto, la creación de los Estados podría, en algunos casos, precipitar las crisis sin resolver necesariamente el problema de la cohabitación de los pueblos y de las minorías dentro de esos nuevos Estados y sin garantizar automáticamente la democracia, su desarrollo y su bienestar económico. La existencia de un Estado croata o un Estado serbio podría oprimir a las minorías que lo habitan. Sin duda alguna, el caso de Eslovenia tomado de forma aislada no plantea, por su homogeneidad nacional, las mismas dificultades que los de Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina o Macedonia. Pero si se admite la autodeterminación del pueblo esloveno tras la proclamación unilateral de su independencia, ¿se puede negar ese derecho a la minoría serbia en Croacia, albanesa en Serbia, a las comunidades serbia y croata en Bosnia-Herzegovina y así sucesivamente? ¿En nombre de qué principio se justificaría una negativa a ejercer ese mismo derecho a las minorías polaca y rumana en la Unión Soviética, a la minoría turca en Bulgaria o en Grecia, o a los norirlandeses, a los vascos, a los corsos... En resumen, a todos los independentistas que pidan o pidieran en el futuro, mediante los votos o las armas, la instauración de su Estado independiente? ¿Dónde empieza y dónde acaba el derecho de todo pueblo, de toda minoría a dotarse de su propio Estado? ¿Iniciado el proceso, cómo limitar la proliferación de los Estados-nación, de los Estados-etnia y de los micro-Estados? Ha llegado el momento de hacer gala de más imaginación en la elaboración de la nueva arquitectura de Europa sin sacrificarlo todo al sacrosanto principio del Estado y de su independencia más ficticia que real. Cuando Europa occidental se une y los países de Europa del Este buscan su identidad, parece urgente pensar y actuar en función de comunidades y regiones solidarias en un conjunto europeo multinacional, multirreligioso y plurilingüe y en estructuras flexibles de tipo federativo.

El conflicto serbo-croata está en el centro del problema. Si Eslovenia es una excepción por su población homogénea, Croacia ilustra por el contrario la inextricable imbricación de los pueblos y de las minorías de Yugoslavia. Un acto de independencia o la remodelación de las fronteras de forma unilateral no puede sino desencadenar una escalada de violencia que se propaga de una república a otra y que amenazan con extenderse más allá de las fronteras yugoslavas. Por ello, la clave del problema reside principalmente en la relación entre Croacia y Serbia. Con más razón, dado que en Croacia habita una importante y antigua minoría serbia instalada bastante antes de la creación de Yugoslavia. Esta minoría, que representa el 12 % de la población (4,7 millones de habitantes), está profundamente enraizada en las regiones de Krajina y Eslavonia. Miles de serbios están

dispersos por otras regiones de Croacia, y viven en ósmosis con la mayoría croata: las aldeas serbias y croatas son vecinas cuando no mixtas. Y la ciudad de Zagreb, ella sola, contaba con cerca de 100.000 serbios. ¿Cuál es la suerte de estos serbios en el Estado croata independiente? Ciertamente, el gobierno croata no ha dejado de proponer garantías para los derechos de las minorías serbias. Pero la fiebre nacionalista, la explosión de intolerancia y de odio, y los actos de violencia cotidianos han hecho resurgir los recuerdos del genocidio de los serbios de Croacia y de Bosnia-Herzegovina perpetrado por los ustachis del Estado fascista croata instaurado por el III Reich sobre las ruinas del Estado yugoslavo en 1941.⁴ El traumatismo de una minoría enclavada ha despertado el instinto de autodefensa apoyado, e incluso instigado, por Serbia.

Apelando por su parte al principio de autodeterminación, los serbios de Krajina se han pronunciado masivamente a favor del mantenimiento del Estado yugoslavo, el mejor garante de su supervivencia y de su autonomía. Rechazan vivir en un Estado croata independiente y tienen la firme voluntad de incorporarse a Serbia. Esta decisión popular, expresada por una votación y apoyada por las armas, coincide con la intención proclamada del presidente de Serbia de unir a todos los serbios en un gran Estado serbio. Sin embargo, esta revisión de las fronteras no es una solución duradera, ya que ignora a varios miles de serbios en el corazón de Croacia y de su capital. El conflicto serbo-croata se asemeja a un juego irresoluble, ya que lo que una de las partes gana, la otra lo pierde. En este sentido, reproduce el modelo de las guerras franco-alemanas sobre el efímero destino de Alsacia-Lorena. Con un agravante por el hecho de que toda conquista conlleva una revancha, dejando con todo sin respuesta la cuestión de los serbios dispersos por diversas localidades de Croacia. En estas circunstancias se vislumbra una única salida, a saber, la búsqueda de una fórmula de cooperación entre los serbios y los croatas. Y éste no es más que un ejemplo representativo de las mezclas de poblaciones, de los problemas de las minorías que caracterizan a todas las repúblicas de la antigua Yugoslavia a excepción de Eslovenia. ¿Cómo es posible intentar formar Estados-nación homogéneos en estas circunstancias, sin descomponer el tejido de las poblaciones con separaciones religiosas y lingüísticas superpuestas, sin provocar guerras fratricidas y quizá una conflagración generalizada?

El proceso del círculo infernal se ha desencadenado. La fragmentación amenaza a Bosnia-Herzegovina, república-tapón entre Croacia y Serbia que es el objeto de la codicia de sus dos vecinos, que bien podrían entenderse algún día para consumir su reparto. En efecto, esta república

4. El engranaje de la violencia prosiguió con una cadena de reacciones y exacciones cometidas bajo el manto de la resistencia o de la creación de la Yugoslavia comunista.

está formada por un tercio de serbios, una quinta parte de croatas y una mayoría musulmana de origen eslavo (44 %). Los rumores de reparto se vieron confirmados por unas declaraciones del presidente croata a la prensa británica durante el fin de semana del 14 de julio de 1991. El reparto de Bosnia-Herzegovina sería, según sus manifestaciones, una de las mejores maneras de solucionar el conflicto serbo-croata. Por su parte, el presidente de Serbia, prosiguiendo con su idea de la unión de los serbios en un Estado, no podía sino estar de acuerdo. Únicamente el presidente de Bosnia-Herzegovina considera que la división sería la peor de las soluciones, que entrañaría inevitablemente una guerra sangrienta, y lucha por la integridad del Estado de Bosnia-Herzegovina que él desea organizar según el modelo de Estado unitario. El ejemplo ilustra la oposición entre los objetivos de los principales protagonistas del conflicto y la imposibilidad de una solución duradera sin recurrir a los valores y métodos federalistas en un entorno multinacional y multirreligioso.

En este contexto de explosión de los nacionalismos, el proceso de desestabilización y de desintegración así desencadenado podría propagarse poco a poco, de una república a otra, de una provincia a otra, de un país a otro en Europa central y oriental. Más de un vecino de Yugoslavia no ha podido esconder sus veleidades, sus buenas intenciones o sus nostalgias de un pasado caduco abandonándose al sueño de la Mittel-Europa. El Congreso Mundial de los Húngaros, que reunió del 19 al 22 de agosto de 1992 en Budapest a representantes de las minorías magiares de Europa central, hizo resurgir el espectro de la «gran Hungría». El primer ministro Josef Antall, historiador, destacó en el Congreso al afirmar que «todos los húngaros pertenecen a una misma patria espiritual, la "Magna Hungría"». ⁵ Es difícil evaluar el eco que estas palabras tendrán entre las minorías húngaras de Rumania, Serbia y Eslovaquia. Pero quizá esté ahí una de las señales precursoras del círculo infernal y del engranaje de las reivindicaciones y de los conflictos de nacionalismos desencadenados que amenazarían con propagarse en los Balcanes. De ahí la urgente necesidad de contener los nacionalismos y de garantizar la paz con el fin de que un diálogo real entre todas las partes en conflicto permita la búsqueda de una solución duradera por consenso. Va en ello el futuro de Europa del Este y de toda Europa.

El riesgo es tanto mayor cuanto que el conflicto yugoslavo tiene raíces y prolongaciones más profundas. Recurren a una historia que los dirigentes de todo tipo manipulan a su antojo y beneficio. Las lecturas de la historia hechas por los dirigentes y los medios de comunicación buscan principalmente excitar los sentimientos nacionalistas. Tras 45 años de historia oficial, han resurgido todos los fantasmas históricos que ponen de relieve

5. Citado por D. Rochebin, *Journal de Genève*, 24 de agosto de 1992.

todo lo que separa y silencian todo lo que une. Por un lado, la denominada cultura occidental de los eslovenos y de los croatas por oposición a la cultura denominada oriental de los serbios y de las repúblicas del Sur: Es Roma contra Bizancio, el catolicismo contra la ortodoxia. Como si la cultura europea no reposase en los orígenes heredados de la antigua Grecia, del cristianismo, de Roma y de Bizancio, así como en las aportaciones latinas, germanas y eslavas y de otras culturas extraeuropeas. Lo mismo que recordaba a menudo Denis de Rougemont, la cultura europea es un conjunto de culturas diversas que forma el fundamento del federalismo europeo, de la unión en la diversidad. En el conflicto yugoslavo, se insiste en la diversidad obviando el sustrato común.

Con el mismo espíritu, Yugoslavia, «Estado artificial» surgido de la primera guerra mundial, llevaría el sello de dos Imperios opuestos: el Imperio austro-húngaro y el Imperio otomano que reinaron durante mucho tiempo sobre los eslavos del Sur. En este recorrido histórico merecen ser recordadas dos omisiones: la revolución nacional serbia consiguió, tras varios fracasos, constituir un Estado serbio independiente a finales del siglo XIX, mientras que la disociación de Eslovenia y Croacia del Imperio austro-húngaro es el resultado de la victoria de los aliados en 1918; la idea de un Estado común para todos los eslavos del Sur, serbios, croatas, eslovenos, surge principalmente de los jefes de fila de los intelectuales eslovenos y croatas. El Estado yugoslavo se fundó sobre una asociación más bien libremente aceptada en su origen, aunque debe su creación a los vencedores de la primera guerra mundial. Ciertamente, esta unión multinacional y multiétnica puede parecer artificial en varios aspectos. Pero, en comparación con la Comunidad Europea, la comunidad de origen y de lenguas de los eslavos del Sur, con sus fuertes minorías musulmanas y no eslavas, parece sin embargo menos artificial. Por otra parte, el ejemplo de Suiza aporta una prueba suplementaria de que únicamente los criterios lingüísticos, étnicos o religiosos no permiten evaluar la viabilidad de una comunidad que, por lo demás, se basa en un destino común. Es un futuro común edificado sobre las nuevas exigencias de la economía y de la tecnología, de la competencia mundial y de la seguridad, lo que constituye la principal motivación y la principal finalidad de la Comunidad Europea. ¿Acaso carece de fundamento preguntarse si un día, tarde o temprano, las repúblicas independientes, miembros ya de la Comunidad Europea, no estarán llamadas a cohabitar de nuevo?

Una tras otra, todas las repúblicas han intentado darse aires de democracia y han procedido a las primeras elecciones libres desde el final de la segunda guerra mundial. Pero unas elecciones no hacen la democracia. Ésta supone una serie de elecciones libres, instituciones y comportamientos democráticos en un entorno pluralista con dos o más partidos que compitan y medios de comunicación que garanticen una información

diversificada. Son los criterios de la poliarquía según Robert Dahl. Un conjunto de condiciones difíciles de cumplir en las sociedades que surgen tras 45 años de dictadura comunista. Además, todas las consultas se han desarrollado en torno a un tema altamente demagógico: el nacionalismo. En efecto, los representantes de los partidos en el poder y de los partidos de la oposición han sido elegidos en base a la cuestión de la independencia nacional. Los arrebatos nacionalistas han iluminado a los pueblos de las repúblicas, provincias y regiones. Este tema conductor ha permitido a numerosos dirigentes comunistas encontrar una *nueva legitimidad*. En realidad, es difícil imaginar que una generación de nuevos políticos pueda surgir de la noche a la mañana. Las grandes camadas de la clase dirigente descrita por Djilas en los años cincuenta y sus herederos se perpetúan en el poder con más éxito en la medida en que logran conversiones del marxismo al nacionalismo a menudo extremista.

La transición se realiza por la vía de los nacionalismos virulentos y demagógicos. Para afirmar su poder, los gobiernos han procedido, tanto en Eslovenia como en Croacia, a la convocatoria de referenda. El referéndum de Croacia no tuvo nada en común con los referenda practicados en Suiza: realizado en un plazo de algunas semanas, precedido de una campaña «de voz única» y acompañado de una fuerte presión social, no dejó en la práctica opción alguna. ¿Qué democracia occidental osaría proceder de la misma forma? Hay que dirigir una crítica parecida a los dirigentes comunistas serbios que, convertidos al socialismo populista y nacionalista, convocaron las elecciones a finales de 1990 sin dar tiempo a los partidos de oposición a organizarse y llevar a cabo una campaña electoral en las condiciones de una democracia normal. Pese a las elecciones y a su repetición, que no hicieron sino fortalecer el dominio del poder autoritario, la transición a la democracia se ve obstaculizada por estructuras rígidas y resistentes, secuelas del antiguo régimen. Las mentalidades y los comportamientos de los dirigentes, pero también de numerosos ciudadanos, portan los rasgos del régimen comunista. Serán necesarios muchos esfuerzos y paciencia para que las «virtudes democráticas» y el sentido de las responsabilidades individuales sean asimilados por una sociedad que ha permanecido durante mucho tiempo controlada por el partido único a pesar de cierta libertad otorgada o suscitada por la autogestión y la descentralización.

Aunque algunos cambios ya están en curso, la clase dirigente y la infraestructura heredadas del antiguo régimen siguen en su sitio. La administración y la policía han evolucionado poco. Los medios de comunicación y la televisión y la radio en especial, son instrumentos de los gobiernos y la censura ha aparecido con mayor o menor discreción. En fin, a pesar de los eslóganes y algunas leyes sobre la privatización, los gobiernos siguen dominando sectores importantes de la economía, e

incluso refuerzan los instrumentos del poder económico del Estado. En estas condiciones, es dudoso que se pueda calificar de democracia real a los regímenes actuales de las repúblicas, prisioneros de la antigua armadura y tentados por diversas formas de sistema nacional-autoritario, e incluso nacional-totalitario.

La *declaración de independencia* de Eslovenia y Croacia del 26 de junio de 1991 ha hecho subir un nuevo escalón al conflicto. Afirmando resueltamente su voluntad de independencia, estas dos repúblicas han desencadenado una serie de reacciones imprevistas. Frente al movimiento hacia la Unión de Europa, la voluntad de formar Estados-nación corresponde a un sueño del siglo pasado, sueño que se ha transformado a menudo en guerras muy reales. Por otro lado, ¿cómo efectuar la adecuación entre Estado y nación en ese puzzle de pueblos sin suscitar o exasperar conflictos culturales, religiosos y étnicos? En este sentido, dos experiencias son particularmente significativas aunque diferentes: una tiene una larga historia pero una dimensión reducida, la de Suiza; la otra, de historia reciente pero de una dimensión a la altura de los problemas actuales, la de la Comunidad Europea. La primera presenta el ejemplo de una fructífera convivencia entre culturas y lenguas, etnias y religiones diferentes en el seno de una federación que no tiene de Confederación más que el nombre. La segunda, tras haber sellado la paz entre enemigos tradicionales, intenta dar una respuesta a los retos económicos y políticos del mundo mediante la puesta en común de los recursos de los Estados y de las naciones de Europa occidental y la creación de un gran mercado y un espacio político sin fronteras en el respeto a las diversidades nacionales y regionales. Dos experiencias distintas por su historia pero cercanas por su orientación federalista, que ejercen, cada una a su modo, una fuerte atracción sobre los países del Este. Este parentesco de estructuras complejas, sumado a la atracción que ejerce la Comunidad Europea, la predestinan a un papel esencial en la transición democrática y económica de los países de Europa del Este.

Entonces se plantea la cuestión sobre el papel y la acción de la Comunidad en la crisis yugoslava. A falta de una política coherente y de acciones continuas, la Comunidad, sometida a presiones nacionales divergentes, ha optado por liberarse parcialmente de esta responsabilidad organizando a principios de septiembre de 1991 una *Conferencia de paz para Yugoslavia*. Así, tras una serie de tentativas intermitentes y sin éxito a la hora de hacer respetar numerosos acuerdos de alto el fuego, la Conferencia hace un llamamiento al alto el fuego e inicia la preparación de un plan de paz. En la misma línea, la Comunidad crea una *comisión de arbitraje* presidida por Robert Badinter, presidente del Consejo Constitucional de Francia. Ante la escalada de violencia en las regiones de Krajina y Eslavonia (Vukovar, Osijek y Vinkovci), y el bloqueo impuesto

a algunos puertos (Dubrovnik), el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad aprueba sanciones especialmente contra Serbia y estudia el envío de una fuerza de interposición. La reunión de la Unión Europea Occidental (UEO) del 19 de septiembre de 1991 se salda con la constatación de la impotencia en razón de la oposición británica a la intervención de cascos azules europeos.

Es el comienzo de una nueva fase de acciones paralelas y complementarias de la Comunidad y de la ONU: la Comunidad prosigue con sus esfuerzos en pro de una solución global, adopta sanciones económicas —correspondientes a su capacidad actual— y busca la coordinación de las posiciones de los Estados miembros sobre el reconocimiento de Eslovenia y Croacia. Sobre esta cuestión se manifiesta una diferencia entre, por una parte, Alemania seguida por Italia, favorables al reconocimiento y, por otra, Francia y el Reino Unido, opuestas al reconocimiento. Estados Unidos y el secretario general de la ONU se pronuncian igualmente en contra del reconocimiento. Su postura negativa está muy probablemente basada en los informes de los observadores europeos y de Cyrus Vance, antiguo secretario de Estado del presidente Carter y antiguo secretario de Defensa del presidente Kennedy, encargado de una misión de paz por el secretario general de la ONU. Bajo la presión de Alemania, los Estados miembros de la Comunidad reconocerán a Eslovenia y Croacia el 15 de enero de 1992.

En octubre de 1991, la Conferencia por la Paz elaboró un Plan para una solución global al conflicto yugoslavo. La solución global propuesta admite la posibilidad, para las repúblicas que expresen esa voluntad, de llegar a ser soberanas e independientes. En contrapartida, el Plan prevé, por un lado, garantías para los derechos humanos y para grupos nacionales y étnicos y, por otro, una libre asociación entre las repúblicas independientes según el modelo comunitario y con la perspectiva de un acercamiento a la Comunidad Europea. El esfuerzo es destacable a pesar de los defectos y las lagunas que encierra. Un primer defecto: el Plan no fue aceptado por Serbia y no fue ejecutado. Además, llegó demasiado tarde con relación al ya avanzado y difícilmente controlable proceso de desintegración, y previó el reconocimiento de los Estados independientes sin combinarlo con obligaciones precisas y garantías eficaces. Era pues previsible que una vez logrado el reconocimiento, los Estados soberanos se preocuparan poco del resto de las condiciones y propuestas del Plan. De hecho, el Plan legitimó la disolución sin sustituirla por una forma de cooperación. A pesar de los defectos, el Plan hubiera podido ofrecer una base de negociación si hubiera sido propuesto en la fase inicial del conflicto. Constituía un esfuerzo positivo en la medida en que pretendía garantizar la protección de las personas y los pueblos, así como esbozar un espacio económico común administrado por instituciones comunes.

Los derechos humanos y de los grupos étnicos y nacionales se basan tanto en la Carta de París de noviembre de 1990 como en el estatuto y los instrumentos del Consejo de Europa, de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y de la ONU. El Plan preveía dos categorías de protección: una referida a las personas pertenecientes a los grupos étnicos y nacionales que no son mayoritarios en las zonas donde viven; estas personas debían gozar, sin discriminación, de los derechos culturales y religiosos, de la libre elección de pertenencia, de la participación en los asuntos públicos. Estos principios debían ser aplicados igualmente a los grupos étnicos y nacionales minoritarios en las zonas en las que están implantados. La otra categoría de protección se refiere a los grupos nacionales o étnicos mayoritarios en una región que debía estar dotada de un estatuto especial que les garantizase una autonomía amplia. Este estatuto preveía especialmente el derecho a la doble nacionalidad, a los símbolos nacionales del grupo, a un sistema de educación autónomo respetuoso con los valores y las necesidades del grupo. La región debía disponer, además, de instituciones autónomas con un *corpus* legislativo, un ejecutivo regional dotado de una estructura administrativa, una policía regional y un sistema judicial. Estaba igualmente previsto que el estatuto funcionase bajo la supervisión internacional apropiada. Por otro lado, las repúblicas se comprometerían a otorgar un estatuto constitucional especial a las provincias autónomas, a hacer respetar integralmente los derechos de los grupos étnicos o nacionales, así como a suscribir todos los instrumentos internacionales, entre ellos las vías de recurso.

La cooperación económica debía estar basada en los principios de la economía de mercado concebida según el modelo de la Comunidad Europea, que implicase una unión aduanera, un mercado interior (las cuatro libertades: movimiento de bienes, de personas, de capitales y de servicios) y un conjunto de normas comunes especialmente en materia de competencia. Con respecto a la cooperación económica, la cooperación en otros sectores aparecía bastante menos definida y obligada. El conjunto de la cooperación y de las garantías de protección debía ser gestionado por instituciones comunes que comprendiesen un Tribunal de Derechos Humanos, un Consejo de Ministros para la Cooperación Económica, un Comité Ejecutivo dirigido por un secretario general, un Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y un Parlamento. En realidad, la solución global que se supone proponía el Plan no era más que un pálido reflejo del sistema comunitario de ejecución de la ayuda comunitaria sin garantías creíbles. Además, la expresión democrática de la voluntad popular era considerada un hecho, aunque estaba muy lejos de ser alcanzada en esos sistemas poscomunistas con vocación nacionalista. Los procesos electorales, los referenda y el respeto del pluralismo político, la libertad de los medios de comunicación y el respeto a la oposición

hubieran debido ser objeto de una estrecha y previa observación por parte de la Comunidad Europea y del Consejo de Europa. Del mismo modo, la protección de los derechos humanos y de los grupos nacionales y étnicos hubiera debido ser sometida a una escrupulosa vigilancia. Para ser eficaz, la protección hubiera debido ser garantizada con la participación directa de las instituciones europeas y acompañada de recursos rápidos y eficaces con el fin de que pudiera ser establecida una atmósfera de confianza. Las garantías legales e institucionales como las previstas no parecían suficientes para asegurar la paz y la seguridad en la región. Por otro lado, las disposiciones relativas a la cooperación en materia de política exterior, de seguridad y en el ámbito jurídico parecían imprecisas y poco apremiantes. Al fin y al cabo, una excesiva libertad en materia militar amenazaba con perpetuar los conflictos fronterizos y de nacionalidades permitiendo tanto a unos como a otros armarse en lugar de verse obligados a un desarme controlado. En general, a pesar de algunos aspectos positivos, el Plan de paz no restableció el obligado vínculo entre la independencia, la paz y el mantenimiento de una «comunidad yugoslava». Por el contrario, dio luz verde al reconocimiento de Eslovenia, Croacia y de otras repúblicas que formaban parte de Yugoslavia.

En los últimos meses de 1991 dio comienzo un debate público sobre la cuestión del reconocimiento de las repúblicas yugoslavas y en particular de Eslovenia y Croacia. El problema del reconocimiento tiene tres dimensiones especiales: el procedimiento comunitario que llevó al reconocimiento de Eslovenia y Croacia, que constituye un test de la cohesión de la Comunidad posMaastricht, reveló la influencia de Alemania en el seno de la Comunidad Europea. En segundo lugar, el reconocimiento tuvo un efecto directo en la búsqueda de una solución pacífica. La cuestión es saber si contribuyó a la paz y a la consolidación de la democracia en los Estados que accedieron a la independencia. Por último, el reconocimiento comunitario que se basó en diversos criterios tenía el alcance general de un precedente significativo que por añadidura planteaba la cuestión de los criterios determinados por consenso. En contra de las posiciones de Francia y el Reino Unido, así como de las de Estados Unidos y del secretario general de la ONU, Alemania e Italia se pronunciaron a favor del reconocimiento desde finales de noviembre de 1991. Sin ser miembro del Consejo de Seguridad, Alemania consiguió atenuar, gracias a su influencia, los términos de la invitación que el Consejo de Seguridad debía dirigir a los Estados miembros solicitándoles aplazar cualquier reconocimiento. Bajo la presión de su opinión pública y de su ministro de Asuntos Exteriores, el canciller Kohl prometió reconocer a Eslovenia y Croacia antes de las navidades de 1991. Esta promesa unilateral motivada por la violencia de los combates en Croacia y por las violaciones de los sucesivos alto el fuego iba en contra de la voluntad de instaurar una política exterior común

tal y como lo prevé el Tratado de Maastricht aprobado por el Consejo Europeo del 9 de diciembre de 1991. Es significativo constatar que dicho Consejo Europeo no abordó la crisis yugoslava. Ese silencio voluntario era debido probablemente al hecho de que los jefes de Estado y de Gobierno no estaban dispuestos a exponer unas diferencias que hubieran podido entorpecer la aprobación del Tratado de la Unión Europea.

Lo cierto es que la cuestión yugoslava fue remitida a la reunión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del 16 de diciembre. Durante la reunión, los ministros determinaron a propuesta de Francia los criterios que debían condicionar las decisiones de reconocimiento y decidieron solicitar el dictamen de la Comisión de Arbitraje con el fin de poder tomar la decisión el 15 de enero de 1992. Con esta perspectiva, los ministros adoptaron las líneas directrices sobre el reconocimiento formal de nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión Soviética. Los criterios siguientes estaban destinados a orientar su decisión sobre el reconocimiento de las repúblicas yugoslavas: «1. El respeto a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y a los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París, especialmente en lo referido al Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos. 2. La garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales y de las minorías de conformidad con los compromisos suscritos en el marco de la CSCE. 3. El respeto a la inviolabilidad de los límites territoriales que no pueden ser modificados sino por medios pacíficos y de común acuerdo. 4. La ratificación de todos los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y estabilidad regional. 5. El compromiso para reglamentar por acuerdo, especialmente llegado el caso a través de un recurso al arbitraje, todas las cuestiones correspondientes a la sucesión de Estados y a las controversias regionales. La Comunidad y sus Estados miembros no reconocerán entidades resultantes de una agresión. Tomarán en consideración los efectos del reconocimiento sobre los Estados vecinos. El compromiso en favor de estos principios abre la vía al reconocimiento por parte de la Comunidad y sus Estados miembros y al establecimiento de relaciones diplomáticas. Podrá ser consignado en acuerdos.»

Los criterios adoptados a propuesta de Francia imponen una serie de condiciones previas al reconocimiento de las repúblicas que presentarían la solicitud. Las solicitudes fueron sometidas por la presidencia de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia a la Comisión de Arbitraje para que ésta presentase su dictamen antes de la fecha de ejecución. Sin embargo, sin esperar a la fecha del 15 de enero de 1992 ni al dictamen de la Comisión de Arbitraje, Alemania reconoció unilateralmente a Eslovenia y Croacia el 23 de diciembre de 1991. De este modo, Alemania prejugó y anticipó la decisión común del Consejo de Ministros. Impuso su voluntad dejando

a sus socios ante el hecho consumado y contraviniendo las decisiones del 16 de diciembre, así como las reglas fundamentales relativas a la política exterior común inscritas en el Tratado de Maastricht que acababa de aprobar en el Consejo Europeo del 9 de diciembre de 1991. Esta primera experiencia post-Maastricht subraya la falta de cohesión exterior de la Comunidad y su incapacidad para dominar las veleidades de política individual de sus miembros. Más que nunca, el sólido anclaje de la Alemania reunificada en la Europa unida se presenta apremiante si se desea mantener el equilibrio en el seno de la federación europea en formación.

El segundo punto se refiere a las consecuencias de este reconocimiento y en particular a la cuestión de saber si contribuye a restaurar y garantizar la paz. Los trágicos acontecimientos y la escalada de la violencia hablan por sí mismos. Además, parece claro que la creación de un Estado independiente no es por sí misma una garantía del respeto de la democracia, de los derechos humanos y de los grupos nacionales, esto es, del respeto a los criterios definidos por la Comunidad. El reconocimiento sin condiciones amenaza además con agravar los problemas fronterizos. Por ello, el plan de Cyrus Vance ha dado lugar al despliegue de las fuerzas de paz en las zonas de conflicto y no en una u otra de las controvertidas fronteras. Esta precaución no ha sido suficiente, ya que no ha conducido al desarme sino más bien ha permitido el rearme masivo de Croacia en particular y de numerosas fuerzas paramilitares.

El reconocimiento por parte de la Comunidad y sus Estados miembros de Eslovenia y Croacia ha conllevado también el de Estados Unidos, que dio un inesperado viraje, así como el de la comunidad internacional. Este primer paso, en vez de llevar a la Comunidad y a Estados Unidos a una actitud más prudente, precipitó por el contrario el reconocimiento de Bosnia-Herzegovina y al mismo tiempo la guerra civil. Esta consecuencia era previsible, y la decisión fue tomada por la mayoría musulmana con el apoyo de los croatas y a pesar de la oposición de la población serbia. Reconocimiento tanto más sorprendente cuanto que no fue precedido de ningún tipo de solución ni seguido de garantías para las poblaciones minoritarias. ¿Cómo se pudo ignorar el escabroso pasado que pesa sobre esta región, la rivalidad entre las tres religiones, la sombra del conflicto serbo-croata, o la función de las milicias apoyadas por los ejércitos pero actuando a su antojo? Ninguno de los criterios establecidos por la Comunidad para el reconocimiento de los nuevos Estados parecen haber sido tomados en consideración; ni las condiciones democráticas, ni el respeto de los derechos humanos y de los pueblos destinados a vivir juntos en el nuevo Estado. El reconocimiento de un Estado que el presidente musulmán desea unitario en contra de los deseos de los dirigentes croatas y serbios que desean una «cantonalización», e incluso

una confederación.⁶ Ahora bien, si se propone proteger la integridad de Bosnia-Herzegovina, a pesar de las fuerzas centrífugas que atraen a los croatas hacia Zagreb y a los serbios hacia Belgrado, la solución políticamente viable no puede hallarse más que en forma de unión federativa basada en la autodeterminación de los tres pueblos y en una democratización real. En estas condiciones, la voz de los ciudadanos tendría la oportunidad de hacerse oír.

La conferencia de Londres de los días 26 y 27 de agosto, copresidida por el secretario general de la ONU y el presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, abre el camino para una solución duradera. Prevé, por una parte, medidas inmediatas como el desmantelamiento de los campos de detención, la ayuda humanitaria y el retorno de los refugiados, así como la supervisión de la progresiva reducción de los armamentos, el control de todas las fuerzas y especialmente de las fuerzas irregulares y paramilitares, el envío de observadores a la frontera entre Bosnia y Serbia, el envío de misiones de control al territorio de la antigua Yugoslavia; por otra parte, prevé la creación en Ginebra de una estructura permanente de negociación y seguimiento. Parecen reunidas las condiciones básicas para permitir invertir el movimiento del engranaje infernal y crear progresivamente un ambiente favorable para una solución política global, solución cuya ejecución depende en gran medida del respeto efectivo a los principios de la Unión Europea y de la democratización real y en profundidad de la vida en la región.

Hay dos aspectos de esta crisis que llaman nuestra atención en la perspectiva de la Unión Europea; a saber, las lecciones que la Comunidad Europea puede aprender y las condiciones generales capaces de garantizar soluciones duraderas. La fragilidad y la debilidad de la cooperación política han aparecido de forma más evidente que durante la más lejana crisis del Golfo. La Comunidad ha hecho gala de su impotencia para manejar en su forma actual conflictos políticos graves. Más que durante la crisis del Golfo, las presiones nacionales y de las opiniones públicas y los medios de comunicación han suscitado tensiones divergentes. Las políticas de los gobiernos miembros han demostrado responder más a las exigencias de la política interior que a la voluntad de encontrar una solución a la crisis en función de las condiciones de la región. La preocupación por preservar el consenso entre los Estados miembros ha llevado a la Comunidad a ser responsable ante los desafíos de un conflicto cuyas piezas esenciales estaban presentes desde hacía tiempo y cuyas consecuencias para los países vecinos, para la Europa del Este y para la

6. A menudo se atribuye un sentido peyorativo a la palabra «cantonalización» olvidando que el sistema de la Confederación Helvética se basa en los cantones. Sin embargo, los cantones no constituyen Estados-etnia homogéneos, sino que están formados las más de las veces por mezclas de poblaciones y religiones, e incluso de lenguas en algunos casos.

Comunidad Europea eran en gran medida previsibles.⁷ De ello se derivan varias consideraciones: en primer lugar, el peso de las presiones nacionales en forma bien de presiones de los partidos, de los medios de comunicación y de las opiniones públicas especialmente en Alemania, bien de las experiencias negativas como el estancamiento del Reino Unido en el conflicto de Irlanda del Norte, bien por la ambivalente preocupación del gobierno francés intentando preservar la unión de la pareja franco-alemana y definir los criterios del reconocimiento de los nuevos Estados de Europa del Este. Pese a otras divergencias, el consenso encubrió una decisión impuesta por Alemania al menor precio, en aquel momento, para la Comunidad, es decir, al precio del reconocimiento formal sin condiciones, pero que se ha demostrado de un elevado coste para la credibilidad de Europa y para los pueblos de Yugoslavia. El consenso plantea un problema general en la medida en que se presenta como un compromiso entre exigencias exteriores e intereses interiores: ¿qué parte de esta decisión comunitaria corresponde a los factores interiores de la Comunidad tales como la necesidad de llegar a un acuerdo sobre la Unión Europea, de obtener el apoyo de Alemania en la negociación del GATT y de satisfacer los deseos de los medios de comunicación y de las opiniones públicas? ¿Es en función de estos factores como la Comunidad debe decidir políticas y acciones comunes ante crisis tan graves? Esta confusión de los géneros ha hecho difícil llevar a cabo una política exterior y de seguridad en el marco de la cooperación política prevista por el Acta Única. Ciertamente, se puede sostener que sin esta cooperación, los Estados miembros hubieran actuado de manera todavía menos coordinada, reproduciendo sin miramientos los arquetipos geopolíticos. Lo cual quiere decir que no se debería volver a hacer prueba de la insuficiencia de estos instrumentos de cooperación política. Por otra parte, el Tratado de Maastricht se esfuerza en remediarlo introduciéndose de forma más concreta en la vía hacia una política común. Poniendo al desnudo las lagunas de la cooperación política, la crisis yugoslava habrá obligado a los responsables a continuar con la reflexión sobre las insuficiencias de la actual cooperación política y las exigencias de una Unión Europea a la medida de las responsabilidades de una gran potencia económica. ¿Para cuándo la creación de instrumentos de previsión y de análisis políticos? ¿Para cuándo la adopción de una verdadera política común? Otras tantas cuestiones que el Tratado de Maastricht deja sin respuesta.

Sin duda alguna, muchos de los acontecimientos principales y cambios no fueron previstos, como el advenimiento de la República de los Ayato-

7. Véase a título de ejemplo mi análisis de la crisis que data del verano de 1991 y publicado en septiembre del mismo año: *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yugoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Ginebra, Institut Universitaire d'Études Européennes, septiembre de 1991, pp. 7-52.

llahs en Irán, la caída del muro de Berlín, la rapidez de la reunificación alemana o la fragmentación del Imperio soviético. En determinados casos, además, las previsiones no fueron tomadas en consideración, bien porque fueron ignoradas, bien porque no se supo leerlas. Lo cierto es que la previsión no es el fuerte de los gobiernos y de la Comunidad Europea, porque tanto los unos como los otros están cegados por visiones parciales, intereses a corto plazo o ideas recibidas cuando no llevadas por grandes corrientes de pensamiento o condicionados por la rutina. Prever para después llevar a cabo una acción preventiva es una tarea que sobrepasa la capacidad actual de la mayoría de los gobiernos y organizaciones internacionales. De ahí la propuesta de crear instrumentos de observación y análisis en diversas regiones con el fin de hacer posible, a un coste aceptable, la acción preventiva, de arbitraje y de mediación. Centros y delegaciones de análisis y de previsión pluridisciplinares que estarían a disposición de los responsables políticos. Semejante ayuda a las decisiones de política exterior responde a una demanda urgente.

A falta de una política europea real y de seguimiento continuo, los esfuerzos desplegados por la Comunidad Europea se han caracterizado por acciones reactivas, a menudo inadaptadas, en retraso sobre los acontecimientos y sin medidas de acompañamiento eficaces. Las conferencias a intervalos irregulares y las reuniones de consulta no han permitido dominar ni la complejidad ni la gravedad de la situación y de la escalada de violencia. El enfoque clásico formalista ha contribuido a encerrar las negociaciones en un círculo oficial excluyendo a los elementos representativos de la sociedad, como los dirigentes de la oposición, de la economía, de los sindicatos, e incluso de las iglesias y de los intelectuales. Se ha limitado a un diálogo de sordos con los protagonistas oficiales de la crisis. Las intervenciones intermitentes de la Comunidad no han facilitado que se tomasen en cuenta datos elementales, un análisis de su evolución, sino que han tenido a menudo, por su carácter inapropiado, un efecto permisivo o laxo dejando una amplia libertad de maniobra a los dirigentes antagonistas. De ello se ha derivado una pérdida de la credibilidad de la Comunidad haciendo más difícil su misión de mediación y arbitraje.

Además, la crisis ha puesto en evidencia el problema de la presidencia y de la función de la Comisión. La presidencia que dirige la gestión de los asuntos económicos de la Comunidad en colaboración con la Comisión se ha mostrado ineficaz frente a una crisis política de envergadura. Sin duda alguna, la coincidencia de las presidencias de Estados miembros pequeños y medianos ha hecho más ardua la gestión de la crisis. Sin apoyo eficaz, la presidencia rotatoria ha estado expuesta a una fuerte sobrecarga por el hecho de la sucesión de la guerra del Golfo, la negociación del Tratado de Maastricht y, por encima de todo, de la crisis yugoslava. ¿Cómo

reprocharle cierta ignorancia sobre las realidades locales, la falta de continuidad en sus esfuerzos o su permeabilidad a las influencias de los grandes Estados miembros? La constatación de carencias o insuficiencias obliga a observar de frente el problema del ejercicio de la función política en la Unión Europea. En ausencia de un gobierno europeo encargado de definir una política conforme al interés general de la Comunidad y ponerla en práctica, esta doble función gubernamental podría ser confiada al Consejo Europeo, asistido por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, y a la Comisión. Pero sería la Comisión la que se ocupara de extraer una propuesta política común sobre la base de un conocimiento sólido de los datos y de situaciones en concordancia con el interés comunitario y el interés de la región en crisis. El Consejo Europeo determinaría la política y las acciones comunes, y la ejecución estaría garantizada por la Comisión y la Presidencia del Consejo. Podrían ser estudiadas otras fórmulas, pero lo esencial es que la función sea llevada a cabo efectivamente por instituciones comunitarias capaces de formular una política común de conformidad con los principios básicos y en el interés general de la Unión.

Como conclusión de este análisis provisional se dibujan algunas señales para una solución duradera a esta grave crisis que por sus efectos amenaza la paz y el futuro de la Unión Europea. Las condiciones previas están definidas en el acuerdo de Londres del 26 de agosto de 1992: eliminar los campos, condenar a los responsables de la depuración étnica y de los actos contra la humanidad, instalar delegaciones de control en las fronteras y en todo el territorio, imponer el desarme y el control del armamento a todas las partes y en particular a las fuerzas irregulares. Las acciones de control, de observación y de ayuda a cargo de la ONU y de la Comunidad Europea deberían ser desplegadas sobre toda la región sin discriminación. En contrapartida, la ONU y la Comunidad deberían utilizar instrumentos eficaces para garantizar y proteger los derechos humanos, los derechos de los pueblos y de las minorías, así como velar por la aplicación de los derechos democráticos y de los principios de reconocimiento mutuo de la diversidad de las personalidades, de las nacionalidades y de las religiones, de las opiniones y de los partidos. El respeto a estos fundamentos de los regímenes democráticos y federativos condiciona la supervivencia y la cohabitación en las comunidades multinacionales. Desde esta perspectiva, una vez restablecida la paz, se tratará de emprender un trabajo en profundidad a fin de ayudar a democratizar los Estados y las regiones de la antigua Yugoslavia: la formación de nuevas elites y cuadros con espíritu democrático, la información pluralista, la observación de las prácticas electorales y votaciones y la educación popular serán en el futuro las mejores garantías de una paz duradera. Con la restauración de la paz y de la seguridad, las necesidades cotidianas, económicas y sociales, podrán

tomar la delantera a las pasiones nacionalistas del momento. No se vive más que del nacionalismo o de la ideología. La vuelta a una vida normal, la búsqueda del bienestar contribuirán con el apoyo de la Comunidad a reconstruir progresivamente un tejido de solidaridades e intercambios. Porque, en definitiva, estos Estados y pueblos estarán condenados a cohabitar en un futuro próximo como asociados y más tarde como miembros, tal y como lo desean todos, de la Comunidad Europea.

Sólo una negociación perseverante bajo la presidencia conjunta de la ONU y de la Comunidad Europea parece estar a la altura de poder hallar una solución pacífica a este conflicto étnico-religioso que, si se prolonga, amenaza con encender los Balcanes y dividir a la Comunidad Europea. Ya que esta guerra fratricida supone una gran amenaza para los fundamentos y finalidades de la Unión Europea que reúnen a Estados, regiones y pueblos europeos en el seno de una Comunidad respetuosa de sus identidades y sus diversidades. De este modo, la creación de Estados-nación en un espacio en el que están entrelazados pueblos y familias, culturas y religiones, no favorece el recurso a principios y soluciones comunitarias. Tanto más cuanto que por el momento, estos Estados-nación no son garantes ni de los verdaderos valores democráticos ni de los derechos humanos y de los pueblos. Por el contrario, parecen basar su legitimidad en la exaltación del sentimiento de la nación y en la voluntad de afirmarse por oposición a los otros. Las consecuencias de la pasión nacionalista son trágicas, y encuentran su expresión extrema en la intolerancia y la asimilación cuando no en la eliminación del otro. Ni la defensa de una nación o de una minoría ni ninguna lógica del Estado-nación pueden justificar la negación misma de los valores fundamentales de la Unión Europea.

¿Cómo explicar entonces el papel de Alemania, Estado democrático y federal, en el reconocimiento de los Estados-nación y el apoyo que les da? La independencia de un Estado de por sí —como lo atestiguan la larga historia de la emergencia de Estados independientes tras la segunda guerra mundial y la historia inmediata del Estado croata— no lleva implícita automáticamente la existencia de un Estado democrático. Los Estados-nación no son democráticos y pacíficos por naturaleza. Según Denis de Rougemont, son, al contrario, los principales promotores de las guerras. Una explicación se encontraría en la voluntad del gobierno y el pueblo alemán de ver instalarse rápidamente la democracia y la economía de mercado en el Este. La experiencia de la reunificación en virtud del derecho a la autodeterminación avala esta interpretación. Pero otra interpretación vendría a sugerir la marcha atrás de la historia con su fuerza de atracción geopolítica surgida de un acceso pacífico hacia el Este y el Sur cuya arma sería la penetración económica y tecnológica. La fragmentación de la Europa del Este no hace sino realzar la potencia de la Alemania unificada. De hecho, ya ciertos analistas americanos califican a Alemania como la

futura gran potencia mundial y sostienen la idea de una asociación Estados Unidos-Alemania.⁸ Otros predicen incluso la transformación del G-7 en G-3, una «troika» formada por Estados Unidos, Alemania y Japón. Lo cierto es que el vértigo de la autopotencia, la ayuda y presencia en el Este junto a la actuación por su cuenta en determinadas fases de la crisis yugoslava, no hacen sino dar la razón a aquellos que entre los alemanes y sus socios europeos demandan un sólido anclaje en la Unión Europea. La crisis yugoslava aporta la prueba de que todo debilitamiento de la Comunidad Europea amenaza con suscitar las reacciones en cadena de Francia, el Reino Unido y otros países miembros. El proceso de integración está lejos de ser irreversible y lo político, aun a la sombra de lo económico, sigue siendo el factor predominante. La dominación prolongada de un Estado miembro o el desencadenamiento de un proceso de desintegración podría marcar la vuelta a políticas de potencias y al equilibrio de los poderes que amenazaría con transformar de nuevo Europa central y oriental, y en primer lugar los Balcanes, en un campo de rivalidades y conflictos del que Rusia no estaría ausente. En un segundo plano de estos riesgos de desencadenamiento de crisis se perfila el espectro de las «guerras de religiones» y de la potencia del ejército serbio y del ejército ruso.⁹ Más vale la negociación en pro de una solución política que cualquier aventura de intervención militar. La lógica de la paz debe sustituir a la lógica de la guerra. Es el único camino que lleva a una paz duradera y que permite ofrecer a estos pueblos una perspectiva positiva, en lugar de encerrarlos en el círculo infernal de la violencia y la represión. Así, podrán progresivamente reencontrar la esperanza en el interior de la Unión de Europa.

La crisis que desgarró a los Estados y pueblos de la antigua Yugoslavia proporciona, mediante la absurda guerra, la prueba de la amenaza que el nacionalismo y su forma organizada, el Estado-nación, hacen pesar sobre Europa. En el fragmentado Imperio de la antigua Unión Soviética, las guerras enfrentan a las nacionalidades y las repúblicas, a las etnias y las religiones. Nacionalismo, integrista y racismo constituyen con diferentes rostros un peligro común. Los tres se imponen mediante la intolerancia y el rechazo del otro en el seno de las comunidades similares. Provocan la eclosión de movimientos étnicos y religiosos, la afirmación de la identidad y de la diferencia, la búsqueda de los orígenes y el recurso a los mitos de la historia, al tiempo que reaccionan en ocasiones contra la uniformizante globalización de la civilización industrial. La *mezcla de gentes* y la estandarización han suscitado la floración de sectas religiosas

8. J. T. Bergner, *The New Superpowers, Germany, Japan, the U.S. and the New World Order*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991.

9. The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1991-1992*, London Brassey's, otoño de 1991. A la vista de estos datos, la propuesta de intervenir con la fuerza en el conflicto yugoslavo presentada por el director del IISS, François Heisbourg, es tanto más sorprendente. Las guerras de Vietnam y Afganistán están todavía presentes.

y de comunidades de etnias y de razas en Estados Unidos. El modelo americano acusa fisuras mientras que su rival comunista estalla en pedazos. Impuesto por un Estado con vocación totalitaria, el modelo comunista original está sometido a reacciones virulentas. Ciertamente, otros países no son inmunes a esta ola de afirmaciones de identidades y la voluntad de autonomía e independencia. Pero las tensiones en Canadá o el conflicto lingüístico en Bélgica han sido gestionados con más eficacia en su propio entorno democrático. En el interior de la Comunidad Europea también se manifiestan con intensidad y violencia variables las tentaciones de repliegue hacia la nación, las veleidades de grandezas nacionales, los arranques regionalistas y los movimientos extremistas. Sus efectos son no obstante mejor mitigados o tomados en cuenta en una sociedad pluralista, organizada con varios niveles de poder e integrada en una Comunidad de dimensión europea. El proceso de integración se despliega progresivamente, a pesar de algunos retrasos o regresiones, edificando, con paso pragmático y reflexivo a la vez, una Comunidad a imagen de una «unión en la diversidad».

Mientras el mundo estaba instalado en el confort del equilibrio entre el Este y el Oeste, la Unión Europea progresaba, empujada por la búsqueda del bienestar. Hoy, la Comunidad, convertida en gran potencia económica, desafiada por un mundo desestabilizado, sufre el golpe de la nueva revolución en el Este. La radicalización de los movimientos nacionalistas, étnico-religiosos prosigue de una y otra parte, el contagio se propaga: las reivindicaciones lingüísticas y culturales se transforman en demandas de autonomía, de independencia con voluntad de crear un espacio vital nacional o un Estado-nación homogéneo, cuyas consecuencias extremas desembocan en la guerra y la «depuración étnica». La antigua Yugoslavia, el Cáucaso y Asia central son arrastradas por esta fiebre que amenaza con contaminar otros países. Aparecen signos inquietantes en Hungría y Eslovaquia mientras los Estados bálticos no son ajenos a la discriminación étnica. La evocación de la gran Hungría, del espacio cultural y del espectro del espacio vital, del reagrupamiento de todos los húngaros en un Estado-nación tienen su eco en las reivindicaciones y conflictos de los países vecinos. El ala derecha del Foro Democrático promete aún más diciendo que pretende ser «el único representante de la identidad histórica húngara», y hace un llamamiento, por boca de su jefe de filas, a la creación de un «Lebensraum magyar». Como contrapunto, la nueva Constitución de Eslovaquia, ignorando las demandas de autonomía cultural de la minoría húngara, determina el eslovaco como «lengua de Estado» en lugar de «lengua oficial» y comienza por «Nosotros, pueblo eslovaco» en lugar de «Nosotros, ciudadanos de la República eslovaca».¹⁰ A pesar de la

10. *Le Monde*, 3 de septiembre de 1992.

profesión de fe europeísta y democrática, los símbolos mencionados se ajustan a la línea de más de una constitución de las repúblicas de la antigua Yugoslavia.

Es obligado constatar que la transición a la democracia no se ha producido por la simple adopción de instituciones democráticas y por el recurso a las elecciones. El peso de las antiguas estructuras políticas y administrativas, pero también de las mentalidades, frena el paso a la vida democrática. Esa forma de sociedad que supone a la vez valores, virtudes y comportamientos en armonía con las exigencias de la democracia, así como una cultura política opuesta a aquella que estos pueblos que han estado obligados a practicar durante medio siglo. En efecto, la vida en democracia implica un conjunto de instrumentos y comportamientos imbricados en un entorno pluralista, articulados por los partidos políticos y a la luz de medios de comunicación diversificados. Por ello el aprendizaje de la democracia es largo en un ambiente hipotecado por su pasado totalitario donde el sentido de la responsabilidad no tenía lugar. Los dirigentes que juegan con los sentimientos nacionalistas y explosivos de los pueblos emplean métodos autoritarios en nombre de la defensa de la nación. Los conflictos violentos o latentes, las presiones o los apoyos exteriores amenazan con precipitar a estos nuevos Estados a un régimen nacional-autoritario. El proceso de transición del comunismo al nacionalismo, de un sistema totalitario a un sistema autoritario nacional, desplegado a los cuatro vientos, con todos sus nefastos efectos, por los conflictos y las guerras civiles en la ex Yugoslavia, amenaza igualmente, aunque todavía con rostros más agradables, a la mayoría de las antiguas repúblicas populares de Europa del Este.

¿Cómo frenar este engranaje para después invertir su curso? ¿Cómo contribuir a la auténtica transición a la democracia y a la cohabitación pacífica de los pueblos de Europa central y oriental? Sólo un compromiso común y un esfuerzo continuo en profundidad pueden garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos y de los pueblos gracias a una asistencia cívica: delegaciones de observación sobre el terreno; supervisión de los procedimientos democráticos durante las elecciones (asistencia técnica, ayudas a los partidos, observadores neutros, etc.); formación de los dirigentes políticos, económicos y sociales a gran escala y su inmersión en círculos democráticos; intercambio de dirigentes, de estudiantes y de profesionales; formación de periodistas y control de los medios de comunicación pluralistas; revisión de los manuales de historia y de enseñanza cívica (valores, instituciones y su funcionamiento real), aprendizaje de la negociación y de la experiencia de la Comunidad. Desde esta perspectiva, las condiciones de la adhesión al Consejo de Europa o de la asociación más estrecha a la Comunidad Europea deberán ser rigurosamente respetadas, con anterioridad al apoyo. El laxismo inicial

inspirado por el entusiasmo de la liberación del bloque comunista expone tanto al Consejo de Europa como a la Comunidad Europea al riesgo de una degradación de su credibilidad democrática.

A todas luces, la contribución a la democratización demanda una política de apoyo paralela en materia de desarrollo económico: reconstitución de los espacios y de las regiones económicas transfronterizas, reactivación de las redes de intercambios de personas y de bienes; preferencia acordada a proyectos conjuntos o regionales, a colaboraciones multinacionales (BERD, PHARE); formación de cuadros a nivel regional, transposición gradual del acervo comunitario y de los métodos de gestión. Semejante programa de acompañamiento de la transición a la economía de mercado supone un marco general, una especie de Plan Marshall, conjunto de medidas que tengan como finalidad unir, en vez de dividir, a los Estados de Europa del Este.¹¹ La estrategia seguida con respecto a los países de la AELE durante la negociación del EEE puede ser adaptada a las condiciones de Europa del Este: inducir su aproximación a la Comunidad Europea, incitándoles a reconstituir sus lazos de colaboración y a formar espacios de cooperación y mercados comunes regionales. El método Monnet ha permitido recrear cuencas naturales como la del Ruhr antes de conducirlos a la creación de un gran mercado interior. Este método es capaz de orientar la acción de renovación de Europa del Este. Es tanto más necesario cuando los países de la región, al recobrar la libertad, han redescubierto la voluntad de identidad y de soberanía. Oprimidos ayer, claman hoy por su absoluta independencia. Desnudan también la contradicción entre identidad soberana e interdependencia vital, contradicción que sólo se resuelve en estructuras federativas.

11. Para el desarrollo de estos temas, *vid. Union ou désunion de l'Europe, op. cit.*, pp. 55 y ss.

CAPÍTULO 27

DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

1. El período post-Maastricht

Los acontecimientos se han sucedido con rapidez tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993. El retraso provocado por el rechazo del Tratado en el referéndum celebrado en Dinamarca el 2 de junio de 1992, 50,7 % de noes contra 49,3 de síes, reveló el distanciamiento existente en Dinamarca y en Francia entre la aprobación masiva del tratado por los parlamentos y las dudas de los electores.¹ Tras realizarse algunos ajustes fue preciso un segundo referéndum para que Dinamarca aprobase el tratado el 19 de mayo de 1993, por 56,7 % de síes contra 43,3 % de noes, superando así este obstáculo no sin haber hecho tambalearse un poco las convicciones europeas. Finalmente, el Tribunal Constitucional alemán declaró al tratado compatible con la Constitución el 12 de octubre de 1993. Estas vicisitudes seguidas por la ratificación aportan dos enseñanzas: el imperativo de una mayor transparencia de las instituciones europeas y de una mayor información a la opinión pública así como la necesidad de revisar las condiciones de entrada en vigor con el fin de evitar en el futuro que el rechazo o el retraso de uno o varios Estados miembros impida al resto avanzar en la vía de la unión. En este sentido se han formulado propuestas tendentes a asegurar la entrada en vigor del nuevo tratado cuando los dos tercios de los Estados lo hayan ratificado. Esta innovación no vendría sino a confirmar la voluntad de los Estados miembros de permitir avanzar a aquellos que

1. La ratificación parlamentaria fue obtenida por una mayoría de 130 síes contra 25 noes en Dinamarca, mientras que en Francia la modificación de la Constitución por el Congreso recogió 592 síes y 17 noes. Las otras ratificaciones registraron los resultados siguientes: Alemania, Bundestag 543 síes y 17 noes; Bundesrat por unanimidad; Grecia, 286 síes y 8 noes; España, 314 síes y 3 noes en el Congreso de los Diputados y síes y 3 abstenciones en el Senado; en el resto de países el «no» se sitúa en alrededor del 10 %, con la excepción de Bélgica (146 síes y 33 noes en la Cámara y 115 síes y 25 noes en el Senado) y, como era previsible, del Reino Unido, con 292 síes y 112 noes en la Cámara de los Comunes y 141 síes y 29 noes en la Cámara de los Lores.

quieran y puedan hacerlo. Así, el proceso de unión no estaría regulado en función del ritmo de los más retrasados, sino que daría libre curso a un núcleo de Estados que desearía progresar más rápidamente. Con este espíritu, el tratado de la Unión ha concebido las etapas hacia la moneda única y ha admitido una dimensión de política social «a once» sin el Reino Unido. Determinadas acciones comunes previstas dentro de la política exterior y de seguridad común (PESC) y los acuerdos como el tratado de Schengen se hallan inspirados por una intención análoga.

Si bien las estructuras y las orientaciones fundamentales de la Unión han experimentado pocos cambios, varios acontecimientos señalados han retenido, no obstante, nuestra atención. Unos se inscriben dentro del funcionamiento normal de la nueva Comisión europea; otros, por el contrario, constituyen «tests» de la voluntad de los Estados miembros en materia de Unión monetaria o con relación a la política exterior y de seguridad común. La crisis monetaria, por un lado, y la guerra en la ex Yugoslavia, por otro, han puesto a prueba la capacidad de la Unión y la voluntad de los Estados miembros.

1.1. EL PARLAMENTO EUROPEO DE 1994

Desde la entrada en vigor del tratado de la Unión Europea, el papel del Parlamento no ha parado de crecer. Dos indicadores dan fe del lugar ocupado por el Parlamento en los procesos comunitarios: de una parte, la toma en consideración de sus propuestas de enmienda a lo largo de los procedimientos de cooperación y codecisión con el Consejo, así como su intervención en el nombramiento de los miembros de la Comisión; de otra, la creciente atención que le prestan el Consejo y la Comisión, como también lo hacen los numerosos grupos de presión y *lobbistas* que frecuentan sus pasillos.

Las elecciones de junio de 1994 han estado marcadas por algunos nuevos rasgos. El Parlamento Europeo estará compuesto en lo sucesivo por 567 diputados. Tras la reunificación de Alemania, el nuevo reparto refleja más el peso demográfico de los Estados miembros sin por ello dejar de privilegiar a los pequeños y medianos.²

Esta elección europea ha generado algunos cambios. Aunque la gran coalición proeuropea socialista y demócrata cristiana sale reforzada, no incluye más que un reducido número de diputados demócratacristianos italianos que formaban la espina dorsal del PPE, registrando, al mismo tiempo, un descenso de los socialistas franceses. Además, de manera

2. Alemania obtiene 18 diputados suplementarios, los otros tres grandes y los Países Bajos 6 adicionales, España 4, los tres medianos 1 más, en tanto el resto queda como estaba. Tras la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia el Parlamento Europeo se halla compuesto por 626 miembros.

contraria a la concentración de diputados alemanes, ingleses y españoles en el seno de los dos grupos, los diputados franceses han visto acentuada su dispersión en diversos grupos tales como la Alianza Radical Europea, el Reagrupamiento de los Demócratas Europeos y la Europa de las Naciones, con fuertes mayorías de representantes franceses. Los cambios políticos en Italia dan lugar a la formación de un nuevo grupo político, Forza Europa, compuesto por exclusivamente por representantes de Forza Italia. Junto a Los Verdes, cuyo número se ha incrementado, esta formación es una de las desconocidas del Parlamento de 1994. Sin embargo, ambos grupos muestran un comportamiento pragmático y, en su conjunto, constructivo, en contraste con el núcleo de 70 opositores irreductibles de extrema izquierda y extrema derecha. Esta alianza objetiva constituye la oposición dura frente a la gran mayoría proeuropea. Esta última reúne alrededor de la gran coalición a los grupos Liberal (43), Radical (11), es decir, una mayoría de más de 400 diputados europeos. Además, ésta puede contar con la aportación ocasional de Forza Europa, de los Demócratas Europeos y de Los Verdes. Este amplio consenso europeo no impide, sin embargo, la expresión de opiniones críticas, incluso *clivages* y oposiciones. Es decir, el papel de la gran coalición sin la cual el Parlamento no puede funcionar normalmente es tanto más importante cuanto que el poder de éste está llamado a desarrollarse en el futuro.

1.2. LA INVESTIDURA Y EL PERFIL DE LA COMISIÓN SANTER

Desde su entrada en funciones, el nuevo Parlamento ha querido afirmar su papel como colegislador al bloquear la decisión del Consejo tendente a liberalizar desde 1998 el mercado de la telefonía. Ha sido la primera vez que ha recurrido a la utilización de este poder de rechazo desde la entrada en vigor del tratado de Maastricht. Pero el «test» político principal ha sido la primera aplicación del procedimiento de investidura de la Comisión, prevista por el tratado de la Unión Europea. La sucesión de Jacques Delors se hallaba abierta en 1993, dando lugar a la aparición de tres candidaturas de alto nivel: dos primeros ministros Jean-Luc Dehaene (B) y Ruud Lubers (NL), y sir Leon Brittan (UK), brillante vicepresidente de la Comisión saliente. Estas candidaturas, unidas al papel del presidente de la Comisión y a la ascensión de la Comisión Delors, constituyen signos importantes del cambio radical en el papel de la Comisión y de su presidente.

Antes, incluso, de la apertura del Consejo Europeo de Corfú, el 24 de junio de 1994, el presidente Mitterrand y el canciller Kohl habían avanzado su candidato, Jean-Luc Dehaene. Esta iniciativa franco-alemana chocó

con el veto de John Major quien, además, no apreciaba las convicciones federalistas del primer ministro belga. Evitando una crisis inoportuna, los Once se inclinaron ante el rechazo británico. Tras varias negociaciones conducidas magistralmente por el canciller Kohl en su calidad de presidente del Consejo Europeo, los Doce escogieron tras una reunión extraordinaria a Jacques Santer para suceder a Jacques Delors al frente de la Comisión Europea. El Parlamento Europeo aprobó dicha elección por 260 votos favorables contra 238 y 23 abstenciones, entre ellas la de su nuevo presidente socialista alemán, Klaus Hänsch. De este modo, la gran coalición no resistió esta prueba: la investidura fue lograda gracias al apoyo del grupo PPE, de algunos socialistas y liberales «disidentes», con la aportación de los votos de Forza Europa y de la Alianza Nacional, así como varios votos de demócratas europeos, radicales europeos y representantes de Europa de las Naciones. Esta mayoría heterogénea fue obtenida bajo la presión de varios gobiernos, entre ellos el de Kohl y el de González, y en razón de la frágil cohesión de varios grupos. Además, mediante su voto negativo, numerosos parlamentarios manifestaron ante todo su desaprobación respecto al procedimiento de designación por unanimidad del presidente de la Comisión.

Desde el momento de la adopción del dictamen favorable, el presidente del Parlamento anunció su voluntad de proceder a efectuar audiencias con los futuros miembros de la Comisión. De hecho, los miembros designados por los gobiernos tras consulta con el presidente Jacques Santer debieron someterse a examen ante las comisiones del Parlamento. Los recién llegados obtuvieron resultados entre buenos y medianos. Algunos estuvieron a punto de ser rechazados, como el irlandés Pádraig Flynn, a quien se le reprochó su antifeminismo. Otros, como en el caso de Yves-Thibault de Silguy, fueron criticados por su actitud, demasiado prudente a juicio de los parlamentarios. Con todo, tras dos días de debate en sesión plenaria, el Parlamento Europeo dio su confianza a la Comisión Santer por una amplia mayoría de 416 votos contra 103 y 59 abstenciones. Confirmando la existencia de la gran coalición proeuropea, el Parlamento ha reforzado a través de este primer voto de investidura la legitimidad democrática de la Comisión europea.

La Comisión Santer refleja en su conjunto el reparto de fuerzas políticas en el Parlamento Europeo y en los ejecutivos de los Estados miembros. Ciertamente, con ocho asientos, los socialistas se llevan la parte del león en relación a los cinco puestos asignados al PPE, el cual en compensación obtiene la presidencia. Los liberales se adjudican dos puestos, el resto se reparte entre diferentes partidos en el gobierno, salvo dos de los miembros que aparecen sin afiliación a partido alguno. En la práctica, la Comisión Santer acusa un pronunciado carácter político ya que trece de sus miembros han ejercido responsabilidades ministeriales,

entre ellos, su presidente y Edith Cresson, que ocuparon el puesto de primer ministro. Con excepción de cuatro de sus miembros, todos han desempeñado mandatos electivos, trece como parlamentarios nacionales y ocho como diputados europeos. Por distintos conceptos, todos han gozado de una experiencia europea. Por lo que hace a su formación, ésta es prevalentemente económica y jurídica. Rompiendo con la tradición, la Comisión Santer innova a la hora de contar con cinco mujeres sobre un conjunto de veinte miembros, incluidos los tres que se añadieron tras la ampliación de 1995. Otro rasgo característico es la media de edad de cincuenta y dos años, el más joven tiene cuarenta y dos y el mayor sesenta y dos. Finalmente, la continuidad entre la Comisión Delors y la Comisión Santer se halla asegurada por la presencia de ocho personalidades que estuvieron en la formación precedente. Combinando su alta competencia técnica y su autoridad política, la nueva Comisión parece apta para asumir las vastas responsabilidades que tendrá que afrontar en el curso de su mandato, de 1995 a 2000. Precisaré ciertamente de toda su autoridad y su habilidad política, en particular en el ámbito de la política monetaria y, más aún, en materia de política exterior y de seguridad común, así como en materia de justicia y asuntos de interior; ámbitos en los cuales el tratado de la Unión Europea no ha hecho más que asociarle a las actividades del Consejo. En este sistema de preponderancia intergubernamental, ¿tendrá la capacidad de hacerse indispensable en razón de su competencia, su autoridad y su visión europea?

Además de su intervención en el nombramiento de los miembros de la Comisión y su papel ampliado en el proceso decisorio, el Parlamento Europeo ha agitado en febrero de 1997 la amenaza de una moción de censura con ocasión de la crisis de las «vacas locas». Frente a este problema que afecta a la salud pública y pone en entredicho la responsabilidad del gobierno británico y de los Estados miembros así como de las instituciones de la Unión, principalmente la Comisión y el Consejo, el Parlamento Europeo ha constituido una comisión de investigación en materia de encefalopatía espongiforme bovina (ESB). El informe de esta comisión de investigación ha dado lugar al establecimiento de un intenso debate y a enfrentamientos entre parlamentarios europeos y miembros de la Comisión.

Ante la constatación de un mal funcionamiento de las instituciones y de la responsabilidad de la Comisión, el Parlamento Europeo ha recibido dos propuestas: bien la moción de censura, bien una resolución que implique una estrategia de censura condicional o la amenaza de una censura diferida. En definitiva, los diputados europeos han adoptado la resolución común sobre la ESB por 422 votos a favor, 49 en contra y 48 abstenciones sobre 519 votantes y han rechazado la moción de censura por 326 en contra, 118 a favor y 15 abstenciones sobre 459 votantes (1997).

20 de febrero de 1997). Una vez más, la gran coalición ha impuesto sus puntos de vista a pesar de algunos votos disidentes y de la oposición de la mayor parte de los otros grupos políticos. Los debates han puesto de manifiesto varios aspectos que aparecían en nuestro análisis: imposibilidad de imputar la responsabilidad de las decisiones sólo a la Comisión, en tanto que ellas mismas son adoptadas por el Consejo, con mucha frecuencia en asociación con el Parlamento Europeo. Ahora bien, La moción de censura se dirige únicamente a la Comisión, la cual, en caso de adopción de la misma, está obligada a dimitir *in corpore*. Se abre así una crisis sin sancionar a los otros responsables, entre ellos los Estados miembros, los cuales, por el contrario, intervienen previamente con ocasión del nombramiento de la nueva Comisión. El efecto de la moción de censura es ambiguo pues debilita el poder comunitario en beneficio de los Estados miembros. La solución finalmente adoptada responde a la necesidad de establecer una mejor comunicación entre la Comisión y el Parlamento así como un refuerzo del control parlamentario, todo ello acompañado por una moción condicional que pende sobre aquélla como una espada de Damocles. Esta solución ha permitido al Parlamento Europeo hacer oír su voz en la gran controversia que ha agitado a los medios de comunicación y a la opinión pública, sin por ello romper la alianza natural entre dos grandes instituciones comunitarias.

2. Una gran ambición: el Euro, la moneda única

La Unión Económica y Monetaria (UEM) aparece como un objetivo fundamental de la integración económica. Es un fin de naturaleza federativa. Basado en un núcleo dinámico, corresponde a la necesidad de estabilidad monetaria, condición para el buen funcionamiento del mercado único. Pero la UEM choca con resistencias ante el reparto de las soberanías que ella implica y el refuerzo de la unión política que trae consigo. Además, está expuesta a los azares de la coyuntura económica. Así, desde 1992, la lira abandona el mecanismo de tipos de cambio, en tanto que la crisis de abril de 1993 al desestabilizar el SME obliga a ampliar de 2,25 % al 15 % los márgenes de fluctuación de las monedas en el seno del sistema. A comienzos de 1995, la caída de la peseta, así como la devaluación de la lira, del escudo portugués y de la corona sueca hacen renacer las dudas sobre la posibilidad de asegurar la convergencia de las políticas económicas y la estabilidad monetaria. Esta crisis abre el debate en torno a la moneda única aportando al mismo tiempo la prueba por reducción al absurdo de su importancia en el seno del mercado único. La depreciación de las monedas de estos países, al aumentar de forma sustancial sus exportaciones, provoca tensiones en un mercado sin fronteras.

A lo largo de 1996, el SME funcionó sin mayores perturbaciones. Además, el marco finlandés se unió al grupo de monedas de la Unión Europea que participan en el mecanismo de cambio del SME. A su vez, la lira italiana se reintegró plenamente a éste en noviembre. Con la gradual depreciación del marco alemán en los mercados de cambio europeos, todas las monedas participantes en el mecanismo de cambio entraron así en el margen de fluctuación reducido aproximadamente al 2,5 %, vigente antes de la ampliación consiguiente a la perturbación de agosto de 1993.³ Paralelamente se han ido fortaleciendo frente al marco alemán las monedas no pertenecientes al mecanismo de cambio, a saber, la libra inglesa, la corona sueca y el dracma griego. Esta tendencia general viene a comprobar la voluntad de los Estados miembros de lograr la estabilidad monetaria indispensable en la perspectiva del Euro.

No obstante, la cuestión esencial consiste en saber si los principales países motores de la integración económica y monetaria se hallan en condiciones de satisfacer las exigencias impuestas por el tratado de Maastricht. Por lo que respecta a los déficit públicos, sólo tres países, Alemania, Luxemburgo e Irlanda, respetaron el criterio del 3 % del PIB en 1995. Tres países no tienen déficit excesivo, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo. Por el contrario, la existencia de déficit excesivo persiste en los demás Estados miembros: Bélgica, Grecia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido. En consecuencia, el Consejo adoptó, a instancias de la Comisión, unas recomendaciones tendentes a poner término a las situaciones de déficit en los Estados miembros indicados. Cabe subrayar que todos los miembros continúan sus esfuerzos de reducción de los déficit presupuestarios. Así, por ejemplo, el nuevo Programa de convergencia adoptado por el gobierno de José María Aznar se propone reducir el déficit a un 1 % del PIB y la inflación a un 2,2 %. Al mismo tiempo, prevé la creación de un millón de nuevos empleos. Ésta es la prueba de la voluntad del gobierno español de participar desde el principio en el Euro. La inflación en la Unión Europea continuó disminuyendo en 1996, llegando al 2,6 % en comparación con el 3 % de 1995. Casi todos los Estados miembros lograron en 1996 un índice de inflación inferior al 4 %. Esta evolución favorable permitió flexibilizar la política monetaria en todos los Estados miembros y bajar los tipos de interés a niveles históricos.⁴

Con respecto al criterio relativo a la deuda pública, cuatro países, entre ellos Alemania, Francia, Gran Bretaña y Luxemburgo, se situaban en 1995 por debajo de la barrera del 60 % del PIB fijada para la deuda pública. A pesar de los esfuerzos, el endeudamiento público no se logró estabilizar,

3. Comisión Europea, *Informe General 1996*, n.ºs 76 y 77.

4. Comisión Europea, *Informe General 1996*, n.º 62.

pues pasó del 71,3 % en 1995 al 73,5 % del PIB en 1996. Por importante que resulte la participación del núcleo dinámico formado alrededor de Alemania y Francia, la participación del Reino Unido y de determinados países del sur tiene una significación particular en relación al equilibrio general de la Unión. Desde esta perspectiva, los fondos estructurales y en particular el FEDER y el Fondo de Cohesión desempeñan un papel central en lo que hace al futuro político de la Unión. En efecto, la distancia existente da la medida de los esfuerzos que será preciso realizar para lograr la UEM evitando al mismo tiempo una fractura entre el Norte y el Sur, que llevaría consigo el germen de una desestabilización política en el seno de la Unión Europea.

El 19 de junio de 1995, los ministros de finanzas admitieron que la fecha límite de 1997 no era realista a la vista de la situación monetaria. Esta circunstancia, sugerida por el ministro francés, fue puesta en duda por el comisario responsable, Yves Thibault de Silguy, quien se rebeló contra las libertades que algunos se tomaban con el tratado. Por otra parte, con el fin de evitar cualquier impresión negativa, el Consejo europeo de Cannes de 26 y 27 de junio de 1995 no ratificó la posición de los ministros de finanzas sino que, por el contrario, quiso reafirmar su compromiso en favor de la Unión monetaria. Por consiguiente, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo (IME) están encargados de elaborar como estaba previsto un informe a finales de 1996 sobre la situación de los Estados miembros respecto a los criterios de convergencia incluso si el paso a la tercera etapa —incluyendo los tipos de cambio fijos, la puesta en marcha del Banco Central Europeo y, más tarde, la emisión de la moneda europea— no pudiera tener lugar en 1997 y se efectúe de forma automática en 1999. De este modo, a pesar de los vaivenes monetarios, el Consejo europeo mantiene el rumbo sobre la moneda única.

Esta declaración es una forma de respuesta a la enorme preocupación de la opinión pública con relación al elevado nivel de desempleo (alrededor del 12 % de media para la Unión Europea) y el rigor de los criterios de convergencia. Pero, como así lo constata Jacques Delors, el clima no es demasiado favorable por dos razones: no se ha aprovechado el período de expansión entre 1985 y 1991 para sanear las finanzas públicas y actualmente, en un período de recesión, se pisan dos frenos, el freno presupuestario y el freno monetario. En segundo término, se ha colocado sobre los hombros de Europa la necesidad de saneamiento en lugar de decir que no es posible continuar endeudándose a cuenta de las generaciones futuras. Éste es un esfuerzo que los europeos, pertenezcan o no a la Unión, habrían debido de todas formas realizar.⁵

5. Entrevista aparecida en *Le Nouvel Observateur* del 20 de marzo de 1997, bajo el título: «Europe: comment retrouver la foi».

En noviembre de 1996, la Comisión adoptó un informe sobre la convergencia y una recomendación. Por lo que se refiere a la convergencia, la Comisión señaló importantes avances: en diez Estados miembros la inflación era inferior al valor de referencia del 2,6 % y en once Estados miembros el tipo de interés a diez años era inferior al valor de referencia del 8,7 %. Por otra parte, no se habían registrado tensiones recientes en el SME. Pero la reducción de los déficit y de la deuda pública todavía no era suficiente y, por lo demás, seguían siendo necesarias adaptaciones adicionales de las legislaciones nacionales relativas a los bancos centrales en un determinado número de casos. Teniendo en cuenta este informe, así como el del Instituto Monetario Europeo y el dictamen del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 adoptó la decisión confirmando que no existía una mayoría de Estados miembros que reuniera las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única en 1997. Al mismo tiempo, afirmó su voluntad de respetar el plazo de 1999 y acordó proceder a la selección de los Estados miembros según los criterios de convergencia en cuanto le fuera posible en 1998.

El Consejo de ministros de finanzas del 5 de abril de 1997 adoptó, en consecuencia, el calendario del Euro. De acuerdo con éste a principios de 1998 —bajo presidencia británica— se tomaría la decisión relativa a la lista de los países que participarán en el lanzamiento de la moneda única desde el 1 de enero de 1999. La lista incluiría a los países que fueran capaces de satisfacer los criterios de convergencia o que estén cerca y acusen tendencias favorables para ser incluidos en el primer grupo. La decisión del Consejo Europeo basada en los informes económicos habrá de ser, sin embargo, de carácter político. El Consejo Europeo de Dublín aprobó la existencia de un acuerdo político en lo que se refiere al conjunto de los elementos necesarios para la puesta en marcha de la moneda única: el pacto de estabilidad y el crecimiento destinado a garantizar el respeto de la disciplina presupuestaria; el marco jurídico del Euro y la estructura del nuevo mecanismo de cambio para los Estados miembros que no participen en la zona euro.

Además, el Consejo Europeo de Dublín adoptó la «Declaración de Dublín sobre el empleo», afirmando que la baja inflación, el saneamiento presupuestario, los tipos de interés menos elevados, la recuperación de la confianza y la mayor rentabilidad de las inversiones constituirían unos factores susceptibles de crear condiciones propicias a un crecimiento mayor y al desarrollo del empleo. Tanto el pacto de estabilidad y crecimiento como la resolución sobre el empleo propuesta por el nuevo gobierno socialista francés fueron adoptados por el Consejo Europeo de Ámsterdam el 16 de junio de 1997.

Sin embargo, el interrogante en lo que respecta a los países que formarán parte de la primera oleada persiste. En cuanto a la participación del Reino

Unido, muchos son los que estiman que no tardará en unirse al pelotón de cabeza unos meses más tarde, ya que la *City* no puede quedarse al margen sin correr el riesgo de verse reemplazada por Frankfurt, París u otras plazas financieras. A pesar de varios signos positivos, el primer ministro británico Tony Blair no ha tomado una posición clara frente a la oposición de la opinión pública (58 % en contra y 29 % a favor). Al aplazar la participación inmediata, dejó la puerta abierta, hallándose preso en la tenaza formada por la opinión pública y los círculos económicos y financieros.

Sumándose a los aspectos a los que ya se ha pasado revista, entre ellos el reparto de soberanía y su ejercicio en común, la instauración de la moneda única se inscribe en el proceso bien conocido de *engranaje* o de *spill over*. En efecto, si bien interviene en la formación del mercado único, también desencadena a su vez una serie de efectos acumulativos de los cuales uno de los más importantes es la necesidad de una coordinación estrecha de las macropolíticas en el marco de la Unión económica. De acuerdo con el tratado de Maastricht, esta función se confía al Consejo Europeo, que tiene la responsabilidad de definir cada año las grandes orientaciones del desarrollo económico y social. Así, cumple las funciones de un gobierno económico europeo. Y al hablar de gobierno económico se está dando un paso significativo hacia la unión política. De hecho, la política monetaria no puede estar aislada del contexto económico y verse sustraída de la orientación general que surge de los grandes objetivos y de las orientaciones políticas cuya responsabilidad principal incumbe al Consejo Europeo.

La moneda única presenta un gran componente efectivo en el seno de la opinión pública. El símbolo cotidiano de la identidad europea sustituye al de la identidad nacional. Desde el principio, el Euro no deja de dividir a los actores políticos y económicos: así, el abandono del *deutsche mark* no concita ya la aprobación general de la clase política y hace inclinarse a la opinión en contra del euro. Sin embargo, es interesante observar la evolución positiva debida en particular a la resolución de los gobiernos, a su voluntad de convergencia y —en el caso alemán— al compromiso del canciller Kohl y al apoyo progresivo de la casi totalidad de la clase política. En la Unión, no obstante, a pesar de la oposición que se pone de manifiesto en el Reino Unido, en Dinamarca y en los tres nuevos Estados miembros (Austria, Suecia y Finlandia), la opinión pública se halla mayoritariamente a favor del Euro en la Unión Europea, con un 53 % a favor y un 33 % en contra.⁶ Resulta importante resaltar que, según las encuestas públicas, en Alemania el margen entre los anti y pro Euro tiende a reducirse a lo largo de 1997. A pesar de la persistencia de una oposición, en particular en las esferas populares menos educadas, el 90 % de los encuestados estima que no caben dudas sobre el advenimiento del Euro.

6. *Eurobarómetro*, n.º 45, 1996, p. 45.

Lanzando la sombra de la duda sobre las fechas límite previstas sobre la moneda única, la turbulencia monetaria de septiembre de 1995 incitó al canciller Kohl a reafirmar el objetivo y las reglas del tratado, insistiendo al mismo tiempo sobre el acompañamiento necesario de la moneda única que constituye la unión política. Según él, aquella exige la presencia de un tejado político. De ahí la importancia de la participación de Francia, pero también de otros grandes países, entre ellos España, en la puesta en práctica de la moneda única. Todos ellos son signos que dan fe del papel que desempeñan el objetivo de la moneda única y el núcleo dinámico, los cuales tienden a vincular a partir de ahora los progresos realizados en la integración económica y en la unión política. De este modo una nueva etapa de negociación por sinergias se anuncia de cara al futuro.

En cualquier caso, el proceso de engranaje desencadenado a partir del mercado único va a verse acelerado tras la llegada de la moneda única, que proporcionará un giro al sector bancario en Europa. Incluso los bancos europeos más grandes, que dominaban su mercado nacional, serán, con la irrupción del Euro, tan sólo un actor más entre otros dentro del gran mercado europeo. Desde ahora, sus estrategias se adaptan a esta perspectiva y emprenden esfuerzos de racionalización, al tiempo que buscan socios en otros países. De ello se deriva una vasta ola de concentraciones, fusiones y readaptaciones. De este modo, sociedades financieras y bancos se hallan comprometidos en un proceso dinámico que, a su vez, aporta un apoyo al Euro, al apostar por la moneda única. Se trata de un ejemplo más del movimiento de *spill over* o engranaje amplificado por el efecto de desbordamiento.

2.1. EL NÚCLEO FEDERADOR

En el estudio de una treintena de casos de integración y de desintegración, K. W. Deustch concluye que cada vez que un proceso de reagrupación de Estados ha conducido a una unión duradera al ejemplo de Estados Unidos o Suiza, esta unión se ha edificado en torno a un núcleo dinámico federador. La distinción entre una Europa de la geografía, una Europa de las libertades —que simboliza el Consejo de Europa— y una Europa de la voluntad —que encarna la Comunidad Europea—, ilustra bien la situación de la posguerra. Todavía hoy, la Unión Europea forma el núcleo dinámico, es decir, la Europa de la voluntad. A su vez, la Unión Europea está animada y arrastrada por un núcleo federador formado alrededor del binomio franco-alemán, del resto de los países fundadores y de los países más comprometidos como España.

El acuerdo de Schengen recurre a un método similar, aunque menos comunitario. Firmado en 1985 por cinco de los países fundadores de la

Comunidad y acompañado seguidamente por su Convenio de aplicación de 1990, el Acuerdo constituye un caso ejemplar de la marcha seguida por la integración gradual bajo el impulso de un núcleo federador. Italia se adhiere a él en 1990, seguida de España y Portugal en 1991, más tarde Grecia en 1992 y Austria lo hará en 1995. Una vez concluido el período inicial de aplicación de tres meses, el espacio Schengen, libre de cualquier control en las fronteras, entró en vigor el 1 de julio de 1995 entre siete de los miembros del Convenio, con la excepción de Italia y Grecia. No obstante, Francia recurrió a la cláusula de salvaguardia por un período de seis meses, teniendo que reforzar, incluso, los controles en las fronteras a raíz de atentados terroristas. La realización de un espacio político, complemento del espacio económico, es rica en enseñanzas tanto por las dificultades de su aplicación como por su potencial y su fuerza de arrastre. El espacio Schengen comprende el núcleo federador al que contemplan la posibilidad de adherirse Dinamarca, Suecia y Finlandia, además de que Noruega e Islandia pudieran estar asociados. En tanto Gran Bretaña e Irlanda permanecen al margen, otros países como Polonia gozan de un estatuto especial respecto al grupo Schengen. El Acuerdo Schengen que se inserta en la Unión Europea produce así un efecto de engranaje más allá de sus límites. Anticipa de manera pragmática las futuras ampliaciones de la Unión Europea, pero plantea el problema de la integración de distintos convenios en la propia Unión y de la formación de un grupo de países deseosos de ir más lejos y más deprisa en la vía de una federación europea.

3. La Unión Europea «a quince»

La adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, que se convirtieron en Estados miembros en enero de 1995, sin llegar a resultar problemática, ha dado no obstante lugar a adaptaciones. Sus ratificaciones, realizadas por referéndum, confirman la voluntad popular de participar en la Unión, así como, por segunda vez, se produjo un rechazo en Noruega.⁷

Si bien los ajustes económicos e institucionales han sido logrados sin mayor inconveniente, la incorporación de nuevos miembros podrá plantear problemas en el futuro por lo que respecta a la política exterior y de seguridad común en razón de su estatuto de neutralidad. Ésta es una cuestión más que debería inscribirse en el orden del día de la revisión de los tratados.

7. Los resultados de los referenda han sido los siguientes: Austria, 12 de junio de 1994, 66,4 de síes con una participación del 81 %; Finlandia, 16 de octubre de 1994, 57 % de síes con una participación del 74 %; Suecia, 13 de noviembre de 1994, 55,2 % de síes con una participación del 82,4 %. En Noruega el «no» ganó los días 27 y 28 de noviembre con un 52,2 % sobre una participación del 88,8 %, en comparación con el 53,5 % de noes en 1972.

Desde el momento de su verificación, estas nuevas adhesiones han tenido el siguiente impacto sobre las instituciones de la Unión. El Parlamento Europeo ha aumentado en 59 miembros y cuenta desde entonces con 626 diputados. Si admitimos que un parlamento no es ya funcional por encima de aproximadamente 650 miembros, una reducción de su número deberá imponerse cuando se produzcan nuevas ampliaciones. Los parlamentos nacionales han designado, respectivamente, 22 diputados suecos, 21 austríacos y 16 finlandeses. Estos nuevos diputados se han repartido entre los grupos políticos de la siguiente manera: 23 del PSE, entre los cuales se cuentan 11 socialdemócratas suecos, 16 del PPE, de los cuales 6 austríacos y 6 suecos, el ELDR se ha visto incrementado por 10 diputados, de los cuales 6 son finlandeses. A este núcleo proeuropeo han de añadirse 4 no inscritos (NI), austríacos anti-Unión, 3 Verdes y 2 de la Izquierda Unitaria. Los nuevos parlamentarios no modifican el equilibrio de la gran coalición en el seno del Parlamento Europeo, reforzando, no obstante, el grupo liberal.

En febrero de 1997, los parlamentarios europeos se repartían de la manera siguiente:

— Grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE)	214
— Grupo del Partido Popular Europeo (PPE)	181
— Grupo de Unión por Europa	56
— Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR)	43
— Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	33
— Grupo de Los Verdes (LV)	28
— Grupo de Coalición Radical Europea (ARE)	20
— Grupo de Independientes por la Europa de las Naciones (I-EDN)	18
— No Inscritos (NI) ⁸	33

Por lo que se refiere al número de miembros de la Comisión, éste pasa de 17 a 20, desde la entrada en funciones de la Comisión Santer. Este incremento permite presagiar problemas a partir de las nuevas adhesiones. Varias propuestas han sido ya avanzadas con el fin de asegurar el buen funcionamiento del colegio ejecutivo. En cualquier caso, los Estados miembros y sus administraciones, los agentes económicos y sociales, incluso la opinión pública, deben habituarse previamente a la idea de que se trata de una institución comunitaria, autónoma, con vocación de re-

8. Compuesto por Alianza Nazionale (I) 10, el Front National (F) 11, Freiheitliche Partei (A) 6, VLBlok (B) 2, FN (B) 1, DUP Democratic Unionist Party (Irlanda del Norte) 1, MSI (Y) 1 y Forza Italia (Y) 1.

presentar el interés común. Sus miembros son personalidades independientes, como lo ha ilustrado recientemente la oposición entre el ministro francés de finanzas y un miembro, también francés, de la Comisión. Admitida dicha situación previa, resulta posible contemplar distintas fórmulas. Algunos sugieren que no haya más de un miembro por país. Pero sus críticos replican que con esta solución se correría el riesgo, a raíz de la entrada de pequeños países, de debilitar la autoridad y la competencia de la Comisión.

Otros proponen una solución más radical: reducir el número de miembros a diez o doce —como así lo ha hecho Émile Noël, antiguo secretario general de la Comisión Europea—⁹ a imitación del Grupo Andino, cuya Junta, institución equivalente a la Comisión, no tiene más que tres miembros en tanto el Grupo cuenta con cinco Estados miembros. Suponiendo que los cinco grandes dispusieran de un puesto, ¿cómo repartir el resto? La fórmula en vigor en el Tribunal de Justicia para los abogados generales podría ofrecer una solución: comisarios adjuntos ciudadanos de otros países miembros estarían llamados a ejercer como comisarios para períodos de dos años y medio siguiendo un sistema rotativo. Los doce comisarios constituirían una especie de «gabinete ministerial» o una Comisión restringida. Cualquier otra solución parecida presupone un grado de confianza mutua y de autonomía efectiva de la Comisión.

En el Consejo de quince ministros, la nueva mayoría cualificada es de 62 votos sobre 87 (Suecia y Austria 4, Finlandia 3) cuando las decisiones son adoptadas a propuesta de la Comisión. Si las decisiones son adoptadas sin propuesta de la Comisión, la mayoría cualificada de 62 exige la aprobación de diez Estados miembros. Los proyectos de revisión prevén la extensión del voto por mayoría cualificada que, además, se impone en previsión de futuras ampliaciones. El buen funcionamiento de la Unión exige pagar ese precio. Por otra parte, la experiencia del recurso a la mayoría cualificada demuestra que en la práctica, incluso cuando se obtiene una mayoría, los ministros prefieren adoptar las decisiones por unanimidad, de manera a evitar que un Estado miembro que tenga un interés importante en juego sea colocado en minoría.

Otro problema deberá plantearse cuando se produzcan las próximas adhesiones de los pequeños y medianos Estados como Chipre,¹⁰ las repúblicas bálticas y los países de Europa central y oriental. La previsión del posible predominio de pequeños y medianos Estados no deja de inquietar a los grandes. De ahí la propuesta de reequilibrio con el fin de

9. É. Noël, «La Commission européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996», en *L'Union Européenne à la lumière du fédéralisme*.

10. Desde su llegada al poder en 1997, el nuevo gobierno laborista de Malta ha decidido retirar su candidatura.

tener más en cuenta el peso democrático, económico y político de los Estados miembros. La propuesta de la doble mayoría pone de manifiesto esta preocupación. No obstante, desde el momento en que el Consejo cumple funciones legislativas en cooperación o en codecisión con el Parlamento Europeo es dado preguntarse si, en dichos casos, el Parlamento Europeo no refleja ya esta dimensión al tener en cuenta, en buena medida, el criterio demográfico. Frente a la representación popular el Consejo se aproxima, por lo que a sus funciones legislativas se refiere, al Consejo de los Estados suizo, al Senado estadounidense o a la Cámara alta alemana, el *Bundesrat*.

Hoy, en la Unión «a quince», el Parlamento Europeo con sus 626 miembros representa a una población de 370 millones de europeos. Tras las nuevas adhesiones, las circunscripciones llegarán a ser cada vez más amplias, incrementando así la distancia entre los ciudadanos y las instituciones de la Unión Europea. Por otra parte, desde ahora se hace sentir la necesidad de representación en diversos niveles. Las regiones, las ciudades y los ayuntamientos tratan de hacer oír su voz. A este respecto, el Comité de las regiones cuya legitimidad democrática reposa en la presencia de numerosos representantes de las regiones y las metrópolis, goza de un potencial prometedor. Aún es preciso que pueda reafirmarse y que, en lugar de enredarse en cuestiones técnicas de detalle, aporte algo de luz sobre las principales dimensiones que representan sus miembros. El dictamen reciente sobre la subsidiariedad constituye un ejemplo de la enriquecedora contribución a una reflexión a más largo plazo, fundada en la propia experiencia de los representantes directamente concernidos. Se trata ésta de una prometedora vía que el Comité de las regiones debería explorar con mayor profundidad en un momento como el presente en que la Unión precisa abrirse a los ciudadanos.

4. Una ardua prueba: la tragedia inacabada de la ex Yugoslavia

La guerra en la ex Yugoslavia constituye una dura prueba por la violencia de la brecha que separa a la Unión Europea y al mundo occidental de ciertos países ex comunistas. Ha sido precisa esta demostración extrema para que a través de las brumas de los medios de comunicación y las percepciones deformadas por los prejuicios y las ideas preconcebidas aparezcan las verdaderas claves de esta guerra fratricida. En verdad, los principales factores estaban ya presentes desde los inicios del proceso de desintegración que desembocó en el estallido violento de Yugoslavia. Las grandes líneas y las ideas-fuerza estaban inscritas en los hechos y, a veces, en el discurso. Se hacía preciso, no obstante, llevar a cabo una lectura a la luz de la historia y de cincuenta años de comunismo.

La represión que iba unida a una ideología comunista y exclusiva favoreció la explosión de nacionalismos extremos. Percibidos como un antídoto contra el comunismo, los movimientos nacionalistas gozaron del favor de Occidente. La ignorancia de la situación real y de las auténticas motivaciones agravó el conflicto que, siguiendo el análisis de Freud, ha liberado pulsiones salvajes y destructivas. El reconocimiento de Estados independientes sin garantías eficaces para las comunidades nacionales minoritarias exacerbó la guerra, en particular en Bosnia, e incitó a la carrera de armamentos y a la reconquista. Este estado de guerra y de tensión prosperó al abrigo de divisiones dentro del Grupo de contacto,¹¹ pero también de divergencias entre los occidentales y, lo que es peor, entre los miembros de la Unión Europea. En cuanto al desencuentro entre los occidentales, el embajador José Cutileiro no deja de insistir en el hecho de que el Plan de paz del cual fue autor en 1992 fue rechazado por el presidente Izetbegovic apoyado por Estados Unidos.¹²

Tres acontecimientos significativos marcaron el período que va de 1992 a 1996. El cambio de actitud del presidente Milosevic respecto a los serbios de Bosnia desde el instante en que no pudo obtener su adhesión al plan de paz del Grupo de contacto que preveía el reparto del territorio por el que el 51 % correspondía a la Federación croato-musulmana y el 49 % a la República Srpska. Desde entonces, su objetivo prioritario va a ser el levantamiento del embargo contra la nueva Yugoslavia que condiciona su permanencia en el poder. Este embargo, que ha dejado exangüe al pueblo, constituye una dura condena colectiva la cual, además, no ha afectado a los responsables sino que ha proporcionado felicidad a los traficantes. De este modo, dicha sanción se emparenta con la noción de culpabilidad colectiva de un pueblo, ampliamente propagada además por los medios de comunicación que hablan de serbios, croatas, musulmanes, en lugar de referirse a los actores y los responsables. Lo cierto es que la suspensión del apoyo a los serbios de Bosnia ha contribuido a hacer decaer esta actitud.

El segundo acontecimiento es la entrada con fuerza en el escenario de los Estados Unidos, hecho que confirma su opción por una estrategia realista (*Realpolitik*) a expensas de los principios proclamados. Conducida de forma discreta desde hacía algún tiempo bajo la presión de la opinión pública y del Congreso de mayoría republicana, la política de ayuda a Croacia y a Bosnia, ignorando el embargo sobre las armas, tenía la ventaja de satisfacer a quienes preconizaban la intervención aérea y el alzamiento del embargo. Pero, al mismo tiempo, el relanzamiento enérgico de las negociaciones de paz colocaba al presidente Clinton al abrigo de los ataques de la oposición favoreciendo al mismo tiempo sus objetivos electora-

11. Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania y Rusia.

12. Véase su artículo «Pre-War Bosnia», *The Economist*, 7 de diciembre de 1995.

les. Dos acontecimientos desencadenaron la doble intervención de Estados Unidos. La acción emprendida por el presidente Chirac tras la caída de las dos zonas de seguridad de la ONU, Srebrenica y Zepa, y de la humillante exhibición por parte de las fuerzas armadas serbias de los rehenes franceses y británicos, acción que terminó con la creación de una Fuerza de reacción rápida franco-británica. Esta iniciativa, unida a la cita de las presidenciales, incitaron al presidente Clinton a salir de las sombras y a asumir el liderazgo de Occidente y de la ONU. Después de haberse opuesto a los planes de paz europeos de cantonalización, de división en provincias en nombre de criterios multinacionales, los Estados Unidos aceptaron de forma repentina una fórmula de cuasi reparto de Bosnia-Herzegovina.¹³

La matanza del mercado de Sarajevo desencadenó bombardeos masivos de las posiciones serbias alrededor de las zonas protegidas. Estos ataques programados no esperaron a los resultados de la investigación de los expertos franceses y británicos que deberían más tarde poner en duda la responsabilidad de las fuerzas serbias. Dicha intervención aérea pone de manifiesto la preocupación de Estados Unidos por establecer, si es preciso por la fuerza, el equilibrio entre los ejércitos involucrados en el conflicto y a imponer la paz fundada en el «balance de poderes», concepción clásica con la cual Europa ha se ha conformado frecuentemente en el pasado. Tal estrategia fue inaugurada en febrero de 1994 con la creación, bajo la presión americana, de una Federación croato-musulmana y su inserción en una Confederación con Croacia. Así, la alianza coyuntural contra los serbios de Bosnia se colocaba bajo la protección de Croacia, permitiendo evitar, llegado el caso, la creación de un Estado musulmán independiente, viejo sueño del presidente Izetbegovic descrito en su Declaración islámica de 1970.

En esta estrategia americana se inscribe el apoyo aportado, con la ayuda de Alemania e, infringiendo el embargo de la ONU a la puesta en marcha, de un poderoso ejército croata concebido como contrapeso a la potencia de Serbia y tendente a asegurar un mejor equilibrio entre los dos principales actores clave. Además este retorno con fuerza de los Estados Unidos se orienta a privilegiar a la OTAN en perjuicio de la ONU, corriendo al mismo tiempo el riesgo de marginalizar a Rusia. Sin embargo, resulta evidente que la paz en los Balcanes no puede verse asegurada de forma duradera sin una participación activa de Rusia, miembro del Grupo de Contacto. Esta situación pone de relieve la potencia dominante de América y la impotencia de la Unión Europea. Por un lado, la única superpotencia dotada de un centro de decisión y, por otro, la Unión Europea incapaz de definir y conducir una política exterior y de seguridad común.

13. Los Planes de paz sucesivos: Carrington-Cutcliffe de 1992, Vance-Owen y Stotelberg-Owen de 1992-1993, Grupo de Contacto de 1994.

La estrategia de Estados Unidos tal y como se perfila a la luz del día no deja de comportar varios riesgos. En efecto, el apoyarse sobre Croacia en la ex Yugoslavia puede conllevar graves consecuencias. Al pasar por encima de las decisiones del Consejo de seguridad sostiene el gobierno autoritario de Croacia y parece aportar el aval americano a una depuración silenciosa pero sistemática. La discriminación secreta, pero eficaz, contra los serbios de Croacia practicada tras la proclamación de la independencia del Estado croata desemboca en la depuración colectiva cuyo primer «test» será la reconquista de la Eslavonia occidental en mayo de 1995.

En esta línea política tendente a crear un Estado-nación homogéneo se termina a primeros de agosto de 1995 la reconquista de la Krajina por parte del ejército croata.¹⁴ Según un portavoz de Zagreb, «la Krajina ya no existe». A su vez, Zarko Puhovski, profesor de la Universidad de Zagreb y vicepresidente de Helsinki Watch, califica esta operación de «brillante depuración étnica».¹⁵ Tras la huida de aproximadamente 150.000 serbios establecidos en la Krajina desde hace más de 400 años, las exacciones y destrucciones contribuyen a crear de hecho una situación de no retorno. Este tercer acontecimiento plantea cuestiones de fondo: en nombre de la Realpolitik y del equilibrio militar, se va a justificar, incluso legitimar, la depuración étnica. De los 600.000 serbios en Croacia, no quedaban ya más que 130.000 en 1995. Habiendo condenado con dureza y con razones las depuraciones y exacciones practicadas por los serbios, ¿los Estados Unidos tienen derecho a no condenar todas las depuraciones sean quienes fueren los causantes? ¿Es posible, en nombre de la Realpolitik, renunciar a la defensa de los valores de Occidente y los propios fundamentos de una Unión Europea multicultural, multiconfesional y multinacional? Al optar por la Realpolitik, despreciando valores fundamentales, los Estados Unidos se colocan frecuentemente en contradicción con ellos mismos y provocan *clivages* entre ellos y sus aliados europeos, así como entre éstos mismos. El conflicto yugoslavo constituye una temible prueba para Occidente y en particular para la Unión Europea. Ataque frontal contra los valores y los principios del federalismo que constituyen el corazón y la sustancia de esta obra, este conflicto con prolongaciones perversas es una espada de Damocles que amenaza el porvenir del federalismo europeo. Esta grave crisis en el seno de Europa ha puesto de manifiesto los *clivages* y las contradicciones entre los principales actores europeos e internacionales, sus ambivalencias y sus duplicidades, así como la transformación de sus respectivos papeles en función de sus estrategias, de sus capacidades y de sus condicionamientos nacionales. Varios ejemplos permiten ilustrar esta observación.

La decisión unilateral de Alemania de reconocer a Croacia en diciem-

14. Paradójicamente, Serbia, con más del 30 % de otras nacionalidades, es (en compañía de Macedonia) el único Estado que continúa siendo multinacional.

15. «Cleaning Krajina», *War Report*, julio/agosto de 1995.

bre de 1991, sin condiciones y contra la opinión de la Comisión Badinter, ha generado una alerta contra el peligro del despertar de ambiciones geopolíticas que parecían estar abandonadas desde hacía mucho tiempo. Esta decisión, adoptada en divergencia con la opinión de la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea, ha quebrantado la unión del eje franco-alemán, constituyendo al mismo tiempo un serio obstáculo para la puesta en marcha de una política exterior y de seguridad común. Igualmente, esta prueba ha hecho tangible la prioridad que Francia concede al mantenimiento de dicho eje y la de todos los miembros al futuro de la Unión Europea. Cualesquiera que sean las críticas, justificadas o no, que pudieran dirigirse respecto del papel de la Comunidad Europea, más tarde de la Unión Europea, en la crisis yugoslava, resulta inevitable constatar lo siguiente: las consecuencias de esta crisis habrían podido ser todavía más graves para la paz en Europa si la Unión Europea no hubiese existido.

Aunque la descoordinación de las potencias exteriores no sea la causa principal de la guerra yugoslava, ésta ha contribuido de manera notable a exasperar los conflictos interiores existentes. ¿No fue rechazado en última instancia el plan Carrington-Cutileiro por el presidente Itzebegovic, tentado por signos prometedores provenientes del otro lado del Atlántico? Desde entonces, varios planes de paz se suceden sin poder imponerse, pero haciendo aparecer cambios en las constelaciones de fuerzas exteriores. El Plan Vance-Owen, seguido por el Plan Stotelberg-Owen, si bien evidenciando la lentitud del aprendizaje de sus principales autores, llevan ambos la doble marca de la ONU y de la Unión Europea. Su adopción se topa con la política ambigua y fluctuante de Estados Unidos, así como a las reticencias de los partidos y el rechazo de los serbios de Bosnia. De forma gradual, se demostrará que nada importante podrá ser realizado sin la intervención de Estados Unidos, que mantienen el monopolio de superpotencia. Desde la Unión Europea, inicialmente única responsable frente a esta crisis europea, se producirá un deslizamiento hacia la doble responsabilidad Unión Europea-ONU antes de que la responsabilidad principal sea devuelta al Grupo de Contacto compuesto por cinco potencias, a saber, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, Alemania y Rusia. Esta evolución de los roles desempeñados por los principales actores exteriores confirma el papel creciente de Estados Unidos, el papel fluctuante de la Unión Europea y de la ONU, así como el papel marginal de Rusia. Tras haber promovido la creación de la Federación croato-musulmana, los Estados Unidos imponen el acuerdo de paz de Dayton que fue firmado en París a comienzos de diciembre de 1995. La FORPRONU se verá reemplazada por la IFOR, de manera que la OTAN, bajo la tutela de Estados Unidos toma el relevo de las Naciones Unidas para un período inicial prolongado, a su vez, por un año más. De este modo, se verifica la

potencia de Estados Unidos frente a la impotencia de la Unión Europea, de la ONU y de Rusia.

El acuerdo de Dayton ha impuesto la paz en Bosnia sobre la base de dos entidades, la Federación croato-musulmana y la República Srpska. ¿En qué se diferencia del Plan Carrington-Cutileiro? Los tres cantones previstos por éste son sustituidos por dos entidades, pero *de facto*, consagra la división en tres partes, puesto que la Federación carece de existencia real. El conflicto en Mostar no es más que uno de los signos de la desunión en el seno de la Federación croato-musulmana. A pesar de las presiones norteamericanas, el riesgo de un reparto no ha sido por completo alejado. En efecto, si bien Serbia ha dado prioridad a su reconstrucción, la Croacia de Tudjman no parece haber renunciado a sus pretensiones en Bosnia. Al apoyo proporcionado a los croatas de Bosnia se han añadido signos de una integración progresiva: los croatas de Bosnia han tomado parte en el voto en las últimas elecciones legislativas y presidenciales en Croacia y la Herzegovina utiliza la moneda croata (kuna), en tanto que en la entidad musulmana circula el dinar bosnio. Por otra parte, a pesar de la moderación observada por Serbia, la República Srpska busca cómo establecer lazos confederales con Serbia de acuerdo con las condiciones previstas en el acuerdo de Dayton. Esta aproximación no impide que se verifique una tensión interior entre los dos polos de poder, Pale y Banja Luka. El primero de ellos dominado por Karadjic, para quien la demanda por parte del Tribunal Internacional constituye un gran obstáculo; el segundo, más pragmático y más abierto a la negociación con los croatas y los musulmanes y a la cooperación con Belgrado. Por encima de algunas diferencias, la tendencia al reparto persiste, preparando el terreno a un Estado musulmán, resultado temido por unos y esperado por otros. Desde el punto de vista de la Unión Europea y de los países europeos ello constituiría un hecho nuevo de consecuencias imprevisibles, una potencial cabeza de puente de los islamistas en Europa.

Ciertos signos alarmantes persisten: la separación estanca, por el momento, entre las tres partes, los obstáculos a la libre circulación y al retorno de los refugiados provocados por la aplicación del acuerdo de Dayton, en especial por la reunión de Sarajevo bajo la autoridad bosnia que ha suscitado el éxodo de sus habitantes serbios. De este modo, en lugar de incitar al restablecimiento de la cohabitación, el acuerdo de Dayton ha provocado, al menos al comienzo, nuevas concentraciones homogéneas como consecuencia del desplazamiento de poblaciones debidas al temor a venganzas y a la falta de garantías de protección efectivas. A diferencia del acuerdo de Dayton, el Plan Carrington-Cutileiro se situaba en un período de paz, aunque ya bajo la amenaza de un conflicto que estaba preparado por la formación de tres partidos nacionalistas y por la constitución de un Estado independiente de Bosnia-Herzegovina contra la

voluntad de los serbios de Bosnia que representan un tercio de la población. A pesar de estos signos amenazadores, dicho plan presentaba la ventaja de intervenir con carácter previo a la guerra. Por el contrario, el acuerdo de Dayton ha estado hipotecado por la guerra, las exacciones y las depuraciones que le han precedido.

¿Cuáles son algunos de los principales factores que van a condicionar no sólo una paz militar sino también una solución política y económica duradera? En lugar de tratar de establecer un equilibrio armando a los musulmanes de acuerdo con la propuesta norteamericana, la Unión Europea, apoyada por Rusia, opta por la reducción del nivel de armamentos. Esta última opción parece ver aumentar sus probabilidades desde que en Estados Unidos han comenzado a preguntarse por las entregas de armas y a inquietarse por el papel de Irán en Bosnia. El reemplazo, por la vía democrática si ello fuera posible, de los dirigentes extremistas por representantes moderados constituye una prioridad. La llegada al poder de nuevas generaciones de dirigentes responde a las aspiraciones de unas mayorías populares cansadas de la guerra y la violencia y deseosas de retomar la vida normal. Las garantías y el control eficaz de unas elecciones libres, del pluralismo de partidos y de unos medios de comunicación ampliamente dominados por los gobiernos de las tres entidades constituyen condiciones necesarias para el regreso a la normalidad.

Las elecciones en Bosnia en 1996 no han venido sino a confirmar la fuerza de los tres partidos nacionalistas. Por el contrario, las elecciones en la República Srpska en otoño de 1997 han traído a la luz el *clivage* existente entre los nacionalistas de la línea dura (Pale) y los moderados (Banja Luka), constituyendo un hecho nuevo la fuerza electoral de la Coalición para la Unidad de Bosnia-Herzegovina que obtiene 16 escaños sobre 83 (20 %).¹⁶ La nueva asamblea parlamentaria surgida de las elecciones ha aprobado la constitución de un gobierno dirigido por Milorad Dodik. Apoyándose sobre una coalición de tendencia más bien moderada, el nuevo primer ministro se ha comprometido a cooperar en la puesta en práctica del acuerdo de Dayton, lo que le ha valido el apoyo por parte de la Unión Europea.

Sin embargo, ningún progreso será posible sin la reconstrucción de las infraestructuras de comunicación y de producción y, por encima de todo, la reanimación de la *sociedad civil* ahogada por el ejército y el régimen de guerra. La reconstrucción implica la apertura de las fronteras tanto en el interior como hacia el exterior y la recomposición de un espacio socio-

16. Reparto de los 83 escaños de la República Srpska: El Partido Demócrata Serbio (Karadžić/Krajšnik), 24 y el Partido Radical Serbio (tendencia Seselj), 15, es decir, 39 escaños contra los 16 de la Coalición por la Unidad de Bosnia-Herzegovina, los 15 del Reagrupamiento Nacional Serbio (Biljana Plavšić), los 9 del Partido Socialista de la República Srpska y el escaño obtenido, respectivamente, por los dos partidos social-demócratas, en total, 44 escaños.

económico que responda más a las exigencias de economía e interdependencia que a los imperativos nacionalistas.

La reemergencia de la sociedad civil es tributaria del pluralismo de los factores de socialización política. Presupone la desaparición de los monopolios de formación e información. A la vista del papel de información unidimensional, incluso de desinformación o de presión asumida por los medios de comunicación en las democracias occidentales durante el conflicto yugoslavo, se puede medir la influencia devastadora de los medios sometidos al control de los gobiernos en los regímenes nacional-autoritarios inmersos en los conflictos de la ex Yugoslavia. Asimismo decisivo, pero todavía en mayor medida fundamental, es el papel de la educación en la formación de las jóvenes generaciones. En efecto, la educación, instrumento de poder en estos regímenes, tiene por objeto exaltar el sentimiento nacionalista con el fin de perpetuar el apoyo a la clase dirigente. En este contexto, la enseñanza de la historia y la manipulación de la memoria de los pueblos ocupan un lugar de preferencia. De ahí la urgencia de una nueva lectura de la historia de los pueblos yugoslavos y de una revisión de los manuales de historia en el contexto de una visión europea y mundial.

Los obstáculos a la paz, a la reconstrucción de un espacio abierto son mantenidos por quienes se benefician de la guerra, pero los obstáculos más resistentes se alzan en las mentalidades y en los comportamientos. Es el rechazo al otro. Así, el reconocimiento de la persona del otro y los valores que de ello se derivan como la tolerancia, la cohabitación y la participación en una obra común constituyen los fundamentos del futuro compartido de los europeos. ¿Quién habría predicho, tras el fin de la segunda guerra mundial, la unión de Francia y Alemania y su papel de motor de la Unión Europea? Si este ejemplo permite esperar algo, no vacuna por sí mismo contra el peligro de contaminación a través del virus nacionalista. De ahí la vital dimensión que supone para la Unión Europea el *test* de la crisis yugoslava, al igual que la guerra en Chechenia para Rusia, y la amenaza que ambos conflictos hacen pesar sobre Europa.

La paz restablecida por el acuerdo de Dayton, la reconstrucción de la economía y del tejido social, pero sobre todo la construcción de la democracia y de la educación europea, son tareas que apelan al compromiso de la Unión. En efecto, estos pueblos de la Europa del sudeste no tienen futuro más que bajo una forma de integración regional en estrecha asociación con la Unión Europea. Éste es el sentido de la iniciativa comunitaria inspirada por Francia, así como de la iniciativa norteamericana que la Comisión Económica para Europa (CEE/ONU) se ha encargado de elaborar.

A comienzos de 1998, varios signos portadores de esperanza han hecho su aparición: la decisión del presidente Clinton de 18 de diciembre de 1997

anunciando el mantenimiento de tropas norteamericanas en Bosnia más allá de junio de 1998; los esfuerzos tendentes a juzgar y a sancionar a los criminales de guerra de todos los bandos; la reunión en Creta de ocho países de los Balcanes orientada a reforzar la estabilidad de la región con la participación de Turquía pero con la ausencia de un actor importante, Croacia; la transición pacífica de la Eslavonia Oriental tras la transferencia de la autoridad de Naciones Unidas al gobierno de Croacia, lo que constituye un *test* para el restablecimiento de la paz y de la confianza entre croatas y serbios. La restitución, efectuada en enero de 1998, se inicia favorablemente con el reparto equitativo de las fuerzas de policía y de los jueces entre las autoridades croatas y serbias. Además, los manuales escolares están disponibles en caracteres latinos y cirílicos. Persiste el problema de la reconstrucción y el relanzamiento de las actividades económicas, pero sobre todo el del retorno de los refugiados croatas sin que ello provoque el éxodo de los serbios. Sin embargo, según las estimaciones de las agencias humanitarias, de los 120.000 serbios que vivían hace dos años en Eslavonia Oriental, aproximadamente la mitad ha huido y el número de salidas aumenta todos los días. La mayoría de los serbios ha quedado sin trabajo. Se trata de una «purificación étnica administrativa», como la califica un alto funcionario de la OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación Europea).

De manera general, el discurso pronunciado por el presidente Tudjman el 21 de febrero de 1998 ante el Cuarto Congreso del HDZ confirma una línea nacionalista en contradicción con los compromisos internacionales suscritos por Croacia. De acuerdo con la Declaración de la Presidencia de la Unión Europea de 26 de febrero de 1998, este discurso pone en duda la voluntad de Croacia de respetar la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina y de incluir a los serbios, así como a las otras minorías dentro de la sociedad croata, en calidad de miembros de pleno derecho. La Unión Europea exige el respeto del acuerdo de Dayton y el compromiso indefectible con la reconciliación. El cumplimiento de estas obligaciones constituirá un hecho determinante para el desarrollo de relaciones entre Croacia y la Unión Europea. No es fruto, pues, de la casualidad que Carlos Westendorp, antiguo ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno de González y Alto Representante de la Unión Europea y de la comunidad internacional, haya amenazado a Croacia con sanciones internacionales si ésta no autoriza el regreso de aproximadamente 500.000 serbios que se han visto obligados a abandonar el país durante la guerra o en virtud de la depuración administrativa.¹⁷

El Alto representante Carlos Westendorp ha emprendido una acción

17. Chris Hedges, «Firmely, Spaniards Helps the bosnians Take Care of Themselves», *International Herald Tribune*, 11-12 de abril de 1998.

enérgica en Bosnia orientada a suprimir los muros que separan a las tres comunidades con el fin de reconstituir un espacio de cohabitación. Es la mejor forma de evitar una nueva guerra que podría tentar al gobierno de Sarajevo, el cual posee, según su estimación, el ejército más potente de las tres comunidades. Un conjunto de medidas concretas ha sido puesto en práctica para rehacer los lazos de interdependencia: el retorno de los refugiados, especialmente a Sarajevo, licenciar a los oficiales que se oponían a los esfuerzos de paz, la empresa de una nueva moneda común, placas de vehículos, un pasaporte común y la adopción de diversos símbolos nacionales como la bandera común. Todo ello constituye un conjunto de iniciativas acompañadas por reglamentos y leyes sobre los medios de comunicación, el alojamiento y los impuestos, nacidos de la Oficina del Alto Representante. Estas acciones de promoción y apoyo se sostienen sobre una ayuda internacional prometida a Bosnia de cinco mil millones de dólares. En este mismo espíritu de reconstrucción del tejido político, el Alto Representante apoya la reunión de los partidos socialistas serbio, croata y musulmán para contrapesar a los nacionalistas que se encuentran en el poder. Siguiendo esta lógica de paz, anima asimismo a la detención de los criminales de guerra en Bosnia.

El diagnóstico de Carlos Westendorp sobre Bosnia, destacable por su realismo y agudeza, tiene un alcance general y puede ser trasladado a la mayor parte de las regiones de la antigua Yugoslavia. Aproximándole a la experiencia española, constata que la Iglesia se halla en posesión de una gran parte de responsabilidad en esta guerra. Los bosnios son el mismo pueblo. Son eslavos. Las identidades religiosas son simplemente la razón de ser para que los líderes se mantengan en el poder. Tenemos la necesidad de construir un nuevo conjunto de valores, de nuevas tradiciones, de nuevos partidos políticos que sean portadores de unas ideas y de una cultura alternativas, susceptibles de vencer estos movimientos nacionalistas.¹⁸ Sin que deba ser tomado al pie de la letra, este juicio reproduce el fermento esencial del cual se alimenta el conflicto en esta parte de Europa. De este modo, constituye una llamada a la prudencia, pero también al realismo y al rigor por parte de aquellos que están comprometidos en favor de una paz duradera.

4.1. LA CRISIS DEL KOSOVO

Desde el principio de 1998, las tensiones se han intensificado en Kosovo, donde las reivindicaciones de una autonomía cultural para los estudiantes corren el riesgo de verse desbordadas por una escalada de

18. Cf. artículo precitado.

actos violentos que pongan en peligro el diálogo entre el gobierno serbio e Ibrahim Rugova, líder de los albaneses del Kosovo, cuya posición se endurece bajo la presión de los ultraindependentistas.

El del Kosovo es un caso particular que implica una serie de condicionantes interiores y exteriores, así como reivindicaciones de los dos principales protagonistas, a saber, los serbios y los albaneses del Kosovo. Este conflicto reposa sobre una fuerte carga histórica y psicológica. El Kosovo es la cuna de la nación y de la iglesia serbias, pero también el lugar de la derrota de los serbios frente a los turcos en 1389, derrota que según Freud provocó un profundo traumatismo nacional. Esta región rica en monasterios, iglesias y símbolos religiosos ortodoxos se encuentra asimismo en el corazón de una oposición étnico-religiosa.¹⁹ Ha constituido también el solar del renacimiento del nacionalismo albanés, situándose, en virtud de ello, en el epicentro de dos pujantes nacionalismos. Además, desde hace medio siglo ha conocido un desbordamiento demográfico por parte de los albaneses, seguido por un éxodo de los serbios. Hoy, los albaneses del Kosovo representan aproximadamente el 90 % de la población.²⁰

Tras la muerte de Tito en 1980 se desencadenó un proceso de escalada. Las algaradas en la primavera de 1981 dieron lugar a una severa represión. Más tarde, en 1988, manifestaciones en Serbia bajo el lema «Kosovo nos pertenece» hacen sonar la campana del nacionalismo serbio que servirá de base al poder de Milosevic. La conversión de éste al nacionalismo se termina de producir en el curso de la manifestación masiva que él organiza en Kosovo en 1989 para conmemorar los quinientos años de la batalla del Kosovo.

Desde entonces, las divergencias y la oposición entre los dos movimientos se acentúan. Una vez abolida la autonomía, la provincia del Kosovo es integrada en el Estado unitario de Serbia. En paralelo, los disturbios y la resistencia pacífica se intensifican. Tras el referéndum clandestino que tiene como resultado la elección de Ibrahim Rugova, la reivindicación de la independencia se refuerza. A partir de 1996, el Ejército de Liberación del Kosovo (ALK) reivindica una serie de ataques contra la policía serbia que culminan en 1998, provocando una represión violenta. Al quedar en letra muerta el acuerdo Rugova-Milosevic de 1996 por el que se restablecía la autonomía cultural del Kosovo, son los extremistas de ambos bandos quienes podrían imponerse por medios violentos, como así lo confirman los ataques del ALK, las respuestas violentas y la entrada de las fuerzas ultranacionalistas de Seselj en el gobierno serbio a finales de marzo de 1998.

19. Entre los monasterios más bellos destacan, de manera singular, Gratchanitsa, Detchani y Zotchitche, ornados por frescos e iconos.

20. Desde 1980 no se ha efectuado un censo de población que tenga en cuenta los movimientos de emigrantes albaneses del Kosovo.

Una solución duradera pasa por la negociación real y un compromiso equilibrado. Aún más si se tiene en cuenta que cada vez aparece de manera más nítida que la solución no puede estar impuesta por la fuerza. La integración en Serbia no es viable y provoca reacciones extremistas. Por otra parte, una independencia conquistada o impuesta del Kosovo incitaría a Serbia a reconquistar esta región que la mayoría de los serbios considera inalienable. Entre estas dos exigencias opuestas, de alto riesgo, tan sólo un acuerdo negociado es susceptible de asegurar una solución viable y duradera. Es preciso tener en consideración varias condiciones. De inmediato, el restablecimiento de la autonomía del Kosovo, el estricto respeto de los derechos humanos, la anulación de las leyes discriminatorias, la retirada de las fuerzas especiales acompañada de la disolución de las fuerzas paramilitares y el respeto de las fronteras reconocidas, cuya modificación no podrá ser operada sino por consenso. Estas condiciones mínimas permitirán la apertura de un diálogo, preferentemente con la intervención de un mediador de la Unión Europea cuya presencia —como se ha puesto de manifiesto en Irlanda del Norte— no conduce automáticamente a la internacionalización de la cuestión. Dicha presencia presentaría una doble ventaja. Por un lado, constituiría una garantía de objetividad y de puesta en práctica para los albaneses del Kosovo, así como para los serbios que viven en esta región. Por otro, el compromiso de la Unión Europea inauguraría la aproximación con Serbia y Yugoslavia, pudiendo constituir el prelude de una serie de consecuencias positivas: reintegración en el espacio económico y político de Europa y del mundo, transición efectiva hacia la democracia y a la economía de mercado apoyada por un programa de ayuda orientado, en particular, a la reconstitución de las redes intercomunitarias e interétnicas, garantías efectivas para las comunidades nacionales y minoritarias en toda Yugoslavia y, de manera singular, en el Kosovo, a través de la presencia de observadores de la Unión Europea, la constitución de una jurisdicción independiente y la acción de un mediador (*ombudsman*). Se pondría en marcha una panoplia de medidas destinadas a restablecer la confianza que barrieran la propaganda y las actividades que tuvieran como objetivo la secesión o la asimilación y que permitieran reabrir la Universidad bilingüe, así como normalizar las condiciones de la educación primaria y secundaria, respondiendo al espíritu y a las exigencias de la Unión Europea.²¹ Sería asimismo recomendable, en especial, revisar los manuales de historia y los de geografía, o aquellos que vehiculen las ideas nacionalistas. El objetivo consiste en sustituir la intolerancia por la confianza mutua y permitir tanto a unos

21. Propuestas que van en el mismo sentido, si no de contenido idéntico, han sido formuladas en la obra colectiva dirigida por T. Veremis y E. Kofos, *Kosovo: Avoiding Another Balkan War*, Athens, Ellinika, University of Athens, 1998, pp. 9-16. Cf. igualmente «La proposition de la solution au problème du Kosovo», *Bulletin du Centre d'Études Serbes*, Belgrado, n.º 27/28, febrero-marzo de 1998.

como a otros comprometerse en la vía de una verdadera democracia y de una asociación estrecha con la Unión Europea.

Los efectos de un conflicto en Kosovo podrían desestabilizar a varios países en los Balcanes, como en el caso de Macedonia, que tiene una fuerte proporción de ciudadanos de raíz albanesa. Una vez más, esta región de Europa constituye una amenaza para la paz y un desafío para la Unión Europea.

A pesar de la responsabilidad de la Unión Europea en su calidad de potencia regional, son los Estados Unidos y la OTAN quienes por ahora asumen el liderazgo con el apoyo más o menos efectivo del Grupo de Contacto. Los miembros del Grupo —que en este caso incluye a Italia además de los cinco— están en principio de acuerdo sobre las grandes líneas de conducta: se pronuncian contra la independencia y en favor de una solución pacífica con algunos matices en cuanto al grado de autonomía del Kosovo y el lugar que deba ocupar en el seno de la República de Serbia o dentro de la Federación de Yugoslavia.

Una vez más, la iniciativa para reanudar el diálogo entre Yugoslavia y Milosevic corresponde a Estados Unidos, representados por Richard Holbrooke. Hay poco tiempo y todo retraso en la adopción de una solución política aumenta la influencia de la línea dura y de los independistas. Estos últimos reciben apoyos exteriores que se materializan en la obtención de recursos financieros de los kosovares de Alemania y Suiza, en particular, así como armamento procedente de la frontera con Albania. Frente a esta amenaza sobre la Europa del sudeste, la Unión Europea no puede conformarse a largo plazo con un papel secundario cuando lo que está en juego es la seguridad europea.

Desde el comienzo de la crisis yugoslava han aparecido las carencias de la Unión: falta de preparación de las posiciones comunes, falta de una estrategia común y de una acción coherente y continua. Sin propuestas que sirvan de base para la adopción de políticas comunes, las múltiples tensiones que resultan de las tomas de posición unilaterales han provocado diferencias entre Estados miembros y, a veces, tensiones en el seno del eje franco-alemán. Esta falta de acuerdo y estas tensiones en la Unión se han visto acentuadas por políticas divergentes de Estados Unidos y Rusia. Desde entonces, los esfuerzos de los miembros de la Unión se han dirigido más al restablecimiento y el mantenimiento de la cohesión de la Unión que sobre la contribución a una solución equitativa. A la vista de esta experiencia dramática, una primera reforma se impone: quienes tienen el poder supremo, jefes de Estado y de Gobierno, deberían asumir juntos en el seno del Consejo europeo la plena responsabilidad de la política exterior, de seguridad y de defensa común, evitando descargar dicha responsabilidad sobre el Consejo de ministros de asuntos exteriores. De ello se derivaría un refuerzo de la estructura del Consejo europeo

y una duración mayor del mandato presidencial, reuniones más frecuentes y procedimientos más eficaces. A su vez, el Consejo y la Comisión tendrían como tarea preparar las decisiones del Consejo europeo, ponerlas en práctica y asegurar su seguimiento. Por lo que se refiere al análisis de la situación, podría ser confiada de manera continua a una *Célula de Análisis y de Previsión* que funcionase bajo la responsabilidad conjunta del Consejo y de la Comisión. Estas mejoras institucionales han sido incluidas en el tratado de Amsterdam. Sin embargo, cualquiera que sea la fórmula adoptada, su eficacia supone una clara convergencia de las voluntades políticas y, en especial, el compromiso de los grandes Estados miembros.

4.2. DIMENSIÓN EUROPEA Y ATLÁNTICA DE LA SEGURIDAD

La opinión pública europea tiene conciencia de la importancia de esta dimensión de política exterior. Su apoyo debería incitar a los gobiernos de la Unión a reforzar la política exterior y de seguridad común, así como la defensa común basándose en las necesidades prioritarias y en el apoyo de la opinión pública. En esta perspectiva se inscriben las iniciativas comunes del presidente francés Jacques Chirac y del canciller alemán Helmut Kohl.

Los arreglos institucionales, por más que sean indispensables e ingeniosos, se hallan lejos de ser suficientes para asegurar, a un tiempo, el equilibrio democrático en una Unión con vocación federal, su funcionamiento eficaz y su influencia en el plano internacional. A pesar de los avances de la integración económica, la Unión Europea permanece atrapada entre la pretensión de afirmar su personalidad autónoma en materia de política exterior y de seguridad y su dependencia respecto a los Estados Unidos. Desde sus orígenes, la Comunidad Europea se ha visto enfrentada a este dilema: Europa europea o Europa atlántica. En su conjunto, al tiempo que construían una Comunidad autónoma, los países miembros han reconocido el liderazgo americano en política exterior y han aceptado, cuando no la han solicitado, la protección americana en materia de defensa.

Esta actitud, en ocasiones protestada, se hallaba justificada en nombre de la defensa de Occidente frente a la amenaza del Este. Desde entonces, los datos de base se han visto alterados por el hundimiento del bloque del Este, la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición de la amenaza comunista. Una nueva configuración ha hecho su aparición: el monopolio americano de la superpotencia sustituye al duopolio americano-soviético y el resurgimiento de un nacionalismo extremista amenaza con resucitar guerras civiles europeas. La crisis yugoslava ha

revelado la amplitud y la potencia de estos conflictos. Al mismo tiempo, ha puesto de manifiesto la dependencia de la Unión Europea y de los Estados europeos respecto a los Estados Unidos. Pero asimismo ha provocado una toma de conciencia respecto a la divergencia de intereses, la fragilidad de la protección y la volatilidad de la política americana. De este modo, los europeos se encuentran de nuevo ante la elección entre dependencia o independencia. En realidad, la mayor parte de los Estados de la Unión desean reforzar el pilar europeo en el seno de la OTAN que les asegura, a un tiempo, una acción autónoma, acciones en común con Estados Unidos y el levantamiento de la tutela americana sobre la OTAN, garantizando su participación efectiva en las decisiones relativas a las acciones conjuntas. De ahí la preocupación por reforzar la Unión Europea Occidental (UEO) para hacer de ella el brazo político-militar de la Unión Europea y el interlocutor de los Estados Unidos en la OTAN. La afirmación de la personalidad autónoma en la UEO (o de la Unión Europea en la hipótesis de una fusión) en el seno de la OTAN daría lugar a una reordenación de la seguridad en Europa con la participación de Rusia. De ahí la importancia de un *partenariat* político entre Rusia y la Unión Europea, así como de la relación entre Rusia y los Estados Unidos. El reparto del juego europeo e internacional se halla en pleno período de cambio, abriéndose una época de incertidumbre e inseguridad.

En la cumbre de la OTAN en Madrid, que tuvo lugar los días 8 y 9 de julio de 1997, se decidió invitar a Hungría, Polonia y la República Checa a entablar negociaciones con vistas a su adhesión a la OTAN. A pesar de los esfuerzos realizados por Francia para incluir en esta primera hornada a Rumania y Eslovenia, los Estados Unidos decretaron la elección de los tres países que han sido elegidos. Las condiciones previas impuestas a los países candidatos suponen que éstos se comprometan en el proceso de democratización avanzada, que sus ejércitos se sometan al control del poder civil y que mantengan relaciones de buena vecindad con los países fronterizos. La ampliación de la OTAN plantea numerosos problemas entre los cuales se halla el del coste de la operación, que se estima en aproximadamente 30.000 millones de dólares, de los cuales, según la administración estadounidense, la mitad debería ser asumida por los miembros europeos de la OTAN y la otra mitad por los nuevos miembros. Sin embargo, los países miembros europeos y, en primer término, Francia, no se hallan dispuestos a poner sobre sus espaldas esta pesada carga presupuestaria en un momento en el que tratan de reducir sus déficit en una coyuntura económica difícil. Por su parte, el Congreso estadounidense duda a la hora de comprometer nuevas partidas de gasto. Finalmente, los países candidatos, cuya situación económica se halla lejos de ser brillante, se encuentran presos entre dos exigencias: de un lado, una pesada

contribución que debería permitirles alcanzar el nivel de los miembros de la OTAN y, de otro, las recomendaciones del FMI en el sentido de evitar gastos exorbitantes, en especial en el terreno militar.²² Se trata de un dilema que plantea la cuestión de saber si, en la realidad de hoy, su seguridad se verá mejor garantizada por la modernización de sus armamentos o por el desarrollo de sus economías y su estabilidad interior.

Este último término de la alternativa corresponde a la estrategia de ampliación y de acuerdos de asociación desarrollada por la Unión Europea. Si bien dicho enfoque recibe la aprobación general y, en especial, la de Rusia, la ampliación de la OTAN suscita, por el contrario, interrogantes y oposición desde el lado ruso. En efecto, con frecuencia próxima a la idea de cerco, provoca dudas respecto a los verdaderos objetivos de la potencia dominante en la OTAN y refuerza la oposición de los nacionalistas y de los comunistas en Rusia. Ciertamente, Rusia y los países de la CEI han visto cómo se les ofrecía el «partenariado por la paz» y la puesta en marcha de un Consejo conjunto OTAN-Rusia que le confiere a ésta medios de influencia sin concederle una participación en el proceso de toma de decisiones. Ello explica su comportamiento ambivalente, consistente en elevar protestas contra la ampliación de la OTAN aceptando esta situación de hecho y jugando la carta del *partenariat*. Resulta, pues, evidente que la ampliación de la OTAN provoca problemas de relaciones de confianza con Rusia. De este modo, a la vista del estado inestable y frágil en que se encuentra una Europa en proceso de recomposición cuya seguridad depende ampliamente de Rusia, es esencial no derrochar sino consolidar el capital de confianza incrementando por todos los medios los lazos de colaboración con aquel país. En la perspectiva de la seguridad europea, el papel de distintas organizaciones europeas tales como la Comisión Económica para Europa, la OSCE, el Consejo de Europa y, sobre todo, la Unión Europea, cobra todo su significado en la medida en que contribuye a intensificar la interdependencia económica y tecnológica, incluso la integración económica y la seguridad en general. La inserción de Rusia en estas redes institucionales europeas contribuye a desarrollar la confianza mutua y a asegurar en el futuro un desarrollo equilibrado del continente europeo.

4.3. AMPLIACIÓN, ACUERDOS EUROPEOS Y *PARTENARIAT*

La adhesión de Rusia y de los países del Este al Consejo de Europa se inscribe en la línea de creación de la Gran Europa. Esta adhesión procede

22. Su contribución global se estima en 17.000 millones de dólares. La Alianza desea que cada candidato afecte un 3 % de su PIB al presupuesto de defensa, en tanto que Polonia dedica un 2,5 %, la República Checa, un 1,7 % y Hungría un 1,4 %.

de una actitud pragmática que trata de facilitar la transición en Rusia favoreciendo la puesta en práctica de principios democráticos y el respeto de los derechos del hombre. La participación en el Consejo de Europa, cuyo fin principal es garantizar el respeto de estos principios y derechos en los países miembros, contribuye al desarrollo democrático y a la aproximación entre los países europeos. A su vez, la Comisión Económica para Europa que reúne a todos los Estados europeos, así como a Estados Unidos y a Canadá, ofrece un marco paneuropeo y transatlántico que favorece el diálogo económico y de intercambio continuo sobre un pie de igualdad entre la totalidad de sus 55 miembros. Permite compensar en los ámbitos económicos y técnicos específicos el riesgo de aislamiento de Rusia que se cierne sobre la ampliación de la OTAN. Además, proporciona una ocasión suplementaria a la Unión Europea de mantener relaciones multinacionales continuas con el conjunto de países asociados o *partenariats*, entre ellos Rusia y Ucrania, en ámbitos como el análisis económico comparado, las estadísticas, el desarrollo del comercio y de la industria, los transportes y el medio ambiente, en los cuales despliega una actividad normativa y de cooperación. La Comisión Económica para Europa ocupa un lugar importante aunque poco visible en la nueva geopolítica europea. Contribuye a sentar las bases y a ofrecer un vínculo de cooperación económica paneuropea en el seno de la cual la Unión Europea constituye el principal polo de desarrollo.

La Unión Europea es el socio comercial y económico principal de la mayor parte de los países en transición. Su comercio con éstos sobrepasa al conjunto de los otros socios occidentales. Ella es, además, el principal proveedor de asistencia a los países de Europa central y oriental, a la Federación Rusa y a los países independientes surgidos de la antigua Unión Soviética, una ayuda cuyo total se estima en 75.000 millones de ecus desde 1990. Al suscribir el 51 % del capital del BERD, la Unión Europea y sus Estados miembros ocupan una posición central en esta institución, en la cual, además, han tomado la iniciativa. Este papel clave de la Unión Europea se halla confirmado por las decisiones del G4 y del G7, en virtud de las cuales se encarga a la Comisión Europea la coordinación del conjunto de la ayuda occidental a la Europa del Este. Por el lugar que ocupa en Europa y en el mundo, la Unión Europea constituye el principal punto de anclaje de los países de la Europa central y oriental. Es decir, está llamada a asumir, con el concurso del BERD y de la CEE/ONU, un papel destacado en el desarrollo de los Estados europeos y en la construcción de la Gran Europa. Para la puesta en práctica de su estrategia de apoyo recurre principalmente a dos formas de instrumentos: los acuerdos de asociación y los acuerdos de *partenariat*.

Los acuerdos de asociación y de cooperación —llamados «acuerdos europeos»— han sido concluidos con los países candidatos a la adhe-

sión.²³ Prevén el establecimiento de zonas de libre comercio, programas de asistencia, así como consultas continuas en el seno de instituciones comunes (el Consejo y el Comité de asociación, así como el Comité parlamentario de asociación). La cooperación y la estrategia de preadhesión se apoyan, a un tiempo, sobre estos acuerdos y sus redes institucionales que componen también una red de intercambio de información sobre la asistencia técnica, y sobre el programa PHARE cuyo presupuesto es de 1.150 millones de ecus.²⁴ Este conjunto de instrumentos institucionales y financieros, gestionado por una administración comunitaria que desde 1990 ha pasado de 20 a 300 funcionarios, pone de manifiesto la importancia que la Unión Europea concede a esta región, que está llamada en el futuro a formar parte de aquélla.

Al programa PHARE de ayuda a los países de Europa central y oriental se añade el programa TACIS que se dirige a los países de la CEI. Estos programas corresponden a dos tipos de cooperación que la Unión Europea ha puesto en práctica, de un lado en el espacio que incluye a los países candidatos ligados por los «acuerdos europeos», de otro, en el espacio más allá de los futuros miembros, en el que la cooperación toma forma de *partenariat*. A título de ejemplo, el acuerdo interino de *partenariat* entre la Unión Europea y Rusia entró en vigor en 1996. El plan de acción en el marco del *partenariat* tiene por objetivo la promoción de las reformas democráticas y económicas, así como el respeto de los derechos del hombre, la consolidación de la paz, la estabilidad y la seguridad. En estos cinco ámbitos, la Unión Europea aporta apoyos en función de las prioridades que son identificadas. Así, la Unión Europea está tejiendo alrededor suyo tres redes de colaboración y de integración con los otros países europeos: la primera red está compuesta por países candidatos pertenecientes a la esfera de influencia occidental (Chipre, Malta, Turquía).²⁵ La segunda está formada por los PECO (Países de la Europa Central y Oriental) que se hallan incluidos en la estrategia de ampliación en un futuro más o menos próximo, y la tercera comprende los países de la CEI para los cuales se ha creado un estatuto especial de *partenariat* el cual, al menos por el instante, no prevé ni propone su adhesión. Estos países, cualquiera que sea su situación y su pertenencia a la esfera de acuerdos europeos o de acuerdos de *partenariat*, son miembros, en un plano de igualdad, del Consejo de

23. Los acuerdos europeos se hallan en vigor con Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria y las tres Repúblicas Bálticas; el acuerdo europeo con Eslovenia fue firmado en junio de 1996. El número de países de Europa central candidatos a la adhesión es de diez (Comisión Europea, *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 1996*, n.º 785).

24. La participación de Croacia en el programa PHARE fue suspendida a raíz de su intervención en la Krajina en agosto de 1995 y mantenida durante 1996 (*Informe General 1996*, op. cit., n.º 826). Por lo que hace a la elegibilidad de otras repúblicas de la antigua Yugoslavia, el Consejo Europeo ha confirmado su acuerdo para Bosnia-Herzegovina y la República ex yugoslava de Macedonia.

25. La candidatura de Malta ha sido retirada tras las elecciones de 1996 y la de Turquía no ha sido mantenida en el primer lote.

Europa, de la OSCE y de la Comisión económica para Europa. Los acuerdos europeos de preadhesión, así como los acuerdos de *partenariat* y de cooperación con los países de la CEI, tienden a desarrollar la colaboración en los ámbitos de las reformas democráticas, de la cooperación económica, de los asuntos interiores, así como de la política exterior y de seguridad común. Los progresos obtenidos y la intensidad de la cooperación varían en función de intereses recíprocos, del avance de las reformas económicas, pero también del desarrollo de instituciones democráticas y del respeto de los derechos del hombre y de las minorías. El establecimiento de estas redes de intercambio y de cooperación que comunican con otros sistemas de cooperación, así como las medidas de ayuda y de asistencia, sirven al objetivo principal de la Unión Europea, que es preservar y reforzar la estabilidad de estas regiones. A pesar de las diferencias que existen entre la estrategia de adhesión y la estrategia de *partenariat*, una y otra convergen hacia el mismo objetivo, la paz y la estabilidad de dichas regiones. Estas observaciones tienden a poner de manifiesto, una vez más, el destacado e insoslayable papel que la Unión Europea asume en la integración y la cooperación en Europa.

CAPÍTULO 28

LA EUROPA DE LOS PEQUEÑOS PASOS O EL TRATADO DE AMSTERDAM

1. ¿Una nueva etapa?

Resulta evidente que el Tratado de Amsterdam no ha respondido ni a la expectación ni a las esperanzas que la revisión programada por el tratado de Maastricht había suscitado. En el pasado, las negociaciones que condujeron al Acta Única Europea y al tratado de Maastricht estuvieron marcadas por la voluntad de hacer progresar la integración. Esta voluntad política se manifestó bajo la forma de «negociación por sinergia», por oposición al método de los «paquetes comunitarios» que constituyen compromisos intersectoriales. Como puso de manifiesto Émile Noël, la negociación por sinergia no procede por reducción de las propuestas sino que, muy al contrario, lo hace a través de un proceso acumulativo en el curso del cual cada Estado miembro aporta su contribución que conduce, por una dinámica mutua, a enriquecer el resultado final.¹

Según testigos directos, las negociaciones de Amsterdam han sido particularmente difíciles. En primer lugar, el Euro, la dimensión social y el empleo han polarizado, con razón, una gran parte de los esfuerzos. A pesar de las dificultades económicas y el paro que afecta a la mayoría de los Estados de la Unión, éstos se han comprometido a cambio de grandes sacrificios a respetar los criterios de Maastricht. El Consejo Europeo ha dado luz verde definitivamente al lanzamiento de la moneda única el 1 de enero de 1999, reforzando al mismo tiempo la coordinación de las políticas económicas al servicio del empleo. A petición de Francia,

1. La expresión «negociación por sinergia» se debe a Émile Noël, entonces secretario general de la Comisión y llave maestra de la negociación. Cf. su informe «El Acta Única Europea y el desarrollo de la Comunidad Europea», presentado al Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política en Washington, 1988, p. 4.

el Pacto de estabilidad y de crecimiento, que ha sido adoptado en su integridad, se ha visto acompañado por dos resoluciones que colocan al empleo de manera concreta en el centro de las prioridades de la Unión. En la prolongación de estas preocupaciones se inscribe un nuevo capítulo sobre el empleo y el refuerzo de las disposiciones en materia social que tienen por objeto instituir un mejor equilibrio entre lo económico y lo social en la perspectiva de un «modelo social europeo». Por otro lado, estas negociaciones se han desarrollado en una coyuntura general menos favorable a una aceleración de la integración europea. No faltan signos de ello: una cierta inflexión del apoyo de la opinión pública, algunas fisuras en el seno del tándem franco-alemán considerado como el núcleo dinámico de la unión, el *clivage* entre los Estados miembros grandes y los pequeños en relación a la composición de la Comisión y a la nueva ponderación de los votos en el Consejo, son nubarrones que se ciernen sobre el cielo europeo. Además, varias tentativas orientadas a debilitar el papel de la Comisión, las cuales por suerte se han visto frustradas, son el reflejo de la intención por parte de ciertos países de aprovecharse de las divergencias que van más allá de la simple falta de voluntad política. De ahí la preocupación por preservar el acervo institucional y por proceder a través de pequeños pasos, dejando para más tarde las cuestiones fundamentales relativas a la profundización y el refuerzo de las instituciones de la Unión. Como así lo ha puesto de manifiesto el comisario Oreja, el objetivo de la preparación institucional para la ampliación no ha sido alcanzado, si bien era uno de los objetivos esenciales de la Conferencia intergubernamental.² Contrariamente a la experiencia de las negociaciones anteriores, esta vez el Consejo Europeo, en lugar de dar un impulso político para proporcionar un salto cualitativo a la medida de los desafíos a los que la Unión se halla enfrentada, ha debido limitar los daños y se ha conformado con progresos sectoriales y retoques institucionales. Es preciso situarse en este contexto desfavorable, marcado según el presidente Jacques Santer por una cierta falta de voluntad política y una tendencia inquietante a privilegiar las vías puramente nacionales, para tratar de realizar un balance de la Conferencia intergubernamental y del Tratado de Amsterdam. En su discurso en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, Santer afirmaba: «Para mí, el texto de la Presidencia aunaba ambición y realismo. Yo esperaba que se haría un esfuerzo suplementario en el nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno para reforzarle y mejorarle. Los temores que ante usted expresé el 11 de junio pasado, señor Presidente, se han revelado en parte exactos. Sobre uno u otro punto, ha habido un retroceso. Qué decir de la inflación de

2. Carta circular de Marcelino Oreja, miembro de la Comisión Europea, Bruselas, 18 de junio de 1997.

protocolos y declaraciones, 14 protocolos, 46 declaraciones. Se trata de un récord que nada añade a la legibilidad del Tratado.»³

Sobre este decorado me propongo hacer hincapié en los resultados positivos que se pueden extraer de un ejercicio que, contra las buenas intenciones, no ha desembocado en un texto comprensible y coherente más accesible a los ciudadanos europeos. Tratado hermético y complicado acompañado por una multitud de protocolos y declaraciones, tiene el mérito de haber preservado lo esencial del acervo y efectuado progresos, ciertamente insuficientes y parciales, pero que van en la buena dirección al añadir de manera pragmática algunas piedras al edificio de la futura Federación europea.

2. Algunos avances sustanciales

La desilusión general provocada por el Tratado de Amsterdam ha ocultado, en gran medida, los avances más discretos pero no menos importantes en materia de derechos fundamentales, de integración de la dimensión del empleo y de lo social, así como del acuerdo de Schengen. Otro tanto ocurre, de manera singular, con la comunatarización del tercer pilar y las mejoras en el ámbito del medio ambiente.⁴ En su conjunto, estos progresos constituyen respuestas a las demandas de los ciudadanos que hacen referencia, a un tiempo, a sus derechos, su trabajo y su seguridad.

Los *derechos 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.⁵ Trece años después 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.⁶ La constatación de una «violación grave y persistente» corresponde al Consejo reunido en el nivel de los Jefes de Estado o de gobierno que decidirán por unanimidad a propuesta de un tercio de Estados miembros o de la Comisión, y tras el

3. Discurso de Jacques Santer, *El Tratado de Amsterdam*, Bruselas, 26 de junio de 1997.

4. Los esfuerzos comunes a favor de la protección del medio ambiente mantienen desde hace tiempo una cota elevada (83 %) entre los objetivos prioritarios de la Unión Europea. En este ámbito, el 69 % prefiere que se tomen decisiones comunes en el nivel de la Unión más que en el nivel nacional (26 %), *Eurobarómetro* n.º 45, primavera de 1996, pp. 54 y 59.

5. Los resultados del *Eurobarómetro* confirman la alta prioridad que las opiniones públicas de los Estados miembros atribuyen a los derechos fundamentales: apoyar los derechos del hombre (81 %), igualdad de trato con independencia del sexo y de la nacionalidad (87 y 86 %), respeto de la ley y de la justicia (86 %), *Eurobarómetro* citado, p. 54, tabla 3.11.

6. El artículo F modificado del Tratado de la Unión Europea y un nuevo artículo Fa sobre las medidas que se deben adoptar en caso de violación por un Estado miembro de los principios sobre los que se basa la Unión.

dictamen conforme del Parlamento Europeo. Aunque adopta su decisión por unanimidad, el Consejo no tendrá en cuenta el voto del Estado miembro en cuestión ni las abstenciones de los Estados miembros presentes o representados. Además, su decisión no puede ser tomada sin el dictamen conforme del Parlamento Europeo formulado por la mayoría de dos tercios de los votos expresados que representen, a su vez, una mayoría de sus miembros. De este modo, la participación del Parlamento Europeo resulta determinante. Una vez constatada la violación, el Consejo se halla habilitado para suspender, por mayoría cualificada, ciertos derechos que se derivan de la aplicación del tratado al Estado de que se trate, incluido su derecho de voto en el Consejo (artículo Fa del Tratado de la Unión Europea y artículo 236 del Tratado CE). Estas disposiciones innovadoras no sólo refuerzan los derechos y principios fundamentales sino que además prevén *sanciones* en caso de que no sean respetadas. Éstas se aplican a los Estados miembros, constituyendo de manera clara y explícita una condición *sine qua 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.⁷ En razón incluso 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 inmigración⁸ 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. Además, el proceso de decisión en el Consejo sigue el curso habitual en el seno del COREPER y de sus grupos de trabajo, asegurando de este modo una mayor coherencia y un incremento de la eficacia.

Otra innovación consiste en un nuevo artículo 6 A que se inserta en el Tratado de la Comunidad Europea y que prevé medidas —que el Consejo

7. Se ha insertado un nuevo título en el Tratado de la Comunidad Europea: libre circulación de personas, asilo e inmigración, cuyos artículos A y B hacen operacional la puesta en práctica de este espacio.

8. A título de ejemplo, el 76 % de las personas interrogadas consideran que el problema es prioritario y que la Unión Europea debería ocuparse del mismo de manera más activa (*Eurobarómetro* citado, p. 54 y tabla 3.11). Asimismo, el 59 % prefiere confiar esta política a la Unión contra un 34 % que lo hará al gobierno nacional (p. 59).

tiene la facultad de tomar por unanimidad a propuesta de la Comisión— con el objeto de *combatir cualquier discriminación* basada en el sexo,⁹ 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 enseñanza 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, junto al papel de los servicios de interés general, la televisión pública y el refuerzo de la política social, ponen de manifiesto, aunque de modo fragmentario, la existencia de un *modelo europeo de sociedad* distinto al de América o el de Asia.

Estos son algunos ejemplos, ciertamente de notable importancia, escogidos entre los avances sustanciales realizados por el Tratado de Amsterdam, a los cuales se podría añadir otras innovaciones ya mencionadas como la política social y la política de empleo, las disposiciones reforzadas y extendidas en materia de medio ambiente, así como aquellas que precisan el alcance del principio de subsidiariedad o introducen la noción de *transparencia*.¹⁰ Esta última 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. No obstante, 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.

La misma intención se advierte en el protocolo que tiene por objeto poner en práctica el principio de subsidiariedad,¹¹ 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 distin-

9. Las acciones contra la discriminación forman parte de las altas prioridades: lucha contra la exclusión social (73 %), igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres (68 %) y de las minorías (66 %).

10. Un nuevo artículo 191 A en el Tratado de la Comunidad Europea.

11. Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. En virtud del principio de proporcionalidad, la acción de la Comunidad no irá más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. La aplicación del principio de subsidiariedad figura entre las prioridades (64 %), *Eurobarómetro* citado, p. 58.

tivo de los sistemas federativos. Las precisiones que aporta este protocolo permiten 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 sustancial de la Unión Europea.

Tal es el caso, igualmente, de la idea de una cooperación más estrecha.¹² Esta cooperación reforzada —ya presente en los períodos transitorios y la UEM, así como en la propuesta del Grupo parlamentario de la CDU/CSU, que pretendía formar un núcleo federador— fue oficialmente retomada en la carta Chirac-Kohl de diciembre de 1995. El largo debate que siguió ha dado lugar a la inserción de dos artículos ligeramente diferentes, uno en el Tratado de la Unión Europea y otro en el Tratado de la Comunidad Europea. Entre las cláusulas generales figuran una serie de condiciones: en especial, es preciso que la cooperación más estrecha favorezca la realización de los objetivos y de los intereses de la Unión, ya sea utilizada como último recurso y al menos por una mayoría de Estados miembros, ya sea de forma abierta a todos ellos, de donde se deriva que todos los Estados miembros del Consejo pueden participar en las deliberaciones, mientras que sólo los miembros comprometidos en una cooperación reforzada tomarían parte en la adopción de las decisiones, así como en su puesta en práctica, a la cual no pueden poner trabas los Estados no participantes. En el marco del Tratado de la Comunidad Europea se precisa que la cooperación reforzada no puede referirse a las competencias exclusivas de la Comunidad, ni afectar a sus políticas, acciones o programas; no puede afectar a la ciudadanía de la Unión ni provocar discriminación alguna entre los nacionales de los Estados miembros. Bajo estas condiciones generales, un grupo de Estados tiene la posibilidad de desempeñar el papel de vanguardia sin afectar a la solidaridad del conjunto y contribuyendo a hacer progresar a la Unión, arrastrando a todos los miembros tras su estela. Estas distintas innovaciones han hecho discretamente su aparición. Su alcance efectivo no podrá ser evaluado sino a la luz de la experiencia y a la vista de la utilización que los Estados

12. Se han propuesto distintos términos: cooperación reforzada, flexibilidad, diferenciación, núcleo federador o vanguardia. Prefiero los dos últimos, más positivos. Cf. Françoise de la Serre y Helen Wallace, *Les coopérations renforcées: une fausse bonne idée?*, Série études et recherches n.º 2, Paris, Groupement d'Études et Recherches, Notre Europe, 1997.

miembros harán de ellas en el futuro. Resulta oportuno, no obstante, preguntarse si no sería deseable, además de probable, que la cooperación más estrecha se organice preferentemente en torno de un mismo núcleo federador, al objeto de que, evitando una dispersión demasiado grande, se preserve una cierta coherencia de la Unión.

3. Los retoques institucionales

Aplazadas las cuestiones clave, queda pasar revista a algunas reformas que se han hecho efectivas, procediendo a la misma institución por institución.¹³

Según el presidente Santer, dos ámbitos que interesan de forma directa al Parlamento Europeo han constituido el objeto de avances muy significativos.¹⁴ Se trata, en primer lugar, del procedimiento de codecisión. Por un lado, este procedimiento se ha extendido y reemplaza al de la cooperación, con excepción de algunos casos relativos a la UEM. Sin haberse visto generalizada, la codecisión cubre a partir de ahora unos quince artículos suplementarios entre los cuales se cuentan varios que hacen referencia a medidas y decisiones de aplicación: Fondo Social Europeo, FEDER, política de transportes, prohibición de cualquier discriminación, libertad de circulación y de estancia. El procedimiento de codecisión ha sido adoptado además en una serie de nuevas disposiciones en materia de igualdad de oportunidades y de trato en la política social, y medidas de promoción en materia de empleo, de lucha contra el fraude y de cooperación aduanera.¹⁵ Por el contrario, en catorce casos, la Conferencia intergubernamental no ha seguido las recomendaciones de la Comisión Europea, en especial en materia de derecho de voto y de elegibilidad, de actos de alcance general de la PAC y de la política pesquera, libre prestación de servicios, reglamentación de base *antidumping*, acciones en el ámbito del medio ambiente y reglamentación financiera.¹⁶ La extensión de la codecisión tiene como consecuencia la supresión del procedimiento de cooperación, así como la eliminación de la tercera lectura. De manera

13. Véanse los estudios de la *task force* para la Conferencia intergubernamental del Parlamento Europeo, Luxemburgo, 12 de mayo de 1997, y de la Comisión Europea, Bruselas, 7 de julio de 1997.

14. Si bien según el 71 % de la opinión pública, la Comisión debería contar con la confianza del Parlamento Europeo (71 %), la igualdad del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de legislación, de imposición y de gastos de la Unión Europea no es deseada más que por un 51 % contra un 20 % (*Eurobarómetro* citado, tabla 3.13).

15. Artículos 6, 8 A párrafo 2.º, 51, 56 párrafo 2.º, 75 y 84, 118, 125, 127 párrafo 4.º, 129, 129 D apartado 3, 130 E, 130 O apartado 2, 130 S párrafo 1.º, 130 W. Nuevas disposiciones: artículos 119, 191 A, 209 A, 213 A y B; nuevo título sobre el empleo y la política social: 118 párrafo 2 y cooperación aduanera. *Note d'analyse sur le Traité d'Amsterdam*, Task Force de la Comisión Europea, 7 de julio de 1997, Cuadro comparativo, p. 2.

16. Artículos 8 B, párrafo 1.º, 43, 55, 59, 73 C, 99 y 100, 113, 118, 130 B, D, párrafos 1.º y 2.º, 145, 209 y 212 (cf. el cuadro, pp. 1 y 2).

progresiva, los poderes del Parlamento Europeo tienden a verse incrementados para hacer de él un verdadero colegislador junto con el Consejo.

En su conjunto, se advierte un refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo bajo el impulso de su presidente, José María Gil-Robles, de sus funciones tanto legislativas como de control político y de sus intervenciones en un número creciente de ámbitos en la Unión Europea. Además de la extensión de la codecisión, el Parlamento Europeo ha sido llamado 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.¹⁷ 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 hacer frente al 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. 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.

Si bien el Parlamento Europeo aparece como el ganador principal, el Consejo constituye, en relación con su procedimiento de toma de decisiones, una decepción. En efecto, el debate respecto a la *mayoría cualificada*, dejaba entrever la posibilidad de su generalización. No obstante, en razón incluso de su vinculación con el problema de una nueva ponderación de los votos, esta cuestión no ha recibido más que una respuesta parcial. La mayoría cualificada se aplica a la mayor parte de las nuevas disposiciones del Tratado

17. Este nuevo caso de dictamen conforme previsto en el artículo Fa se añade a otras cuatro disposiciones en vigor: adhesión (artículo O), fondos estructurales y de cohesión (artículo 130 D), propuestas del Parlamento Europeo relativas a un procedimiento electoral uniforme (artículo 138, párrafo 3.º) y conclusión de acuerdos internacionales (artículo 228, párrafo 3.º, apartado 2).

tales como las medidas de incentivo en materia de empleo, de política social y de salud pública y las medidas antifraude. Dos ámbitos importantes han experimentado el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada, a saber, las regiones ultraperiféricas y la adopción del programa-marco en materia de investigación y tecnología, así como sus adaptaciones o complementos.¹⁸ En principio, los casos de mayoría cualificada se derivan de la codecisión cuando se trata de funciones legislativas. Por el contrario, a diferencia de lo que dejaban presagiar los trabajos preparatorios de la conferencia intergubernamental, varios ámbitos no se han visto incluidos en la extensión prevista: libre circulación, seguridad social y antiguas disposiciones del protocolo social, profesiones, fiscalidad indirecta y reglamentación financiera, cultura, industria y medio ambiente, entre otros.

Frente a la oposición, en particular de los Estados pequeños y medianos, la cuestión de una *nueva ponderación* a través de la adopción, bien de una reponderación simple, bien de un sistema de doble mayoría de los Estados y de sus poblaciones, ha sido aplazada. Dicho aplazamiento se justifica, fundamentalmente, por la estrecha ligazón existente entre la ponderación, la mayoría cualificada y el número de miembros de la Comisión. Los gobiernos parecen contar con la presión que ejercerá sobre unos y otros la perspectiva inmediata de las negociaciones sobre la ampliación para incitarles a adoptar una solución eficaz. En efecto, las dificultades con las que se enfrenta la toma de decisiones «a quince» experimentarán muy probablemente un crecimiento exponencial con la adhesión de nuevos Estados miembros que no hará sino aumentar las divergencias de intereses y de visiones, como también las diferencias de estructuras y mentalidades. En lo que hace al Consejo, lo esencial resta aún por hacer:

Por lo que se refiere al Consejo Europeo, éste se perfila —de hecho y de derecho— como institución clave en ámbitos tan sensibles y en extremo políticos como la coordinación de las políticas económicas y la definición de las orientaciones estratégicas de política exterior. En este caso, una vez más, queda por realizar los principales avances, concernientes a su capacidad decisional y a su método de trabajo.

Por su parte, la Comisión ve su reafirmada autoridad merced a la intervención de los parlamentarios europeos que están llamados a aprobar la elección de su futuro presidente por parte de los gobiernos.¹⁹ Su cohe-

18. La mayoría cualificada «a quince» implica la siguiente ponderación: Bélgica (5), Dinamarca (3), Alemania (10), Grecia (5), España (8), Francia (10), Irlanda (3), Italia (10), Luxemburgo (2), Países Bajos (5), Austria (4), Portugal (5), Finlandia (3), Suecia (4) y Reino Unido (10). En ciertos ámbitos sensibles, esta mayoría cualificada se ve reforzada por la exigencia suplementaria de voto positivo de 10 Estados sobre 15. La extensión de la mayoría cualificada alcanza a partir de ahora a los títulos y artículos siguientes: 4 y 5, 118, párrafo 2.º, 119, párrafo 3.º, 129, párrafo 4.º, 191 A, 209 A, 213 A y B, 227, párrafo 2, 45, párrafo 3.º, 56, párrafo 2.º, 130 I, párrafos 1.º y 2.º, 130 O y nuevo artículo sobre la cooperación aduanera (cf. Cuadro comparativo, p. 4)

19. Modificación del artículo 158, párrafo 2.º, apartado 2.

sión y su capacidad de acción se verán incrementadas en el porvenir, con su presidente designado participando a partir de ahora en el nombramiento de los miembros de la Comisión. Hecho significativo, los miembros de la Comisión son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros «de común acuerdo» con el presidente designado, el cual, de este modo, dispone de un poder de negociación, incluso de oposición. Se trata de un método que se aproxima a los procedimientos nacionales de nombramiento de los ministros en los Estados miembros y que garantiza una mayor cohesión de la institución colegiada.

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 con arreglo a la intención anunciada precedentemente por la Comisión Santer.²⁰ 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 cuales 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 reducción de 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,

20. Inserción de un nuevo apartado en el artículo 163 del Tratado de la Comunidad Europea.

aplazando la cuestión a una conferencia prevista para al menos un año antes de la ampliación a más de veinte Estados.²¹ 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. Quedan reflejados en esta iniciativa el doble método de plazos obligatorios y de «paquetes comunitarios», una iniciativa que, de cualquier modo, ha permitido evitar el bloqueo sin dejar de avanzar paso a paso.

En la medida en que la cooperación intergubernamental ha dado paso a un método comunitario y que las decisiones tomadas por las instituciones de la Unión han adquirido un alcance más inmediato respecto a las personas, empresas y grupos, podría esperarse en buena lógica que para preservar el equilibrio democrático entre obligaciones y derechos fueran acordadas ciertas garantías bajo la forma de supervisión por parte del Tribunal de Justicia, así como recursos directos de quienes son objeto de los efectos inmediatos de las decisiones comunitarias. Si bien bajo esta perspectiva el Tribunal de Justicia ha recibido competencias en los ámbitos procedentes del tercer pilar relativo a los asuntos judiciales y de interior, sus competencias siguen siendo, no obstante, limitadas. Así, en el ámbito de la libre circulación de personas, asilo e inmigración, que forma parte de un nuevo título insertado en el Tratado de la Unión Europea, las competencias del Tribunal de Justicia según el artículo 177 son aplicables con arreglo a las siguientes condiciones limitativas:²² por un lado, el reenvío prejudicial está limitado a las jurisdicciones nacionales que constituyan una última instancia y, por otro, el Tribunal no está habilitado para pronunciarse sobre las medidas que hagan referencia al mantenimiento del orden público y de la seguridad interior. Además, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro pueden solicitar al Tribunal que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación de las disposiciones de este título, así como sobre los actos que de él se deriven. En el marco del título VI del Tratado de la Unión Europea relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal,²³ la competencia prejudicial no puede ser ejercida más que a petición de los Estados miembros que así lo hayan aceptado expresamente.²⁴ Por otra parte, las personas no tienen acceso directo al Tribunal, sólo los Estados miembros y la Comisión están habilitados para formular recursos de anulación. Por lo que se refiere a

21. Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea.

22. Cf. el artículo 4 del nuevo Tratado.

23. Se trata de la lucha contra el racismo, la xenofobia, el crimen internacional y el terrorismo, la trata de seres humanos, los crímenes contra los niños, el tráfico de drogas o de armas, la corrupción y el fraude.

24. Cf. el nuevo artículo K.7 del Tratado de la Unión Europea.

la interpretación o a la aplicación de las decisiones de este título, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre cualquier conflicto entre los Estados miembros o entre ellos y la Comisión. De acuerdo con la lógica comunitaria, dado que el ejercicio de los poderes por arte de las instituciones de la Unión debe producir efectos que afectan de forma directa a las personas, éstas tendrían que adquirir progresivamente un derecho de recurso inmediato ante el Tribunal sin pasar por necesidad a través de la vía de sus Estados. A los efectos directos corresponderían así, en el futuro, garantías bajo la forma de acceso directo al Tribunal de Justicia. Es este un rasgo distintivo de la Comunidad Europea que reproduce uno de los aspectos propios de los sistemas federativos.

Entre otros retoques institucionales, no queda sino mencionar a título de ejemplo la extensión del ámbito de consulta del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, en particular en el campo de lo social. Por su parte, el Comité de las Regiones acaba de ser dotado con una estructura administrativa propia, así como con poderes consultivos en los ámbitos del medio ambiente, del Fondo Social, de la formación profesional y del transporte, los cuales habrían sido todos ellos olvidados en Maastricht a pesar de su evidente dimensión regional. Una vez rellenadas estas lagunas, el Tratado de Amsterdam prevé de forma expresa la posibilidad de que el Parlamento Europeo consulte a los Comités. En último lugar, existen razones para preguntarse qué significado tiene la nueva disposición según la cual existe una incompatibilidad entre el mandato de miembro del Comité de las Regiones y el mandato de parlamentario europeo.²⁵ Es probable que esta incompatibilidad no conduzca sino a subrayar la dimensión política del Comité de las Regiones en el cual más de un observador está viendo una futura cámara de las regiones, ciudades y colectividades públicas. Una suerte de Senado de las regiones con el que soñaba Denis de Rougemont y que ha constituido el objeto de propuestas por parte de los *länder*. Se trata de una evolución que permitiría reducir la distancia entre, por un lado, las regiones y distintas colectividades públicas y, por otro, las instituciones de la Unión. Se trata de un caso más que viene a confirmar el hecho de que la búsqueda de un federalismo europeo original se halla abierta.

4. Un sector político por excelencia: las relaciones exteriores de la Unión

La amenaza exterior figura en un lugar de privilegio entre los federadores dentro de la teoría clásica de las federaciones. Por el contrario,

25. Cf. los artículos 198 A, B y C del tratado de la Comunidad Europea.

apenas ha sido mencionada incluso silenciada por la teoría de la integración.²⁶ Ha sido en fecha más reciente cuando autores como P. Soldatos han comenzado a estudiar la dimensión exterior de la Comunidad Europea.²⁷ Entre los factores que influyen más en la formación, el desarrollo y el funcionamiento de las federaciones, los peligros comunes y los sentimientos de solidaridad que de éstos se derivan son invocados con frecuencia para explicar los orígenes de las uniones federativas.²⁸ El ejemplo del nacimiento de la Confederación Helvética es ilustrativo del papel que han desempeñado los actores exteriores. De forma en mayor medida general, la necesidad de garantizar la seguridad exterior es uno de los motivos que empujan a los hombres a reunirse en comunidades políticas una de cuyas funciones, entre las más importantes, es la de preservarles contra los peligros exteriores y velar en común por su seguridad. Ciertamente, esta motivación inicial no resulta en absoluto suficiente para crear una federación. Pero constituye con frecuencia un factor que desencadena la integración, la cual, a su vez, puede adoptar la forma de una unión federativa en la medida en que corresponde a una serie de condiciones pre-federalistas, lo que parece ser hoy el caso de la Unión Europea.

Durante años, el proceso de integración se orientaba principalmente hacia el sector económico y su prolongación exterior: Acuerdos de Asociación, ACP y FED, negociaciones comerciales, GATT y OMC, entre otros ejemplos. Tras el giro dado por los acontecimientos en 1989, la dimensión de la política exterior y de seguridad se vuelve prioritaria bajo la presión de los sucesos políticos exteriores y en razón del peso de la Unión en la economía mundial y de su potencial político. Con el impulso proporcionado por estos factores, la Unión Europea fue llamada a restablecer el paralelismo entre integración económica e integración política cuyo desequilibrio constituye una amenaza para la prosecución del proceso de integración. En efecto, la incoherencia de la política exterior, junto con las tensiones y la inseguridad que ella puede engendrar, no dejan de tener repercusiones sobre la Unión Económica y Monetaria así como sobre la cohesión y la solidaridad comunitarias. Es urgente recrear la cohesión política global de una Unión que se halla expuesta a políticas sectoriales, a visiones y poderes incontrolados, al tiempo que a una disparidad en los poderes de decisión.

26. Cf. Karl W. Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe, Political Social and Economic Forces, 1950-1957*, Londres, Stevens & Sons, 1958.

27. U. Ayberk, *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruselas, Bruylant, 1978; P. Soldatos, *Le système institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un monde en mutation*, Bruselas, Bruylant, 1989, pp. 75 a 79.

28. D. Sidjanski, *Fédéralisme amphycionique*, Lausana, F. Rouge, 1956, p. 2 y *Dimensions européennes de la Science Politique*, París, LGDJ, 1963, pp. 119-122.

El refuerzo de la capacidad de la Unión responde a una serie de apremiantes necesidades externas e internas:

- apoyar la transición pacífica a la democracia y al desarrollo económico y social de los países de la Europa central y oriental y, en particular, de aquellos con vocación a adherirse a la Unión;
- contribuir a estabilizar los países de la CEI, en especial Rusia, segunda potencia militar y nuclear, pero debilitada por la inestabilidad interior;
- preparar a la Unión para afrontar las crisis y los conflictos, especialmente obteniendo las enseñanzas del conflicto yugoslavo;
- garantizar el equilibrio político en el seno de la Unión a raíz de la reunificación alemana, a fin de evitar las tentaciones hegemónicas o las derivas geopolíticas del pasado (véase la propuesta de la CDU/CSU);
- asegurar la representación efectiva de la Unión en el seno del Consejo de Seguridad;
- paliar las insuficiencias del proceso intergubernamental: el escaso compromiso real del Consejo Europeo, el papel preponderante del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, la sobrecarga que pesa sobre la Presidencia (*troika*), el carácter demasiado «diplomático» del Comité Político, una reminiscencia lejana de la «Comisión Política» prevista en el Proyecto Fouchet del general De Gaulle, y el papel modesto, si no marginal, de la Comisión;
- reforzar el pilar europeo de la UEO en el seno de la OTAN y asegurar una autonomía de defensa e intervención europea en el marco de la Unión Europea;
- formar un polo de equilibrio frente al cuasi monopolio de la potencia americana.

Una revisión a la luz de la experiencia y de la nueva situación se impone, en tanto en cuanto los Estados Unidos se encuentran anclados entre la falta de compromiso y el liderazgo dentro de la OTAN. Las fluctuaciones de la política norteamericana con frecuencia en contradicción con las posiciones europeas y las incoherencias de las políticas de los Estados europeos constituyen otros tantos factores que crean situaciones desestabilizadoras en Europa (embargo contra Cuba, Libia e Irán, acuerdo de Dayton, etc.). De ahí la necesidad urgente de asegurar la estabilidad y la seguridad en Europa proporcionándose los medios para disponer de una política exterior y de defensa común. Por encima de cualquier otro, el conflicto yugoslavo pone de relieve las carencias del sistema actual y la necesidad de una revisión fundamental.

¿Ha aportado el Tratado de Amsterdam una respuesta a la altura de

estos desafíos exteriores? En primer lugar, ha reforzado la responsabilidad del Consejo Europeo y precisado el papel del Consejo y de la Comisión, llegando esta última a estar estrechamente asociada. Además, ha previsto la abstención constructiva y consolidado la aplicación de la mayoría cualificada a las acciones y posiciones comunes. Al fijar los objetivos de la política exterior, el nuevo Tratado busca proporcionar más coherencia a la acción global de la Unión en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. De este modo, el Consejo y la Comisión tienen la responsabilidad de asegurar esta coherencia en el marco de las orientaciones y estrategias comunes definidas por el Consejo Europeo.

Entre los objetivos generales de la política exterior figuran en particular la salvaguardia de los valores comunes, de la independencia y de la integridad de la Unión, el refuerzo de la seguridad de la Unión bajo todas sus formas, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, así como la promoción de los derechos fundamentales.²⁹ En su conjunto, se han verificado algunos progresos, pero en este ámbito ultrasensible, la eficacia de la Unión depende más que en otros de la voluntad política de los Estados miembros. Así por ejemplo, se prevé una concertación en el marco de las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU: los Estados miembros permanentes están llamados a defender las posiciones y los intereses de la Unión, algo que no ocurrió en la guerra del Golfo y no siempre sucedió con ocasión del conflicto yugoslavo. La práctica será quien de la medida de la voluntad de obrar concertadamente en un espíritu de lealtad y de solidaridad mutua de conformidad con los principios que el Consejo se ha comprometido a vigilar.

El Consejo Europeo define como lo hiciera en el pasado los principios y las orientaciones generales, pero a partir de ahora decide *estrategias comunes* en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses comunes importantes.³⁰ Volvemos a encontrar aquí la distinción entre políticas de interés común y políticas particulares de los Estados miembros, distinción establecida en el Informe Tindemans en 1975. Según el Tratado de Amsterdam, la intervención del Consejo Europeo adopta la forma de una decisión que contiene los objetivos, la duración y los medios de las estrategias comunes. En este marco, el Consejo de Ministros de asuntos exteriores adopta, según el artículo J.4, las decisiones necesarias para la definición y la puesta en práctica de la política exterior común, aprueba acciones operacionales y toma posiciones comunes. A tal efecto, puede pedir a la Comisión que le presente propuestas para la puesta en práctica de las acciones comunes.

29. Cf. el Título V, artículo J.1.

30. Cf. el artículo J.3.

Varias innovaciones retienen nuestra atención: la primera hace referencia a la *abstención constructiva* prevista en el artículo J.13. Los Estados que se abstienen no están obligados a aplicar la decisión pero a cambio aceptan que ésta obligue a la Unión como conjunto. Se conviene además que, en un espíritu de mutua solidaridad, se abstendrán de cualquier acción susceptible de entrar en conflicto con la decisión o de constituir un obstáculo. Cuando los Estados miembros que se abstienen adjuntando a su abstención una declaración formal representan más de un tercio de los votos según la ponderación prevista para la mayoría cualificada, la decisión no puede ser adoptada. De conformidad con las reglas de la mayoría cualificada, se trata de un límite lógico impuesto a la abstención constructiva que aleja la posibilidad de que una minoría decida una acción común en nombre de la Unión.

La segunda innovación de importancia hace referencia al recurso a la *mayoría cualificada*³¹ cuando se produce la adopción de las acciones y las posiciones comunes o para la toma de cualquier otra decisión sobre la base de una estrategia común. Según esta misma lógica, la mayoría cualificada se utiliza para cualquier decisión que ponga en práctica una acción común o una posición común. Sin embargo, aquí también se impone un límite cuando un Estado se opone por razones importantes de política nacional, noción que no deja de recordar aquélla inscrita en otro tiempo en el acuerdo de Luxemburgo de 1966. Una reminiscencia de una «especie de veto» contra el cual esta vez el Consejo, por mayoría cualificada, puede recurrir ante el Consejo Europeo. Se espera así evitar la parálisis general, dirigiéndose a la más alta instancia política que decide, como de costumbre, por unanimidad.

Una tercera innovación resulta de un compromiso reductor respecto de la propuesta francesa de crear un puesto de Alto Representante de la Unión y confiársela a una personalidad política.³² La idea fue retenida, pero la función ha sido confiada al secretario general del Consejo quien, de hecho, adquiere una dimensión más política. El Alto Representante asiste a la Presidencia, la cual representa a la Unión, expresa las posiciones de la Unión en foros internacionales y asume la responsabilidad de la puesta en práctica de las acciones comunes. Plenamente asociada la Comisión a estas tareas, el presidente Santer ha hablado de una «nueva *troika*» compuesta por la Presidencia, el secretario general y la Comisión, que aparecen como conjuntamente responsables.

Esta interpretación parece verse confirmada por la creación de una *Unidad de planificación y de alerta rápida* que, si bien bajo la responsabilidad del secretario general del Consejo, estará compuesta por personal

31. Para ser adoptadas, las decisiones deben recoger 62 votos que expresen el voto favorable de al menos 10 miembros (artículo J.3, párrafo 2.º, apartado 3).

32. Cf. el artículo J.16.

proveniente de su Secretaría General, de los Estados miembros, de la Comisión y de la UEO.³³ Además, se prevé una cooperación apropiada con la Comisión con el fin de asegurar una total coherencia entre la política exterior común y la política de desarrollo de la Unión. Esta inquietud por la coherencia expresada en varias ocasiones aparece como el reflejo, incluso la constatación, de las incoherencias anteriores. A partir de ahora, el vínculo orgánico entre diferentes dimensiones de política exterior queda firmemente establecido, siendo la Unidad de planificación su instrumento de apoyo. En efecto, esta Unidad tiene fundamentalmente como tarea vigilar y analizar las evoluciones en los ámbitos que se derivan de la PESC, establecer un censo de los futuros ámbitos de interés general común, proporcionar evaluaciones y hacer sonar la alarma rápidamente ante situaciones de amenaza y crisis políticas potenciales. A este respecto, cabe preguntarse si, además de las informaciones que deben procurarle los Estados miembros y la Comisión, la Unidad de planificación y de alerta no debería establecer sus propios observatorios en distintas regiones. Estará llamada, asimismo, a desarrollar lazos de comunicación y de cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión, así como con los representantes especiales nombrados por el Consejo. De este modo, parece tejerse una red intensa entre diversos actores, instituciones y órganos que participan de manera más o menos próxima en la preparación y la definición de la política exterior común, así como en su expresión y su puesta en práctica. Esta nueva arquitectura institucional se apoya sobre bases financieras más sólidas: los gastos operacionales proceden del presupuesto comunitario en calidad de gastos «no obligatorios». Sin ser revolucionaria, ofrece un marco más estructurado listo para acoger y apoyar una política exterior de la Unión más coherente, a condición en cualquier caso de que la mayoría de los Estados miembros quieran comprometerse plenamente.

Los avances en el capítulo de la política comercial son más modestos. En efecto, contrariamente a la propuesta de la Comisión que se orientaba a insertar en el artículo 113 los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones directas para tener en cuenta la transformación de las estructuras de la economía mundial, los participantes en la conferencia intergubernamental han preferido integrar una nueva disposición en el artículo 113, en el párrafo 5, que permite al Consejo extender, si lo estima necesario, su aplicación a las negociaciones y acuerdos internacionales que atañan al sector de los servicios y de los derechos de propiedad intelectual. Para hacer esto, el Consejo se pronuncia por unanimidad, a propuesta de la Comisión y tras consulta al Parlamento Europeo. De este modo, el

33. Declaración relativa a la creación de una unidad de planificación de la política y de alerta temprana (Acta Final).

Tratado de Amsterdam no contiene desde ahora estos nuevos ámbitos, pero, a cambio, atribuye la facultad al Consejo de incluirlos.

En el ámbito de la *defensa común*, los avances han sido asimismo reducidos. Aspecto particularmente sensible y uno de los principales atributos de la soberanía nacional, la defensa constituye, desde el fracaso de la CED, el principal objeto de tensión entre los partidarios de una defensa europea y de una defensa atlántica bajo el liderazgo americano. En este sentido, como así lo ha recordado el presidente Chirac citando al general de Gaulle «no puede haber personalidad política de Europa, si Europa no tiene su personalidad desde el punto de vista de la defensa», añadiendo que es la Unión Europea la que ofrece el marco natural al surgimiento de esta personalidad. En este capítulo, la conferencia intergubernamental se ha mostrado particularmente tímida. Además no ha dotado incluso a la Unión Europea de personalidad jurídica, no obstante habilitarle a concluir tratados y acuerdos internacionales, de manera que le atribuye de este modo una personalidad jurídica parcial.³⁴ La moderación de la que han hecho prueba los negociadores e incluso el Consejo Europeo es todavía más marcada en lo que respecta a la personalidad europea en materia de defensa. No obstante, una lectura atenta del artículo 7 consagrado a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común si el Consejo lo decide así, deja entrever algunas posibilidades de avance. Éstas dependen de la voluntad del Consejo Europeo, que tiene la responsabilidad principal del desarrollo de la futura defensa común.

Este mismo método se ha aplicado al proceso de integración de la *Unión Europea Occidental* (UEO) en la Unión Europea. El nuevo Tratado confirma (artículo 7, párrafo 1.º) que la UEO forma parte integrante del desarrollo de la Unión, de la cual constituye el brazo operacional. La UEO asiste a la Unión Europea en la definición de los aspectos de la PESC que tienen relación con la defensa. En la prolongación de estas competencias y de esta colaboración cada vez en mayor medida orgánica, la Unión recurre a la UEO para elaborar —como de ello da fe su participación en la unidad de planificación y de alerta— y poner en práctica sus decisiones y sus acciones que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa. A tal efecto, la UEO se encarga en nombre de la Unión de las misiones llamadas de *Petersberg*, en las cuales todo los Estados miembros tienen derecho a participar y que comprenden las misiones humanitarias de evacuación, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz (artículo 7, párrafo 2.º). En este nivel de alta política, el Consejo Europeo reafirma su autoridad y su papel de institución suprema. Extrañando las consecuencias de hecho de la participación de los altos respon-

34. Cf. el nuevo artículo J.14.

sables políticos —jefes de Estado y de gobierno—, el nuevo Tratado confirma la competencia del Consejo Europeo respecto a la UEO en lo que toca a la definición de orientaciones y las decisiones de las estrategias comunes en la medida en que la Unión recurre a la UEO. Sin embargo, como la UEO no incluye a todos los Estados miembros de la Unión, se prevé que el Consejo adopte las modalidades prácticas para permitir a todos los Estados que contribuyan a las misiones Petersberg participar en un plano de igualdad en la planificación y en la toma de decisiones en el seno de la UEO (artículo 7, párrafo 3.º). Una vez así establecidos los vasos comunicantes, la Unión anima el refuerzo de las relaciones institucionales con la UEO en vista de su eventual integración en la Unión, si el Consejo Europeo así lo decide. El Consejo Europeo se consolida como institución clave de la que depende la decisión sobre la integración de la UEO. Parece, entonces, que esta decisión podría ser tomada sin que ninguna nueva conferencia intergubernamental sea necesaria, pero su entrada en vigor queda sujeta a las exigencias constitucionales de los Estados miembros. El proceso de integración de la UEO en la Unión se halla en curso y puede verse estimulado por el desarrollo de una *cooperación más estrecha* entre dos o más Estados miembros de manera bilateral, en el marco de la UEO y en el marco de la Alianza Atlántica. Paralelamente, la UEO tiene vocación de llegar a ser el pilar europeo en el seno de la Alianza Atlántica. Una vez más, el ámbito real de los pequeños pasos en materia de defensa común dependerá de la voluntad política y de los comportamientos efectivos de los socios europeos.

5. Una Unión con vocación federal

Es cierto que los progresos realizados en Amsterdam se hallan lejos de constituir un salto cualitativo. Sin embargo, al examinar los pequeños pasos que se han dado, puede afirmarse que, en su conjunto, permiten avanzar, si bien lentamente, en la vía que recurriendo al método federalista está destinada a desembocar en una *federación europea original*, la cual no sólo tenga en cuenta los nuevos problemas de gobernabilidad sino también los medios modernos de comunicación y de organización de las sociedades.

A guisa de conclusión y prosiguiendo la reflexión en la perspectiva de una próxima etapa, formularé algunas sugerencias relativas a la estructura general de la Unión Europea.

Con el fin de aumentar la eficacia de la *Comisión* y su carácter de institución comunitaria autónoma en la víspera de la ampliación, se contemplan diferentes fórmulas tendentes a reducir el número de sus miembros, a reforzar su cohesión colegiada y a consolidar su legitimidad de-

mocrática. La reducción del número de miembros choca con la resistencia de los Estados que, al ejemplo de la opinión pública, tienen tendencia a percibir a los miembros de la Comisión como sus «representantes oficiosos». Entre las ideas que circulan, la primera que refleja esta percepción consiste en prever un miembro por país. Dado que esta reducción se manifiesta insuficiente, sería juicioso, atribuyendo siempre un miembro a cada país grande, contemplar una rotación entre los otros según el procedimiento actualmente en vigor para los abogados generales del Tribunal de Justicia. Mientras esperan su turno, los futuros miembros podrían asumir funciones de comisarios adjuntos o asociados. Esta fórmula presentaría la ventaja de reafirmar el carácter comunitario de la Comisión a semejanza de la Junta de la Comunidad Andina que está compuesta por tres miembros sobre cinco Estados miembros, asociando en diversos grados a los nacionales de todos ellos a las actividades de la Comisión. Este arreglo fundamental se inscribe en la tradición de los gabinetes restringidos o de ministros de Estado que practican varios países miembros.

El Consejo Europeo, cuyas competencias aumentan, está llamado a dotarse de estructuras y de medios que le permitan asumir plenamente sus altas responsabilidades. Podría, en función de las necesidades, delegar por períodos determinados algunas de sus funciones a comités *ad hoc* o a células operativas compuestas en un futuro más o menos próximo por participantes activos y representantes de la Comisión. Fórmulas y arreglos *ad hoc* que aligerarían su funcionamiento evitando la pesantez de las reuniones plenarias sin apagar la voz de los otros Estados miembros, que se dejará oír en el momento en el que se definan las orientaciones generales y las estrategias comunes.

Siguiendo la evolución inherente al procedimiento de codecisión, el Consejo de Ministros deberá verse organizado de manera diferente según ejerza funciones de tipo gubernamental (PESC) o funciones legislativas. Esta división del trabajo o esta separación de poderes podría dar lugar a dos instituciones diferentes: el Consejo de Ministros y el Consejo de los Estados. Este último podría estar compuesto, en un futuro más o menos próximo, por una mitad de ministros designados por los Estados miembros para un mandato de cinco años y por otra mitad de miembros procedentes de los parlamentos nacionales. De este modo, éstos estarían plenamente asociados —de acuerdo con los deseos de la gran mayoría de los gobiernos y los parlamentos— a la función legislativa en colaboración con el Parlamento Europeo. Además, este arreglo aseguraría la transparencia de la función legislativa sin interferir en los procedimientos gubernamentales del Consejo de Ministros.

Por lo que al Consejo de Ministros de asuntos exteriores respecta, ampliado en función de las necesidades a los ministros de defensa, asu-

miría su papel en la PESC en colaboración con la Comisión y los representantes del Consejo de la UEO, a la espera de que ésta sea integrada en el sistema de la Unión Europea. A su vez, el Consejo de los Estados y el Parlamento Europeo dispondrían de la facultad, como así lo prevé el Tratado de Maastricht, de formular dictámenes sobre la PESC. A petición del Consejo Europeo, podrían ser invitados a aprobar las grandes orientaciones de la política exterior, de seguridad y de defensa común.

Éstas no son sino algunas líneas generales que condicionan, a mi juicio, la eficacia de la Unión Europea y del conjunto de su funcionamiento. Este esbozo es una de las formas, entre otras, que permitiría dotar a la Unión Europea de medios a la medida de los desafíos actuales y futuros, así como comprometerle de forma más resuelta en la vía del federalismo europeo.

Para alcanzar este objetivo es necesaria una cuidadosa preparación que implica realizar esfuerzos continuados cerca de los gobiernos, partidos políticos, actores socioeconómicos y opinión pública. Este proceder sistemático resulta indispensable para que la Unión pueda asumir sus responsabilidades frente a las ampliaciones futuras, así como en la escena europea y mundial. En efecto, junto a la Unión Económica y Monetaria, la moneda única y la política social común, la política exterior, la seguridad y la defensa son atributos irrenunciables de la futura Federación Europea. El método preconizado se asemeja a la tradición de la negociación de la CECA, presidida por Jean Monnet, y al Informe de la Comisión Spaak que sirvió de base a la Comunidad Económica Europea y al EURATOM. Más tarde volvemos a encontrar este método en las negociaciones del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea conducidos bajo el impulso del presidente de la Comisión y del tándem Mitterrand-Kohl. Resulta esencial que desde ahora se confíe esta tarea de impulso a una personalidad europea de gran envergadura. Qué mejor elección se podría imaginar que la de encargar esta misión a Jacques Delors, quien, además de su experiencia única, goza de la confianza general de los responsables políticos y socioeconómicos, así como de una autoridad y una reputación innegables en el seno de la opinión pública europea, que debe verse asociada a esta nueva etapa en dirección a una Unión federativa.

UNA CONCLUSIÓN ABIERTA AL FUTURO

1. Las potencialidades de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea se anuncia como una nueva etapa de la integración europea. Consolida a la Comunidad prolongando el Acta Única, pero innova definiendo los objetivos para el año 2000, fijando los plazos de la Unión Económica y Monetaria. De este modo, Maastricht abre perspectivas a más largo plazo a las empresas y a los actores socioeconómicos, imponiendo disciplinas comunes a los Estados miembros. Los objetivos y las exigencias se acompañan de promesas de prosperidad en el interior y de crecimiento de la capacidad competitiva en el exterior frente a Estados Unidos, Japón y los recién llegados al mundo de la alta tecnología. En su carrera hacia la prosperidad, los Estados miembros han adoptado mejoras institucionales y aceptado fortalecer la solidaridad con respecto a los Estados y regiones menos pudientes. Cohesión y coherencia van, además, en el sentido de un mejor equilibrio en el seno de la Comunidad. Es también una contribución al mantenimiento del equilibrio político-económico de la Unión, condición indispensable para la supervivencia de una comunidad federativa. No basta, en efecto, con rechazar toda hegemonía, sino que es necesario evitar la formación de posiciones dominantes estimulando y acompañando los esfuerzos de recuperación emprendidos por los Estados y las regiones menos desarrollados. Por el contrario, el peso de la economía alemana y del marco son signos precursores de los riesgos de una creciente dominación de la Alemania reunificada, a falta de su resuelto compromiso en la vía de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht prosigue, mediante sucesivos retoques, la construcción de una Comunidad democrática. Tras las elecciones directas al Parlamento Europeo, la autoridad de éste y su participación en la función legislativa y presupuestaria no han cesado de aumentar. Prueba de ello son sus dictámenes conformes y el campo de la codecisión y de la cooperación con el Consejo. Otros tantos pasos que, con la investidura de la Comisión, muestran la búsqueda de un nuevo equilibrio democrático

en un sistema original, que se apoya a la vez en los Estados, las regiones y las solidaridades de hecho que tejen los grupos comunitarios, los partidos políticos, los operadores económicos y las opiniones públicas sin olvidar a los nuevos actores, los ciudadanos y los Parlamentos nacionales. Ciudadanos y Parlamentos nacionales que están llamados a tomar en el futuro parte más activa en el proceso de integración. El Parlamento Europeo se ha ofrecido a priorizar la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales a sus funciones legislativa y de control democrático. El déficit democrático que suele evocarse, en comparación por otra parte con los sistemas políticos nacionales, está en vías de regresión.

Paralelamente, la profundización de la integración acerca la Unión Económica y Monetaria al umbral de lo político. De ahí el papel dominante del Consejo Europeo compuesto por los más altos responsables, elegidos todos por sufragio directo, salvo el presidente de la Comisión. Se constata que cuanto más importantes son las decisiones, más se elevan sobre los escalones del poder político. Pero el Consejo Europeo, aunque compuesto por los más altos poseedores del poder nacional y el presidente de la Comisión, no puede, por la mera razón de su carácter no permanente y sus espaciadas reuniones, sino dar grandes orientaciones e impulsos a la acción comunitaria. Es por lo que se hace sustituir por los Consejos de Ministros y asistir por el trabajo continuado de la Comisión. La función fundamental que la Comisión asume en la Comunidad ha sido reconocida por el nuevo procedimiento de designación que refuerza tanto su legitimidad que proviene del Consejo Europeo como su legitimidad europea apoyada en el Parlamento, así como su carácter de institución colegiada y comunitaria. Aunque este reconocimiento incrementa su autoridad y su vocación políticas en la esfera comunitaria, no contribuye en cambio a sacarla del papel marginal que el Tratado le reserva en materia de política exterior y de seguridad común y de asuntos de interior.

Esta distinción entre integración económica y cooperación política es una antigua herencia que se remonta al fracaso de la CED y del Proyecto de Comunidad Política. La gran disputa ideológica que precedió al rechazo francés es una demostración de la fragilidad de los argumentos de aquellos que, entre ellos el general De Gaulle, combatieron la CED: rechazando integrar al ejército alemán en una Comunidad que habría legitimado su renacimiento, en realidad han facilitado la solución que menos deseaban, es decir, la creación de un ejército alemán independiente. No es imposible que, más tarde, el presidente De Gaulle haya intentado recuperar el retraso de lo político con respecto a lo económico proponiendo su proyecto de Unión Europea que preveía competencias en política exterior y de defensa. Por otra parte, el rechazo de los socios de Francia, en nombre de la supranacionalidad, confirmó el divorcio artificial entre unión económica y unión política. Un sustituto de este

fracaso fue el Tratado De Gaulle-Adenauer que marcó el nacimiento de la pareja franco-alemana. La cooperación política y después el Acta Única no consiguieron paliar el defecto original de la Comunidad Europea, esto es, el desequilibrio entre su potencia económica y su incapacidad política. Incluso el Tratado de Maastricht no recupera el retraso de la integración política con respecto a la integración económica. Sin duda alguna, los compromisos que figuran en el mismo bajo el título de posiciones y acciones comunes en política exterior, así como el inicio de una política de seguridad, y en un plazo no definido de defensa, son progresos indiscutibles que, como por una revancha de la historia, constituyen, bajo una forma más complicada, reproducciones de ideas y proyectos antiguos, más próximos de las concepciones gaullistas que de las federalistas.

Desde el ángulo del federalismo, la distancia entre el pilar comunitario y el pilar político exterior e interior es grande. Desde hace años, en cambio, la Comunidad acentúa sus aspectos federativos. El Acta Única primero y el Tratado de la Unión Europea después han ratificado esta evolución reforzando de este modo la vocación de la Comunidad. En su esfuerzo inicial intentando constituir un embrión de poder común, las instituciones comunitarias cedieron en ocasiones, por la presión francesa en particular, a la tentación de reglamentaciones uniformes. Esta inclinación de juventud no resistió ante la diversidad de las condiciones y tradiciones. Siguiendo la sabia jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Acta Única generalizó el principio del reconocimiento mutuo y amplió el empleo de la directiva. Más descentralización, más autonomía y flexibilidad caracterizan la nueva orientación de la Comunidad. Así, por ejemplo, la vuelta a la mayoría cualificada hace más funcional el proceso decisorio pero, al mismo tiempo, pone de relieve el lugar que la ponderación reserva a los Estados miembros pequeños y medianos. Privilegiados por el número de votos, lo son otro tanto por el reparto de escaños en el Parlamento Europeo o en el seno de la Comisión. Es uno de los rasgos que tiene en común la Comunidad con la Confederación Helvética. Por otro lado, el Tratado de Maastricht confirma y desarrolla la vocación federativa de la Comunidad.

Según numerosos analistas, a Europa le espera un gran futuro. Su potencial es inmenso en economía y tecnología, en recursos humanos tanto en razón de la diversidad cultural y del desigual nivel de la educación general como por el hecho de la extensión de la protección social. Todavía es necesario que los Estados y el resto de actores sociales quieran sacar todo el beneficio a estas condiciones básicas y a estas potencialidades, proponiéndose objetivos más allá del horizonte cotidiano y proporcionándose los medios para alcanzarlos.

La Comunidad ha dado pruebas de su capacidad para promover sinergias y crear un ambiente propicio al desarrollo. Pero adormecida por su éxito económico, ha sido golpeada de pleno por las conmociones del

ala oriental y por el conflicto que desgarró a la antigua Yugoslavia. El despertar ha sido brutal, revelando la ausencia de un armazón político y de capacidad para conducir una política exterior a la altura de la responsabilidad de la Comunidad y de la gravedad de las amenazas y de las crisis en Europa del Este. La prueba yugoslava también ha dejado al descubierto la incapacidad de la Comunidad, en su forma preMaastricht, para manejar las grandes crisis políticas. Al mismo tiempo ha aparecido la fragilidad del sistema comunitario que, envuelto por la dinámica económica, se ha encontrado desarmado en materia política. El proceso de engranaje que anima la integración económica se inscribe en una lógica que no conduce, irreversiblemente, a la Unión Política pese al optimismo original de los padres fundadores. Ahora bien, la experiencia demuestra que la política mantiene su primacía y que factores tales como el nacionalismo son capaces de invertir la corriente y desencadenar el engranaje de la desintegración. De ahí la urgencia para los Doce de dotarse de una Unión Política eficaz, capaz de responder a lo que sus pueblos y sus vecinos, los países de Europa pero también los países en vías de desarrollo esperan. Y al mismo tiempo, capaz de responder al desafío tecnológico de sus aliados y competidores japoneses y norteamericanos. En resumen, una Unión Europea de la cual el Tratado de Maastricht no sea más que un primer esbozo.

2. Referéndum y orientaciones para una revisión

Al verificarse más difícil de lo previsto la ratificación del Tratado de la Unión Europea se demuestra la potencia tanto de la idea europea como del nacionalismo. El recurso al referéndum coloca la cuestión europea en el centro del debate público, reduce la distancia entre los ciudadanos y la Unión y permite una toma de conciencia general. Pone al día las divisiones que atraviesan las familias políticas, así como las resistencias a la Unión que apelan a menudo a la soberanía nacional, del Estado-nación cuando no se trata de un nacionalismo virulento que se hace eco de los nacionalismos de los nuevos Estados de Europa del Este. Al mismo tiempo, da la medida de la voluntad popular a favor o en contra de la Unión Europea. Pese a sus ventajas, los referenda danés y francés plantean una cuestión general: ¿está justificado que un «no» del 50,7 % de un país que representa a menos del 2 % de los ciudadanos europeos pueda producir el efecto de un veto con respecto al Tratado de Maastricht? El «sí» llegó en Francia al 51 %, pero la figura de un caso similar al danés se hubiera podido producir, exponiendo al riesgo de una parálisis al conjunto de la Comunidad en función de la opción de una mayoría que representa a un poco más de la mitad de una sexta parte de los

ciudadanos europeos. De ahí la necesidad de prever en las próximas revisiones del tratado-constitución procedimientos que eviten dar un poder de veto a una pequeña minoría. Es ciertamente prematuro proponer, en el actual estadio de la Unión, la fórmula del referéndum constitucional suizo que exige una doble mayoría, de cantones y de ciudadanos. Pero, a todas luces, un referéndum europeo, como el propuesto en otro tiempo por el general De Gaulle, permitiría dar en el futuro un fundamento de legitimidad popular directa a la Unión Europea.

Con el fin de que Europa pueda cumplir sus promesas, James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía, no ha vacilado en defender la tesis de la «oportunidad constitucional» para Europa. Evocando las lecciones de la experiencia de Estados Unidos, afirma que la idea del federalismo, de la diversidad entre comunidades cooperativas, de la soberanía compartida, así como del reparto efectivo de la autoridad política y de los límites que le son impuestos —idea que, traducida en forma de garantías constitucionales creíbles, puede ser para Europa el origen de un siglo fabuloso—. A la experiencia de un gran espacio económico y de una superpotencia organizados en forma de Estado Federal se puede añadir la experiencia de una pequeña Federación multinacional, Suiza, destacable por su resultado y la calidad de vida de su pueblo. Dos ejemplos que ilustran la eficacia, adaptabilidad y actualidad del federalismo. Además, estas propiedades del federalismo no son ajenas a la tendencia hacia la descentralización, hacia la regionalización que marca la propia evolución de Estados como Francia, considerada modelo de Estado unitario.

No me resta más que pasar revista a algunas orientaciones que serían apropiadas para guiar la reflexión sobre la futura Constitución de la Unión Europea. Sería el momento de sustituir la confusión de las funciones en el Consejo por una separación o una más clara división del trabajo entre, por un lado, las funciones legislativa y de control democrático y, por otra, la función ejecutiva. Me parece en efecto perjudicial perpetuar la concentración de los poderes ejecutivos y legislativos en una institución compuesta por representantes de los ejecutivos nacionales.

Con miras a la revisión del Tratado-Constitución de la Unión Europea programada para 1996, algunas líneas directrices podrían ofrecer un punto de partida. Las sugerencias siguientes están inspiradas en dos viejos principios: el principio de la separación y articulación de los poderes y el principio de autonomía y de la doble participación. Con el fin de clarificar la situación y aumentar el fundamento legítimo de la Unión propongo aplicar, adaptándolos, los principios tradicionales de la democracia y del federalismo. Con este espíritu, el Consejo no puede continuar manteniendo la confusión y la concentración de los poderes ejecutivos y legislativos. A fin de hacer desaparecer esta ambigüedad, que

tenía una justificación cierta en la fase inicial de la integración, el Consejo conservaría sus funciones gubernamentales que continuaría ejerciendo según el método tradicional, a propuesta de la Comisión. Contrariamente a determinadas antiguas propuestas, no se transformaría en el Senado Europeo. El poder legislativo sería atribuido a una institución bicameral, el Congreso Europeo formado por dos cámaras, el Senado Europeo que representaría a los Estados, y, en cierta medida, a las regiones, y el Parlamento Europeo representando a los ciudadanos. Se puede mantener la denominación de Parlamento Europeo compuesto por dos cámaras, una Cámara o Consejo de los Estados y una Cámara de los diputados o Asamblea Europea. Existen varias opciones en cuanto a la designación o elección de los senadores europeos: nombramiento por parte de los gobiernos nacionales, elección por parte de los Parlamentos nacionales o por los electores de los Estados miembros. Además, no se deben excluir fórmulas de transición y combinaciones mixtas. Iguales en competencias en principio, las dos cámaras adoptan las leyes comunitarias a iniciativa de los Consejos y de la Comisión que poseen competencias reglamentarias y ejecutivas.

En esta concepción, el poder ejecutivo reposa sobre dos pilares: uno emanado de los Estados miembros y el otro, la representación del interés común europeo. El primer pilar, de predominio intergubernamental, está formado por el Consejo Europeo asistido por los Consejos de Ministros. El Consejo Europeo, una especie de presidencia colegiada de la Unión, ejerce funciones y responsabilidades fundamentales en materia de política exterior y de seguridad común; pero delega sus funciones en materia económica y social que los Consejos cumplen en el marco de las grandes orientaciones definidas por el Consejo Europeo. La Comisión, por su parte, asume responsabilidades gubernamentales y ejecutivas formulando especialmente propuestas de reglamentos y de decisiones y cumpliendo su función de guardiana del tratado-constitución. Su misión, que no sufre más que algunos retoques en los ámbitos económicos y sociales, merece por el contrario ser reforzada en materia de relaciones exteriores a la luz de las lecciones del Golfo y de la antigua Yugoslavia. En efecto, esas crisis han puesto al descubierto las debilidades y los límites del Consejo cuya acción intermitente, y a veces incoherente, es más el resultado de las presiones nacionales que de una política meditada y continuada. De ahí la necesidad de confiar a una institución permanente y autónoma la preparación y vigilancia de la aplicación de las decisiones de política exterior, ampliando su responsabilidad ante el Congreso Europeo.

Por su origen y composición, la Comisión tiene ya un perfil y una dimensión política. Pero no dispone ni de competencias ni de medios que la hagan apta para asumir responsabilidades en política exterior. Su papel

de primer plano en el GATT o como institución encargada de coordinar la ayuda occidental a Europa del Este no la destina automáticamente a las labores que debería cumplir en las relaciones exteriores de la Comunidad. Sin embargo, mientras que sus propuestas y acciones en el campo de la Comunidad Económica se apoyan en sus amplias competencias y en su sólido trabajo preparatorio, no tiene a su disposición instrumentos indispensables tales como una dirección general de política exterior equipada con una célula de análisis y previsión. La «guerra civil europea» en la ex Yugoslavia ha proporcionado una prueba irrefutable de la necesidad de un análisis continuo de las situaciones calientes en los países europeos y más allá del propio continente, a fin de que la Comunidad esté a la altura de su responsabilidad. Que sea capaz de decidir una política conociendo las realidades, de emprender acciones preventivas apropiadas en cada fase de una situación explosiva y de intervenir, si es necesario, en el momento oportuno y con medios adecuados. Está probado que sus funciones sobrepasan ampliamente la capacidad de las instituciones y de los órganos intergubernamentales que no pueden dedicarse a ello de forma permanente. Retorna con toda naturalidad a la Comisión la responsabilidad de despejar, teniendo en cuenta las posturas de los Estados miembros y sus análisis, las grandes líneas de la política europea, de elaborar bases con miras a las acciones comunes y de proponerlas al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros. Y después, en una fase ulterior, la responsabilidad de la ejecución de las políticas y de las acciones comunes.

Esta concepción del papel de la Comisión implica también la elaboración de las líneas directrices y de los objetivos a largo plazo en el marco de una visión global creativa y dinámica. De ahí la necesidad de descargar a la Comisión de las tareas técnicas y rutinarias para permitirle asistir plenamente al Consejo Europeo en la dirección de la política económica y de la política exterior. Con esta intención, la Comisión debe poder delegar labores específicas a Agencias Europeas y beneficiarse de la red de órganos consultivos pero también ampliar la consulta a otros ámbitos y a otras esferas universitarias y científicas. En este sentido, es imaginable que se rodee de «talleres interdisciplinarios» que hagan una prospección, de forma independiente, de las cuestiones de actualidad y de futuro. Es posible también concebir un Colegio de Sabios y una Comisión Europea de ética. La integración es una creación continua y una oportunidad para la innovación política. Las orientaciones propuestas para la reflexión de los europeístas deberían permitir consolidar la Unión Europea dándole un mejor equilibrio democrático.

3. La actualidad y el futuro del federalismo

Científicos, filósofos y hombres de acción provenientes de horizontes diversos se encaminan por vías convergentes hacia formas de organización social flexibles y descentralizadas que llevan el sello del espíritu y el método federalista. Así, la investigación de vanguardia en biología lleva, según el profesor Bernard, a la afirmación del ser humano único e irremplazable, al respeto del ser humano y de los valores fundamentales. Ahora bien, el federalismo encuentra precisamente su fundamento primero en el reconocimiento de la persona y su autonomía, así como en la participación de ésta en la obra común. Este doble principio de autonomía y participación que garantiza el cumplimiento de las vocaciones personales en un círculo social propicio es la base de las nuevas formas de organización de empresas y comunidades humanas. Invertir la pirámide de Jan Carlzon supone poner el acento en el compromiso del personal y su participación en un sistema de toma de decisiones descentralizadas, de redes horizontales animadas y dirigidas por líderes o empresarios dotados de amplias responsabilidades. Todo debe ser discutido en ese sistema pero es necesario que los dirigentes dirijan proponiendo una visión de conjunto y un proyecto colectivo. Estas nuevas formas de organización complejas y eficaces encuentran apoyo en la extendida utilización de los microordenadores que facilitan la interconexión de múltiples redes. En el punto de encuentro de estos métodos de organización y de comunicación liberadores de sinergias se adivina la premonición intuitiva de Denis de Rougemont: el federalismo en tanto que autonomía y participación de las comunidades y de las regiones, más los ordenadores —y sobre todo los microordenadores.

Creo que el federalismo es la forma de organización de las comunidades multinacionales más apta para unir a los Estados creando grandes espacios económicos, para salvaguardar sus identidades y para respetar sus diversidades. Un federalismo que permite administrar estas tendencias, en ocasiones opuestas pero convergentes, que pueden enriquecerse mutuamente en una Unión tan compleja como adaptable. La Unión que hace posible la cohabitación de las tendencias a la globalización y de las voluntades que asientan las personalidades de las unidades miembros, Estados, regiones y municipios. Este enfoque federalista se beneficia hoy del apoyo de las redes informáticas. Así, revisando la idea de Denis de Rougemont, el federalismo se presenta como nuestro futuro. Sólo esta Unión está en condiciones de garantizar la capacidad competitiva e influencia de Europa en el mundo, así como de ayudar a los países de Europa del Este y a los países en vías de desarrollo a consolidar su democracia y su economía de mercado.

Estas formas de organización y de poder se desarrollan a diversos

niveles de la sociedad: la Comunidad Europea, los Estados, las regiones y los municipios. De esta forma, nuevas funciones que se asemejan más a la acción de promoción, orientación, animación y de coordinación que a los poderes que recurren al apremio y a la fuerza aunque ésta sea legítima, se suman a las funciones tradicionales de la autoridad política. Cambiando completamente las estructuras rígidas e inspirándose en los métodos de participación autónoma, la Comunidad Europea prefigura las nuevas formas del poder político, centro de coordinación y motor de una colaboración multidimensional de actores públicos y privados. En todo este conjunto comunitario en vías de desarrollo, la Comunidad, sus Estados miembros, las regiones y los municipios, pero también empresas productoras de servicios, de bienes materiales o culturales, centros de formación y de investigación, se articulan cumpliendo sus tareas propias y asentando su personalidad en redes múltiples que contribuyen a la formación de nuevas formas de sinergias colectivas. Estas nuevas tendencias se inscriben en la evolución reciente de la Comunidad, de sus instituciones, en sus normas y modalidades de funcionamiento. La riqueza de las realidades y de la cultura europeas, que están en la base de la unión en la diversidad, sólo pueden alcanzar su pleno desarrollo en una federación que, preservando las identidades nacionales y las diversidades regionales, sea capaz de crear una comunidad de destino y de unir a los europeos en torno a un gran proyecto común.

REFLEXIONES FINALES SOBRE EL PROGRESIVO AVANCE DE LA UNIÓN EUROPEA

Siguiendo a Karl W. Deutsch, Ernst B. Haas acertó al no encerrarse en los conceptos tradicionales de las relaciones intergubernamentales o internacionales y al proponer el enfoque dinámico de *spill over*. Ciertamente, este proceso ascendente no se desarrolla de manera continua ni mucho menos de forma lineal. Se halla sometido a ritmos diferentes en función de la evolución de su entorno tanto interior como exterior, acusando a veces parones y estancamientos, cuando no regresiones. El *spill over* no excluye el *spill down*, la integración y la desintegración aparecen como dos movimientos gemelos que toman, no obstante, direcciones contrarias y provocan efectos inversos. Tal es la conclusión a la que Karl W. Deutsch y el equipo de Princeton llegaron al término de su análisis de casos históricos de formación de comunidades políticas o de la disgregación de éstas. Observación que se confirma a la vez por el proceso de integración en el seno de la Unión y por el proceso de descomposición de los Estados multinacionales comunistas. La diferencia entre estos dos espacios europeos se halla marcada por valores de base: el papel atribuido al individuo o a la colectividad en la sociedad, su organización política y económica, el grado de libertad o de coacción, el respeto efectivo de las personas y de las comunidades de personas que subyace a los derechos fundamentales. El proceso de ampliación y de cooperación que se articula bajo la forma de acuerdos europeos o de acuerdos de partenariado implica, bajo el impulso de la Unión Europea y de su fuerza de atracción, una interiorización de los valores y de las normas fundamentales pero también una mayor compatibilidad de las estructuras político-económicas y de los comportamientos. Por consiguiente, el enfoque desde los procesos y las instituciones, privilegiado durante mucho tiempo, se enriquece de manera sustancial en virtud del papel fundamental de los valores de base, puesto de relieve por la distancia entre los dos espacios europeos en vías de aproximación. A su vez, los tratados de Maastricht y Amsterdam refuerzan la presencia de

los derechos fundamentales y acentúan la evolución de la Unión hacia un sistema más democrático y federativo.

El *spill over*, a la vez engranaje y desbordamiento, se manifiesta tanto por el efecto de arrastre que produce de un sector a otro como por la interacción que suscita entre los tres pilares de la Unión Europea. De este modo, se sustituye así a una interdependencia activa entre estos pilares artificialmente compartimentados. En virtud de ello, no sólo el ámbito comunitario tiende a extenderse, en especial en materia de asuntos interiores y judiciales, sino que también ejerce una creciente influencia en el ámbito de actividad de la PESC, cuya parte intergubernamental continúa siendo la dominante.¹

Hay un ejemplo de *spill over* que afecta a un ámbito sensible —a saber, el problema del empleo— en razón del elevado nivel de paro en la mayor parte de los Estados de la Unión. Desde la creación de la Comunidad Europea la dimensión social ha sido la pariente pobre de una integración esencialmente económica. Sin embargo, las preocupaciones de los gobiernos y la presión de la opinión pública han contribuido a la inserción de la política social en los tratados de Maastricht y Amsterdam. El problema se planteó en términos concretos con ocasión de la decisión de Renault de cerrar su fábrica de Vilvorde, en Bélgica, en julio de 1997, y de suprimir aproximadamente tres mil empleos en Francia. Los sindicatos de Renault hicieron un llamamiento a todas las factorías europeas para realizar un paro de una hora para manifestarse contra esta decisión. El conflicto de Vilvorde y la *eurohuelga* relanzaron el debate europeo sobre el empleo y la eficacia económica, la disciplina monetaria y la lucha contra el paro. La dinámica así iniciada con el apoyo del gobierno de izquierda francés y bajo la influencia de los sindicatos condujo al Consejo Europeo extraordinario del 21 de noviembre de 1997, en Luxemburgo, que estuvo precedido y acompañado por una gran manifestación de los sindicatos europeos. Durante mucho tiempo considerado como un asunto de las autoridades nacionales, el paro surge como una preocupación y una responsabilidad comunitarias. En respuesta, los Quince han iniciado una política concertada de empleo proporcionando a la Unión una dimensión social: se han puesto de acuerdo sobre el método que se deberá seguir; han fijado un calendario sobre las actuaciones comunes tras haber definido una serie de objetivos bajo la forma de líneas directrices que están llamadas a orientar los planes nacionales sobre empleo. Entre estas orientaciones figuran en primer plano la inserción profesional y la formación de los jóvenes parados o los parados de larga duración. Se prevé un plazo máximo de cinco años para alcanzar dichos objetivos cuya realización

1. Es el sector político por excelencia, último reducto de la soberanía nacional en el que los ejecutivos conservan una parte dominante dentro de los Estados miembros.

será sometida a una evaluación regular. Los planes de acción sobre empleo serán examinados en los Consejos Europeos de junio y diciembre de 1998 y evaluados respecto a su puesta en práctica. Sin poder de sanción, el Consejo Europeo tiene la facultad de adoptar recomendaciones para ejercer presiones sobre los más retrasados. Este enfoque combina la definición de objetivos comunes preservando la autonomía de los Estados miembros en lo que se refiere a su realización. De este modo, tiene un carácter incitativo, así como presenta la ventaja de reconocer la interdependencia entre las políticas monetaria y económica y la lucha contra el paro en el plano europeo. A pesar de sus reticencias iniciales, el gobierno español terminó por admitir, bajo la presión de los sindicatos, lo bien fundado de una iniciativa que tiene su origen en la solidaridad global en el seno de la Unión Europea.

La dinámica y el efecto federador de la moneda única ilustra el poder de arrastre de este objetivo común, pero también el papel predominante de la voluntad política formalizada en el tratado de Maastricht y corroborado, en particular, por resoluciones sucesivas del Consejo Europeo y por las políticas económicas convergentes de los Estados miembros. La disciplina que se han impuesto los gobiernos en el respeto de los criterios, el camino recorrido a pesar de las críticas o las resistencias, la fase de resignación seguida por el vasto movimiento de adaptación, constituyen todos ellos testimonios de un impresionante progreso en la vía del Euro. No hay riesgo de equivocarse al prever el impacto profundo y los efectos múltiples que el nacimiento y la utilización del Euro llevarán consigo. Los cambios institucionales debidos a la creación de un Banco Central Europeo autónomo y el refuerzo del papel del Euro-Consejo van a ofrecer un marco decisional que, a su vez, facilitará la aproximación de las políticas económicas, de los tipos de interés y, con el tiempo, de las políticas fiscales. Los efectos tenderán a propagarse suscitando reestructuraciones, fusiones y cooperaciones en el sector bancario y financiero, así como adaptaciones de comportamientos y mentalidades en la esfera de los actores económicos y sociales, sin olvidar al conjunto de la población. De hecho, el impacto del dinero es a un tiempo general y cotidiano, invadiendo con su presencia los sectores público y privado, incluso la esfera personal. El Euro y Europa formarán parte de la vida diaria. Finalmente, en la política interior alemana el Euro, en su calidad de tema central de la campaña electoral del canciller Kohl para los comicios de 1998, se sitúa en la intersección de las dimensiones nacional y europea de la vida política.

En el plano institucional, se ha planteado la cuestión del lugar que debe ocupar un Banco Central Europeo que no se halla integrado en un sistema político y económico como en el caso de los bancos centrales de los países de la Unión. En ausencia de un marco institucional y de una autoridad política, se ha sugerido la creación de una especie de «gobierno economi-

co», noción ambigua que, a pesar de la intención de sus autores, corre el riesgo de consolidar el poder económico. En el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de diciembre de 1997, los Quince se han puesto de acuerdo sobre una fórmula transitoria que prevé un «Consejo del Euro». En el seno del Euro-Consejo, los países que participan en la moneda única están autorizados a concertarse en presencia de la Comisión sobre la gestión del Euro; por su parte, aquellos países que no forman parte del primer círculo del Euro, debidamente prevenidos, pueden pedir que una «cuestión de interés común» sea tratada por el Consejo Ecofin. Se trata de un primer efecto institucional impuesto por el Euro que no está previsto por ninguna disposición del tratado de Maastricht, es decir, un ejemplo más del efecto de engranaje en el plano institucional.

En su marcha hacia la moneda única, la Unión Europea toma el camino contrario al que se sigue, en general, en la formación de los Estados. Mientras que de costumbre el poder estatal constituido imponía la moneda única, como en el caso de Suiza, en la Unión Europea el Euro está llamado a ser el precedente de la instauración de un poder político europeo. La lógica del poder se ha visto invertida, de modo que el Euro, que se inscribe en la prolongación del mercado único, crea a su vez la necesidad de una autoridad política en el seno de la Unión. Siguiendo el método Monnet, el tratado de Maastricht establece la obligación general de instaurar una moneda única en las condiciones y según los plazos preestablecidos. El Consejo Europeo de Amsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997 adoptó, tras su aprobación, una resolución por la que renueva el firme compromiso de los Estados miembros, de la Comisión y del Consejo a favor de la puesta en práctica del Pacto. En virtud del efecto de arrastre, el Consejo Europeo ha adoptado asimismo, a petición de Francia, una resolución sobre el crecimiento y el empleo que indica el sólido compromiso de los Estados miembros, de la Comisión y del Consejo para dar un nuevo impulso al empleo. Las dos resoluciones tienen por objeto contribuir a la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo.

Así, merced a los esfuerzos y a la determinación de los Estados miembros y de las instituciones comunes y tras la decisión en la primavera de 1998 relativa a los Estados miembros que participan en la zona Euro, la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria comenzará el primero de enero de 1999. Estas resoluciones sucesivas del Consejo Europeo han tenido un impacto, tanto en el interior como en el exterior de la Unión Europea, sobre los operadores financieros, los mercados y los Bancos centrales, unos y otros tratando de buscar cómo adaptar sus estrategias al nuevo contexto. Por su parte, los Estados miembros como Grecia —que acaba de integrarse en el SME— y Suecia se esfuerzan por respetar los criterios de convergencia. El Reino Unido y Dinamarca, que no han

querido formar parte de la primera ola, se preparan para unirse, en un plazo más o menos lejano, al pelotón de cabeza. Se trata de un ejemplo paradigmático de lo que se ha llamado cooperación reforzada o, preferiblemente, la acción de vanguardia de un núcleo federador que comprende más de dos tercios de los miembros de la Unión. De acuerdo con los informes de la Comisión Europea y del Instituto Monetario Europeo publicados el 25 de marzo de 1998, once países participarán en el Euro en 1999, decisión que se ha visto confirmada por el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Bruselas los días 2 y 3 de mayo de 1998. Son los siguientes: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia. El Reino Unido, Dinamarca y Suecia han quedado temporalmente fuera de la zona Euro por voluntad propia, mientras que Grecia no ha cumplido ninguno de los criterios de convergencia (véase tabla siguiente).

*Unión Monetaria Europea.
El balance de la convergencia en 1997*

<i>Criterios de Convergencia (media anual)</i>	<i>Déficit público (% PIB)</i>	<i>Deuda pública (% PIB)</i>	<i>Inflación (en %)</i>	<i>Tipo de interés a largo plazo (1) (12 meses en %)</i>	<i>Pertenencia al SME</i>
<i>Objetivos</i>	<i>Menos del 3 %</i>	<i>60 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>7,8 %</i>	<i>2 años</i>
Bélgica	2,1	122,2	1,4	5,7	SÍ
Dinamarca	-0,7	65,1	1,9	6,2	SÍ
Alemania	2,7	61,3	1,4	5,6	SÍ
Grecia	4,0	108,7	5,2	9,8	NO (*)
España	2,6	68,8	1,8	6,3	SÍ
Francia	3,0	58,0	1,2	5,5	SÍ
Irlanda	-0,9	66,3	1,2	6,2	SÍ
Italia	2,7	121,6	1,8	6,7	SÍ
Luxemburgo	-1,7	6,7	1,4	5,6	SÍ
Holanda	1,4	72,1	1,8	5,5	SÍ
Austria	2,5	66,1	1,1	5,6	SÍ
Portugal	2,5	62,0	1,8	6,2	SÍ
Finlandia	0,9	55,8	1,3	5,9	SÍ
Suecia	0,8	76,6	1,9	6,5	NO
Reino Unido	1,9	53,4	1,8	7,0	NO

(*) Miembro desde el mes de marzo de 1998. (1) EUROSTAT.
FUENTE: Oficinas de estadística nacionales.

La fuerza identitaria del Euro marcará con una huella profunda no sólo a sus usuarios en el interior de la Unión sino que tendrá también potentes repercusiones en el exterior al incrementar la influencia comercial y económica de la Unión en el plano mundial, dotándole de un arma

monetaria y de un rostro propio. La identidad de la Unión se verá afirmada por este símbolo común, así como por el hecho de la participación del Euro en los intercambios mundiales. Al suprimir las fluctuaciones del curso de las monedas en el interior y al contribuir a la estabilidad y la seguridad en el mercado mundial, el Euro tendrá vocación de hacer de contrapeso respecto al dólar y a la política monetaria americana, así como de neutralizar ciertas consecuencias perjudiciales de la globalización. Por su peso en la economía y las finanzas del mundo, aumentará la influencia pero también la responsabilidad común de la Unión. ¿Resulta aventurado imaginar que esta revolución monetaria, acompañada por la potencia comercial y el potencial económico de una Unión de casi cuatrocientos millones de habitantes, no habrá de repercutir en el ámbito de las relaciones exteriores y en materia de seguridad europea, incluso mundial?

Antes incluso de la irrupción del Euro sobre la escena mundial, el peso económico de la Unión tiende a reforzar su influencia política en las organizaciones internacionales y en el seno de las redes que ha tejido en torno suyo: la Asociación de los países de África, Asia, Caribe y Pacífico (ACP), los acuerdos con los países de la Europa central y oriental (PECO), los partenariados con los países de la CEI y las múltiples redes comerciales a las que se añaden las ayudas económicas y humanitarias. La influencia de la ayuda económica sobre el papel de la Unión en política exterior y de seguridad ha sido puesta de manifiesto en la comunicación de la Comisión relativa a los procesos de paz en el Medio Oriente. Al declarar que la Unión no va a retirar su compromiso, afirma que la asistencia que la Unión proporciona a los palestinos representa la mejor garantía para la seguridad de Israel a corto y largo plazo. En razón de la ausencia de resultados tangibles y del bloqueo del proceso de paz, esencialmente por parte de Israel, la ayuda de 1,7 millardos de Ecus en cuatro años deberá ser reevaluada. Se trata de una puesta en guardia que se dirige indirectamente al gobierno de Israel, así como a los Estados Unidos, los cuales desprecian la ayuda de Europa sin hallarse en condiciones de imponer la paz. A pesar de las intervenciones estadounidenses (Carter, Nixon, Kissinger, Albright...), los avances son lentos y la paz continúa siendo frágil. La capacidad de los Estados Unidos parece limitada, especialmente en razón de limitaciones de política interior y en virtud de la influencia de Israel. La Unión, que ha contribuido con más de la mitad de los recursos financieros al proceso de paz, dispone, de este modo, de más experiencia, de lazos más amplios y de un capital político considerable. El papel constructivo de la Unión podría mejorar mucho si las partes y los Estados Unidos reconociesen la necesidad de que la Unión Europea, tanto a nivel ministerial como a través de su enviado especial, participe junto con los Estados Unidos. Resulta evidente que la reivindicación de un papel político pone en evidencia la interconexión entre contribución financiera y

política exterior de la Unión. De manera más general, la regla que implica que una competencia o un poder en el interior de la Unión conlleva una proyección en su exterior produce una serie de efectos «naturales» sobre la política exterior. Así, por ejemplo, en la conferencia de Kyoto sobre las emisiones de gas con efecto de sierra en diciembre de 1997, los Quince formaron un frente unido contra los americanos y obtuvieron, a pesar de su reticencia, la firma de un acuerdo que prevé una reducción del 6 al 9 % de las emisiones de gases polucionantes. Esta unidad en relación a un problema internacional obtenida por consenso constituye un significativo testimonio de la influencia política en la escena mundial.

La política comercial y económica de la Unión Europea, integrante de su política exterior, contribuye a afirmar su identidad en el plano mundial. Tanto más cuanto que, en ese nivel, la Unión Europea es la única entidad que tiene la capacidad de equilibrar el peso y los excesos de los Estados Unidos. De este modo ha tenido que enfrentarse a este país en una serie de casos conflictivos que han sido llevados ante el tribunal arbitral de la OMC (por ejemplo, Boeing contra Airbus). Además, se ha visto obligada a responder a leyes comerciales estadounidenses de alcance extraterritorial: la ley Helms-Burton sobre las empresas extranjeras y sus inversiones, ley cuyo objeto es endurecer el embargo contra Cuba; otro tanto sucede con la ley D'Amato que impone sanciones a cualquier sociedad extranjera que invierta más de cuarenta millones de dólares anuales en los sectores petrolero o del gas de Irán o Libia. Las empresas europeas presentes en esos tres países se hallan afectadas por la amenaza que dichas leyes hacen pesar sobre sus actividades. Pero, de manera más general, los europeos se han opuesto al «principio de extraterritorialidad» de las leyes nacionales, el cual, además, es contrario a las reglas del comercio internacional.

Estas leyes, que forman parte de sanciones y de embargos con finalidad política, apelan a su vez a reacciones políticas con contenido económico y comercial. Son, en este sentido, una prueba más de la imbricación de los elementos políticos y económicos en las relaciones internacionales. La globalización hace referencia también a las relaciones entre lo político y lo económico cuyo divorcio ha marcado el origen de la integración europea, creando una hipoteca de la cual la Unión todavía no ha podido liberarse.

Aparece de forma cada vez más nítida que las buenas relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea, dos pilares del mundo occidental, excluyen toda política hegemónica y unilateral de los Estados Unidos y no pueden progresar más que sobre la base de un amplio consentimiento y una cooperación entre iguales. Ciertamente, el partenariado entre iguales acusa una cierta asimetría a favor de los Estados Unidos. Pero, por su parte, la Unión Europea se perfila de manera progresiva como futura gran potencia en busca de una influencia proporcional a su peso económico y

sus contribuciones financieras. Como en otro tiempo lo hiciera Alemania, la Unión Europea trata de salir de ese estado ambiguo de gigante económico y enano político. Cuando vuelva a recuperar su influencia y su lugar dentro de la escena mundial, la Unión Europea se hallará en condiciones de aportar su contribución al equilibrio y la seguridad en el mundo. No obstante, ella ha asumido ya el papel de líder en ciertos casos. A título de ejemplo, ha tomado la iniciativa de restablecer relaciones a nivel de embajadores con Irán. De este modo, ha abierto una vía para la normalización de las relaciones entre los Estados Unidos e Irán. Ha ayudado a este último país a salir de su aislamiento y a retomar su papel de actor internacional de una manera pacífica. Sin embargo, en el ámbito de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, la Unión está lejos de haber respondido a las esperanzas que ha podido suscitar. Tiende a reforzar su capacidad y a asumir una mayor responsabilidad en este sentido dentro de la OTAN, en especial mediante la UEO. La creación de una unidad de planificación y alerta rápida en el seno de la Unión con la participación de la UEO es un paso prometedor. Pero más significativa es la voluntad de habilitar el *Eurocorps* para cumplir las misiones llamadas de gestión de crisis, acciones humanitarias y operaciones de restablecimiento de la paz por cuenta de la UEO. Desde ahora, la Unión Europea aporta su concurso a la seguridad en Europa en un sentido amplio del término, apoyando las reformas económicas y la transición a la democracia en la Europa del Este.

Con relación a ello, el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de diciembre de 1997 ha tomado una decisión de gran alcance, a la vez en materia de política exterior y de política interior al prever la ampliación a diez países candidatos de la Europa central y del Este y confirmar la elegibilidad de Turquía para su adhesión a la Unión Europea. Ha decidido la apertura de negociaciones para la primavera de 1998 con seis países candidatos, a saber, Polonia, Hungría, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre. En las complejas y vastas redes que forman las relaciones exteriores de la Unión Europea, cada Estado miembro se halla llamado a aportar su contribución según sus capacidades en términos de medios y de conocimientos. En este sentido, España asume un papel de primer orden en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y los países mediterráneos.

La pertenencia de España a la Unión Europea ha reforzado su influencia en la medida en que, debido a una cierta especialización política y de una división del trabajo en función de la competencia y de la experiencia de cada país, se beneficia del apoyo de los Estados miembros. En este mismo orden de ideas, el Consejo Europeo y el Consejo de asuntos generales se hallan particularmente atentos a las opiniones expresadas por España sobre ciertas regiones de África, como en la Conferencia de

Barcelona de 1996, y sobre todo con relación a los países y comunidades de países de América Latina. En muchos casos, España asume el papel de una especie de portavoz de la Unión Europea. De este modo, contribuye a hacer más eficaz la acción de la Unión en estas regiones, gozando, a su vez, de una capacidad mayor merced al peso político y económico de la Unión. En este sentido, las relaciones con el Mercosur, que ocupa el 70 % del territorio de América Latina y representa dos tercios de su riqueza, valen como ejemplo. Desde su creación hace seis años, el Mercosur ha cuadruplicado sus intercambios en el interior de ese mercado dinámico de 220 millones de consumidores. La Unión Europea, que ha apoyado esta integración regional desde sus comienzos, concluyó en diciembre de 1995 un acuerdo-marco que prevé la creación, en un período de diez años, de la zona de libre cambio más grande del mundo. Bajo el impulso de la Comisión y de Manuel Marín, su vicepresidente español, las negociaciones relativas a las obligaciones y a las reglas comunes se iniciarán a comienzos de 1999, tras una cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la Unión y de Mercosur. Se trata de un proyecto político de envergadura tendente a asegurar el desarrollo económico y social del Mercosur, así como a fortalecer los regímenes democráticos. Este breve comentario da una idea de la gran tarea que España está llamada a cumplir, tanto en nombre propio como en el de la Unión.

En virtud de la diversidad que le caracteriza, la Unión Europea presenta la ventaja de poder diferenciar sus estrategias respecto a la Europa del este, de África, de América Latina o de otras regiones, en cooperación y, a veces, en competencia con los Estados Unidos. Por su presencia y su acción común y diversificada, la Unión preserva, incluso afirma, las identidades nacionales y regionales que constituyen su riqueza frente a la ola de mundialización que se abalanza sobre el planeta. Incrementando la capacidad común por medio de una soberanía europea compartida, la Unión se halla en condiciones de influir sobre el curso de la mundialización, de disminuir los efectos negativos de ésta que resultan de las crisis regionales y de obtener el mayor beneficio de la interdependencia global.

El proceso de integración europea se desarrolla por etapas sucesivas en el seno de la Unión Europea. Su avance, a veces a tientas, se inscribe —estoy profundamente convencido de ello— en la dirección de un nuevo federalismo cuyos contornos difusos se hallan todavía en plena gestación. En esta búsqueda de un federalismo inédito, la Unión y los principales actores políticos recurren al método federativo y, en especial, al principio de subsidiariedad. Experiencia única en la historia de la formación pacífica de una comunidad de Estados basada en el principio de libre asociación, la Unión se manifiesta como un ejemplo original de la gestión armoniosa de las identidades y las singularidades en un todo en el que se encuentran imbricados los Estados, las regiones y los entes locales.

De esta experiencia se desprende al mismo tiempo una fuerte tendencia a la democratización de la Unión paralela a la regionalización de los sistemas democráticos de los Estados miembros en Francia o en el Reino Unido, incluso a la federalización en el caso de Bélgica y de España. Este vasto movimiento de reestructuración asentado sobre los principios democráticos y federativos se apoya en el desarrollo de redes de comunicación y de intercambio. Pone de manifiesto una correspondencia profunda entre las corrientes de la alta tecnología y la búsqueda de nuevas formas de articulación federativa tanto en el seno de la Unión como en el conjunto de los países europeos. La cultura europea común, abierta hacia el mundo y rica en su diversidad, constituye a un tiempo la base y el motor de la aventura federalista de Europa.

ANEXO

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE JACQUES DELORS CON MOTIVO DE LA 2.ª CONFERENCIA ECSA-WORLD

Bruselas, 5 de mayo de 1994

Quiero, en primer lugar, agradecerles que hayan acudido en tan gran número a esta conferencia y decirles hasta qué punto los trabajos que ustedes están desarrollando, producto de su propia elección y con total independencia intelectual, son más que nunca necesarios. Con frecuencia se dice que la construcción europea es una experiencia sin precedente histórico. Ahora bien, incluso si esta experiencia es original, debe constantemente verse confrontada a todo lo que ustedes nos han enseñado; y ustedes nos han hablado principalmente sobre la Historia, la ciencia política y las relaciones institucionales.

En efecto, en un período en que la crisis de la construcción europea es a la vez política e intelectual, necesitamos más que nunca, de aquí a la próxima conferencia intergubernamental, una clarificación intelectual y política. Y, me atrevería a insistir, dada la complejidad y la dificultad de los discursos públicos de nuestros responsables sobre el futuro de la construcción europea precisamos asimismo un gran rigor institucional.

Estoy aquí para poner de manifiesto el gran interés que la Comisión presta a sus trabajos, presentes y por venir, y también para abrir un debate, pero sin con esto querer aportarles a ustedes una especie de *prêt à penser*. No sería yo capaz de ello ya que, repitámoslo, entre ampliación y profundización, entre déficit democrático y mala orientación de los mecanismos democráticos, todo el mundo se encuentra desorientado.

A lo largo de esta breve exposición insistiré, a riesgo de alejarme de un plan tipo «Escuela francesa de ciencias políticas»:

— de un lado, sobre la jerarquía de las normas, cuestión que me preocupa, y sobre la cual les plantearé más preguntas que respuestas seré capaz de aportar;

— de otro, sobre un hecho ignorado por la mayor parte de los responsables políticos: la importancia de la red administrativa, que sirve, pero

al mismo tiempo, colapsa la visión de las estructuras institucionales de la Comunidad.

Comencemos, sin embargo, por las tres palabras que ustedes han escogido para esta conferencia: federalismo, subsidiariedad y democracia. He preguntado a los organizadores si su yuxtaposición era deliberada, si deseaban ustedes entrar en un ejercicio cuya sutilidad y agilidad son tales que reunirían constantemente estas tres palabras.

Si ustedes lo consiguen, les felicito por adelantado. Por mi parte, me conformaré más bien con declinarlas, dejando a continuación a su cuidado la realización de las correspondientes síntesis.

Ciertamente, estas tres palabras se emplean con frecuencia.

En primer lugar, federalismo. La palabra no se recoge en el último tratado. No apareció en el texto adoptado en el Consejo Europeo de Maastricht ya que tenía, para algunos, una connotación peyorativa. No obstante, Europa se construye a partir de repartos y atribuciones de poderes, sobre un compartir las soberanías que se inscribe, no en el federalismo como sistema político sino más bien en un enfoque federal. En consecuencia, nos guste o no la palabra, todas las experiencias que se sitúan bajo el signo del federalismo, todos los trabajos que llevan ustedes a cabo a partir del enfoque federal en su visión más estrictamente institucional, tienen una singular importancia para nosotros. La necesidad de una desmitificación se impone claramente.

A continuación, subsidiariedad. La palabra figura en el artículo 3B del tratado. Pero existe un agudo debate sobre el propio concepto. Para nuestros amigos alemanes, y hablo bajo el control de ustedes, la palabra subsidiariedad se sitúa en línea directa con el federalismo: los dos conceptos se asocian para construir, para esbozar un proyecto institucional. Entre otros, para los británicos constituye, por el contrario, un medio de recuperar poderes para las capitales, indebidamente situados, según ellos, en Bruselas. Añadiré enseguida que esta palabra subsidiariedad, es empleada desde hace tiempo por muchos de nosotros. Pero me sorprende ver que, en algunos casos, los que más fuertemente proclaman su apoyo a esta noción reclaman una directiva sobre aspectos que, me parece a mí, son de la competencia de los Estados nacionales. En consecuencia, el término subsidiariedad continúa siendo ambiguo en la práctica comunitaria y con frecuencia se halla ligado a cuestiones de oportunidad.

¿Sería preciso elaborar, desde ahora, un concepto jurídico, es decir, sancionable por el Tribunal de Justicia? Los Estados miembros no han llegado tan lejos. Dicho de otro modo, no han alcanzado el nivel de perfeccionamiento correspondiente, de manera singular, en el sistema alemán. ¿No se trata, entonces, más que de un concepto político, de una simple regla de conducta entre los Estados miembros y las instituciones

comunitarias? La cuestión permanece abierta, pero, por el momento, son más bien los criterios políticos los que se imponen.

¿Hará falta, un día, ir más allá y traducir la subsidiariedad en el propio tratado? Aquí, también se verifica una contradicción que los Estados miembros no han superado. Por un lado, yo estoy —¡hasta qué punto!— de acuerdo con ellos: es preciso limitar las competencias de la Comunidad. Pero, por otro, en la preocupación de mostrar a los ciudadanos que estamos próximos a ellos, se insertan en el tratado capítulos consagrados a la educación, a la salud u otros ámbitos que son de competencia nacional. ¿Cómo actuar? Y, sobre todo, ¿cómo explicar dónde debe uno detenerse? Es en este momento cuando se naufraga en el peor de los oportunismos. La política de empleo se inscribe ante todo en el ámbito de la responsabilidad nacional. Pero cuando el desempleo aumenta, todos se vuelven hacia Europa. Por consiguiente, creo que ahí tenemos mucho trabajo por hacer y espero que ustedes nos ayuden de aquí a 1996. ¿Hay que traducir en términos jurídico-políticos la noción de subsidiariedad, o bien es preciso conservar una noción política? Si la opción que se escogiese fuera esta última, deberíamos añadir al tratado capítulos que hicieran referencia a políticas que pertenecen, y deben continuar haciéndolo, al ámbito de la responsabilidad nacional. Creo que es necesario distinguir con nitidez entre los tratados-marco, iba a decir tratados cajón de sastre, y los tratados rigurosos, que van a lo esencial. Éste fue el caso del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero. Y pienso que también —uno de sus correductores, que ha ayudado mucho, está aquí, Émile Noël— del Acta Única, que era más rigurosa, mucho más concentrada que el tratado de Maastricht. Desde el momento en que se pretende, al mismo tiempo, definir competencias y lanzar señales a la opinión pública, el resultado es que se llega a tratados que no facilitan la profundización en esta noción, no obstante indispensable, de subsidiariedad.

Finalmente, democracia. El término figura en el Preámbulo del tratado. Los signatarios confirman su adhesión al principio de democracia. Es una de las condiciones que deben cumplir los candidatos a la adhesión. Pero el déficit democrático ¿dónde se encuentra? Es un poco de esto de lo que yo querría hablarles a ustedes, a propósito de la jerarquía de las normas y de la red administrativa.

Henos aquí, pues, ante tres cuestiones esenciales.

En primer lugar, Europa debe funcionar de manera más democrática, todo el mundo lo reconoce. ¿Pero cómo? Las dificultades de ratificación del tratado se deben, en parte, a nuestra incapacidad para aportar una buena respuesta a este interrogante. Queda, sin embargo, una cuestión que los Estados miembros nunca quieren discutir: el malestar de los ciudadanos ante la democracia. ¿Es un malestar específicamente europeo o es posible encontrarlo en el funcionamiento de nuestras democracias

nacionales? Por supuesto, no reside ahí todo el problema, pero si se quiere verdaderamente intentar comprender, uno se da cuenta de que, en muchos de nuestros países, el funcionamiento de la democracia ha cambiado notablemente desde hace años. Se observa un retroceso relativo de los intermediarios entre la opinión pública y el poder, una excesiva personalización de éste, a veces, incluso, un declive del papel del parlamento o un desconocimiento del mismo.

La democracia impone, pues, implicar más al ciudadano. Esta cuestión debe ser abordada, pero supera a las meras instituciones comunitarias. Deben establecerse controles, equilibrios de poderes, *checks and balances*. Es preciso asimismo generar responsabilidad: ¿quién es responsable ante quién? Desde mi llegada a la Comisión esta cuestión me ha parecido esencial, por ello he querido siempre que la Comisión europea fuera responsable no solamente ante el Parlamento Europeo, sino también ante el Consejo Europeo. Para éste constituía un medio provisional, a la espera de algo mejor, de fijar el estatuto exacto de la Comisión y de sus miembros.

La cuestión del «cómo hacer» se plantea inmediatamente. Si de verdad existe un déficit democrático, ¿cómo superarlo? Los representantes elegidos de forma directa se encuentran en el Parlamento Europeo, no tienen un poder legislativo pleno, pero ¿qué más hacer, si ya tenemos dos ejecutivos y dos legislativos? Dos legislativos: el Parlamento y, sobre todo, el Consejo de Ministros, y dos ejecutivos: el Consejo y la Comisión. Resulta evidente que no vale la pena buscar en Montesquieu respuestas a nuestro problema. Éstas se encuentran en otro lugar. Yo mismo he querido que la Comisión sea más responsable, y así se lo comuniqué en su momento al Consejo Europeo. La cuestión permanece abierta. Mis colegas no son, por otra parte, de la misma opinión, pues se hallan más inclinados hacia una nominación irreversible, por cuatro o cinco años, de los miembros de la Comisión. No obstante, en mi opinión, si el Consejo Europeo dijese unánimemente a la Comisión: «no estamos contentos con vuestro trabajo», ésta debería dimitir.

En fin, en el sistema actual, la tarea de dar explicaciones al ciudadano corresponde esencialmente a los gobiernos y a los parlamentos nacionales. Excepto en dos países, Gran Bretaña y Dinamarca, los parlamentos nacionales no han estado estos últimos años asociados de manera suficiente a las evoluciones experimentadas por la Comunidad. He aquí un poco por qué no se ha obtenido ningún resultado: porque los gobiernos son a un tiempo legisladores y ejecutores, porque la Comisión no puede excederse demasiado en su papel, porque ésta no tiene medios de dirigirse a los ciudadanos en un lenguaje comprensible, correspondiente a las tradiciones y culturas de cada país, de ahí que competa a los gobiernos nacionales el hacerlo. Evidentemente, la esquizofrenia alcanza su límite

cuando un jefe de gobierno vuelve a su casa y dice: «He ido a Bruselas, he ganado. Pero en las elecciones del 12 de junio hay que votar a las listas que están a favor de la construcción europea, pues Europa es una familia.» Para los simples ciudadanos, una familia en la cual un hermano o una hermana debe siempre ganar a los otros es algo que resulta difícil de comprender. Por más que se busquen todas las instituciones posibles, mientras el comportamiento siga siendo tan esquizofrénico, será difícil conseguir algo mejor.

Por lo que respecta a la subsidiariedad, la elección se plantea entre una definición jurídica y una definición política. No insistiré más, el debate se halla abierto. No tengo una opinión definitiva sobre esta cuestión. Pero ustedes pueden ver que, si le diese una definición jurídica al principio de subsidiariedad, el Tribunal de Justicia estaría obligado a pronunciarse. Se convertiría, de esta manera, en una especie de Tribunal constitucional.

Queda un punto sobre el cual una reflexión sería útil: la jerarquía de las normas. Soy consciente de la dificultad del asunto; sin embargo, me parece que una reflexión previa aclararía notablemente los trabajos de la próxima conferencia intergubernamental. Ello nos llevaría a distinguir, hablando de forma esquemática, de un lado, las legislaciones esenciales o primarias que serían leyes europeas, adoptadas en codecisión con el Parlamento Europeo y, de otro, medidas de aplicación o secundarias adoptadas, bien por la Comisión (medidas de ejecución clásicas), bien por los Estados miembros y los parlamentos nacionales. *A priori*, las ventajas son muchas. El sistema fundado en la codecisión para todo cuanto se inscriba dentro del ámbito legislativo permitiría al Parlamento Europeo ejercer la plenitud de sus funciones, introduciría a los parlamentos nacionales en el juego —este elemento me parece esencial en el contexto actual—, clarificaría el sistema comunitario, mejoraría su legibilidad, aseguraría, claro está, la subsidiariedad y, finalmente, haría desaparecer las disputas tradicionales sobre las bases jurídicas de la Comunidad.

Desgraciadamente, el proyecto no presenta sólo ventajas. Ahí es donde precisamos de sus reflexiones. Las dificultades son de tres órdenes.

Culturales, en primer lugar. La jerarquía de las normas no se inserta dentro de la tradición constitucional de todos los Estados miembros. La separación entre la ley y los reglamentos operada por los artículos 34 y 37 de la Constitución francesa no tiene su equivalente casi en ninguna parte. En los otros países, el legislativo no encuentra límites teóricos a su actividad, aunque, en la práctica, las delegaciones de ejecución se hallen bien organizadas. Por ello, cuando propusimos, antes de la conferencia intergubernamental que fue clausurada en Maastricht, instaurar una jerarquía de las normas, esta iniciativa suscitó no solamente un rechazo político y una mala voluntad de los Estados miembros, sino también un choque entre tradiciones culturales e institucionales diferentes.

Políticas, en segundo término. Los gobiernos dudan ante la jerarquía de las normas, pues ésta les obligaría a compartir la integridad de su función legislativa con el Parlamento. De este modo, han visto ustedes que no se ha dado más que un paso hacia la codecisión, un paso experimental. Además, los gobiernos se verían desposeídos de sus funciones ejecutivas y tendrían que justificarse permanentemente ante los parlamentos nacionales, ya que una parte de la legislación secundaria les sería reenviada.

Técnicas, por último. La jerarquía de las normas implica una distinción entre lo que corresponde a la ley comunitaria y lo que corresponde al derecho nacional, de lo que se deriva un buen número de dificultades de interpretación. Pero me parece que, a pesar de todo, y verán ustedes que no hago más que plantear cuestiones, esta vía merece ser explorada. Ello evitaría asimismo la tentación por parte de la Comisión o de las redes de cargar en exceso la barca de las directivas. Establecemos una distinción, en principio, entre la directiva y el reglamento. Pero en la práctica hemos dado prioridad a la directiva, con una posibilidad de adaptación de las legislaciones nacionales. Sin embargo, terminamos a veces con directivas que se transforman en verdaderos reglamentos, hasta tal punto la descripción desciende al nivel del detalle. La jerarquía de las normas se convertiría de esta manera en una protección contra las propias tentaciones de la Comisión, y contra las derivas orientadas a la búsqueda laboriosa de un compromiso entre los doce y, el día de mañana, entre las dieciséis delegaciones.

Me ocuparé ahora de la cita de 1996.

¿Qué es deseable? Que los ciudadanos no se separen del proyecto europeo. Para ello, algunas condiciones, no imperativas, deben entrar en nuestra reflexión.

En primer lugar, los mecanismos europeos de decisión deben ser más eficaces y en mayor medida legibles. Cuando la Unión económica y monetaria comience a funcionar habrá doce procedimientos legislativos diferentes entre el Consejo y el Parlamento. ¿Cómo pretenden ustedes explicárselo a la opinión pública, a los políticos y a todos los responsables encargados de penetrar en el laberinto europeo? Creo que 1996 debe ser, ante todo, inventor de simplicidad.

Es preciso igualmente que el Parlamento Europeo desempeñe un papel que le permita a la vez estar a la altura de sus ambiciones y aproximarse al ciudadano. No entraré en el análisis/balance del papel del Parlamento Europeo. El mismo es el que debe barrer un poco delante de su puerta. Sin embargo, debe poder distinguirse claramente su papel.

Finalmente, los parlamentos nacionales deben sentirse más implicados. ¿En qué medida se trata de modificar un estado de ánimo y unas prácticas nacionales? ¿En qué medida se trata, por el contrario, de insertarlos formalmente en un nuevo sistema institucional? La cuestión permanece abierta.

Por encima de todo, no obstante, los que hablan de tecnocracia, de burocracia o de Bruselas —ya que Bruselas lo resume todo— conocen mal la red administrativa que, antes y después, rodea las únicas instituciones conocidas, el Consejo y la Comisión. Ello constituye para mí un importante motivo de descontento y de perplejidad. Cuando la Comisión hace un propuesta, se reúnen grupos de consulta antes de que sea tomada la decisión en el Consejo —aproximadamente cien por semana— que nos permiten comprender mejor las especificidades nacionales, sin ponernos, sin embargo, al abrigo de los *lobbies*. Intentamos, con estos grupos, ajustar mejor nuestras propuestas. Pero, si este procedimiento se muestra bastante positivo para los actores de la vida económica y social, resulta completamente hermético, y sin duda negativo, a los ojos del gran público. A continuación, están los grupos *ad hoc* del COREPER: diez en 1958, doscientos hoy. Citemos al director general de mi servicio jurídico: «bisa-gra entre el nivel técnico de los expertos y el nivel político de los ministros, el COREPER juega un papel irremplazable de filtro y de puente entre dos mundos con preocupaciones diferentes». Sí, pero véase cómo, cuando un gobierno presenta al Parlamento un texto, una comisión *ad hoc* lo estudia. El ciudadano tiene incluso acceso a los documentos. Sin embargo, no sucede lo mismo con todos los grupos. Hoy, cuando el COREPER recibe una propuesta de la Comisión, la envía enseguida a un grupo. Ahí es donde reside verdaderamente la tecnocracia. Después, cuando la decisión ha sido tomada, nos zambullimos en los deliciosos laberintos de la comitología, que nosotros hemos intentado simplificar. Las decisiones fueron muy difíciles de tomar cuando, el 13 de julio de 1987, dije a los Estados miembros: «Hay doscientos tipos de comités, reconduzcámoslos a tres: el comité consultivo, el comité de gestión y el comité de reglamentación.» Es preciso batirse constantemente para que no se añada algo al comité de reglamentación, con términos que pertenecen más al arte de la carnicería que al arte institucional, como la red y la contrarred. Todo ello llega a ser extremadamente complicado. Incluso los funcionarios caen en la tentación, para hacer pasar un texto, de conceder un pequeño desgarrón al mismo a causa de la comitología. Es inadmisibles, inaceptable: no para nosotros, sino de cara a los ciudadanos, y debemos llegar no sólo a una mayor legibilidad en la preparación de las decisiones sino también a una mayor eficacia en su ejecución. Con la ampliación del número de miembros de la Unión ya no se podrá, desde mi punto de vista, mantener dicho sistema. Imaginen ustedes mañana una Comunidad de treinta miembros con todos esos comités. Es absolutamente impensable. Por lo tanto, si bien la ampliación atemoriza a algunos —famoso debate profundización/ampliación— ésta conducirá, como ha dicho Émile Noël, a revisar este sistema.

He hablado de la red administrativa. Tiene su utilidad, pero oscurece

considerablemente la visión de los ciudadanos e incluso la de los especialistas, por lo que al proceso de toma de decisiones y de ejecución de la Comunidad se refiere. Frena la toma de decisiones, y son muchos los funcionarios que vienen de su capital con un mandato imperativo. Podría citarles mil ejemplos de funcionarios que regresaron a su país orgullosos de haber impedido la aplicación de una decisión tomada por sus propios ministros. Todo esto no puede continuar y debe cambiarse. Pero nunca se habla de ello. Se habla de aumentar los poderes del Parlamento Europeo, se inventa una superasamblea Parlamento Europeo/parlamentos nacionales, pero de esto no se habla jamás.

Aquí tenemos, yo creo, dos puntos esenciales: jerarquía de las normas y red administrativa. Los he citado porque son muy complejos, la situación es ambivalente y no hay más que inconvenientes. Son estos puntos sobre los que existen relativamente pocos trabajos. Por supuesto, éstas son las realidades presentes que no deben ocultar las perspectivas de futuro. Evidentemente, el efecto numérico va a jugar. Puede jugar en varios sentidos, pero no tengo la intención aquí de anticipar nada sobre la conferencia intergubernamental de 1996. Simplemente va a prolongar el proceso de deliberación. Imaginen ustedes un turno de intervenciones con un Consejo de Ministros de dieciséis o, más tarde, de veinte o de veintidós. Llevará toda una mañana. Antes incluso de iniciar el debate, deberán ustedes pasar cuatro horas escuchando a las veintidós delegaciones. ¿Podemos continuar así? No lo creo.

Y además, no olvidemos que, cuando éramos seis, uno de los deberes de la Comisión consistía, más allá de la distinción entre el voto por unanimidad y voto por mayoría, en obtener un consenso implícito. En el fondo, éste era el formidable estado de ánimo de la Europa de los seis. Todos ellos eran muy diferentes: se podía encontrar un país de doscientos mil habitantes y otro de cincuenta y cinco o sesenta millones, pero intentaban siempre, incluso si tenían que votar, obtener un consenso implícito.

La desastrosa discusión sobre el compromiso de Ioaninna ha puesto de manifiesto la desaparición de ese estado de ánimo. Es preciso darse cuenta de ello. No se trata solamente de una cuestión de instituciones, sino también de una cuestión de estado de ánimo. Nunca, en el plano interno, he visto una cosa tan triste. Los que habían dado su palabra de que el tratado permanecería sin cambios lo han tirado por la borda y los motivos de cada uno no se identifican con el estado de ánimo de la Europa de los seis. De este modo, no creo yo que la construcción europea pueda progresar únicamente gracias a la existencia de buenas instituciones o en virtud del talento de sus actores, sino también por un estado de ánimo. Es preciso que este estado de ánimo, de una manera o de otra, sea reconstituido.

Por otra parte, a medida que nos ampliemos, van a surgir diferentes mentalidades y tradiciones. El otro día, por ejemplo, una periodista sueca se presentó y pidió ver la correspondencia del presidente de la Comisión. Hubo de explicársele que aún no habíamos llegado a eso. Ella se mostró sorprendida: si quiere ver la correspondencia, entiendo que pública, del primer ministro de su país, puede obtenerla, pero la nuestra todavía no. Es un ejemplo entre otros.

Nos encontramos, pues, en un momento de cambio. Se ha podido afirmar, con justicia, que hasta ahora la Comunidad había progresado al mismo tiempo bajo la égida, bajo la inspiración, de dos filosofías bien conocidas.

Por una parte, la cooperación intergubernamental, que el último tratado en cierta manera ha reforzado. Pienso también en el papel del Consejo Europeo. La mayor parte de las propuestas que he hecho habrían fracasado sin el apoyo del Consejo Europeo. De ahí su papel de impulsor. Pero ¿hasta dónde llega este papel de impulsor? ¿El Consejo Europeo se hace siempre respetar? Pienso fundamentalmente en la financiación de las redes de infraestructuras. En los gobiernos nacionales, algunos de los ministros son siempre más poderosos que otros. Es un poco lo mismo en nuestro caso. No queda, sin embargo, sino que el Consejo Europeo juegue un papel de impulsor, porque la cooperación intergubernamental es uno de los elementos constitutivos de la Comunidad Europea tal y como ésta lo es en la actualidad.

Por otra parte, existe el método comunitario, que combina el monopolio del poder de iniciativa de la Comisión, ligeramente debilitado por el último tratado, el poder de decisión del Consejo por mayoría cualificada, y los derechos del Parlamento Europeo. Se va, incluso, más lejos, ya que la versión «unión económica y monetaria» del nuevo tratado es francamente supranacional. Todavía faltan, por otra parte, algunos perfeccionamientos, a falta de finos conocedores de las instituciones. Es lástima que ustedes no hayan estado allí para conducir a los jefes de las delegaciones a hacer las cosas más sencillas. Pero ¿por qué hacer las cosas más sencillas cuando se pueden hacer más complicadas! Es un poco lo que se dijeron a sí mismos. No obstante, queda el hecho de que más allá de un lenguaje poco atractivo y de complejidades inútiles, el sistema de la Unión económica y monetaria obedece, en conjunto, a un esquema supranacional.

¿Será preciso renunciar a estos dos enfoques para recurrir al enfoque federal, como lo propone, en concreto, el señor Sidjanski en *El futuro federalista de Europa*? Creo que es la única vía posible. No hablo de federalismo sino de enfoque federal, que permite saber claramente quién hace qué. Pueden establecerse diferentes combinaciones de instituciones, nada obliga a tener un único ejecutivo o un único legislativo, pero es preciso saber quién hace qué. Es por ello por lo que, en esta tensión entre

lo intergubernamental y el método comunitario clásico, creo en el futuro del enfoque federal. Por supuesto, tendremos necesidad de sus trabajos para despojar a este enfoque federal del proceso de intenciones que se le abre, a saber, el riesgo de una dominación germánica. Si llegamos a ello, creo que la dominación no será alemana, sino suiza. Ésta será una manera como cualquier otra de recordar que todos los Estados se hallan unidos ante la ley comunitaria. Creo que el enfoque federal es intelectualmente superior, pues clarifica y, repitámoslo, no alcanzaremos el éxito sin ser inventores de simplicidad.

Será preciso, a continuación, zanjar el debate de la geometría variable, aunque ésta se halle ya instalada. Las *opting out* concedidas a Gran Bretaña y a Dinamarca son ya geometría variable, bien limitada en el tiempo, bien ilimitada. Pero no se podrá construir un sistema solamente a través del pragmatismo, añadiendo *opting out* a *opting out*. Hará falta, un día, sistematizar lo que se entiende por geometría variable, únicamente al plano institucional, porque existe otra forma de geometría variable, que exigiría a ciertos países releer a Robert Schuman, Jean Monnet u otros, y recordar que junto a su primera idea (nunca más la guerra entre nosotros; la paz; la comprensión mutua) residía una segunda, la de Robert Schuman, quien decía: «tengo la intuición de que nuestras naciones de mañana serán demasiado pequeñas para poder no sólo defender su autonomía y su prosperidad, sino continuar siendo fieles a la irradiación de Europa en el mundo». Tal es, más allá de las instituciones, la cuestión esencial.

EUROPA ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA*

por MARCELINO OREJA
Miembro de la Comisión Europea

Quiero antes que nada, dar las gracias al Club Siglo XXI, una de las plataformas más alertas y prestigiosas del debate político en nuestro país, por su invitación, que me ofrece la oportunidad de reflexionar hoy con ustedes sobre la construcción europea en uno de los momentos más decisivos de sus últimos cincuenta años de historia.

Quiero también agradecer sus generosas palabras de presentación a su presidente Juan Antonio Ortega, palabras que delatan la vieja y entrañable amistad que nos une, a la que nuestra común militancia de tantos años en favor de los ideales cristianos y democráticos no es ajena.

Y me permitirán que comience ahora esta conferencia por su final, por lo que será su conclusión.

Que comience por lo que me gustaría que quedase en su ánimo cuando termine este acto, que comience por lo que me propongo transmitirles como único mensaje: la Europa política es una utopía necesaria.

Un mensaje que es para mí, a la par, una evidencia y una convicción y que formulo con pleno conocimiento de su alcance.

Ahora bien: ¿qué es una utopía, hoy y aquí, en el triple contexto español, europeo y mundial? ¿De dónde le viene su condición necesaria? y ¿por que hacer de la Europa política su contenido específico?

En estos tiempos de la moral del éxito, del imperio de lo efímero, de las retribuciones instantáneas y de la glorificación del pragmatismo, la descalificación de la utopía es inevitable.

Y sin embargo, la utopía entendida, no como lo que no es, fácil escapismo o mera ensoñación, sino como lo que es, banco de pruebas de una realidad difícil e insatisfecha, y, sobre todo, balance que nos ayuda a sacar a la luz lo que está pugnando por salir, la realidad emergente.

* Discurso pronunciado en el Club Siglo XXI, Madrid, 1 de febrero de 1996.

La utopía entendida así es una forma privilegiada de encarar la vida de la comunidad.

El agotamiento de los modelos, sistemas y procedimientos que nos venían del siglo XIX y primera mitad del XX es una evidencia que a todos nos alcanza aunque nos resistamos a sacar las consecuencias que de ella se derivan.

Es la competencia a escala global, en la que los cambios tecnológicos permiten la movilidad casi instantánea de los capitales y donde las compañías multinacionales toman la totalidad del planeta como la unidad de referencia para su planificación de producción y ventas, invalidando las recetas keynesianas para ofrecer pleno empleo.

Es la crisis económica que, en sus diversas modalidades, arrastramos desde hace más de veinte años.

Son las disfunciones del ejercicio democrático, cada día más patentes y numerosas.

Es la presión de la sociedad de masa que impone sus características a los principales procesos económicos, culturales y sociales de la vida actual.

Es la influencia decisiva que han adquirido los medios de comunicación en nuestras pautas y comportamientos dominantes.

Todo esto son hechos que nos enfrentan con la necesidad de ir más allá de nuestras soluciones al uso, de mirar más allá de nuestro confín inmediato, de encontrar respuestas que no respondan a las viejas preguntas, que resuelvan los nuevos problemas, y que por tanto no sean la mera redundancia de las soluciones pasadas, ahora inútilmente reiteradas.

Hay que encarar el futuro desde las urgencias que el presente les traslada y a las que ese presente no puede, no sabe dar cumplimiento.

Ésa es la apuesta, que convierte la andadura utópica en una práctica necesaria.

Utopía, pues, necesaria que hace de la Europa política su materia específica.

Quiero detenerme un momento en el sustantivo Europa.

Hace algunos años, al filo de mi experiencia como secretario general del Consejo de Europa, publiqué un libro, Europa ¿para qué? en el que quise dar cuenta de lo que había podido comprobar: la utilidad de Europa.

Ahora querría, muy brevemente, unir el para qué al por qué y decirles a ustedes las razones que me hacen creer que Europa no sólo existe como utopía, sino también como realidad.

La mundialización de los flujos y prácticas ha conferido a nuestras existencias individuales y a nuestras comunidades nacionales una dimensión mundial.

Sin perjuicio del importante papel que tiene y seguirá teniendo el Estado-nación, a pesar de las deficiencias que sus detractores denuncian

a cada paso y cuya rotundidad más me parece fruto de la pasión ideológica que del análisis de los hechos, hoy hacen falta espacios de intermediación, que encuadren y estabilicen con la mayor flexibilidad posible los elementos de la nueva realidad planetaria.

Esos espacios no pueden ser sino grandes áreas, formadas por países a los que la geografía, la cultura, la historia han dotado de afinidades suficientes, de suficientes dimensiones comunes, para que la diversidad de cada uno no haga imposible la existencia conjunta de todos, para que las pulsiones centrífugas de cada componente no sean superiores a la tendencia centrípeta del todo.

Finalmente, y sobre todo, para que el interés permanente del proyecto que los une prevalezca sobre los intereses coyunturales e inmediatos que los separan.

Ése es el primer «por qué» de nuestro Viejo Continente, la primera razón de ser de Europa, porque sin ella los países europeos formarían un mosaico desagregado e ingobernable de microespacios, que carecerían de garantías y contrapoderes, frente a los grandes actores mundiales de la comunicación, la economía o la cultura que son los que, en buena medida, gobiernan el mundo actual.

Desde esa perspectiva de Europa como contrapoder se entiende por qué la cultura europea, lejos de ser el factor de uniformización cultural que algunos pretenden, es, por el contrario, la mejor protección de las culturas de cada país, frente a la presión homogeneizadora de las grandes industrias culturales de masa.

Porque lo que las culturas de los países europeos tienen en común, por el hecho de ser europeos, les ayuda a resistir al rodillo nivelador de la cultura mundial de masa y a preservar en consecuencia las características particulares, la identidad, la originalidad de sus culturas propias.

En este sentido, Europa representa la condición de permanencia y estabilidad de los países europeos o su primer «por qué».

Pero Europa es también un soporte decisivo para el equilibrio del mundo, y esto constituye su segundo «por qué».

Vivimos tiempos de fuertes turbulencias geopolíticas y de una dramática ausencia de liderazgo, de referentes y de valores.

La caída del muro de Berlín, la quiebra de la experiencia soviética, el fin del orden instaurado en Yalta no significan el fin de la Historia como algún apresurado ensayista ha escrito, sino, al contrario, los supuestos inaugurales de una nueva época. ¡Qué grave responsabilidad, qué gran desafío para los políticos tanto nacionales como europeos!

Ahora bien, todo inicio está asociado a una cierta indefinición, a una etapa de búsqueda, de tanteos que, en nuestro caso, la fragilidad de las certezas, la ausencia de modelos, la insolidaridad como refugio, agravan y radicalizan. De ahí la perplejidad desencantada frente a la nueva situa-

ción, el desconcierto frente a la renuncia a todo gran propósito colectivo, el confinamiento glorioso en el jardín interior de cada uno.

Esto explica la naturalidad con que parecemos haber aceptado el escándalo de nuestras sociedades duales, y la persistente desigualdad de un mundo en el que menos del 20 % de la población disfrutamos de más del 80 % de lo que entre todos se produce.

Lo que no sólo es éticamente inaceptable sino políticamente suicida, pues la contestación y la inseguridad que esta situación genera acabarán convirtiendo a medio plazo a nuestro planeta en un polvorín.

Europa en su totalidad, la Europa comunitaria de modo específico, puede ser, comienza a ser un instrumento importante para cambiar ese estado de cosas.

Porque Europa, y éste es el cogollo de su segundo «por qué», sí que tiene, contrariamente a lo que sucede en otras grandes áreas, un modelo solidario de sociedad cuyos grandes planes son la visión del mundo como globalidad, los derechos humanos en su totalidad y la economía social de mercado.

Sólo Europa, seguramente a causa del ideal de universalidad que la ha acompañado desde sus inicios, se siente hoy interpelada por las áreas, zonas y países que forman parte de la escena política actual.

Una de las servidumbres que afecta más gravemente el acontecer político internacional es el de la disonancia entre la evidente responsabilidad del país líder, los Estados Unidos, y el interés y la vocación estrictamente nacional de muchos de sus políticos y sobre todo de la inmensa mayoría del pueblo norteamericano. Ése no es el caso de Europa.

He hablado de economía social de mercado.

La intervención del sector público no puede competir en eficiencia con el mercado a la hora de asignar recursos. Como demuestra la experiencia histórica del socialismo real, ninguna burocracia puede sustituir al libre juego del mercado a la hora de decidir qué, cómo y para quién producir.

Pero he dicho economía social de mercado y no mercado a secas. Es decir, un mercado con normas e instituciones capaces de asegurar que el resultado del funcionamiento del mercado no sólo sea eficiente sino que, además, se ajuste a nuestros objetivos de equidad y justicia social. Para ello es necesaria la solidaridad.

Recordemos que uno de los componentes capitales en la forja de Europa es el cristianismo y el cristianismo es esencialmente amor a los demás, es decir la forma más eminente de la solidaridad.

Principio que figura de manera muy visible en el legado que nos dejaron tres ilustres demócratas-cristianos, padres fundadores de Europa —Konrad Adenauer, Robert Schuman y Alcide de Gasperi— y que la Unión Europea intenta llevar a la práctica.

Pues ya es hora de que consigamos transmitir a la opinión pública

européa y mundial que la Europa comunitaria constituye hoy el conjunto de países más abierto y solidario que existe en el mundo.

Sólo dos ejemplos: frente al eslogan de la «Europa fortaleza», que nos presenta como un bloque que sólo piensa en sus intereses, herméticamente eurocéntrico, cerrado a los bienes y servicios extraeuropeos, bueno es que recordemos que la Unión Europea representa el 40 % del comercio mundial de importación y que la ayuda europea a los países en desarrollo sobrepasa el 50 % de la ayuda total a esos países. Sé bien, como todos ustedes, que esos porcentajes son insuficientes y que hemos de hacer un esfuerzo mayor de apertura y solidaridad con los países del Tercer Mundo, pero la crisis que dura, el paro que no mengua, y la competencia de quienes juegan con la ventaja de unos costes laborales y sociales muy inferiores a los europeos, no facilitan ese proceso.

En cualquier caso, me parece claro que no nos sería difícil convertir a muchos de nuestros acusadores en acusados.

Europa, pues, como condición de supervivencia, de estabilidad, de progreso. Pero no la Europa de los «comités», de las cuotas y de los procedimientos sino la Europa política. Un enorme malentendido ha acompañado la construcción europea desde sus comienzos: que la opinión pública considera que la economía es el único camino practicable para avanzar hacia esa meta, cuando Europa es, antes que nada, una realidad geográfica y cultural que sólo gracias y a través de la política puede alcanzar su plena dimensión.

La vieja polémica entre funcionalismo y federalismo, que, durante casi cincuenta años, se han disputado el liderazgo doctrinal en la edificación europea, no ha ayudado a disipar el malentendido. Al contrario, al identificar funcionalismo con perspectiva económica y federalismo con opción política ha contribuido a aumentar la confusión.

Ese extraordinario político que se llama Jean Monnet fue una de sus víctimas más conocidas, ya que pretender que fue sólo un hombre de gabinete, un administrador de instituciones, un experto en informes es equivocarse de persona. Todas las grandes batallas que inspiró y dio por Europa fueron eminentemente políticas aunque su objeto material fuese en muchos casos económico.

Estamos en 1949 y el Reino Unido ha conseguido imponer al Consejo de Europa, que acaba de crearse, un bajo perfil político. Monnet quiere compensar ese déficit y busca un proyecto, una acción cuya relevancia política nadie pueda cuestionar. Ni siquiera los británicos. E inventa la CECA.

Porque ¿cabe algo más político que asociar en un marco institucional único a quienes se enfrentaron en una guerra total y cabe un contenido más emblemáticamente político que situar esa asociación en el espacio por excelencia de la guerra pasada y en la actividad económica que la hizo

posible? La Lorena y el Ruhr, el carbón y el acero fueron los supuestos para acabar con la posibilidad de toda nueva guerra franco-alemana, propósito esencialmente político.

En su histórica declaración sobre la futura CECA, de 9 de mayo de 1950, Robert Schuman dice explícitamente que se trata de eliminar «la oposición secular entre Francia y Alemania... y de poner los cimientos concretos de una federación europea indispensable para asegurar la paz». La reivindicación de esa meta y el carácter específicamente supranacional de la CECA son dos logros políticos de gran calado.

En el mismo sentido, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa supone un descalabro muy notable para la Europea política, que lleva a Monnet a concentrarse en la preparación y firma de los Tratados de Roma —Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica— y consigue que en su preámbulo figure —¡estamos todavía en marzo de 1957!— que su objetivo es «establecer los fundamentos de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».

Lo que quiere decir que lo decisivo del Mercado Común es el acto político de la constitución de un espacio sin fronteras, es la abolición de los límites nacionales, es la comunitarización del territorio. Comencemos, piensa Monnet, por las mercancías, los trabajadores, los servicios, los capitales, las políticas sectoriales, la armonización fiscal, las reglas de competencia, que luego, nada ni nadie podrán restablecer las fronteras abolidas.

Esta lectura de la CECA y de las Comunidades Europeas, como dos grandes momentos de la construcción política de Europa, son datos incuestionables, de una historia y clave necesaria para hacer un balance prospectivo, que sitúe a Europa en el siglo XXI y le permita hacer frente a los desafíos con los que en él entramos.

El resultado más notable de ese balance, el mayor éxito con que cuenta es de carácter plenamente político, ya que consiste en haberse constituido en espacio de paz durante más de cuarenta años.

La intuición de que la guerra, una constante de la Humanidad, sería erradicada de Europa gracias a la interpenetración creciente de sus economías, de sus políticas, de sus pueblos aparece como una realidad indiscutible.

El dramático conflicto en la antigua Yugoslavia es un gravísimo debe en ese dilatado haber, pero que lejos de impugnar su orientación dominante la refuerza, porque no pide menos Europa sino, por el contrario, más Europa.

Por eso, este legado de paz, aunque pueda parecer natural a las nuevas generaciones, no deja de ser un hecho excepcional.

Porque, además, la paz no se limita hoy a la ausencia de conflictos bélicos entre Estados, sino que, de modo más exigente y ambicioso,

incluye la integración social y la armonía ecológica. Por lo que las fracturas de la sociedad, las agresiones al medio ambiente, la violencia, la exclusión, las rupturas de ciudadanía y el paro que las desencadena o, cuando menos, las acompaña, son hechos prebélicos, consecuencia de un estado potencial de guerra económica que es fundamental evitar.

La causa de esa guerra está en la función preeminente del mercado mundial, al que cada día acceden mayor número de países, dotados por el desarrollo tecnológico de una estructura productiva y de unos canales comercializadores que los hace capaces de competir técnicamente con nuestros productos. Esa competencia se traduce en un áspero enfrentamiento de empresas y países que buscan su supervivencia o su expansión en el aumento de su capacidad competitiva y hacen, en consecuencia, de la competitividad su arma privilegiada. La banalización del espionaje económico se inscribe en la lógica de esa lucha.

Pero desde Europa, el desarrollo de la competitividad y la ventajosa posición económica que confiere no pueden obtenerse a costa de renunciar a la protección social del trabajo, ni de sacrificar al medio ambiente, conductas ambas que acabamos de calificar de ataques a la paz. Y esa opción política, junto a la extrema movilidad de los capitales y a la facilidad actual para la deslocalización de las empresas, es lo que agrava el paro, fragiliza las economías europeas y representa para ellas una apuesta política económica muy difícil a la par que muy estimulante.

Apuesta a la que evidentemente la Europa comunitaria ha intentado responder políticamente con medidas económicas. En primer lugar, de la mano de Jacques Delors y de su Libro Blanco de 1986. En él destacan:

- la plena liberalización de mercados en sectores como el transporte, la telecomunicación y la energía y la eliminación de monopolios que son un serio obstáculo al crecimiento; en este sentido me parece bien probado el rigor de la política de competencia de la Comisión y la vigilancia en el control de las ayudas de Estado;
- mayor inversión en investigación: desarrollo y educación;
- la mejora de nuestras infraestructuras que nos permitan conseguir el capital social necesario para incrementar la productividad de nuestras empresas;
- la construcción de las redes transeuropeas pendientes aún de financiación;
- y por fin, creación y promoción de las pequeñas y medianas empresas y apoyo para formación y desarrollo de las empresas innovadoras, que constituyen un factor básico de progreso.

En segundo lugar y, sobre todo, con el Tratado de la Unión Europea que, en 1993, reconoce el carácter político de esa construcción y pasa del

Mercado Único a la Unión Monetaria, dando, con ello, un extraordinario salto cualitativo en la naturaleza política de sus sucesivos contenidos económicos. La Unión Monetaria jugará así en los años noventa un papel motor aún más importante que el que desempeñó el Mercado Único en los años ochenta.

Por su actualidad e importancia permítanme que me detenga brevemente en este tema, en torno del cual existe gran confusión e incertidumbre, que han creado tanto aquellos que la presentan como la solución inmediata de nuestros problemas, como los que sólo ven en ella aspectos negativos.

La Unión Europea y el cumplimiento de los objetivos de convergencia tienen ventajas e inconvenientes, pero no cabe duda de que el saldo entre unos y otros es positivo, lo que hacen de ellos la mejor contribución que pueden aportar los poderes públicos para sentar las bases de una solución sólida y duradera de nuestros problemas económicos.

El principal inconveniente es la pérdida de un instrumento muy cómodo de política económica, la devaluación, pero cuya utilidad cada vez es más dudosa.

Permítanme ponerles un ejemplo muy próximo. En los últimos cuatro años, la peseta se ha devaluado aproximadamente en un 28 % frente al marco alemán. En un principio, esta solución a los graves desequilibrios de nuestra economía permitió que se relanzaran momentáneamente nuestras exportaciones, pero esa mejora fue muy pasajera y sus efectos se pueden considerar hoy como desaparecidos.

Pero además, nuestra posición económica actual hace que la utilidad de ese instrumento sea cada vez menor. Por ejemplo, la mayor parte de los automóviles fabricados en España utilizan componentes procedentes de otros países de la UE.

Una devaluación de nuestra moneda no ayuda mucho a nuestras exportaciones de coches porque las posibles reducciones de precios del producto final, que implica la devaluación, quedan compensadas con el incremento de precios de los componentes utilizados.

Por otro lado, fijémonos en las ventajas. Aun en los años más duros de las crisis económicas de los años setenta y primeros ochenta, España era un país atractivo para la inversión extranjera.

Hoy ya no es así. Para atraer inversión extranjera y para generar empleo con inversión doméstica es necesario un clima de estabilidad económica. Solamente si somos capaces de controlar nuestras finanzas públicas, en el sentido al que apunta la voluntad de convergencia de Maastricht y después integramos en una Unión Monetaria, con el resto de Europa, podremos haber cumplido con nuestra tarea de ofrecer el mejor entorno institucional posible, que es de carácter político, no lo olvidemos, para nuestra economía.

Junto a esta primera gran ambición vinculada al impulso económico, al Mercado interior y a la moneda única, la segunda a la que antes me refería es la necesidad de dotar a la Unión de los medios para lograr una verdadera dimensión política en el contexto internacional, defendiendo solidariamente los intereses de los Estados miembros.

Con gran realismo el Tratado de la Unión Europea previó que en 1996 se convocaría una Conferencia Intergubernamental, para consolidar esta Unión en constante proceso de realización.

Los avatares de la historia han hecho que ese momento de consolidación coincida con la necesidad de abrir las puertas comunitarias a las nuevas democracias de la Europa central y oriental que no pueden quedar al margen de nuestra Europa común. Por eso, más allá del debate sobre profundización *versus* ampliación, es evidente que las nuevas adhesiones tienen que producirse salvaguardando los logros de los cuarenta años de Unión Europea.

Debe ser la integración de fuerzas diversas, y no la suma de dificultades y debilidades.

En este sentido, el objetivo de la Conferencia que se abrirá el próximo 29 de marzo en Turín aparece con un doble propósito:

- dotar a la Unión de medios, a la altura de sus ambiciones políticas.
- realizar con éxito la ampliación de la Unión.

Para lograrlo hará falta:

1. Reconocer a los europeos su condición de ciudadanos de la Unión, y configurar Europa como un espacio de libertad, de seguridad y de solidaridad.
2. Reforzar la identidad exterior de la Unión.
3. Hacer una Europa cuyas instituciones funcionen de forma más eficaz y democrática, cuyas decisiones sean más transparentes y que se logre una mayor simplificación de sus normas y del Tratado que las establece.
4. Preparar a la Unión Europea para la ampliación.

I. Un espacio de libertad, seguridad y solidaridad

Comencemos por la ciudadanía.

La voluntad de dar un sentido político a Europa no significa construir un super Estado, ni reducir el papel de los Estados europeos.

Se trata, más bien, de fundar la existencia misma de la Unión en un vínculo directo con sus ciudadanos. Se trata de crear la ciudadanía eu-

ropea. ¿Pero qué es la ciudadanía europea? ¿Un peligroso adversario de la ciudadanía nacional? ¿Es acaso un invento ideológico de los federalistas más extremados?

En modo alguno. Se trata, más bien, de un medio eficaz para garantizar que se escucha a los ciudadanos en aquellos temas cuya dimensión escapa en parte a la competencia de los Estados. Es un camino para que los ciudadanos puedan ejercer el control democrático en cuestiones que les afectan directamente. En otras palabras: se trata de poner en funcionamiento uno de los componentes esenciales de nuestra democracia.

La ciudadanía significa reconocer al ciudadano sus derechos fundamentales de participación política, de control democrático, de libre circulación, de no discriminación, dentro de un espacio de libertad.

Significa también que el ciudadano, sujeto de derechos y obligaciones en el marco de la Unión, debe tener garantizada su seguridad personal y jurídica.

La libre circulación de personas, que ya se estableció en el Acta Única, ha sido la gran olvidada durante esta fase y hemos de lograr hacerla efectiva.

La creación de un espacio de seguridad, libertad y solidaridad es hoy más que nunca un imperativo para la Unión Europea. Este espacio debe permitir a los ciudadanos participar activamente en una sociedad que refleja sus aspiraciones.

Para ello hay que actuar en tres direcciones. Tenemos que:

- reforzar la protección de los derechos fundamentales de los europeos.
- tenemos que mejorar la cooperación de los Estados en el ámbito de los asuntos de justicia e interior.
- hay que dar respuesta a dos de las aspiraciones mayores de los ciudadanos: el empleo y la defensa del medio ambiente.

1. EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La protección de los derechos humanos representa el mayor patrimonio de nuestro continente. Y no podemos renunciar a él —incluido el concepto de solidaridad social— sin renunciar, al mismo tiempo, a nuestra identidad cultural más profunda.

La Unión Europea garantiza hoy, obviamente, el respeto de los derechos humanos en sus decisiones y en su actuación.

Sin embargo, formalmente la Unión no se ha adherido al Convenio europeo de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. Ésta debe ser una prioridad y debe incluirse en el nuevo Tratado un

artículo sobre la no discriminación que en caso de transgredirse pueda ser invocado ante el Tribunal de Justicia.

2. UN ESPACIO DE LIBERTAD

Es preciso eliminar cualquier obstáculo a la libertad de circular y residir en el territorio de la Unión: este derecho no debe tener límites, ya que de lo contrario no sería un verdadero derecho. Es inadmisibles que obstáculos jurídicos amenacen todavía hoy la libertad de circulación o creen situaciones desfavorables para aquellos que desean instalarse en un Estado miembro del que no son ciudadanos. Evidentemente, la libertad de circulación debe conseguirse en todo el territorio de la Unión Europea, y debe ir acompañada de normas eficaces de seguridad para impedir que se convierta en algo de que puedan sacar provecho los delincuentes. Hoy en día la criminalidad y el terrorismo no se limitan al ámbito nacional. Las policías de los Estados son, en cambio, «empresas» de escala nacional y, por lo tanto, no plenamente adecuadas para combatir este tipo de delincuencia. De ahí la necesidad de Europol. Los Estados miembros deberían adaptar a la dimensión de su acción: la escala europea es la mínima para llevar a cabo una acción eficaz.

Es necesario también resolver las cuestiones relativas a la emigración. La ola migratoria es inmensa, tanto de los países del Sur, como de los de Europa oriental. No podemos cerrar los ojos ante esta situación. Ni una actitud de tolerancia indiferenciada, ni el cierre de nuestras fronteras son una respuesta adecuada a este complejo problema.

Por otra parte, nuestra sociedad no soportaría una situación en la que no fueran respetados los derechos de todos aquellos que residen en la Unión, comenzando por los derechos fundamentales, ya que se cuestionaría el universalismo de nuestra concepción. Sin embargo, una acción eficaz y respetuosa de los derechos en materia de emigración sólo puede producirse a escala europea, habida cuenta, tanto de la supresión de las fronteras físicas, como de la integración económica y social dentro de la Comunidad.

3. UN ESPACIO DE SOLIDARIDAD

Un espacio de libertad y de seguridad debe ser también un espacio socialmente más cohesionado, fundado en la solidaridad.

Solidaridad entre los diferentes estratos sociales, solidaridad entre las generaciones, solidaridad entre las distintas regiones europeas.

Hay que desarrollar mejor la política social de la Unión Europea y para

ello resulta necesario suprimir el protocolo social anejo al Tratado e integrarlo en el mismo.

Urge establecer un diálogo abierto entre las organizaciones sociales, y buscar un enfoque global a la política social europea.

En este sentido, la iniciativa anunciada ayer por el presidente de la Comisión, Jacques Santer, de lanzar un «Pacto de Confianza» entre los interlocutores sociales me parece una excelente propuesta.

En Europa hace falta recobrar la confianza, devolver a los agentes económicos y sociales la esperanza en el futuro. La Comisión Europea está dispuesta a apostar decididamente en esta dirección.

La Unión Europea, que carece de competencias directas para poder crear empleo, lo que sí puede ser es un catalizador e ir sentando las bases de un entorno apropiado, que contribuya a establecer las condiciones idóneas para la creación de empleo, asistiendo a los Estados en la coordinación de sus políticas y en la puesta en marcha de una estrategia global de lucha contra el paro.

Los ciudadanos reclaman también medios de defensa del medio ambiente. Es una obligación moral hacia las generaciones futuras. La degradación de nuestro entorno revela que la acción europea es hoy todavía insuficiente.

Medio ambiente, crecimiento, competitividad y empleo no son objetivos antagónicos. Son las diversas facetas de una misma realidad en la que cabe hacer más y mejor.

El segundo objetivo de la Conferencia Intergubernamental es:

II. Reforzar la identidad exterior de la nación

Nuestra preocupación permanente sigue siendo el mantenimiento de la paz.

Los ciudadanos temen que los conflictos tan cercanos a nuestras fronteras en Europa, en los países vecinos del Mediterráneo y en el resto del mundo afecten a la paz.

Pero ¿qué puede hacer Europa en un área en el que la influencia de los Estados miembros considerados individualmente es muy modesta?

Las disposiciones del Tratado de Maastricht no permiten hacer una verdadera política exterior y de seguridad común.

Los objetivos de esta política no están claros, e igual sucede con los ámbitos a los que se aplica. El procedimiento de toma de decisiones, basado en los acuerdos unánimes del Consejo, completa este marco de deficiencias.

Nuestra política exterior cuenta con tres componentes básicos que se han desarrollado muy desigualmente:

- En el terreno económico, la Unión dispone de amplias competencias que ejerce activamente, y que la sitúan en primera línea en el contexto comercial. La Unión es la primera potencia comercial del mundo. Su intervención negociadora ha hecho posible la existencia de la Organización Mundial del Comercio, donde representa y vela eficazmente por los intereses de los Estados miembros. En la cooperación al desarrollo, la Unión ostenta el liderazgo mundial en aportación de ayuda humanitaria.
- En lo diplomático, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, nos encontramos lejos de alcanzar dimensiones comparables a las que tenemos como potencia económica. Nuestra acción política en este campo está en sus fases iniciales.
- En el ámbito de la seguridad, las intenciones expresadas en el Tratado de Maastricht se encuentran aún en estado de desarrollo embrionario.

Pero tal vez uno de los problemas más evidentes de nuestra política exterior es la ausencia de una concepción global de nuestra acción, que integre estos tres elementos de forma armónica.

Por eso, la Conferencia Intergubernamental deberá dotar a la Unión de una política global y coherente.

Esta política exterior debe tener unos objetivos claramente definidos. La Unión no puede hacerlo todo. Hay que decidir, por tanto, su ámbito de acción y actuar en función de unos objetivos determinados: la paz, el desarrollo, el respeto de los derechos fundamentales a nivel internacional, la estabilidad en Europa o la promoción de los valores e intereses europeos en el mundo.

Para la consecución de esos objetivos habrá que fijar unos principios que definan los límites de la acción en común. De este modo, habría que incluir en el Tratado la prohibición de que la Unión pudiera llevar a cabo una política contraria a los intereses vitales de un Estado miembro, como por ejemplo si pusiese en peligro su integridad territorial.

Igualmente, podría introducirse una regla que garantizase una respuesta solidaria de la Unión, si la puesta en práctica de alguna política comunitaria pudiera provocar dificultades graves para algún Estado miembro.

Una de las razones que explican en parte el diferente grado de desarrollo alcanzado por nuestra política exterior en lo económico y en lo político es el procedimiento utilizado en la toma de decisiones.

Mientras que las decisiones sobre cuestiones económicas y comerciales, aun aquellas con mayores y más amplias consecuencias, sólo requieren una mayoría cualificada, cualquier decisión de política exterior o de seguridad precisa la unanimidad de todos los Estados miembros.

Esta paradójica situación reclama una solución urgente. La mayoría cualificada ha de ser la regla general en todos los ámbitos de la política exterior.

Otro componente esencial de la política exterior es la seguridad. Este elemento ya está presente en las áreas más tradicionales de nuestras actuaciones exteriores: por ejemplo, en nuestras relaciones especiales con los países más cercanos a Europa y del Mediterráneo. Pero esto no basta. La Unión debe tener capacidad para garantizar la gestión y resolución de situaciones de crisis o para emprender acciones humanitarias en conflictos bélicos, siempre encaminadas al mantenimiento de la paz.

En definitiva, ya es hora de que Europa asuma sus responsabilidades sobre su propia seguridad.

Por último me referiré a la defensa. Tras el final de la guerra fría es necesario redefinir claramente el papel respectivo de la Unión Europea Occidental, la OTAN y la Unión Europea. Las directrices siguientes pueden contribuir a clarificar las responsabilidades de cada organización.

1. Primero hay que distinguir entre misiones concretas y puntuales dirigidas a conseguir y mantener la paz en una zona y los objetivos generales de defensa de la integridad territorial; mientras que estos últimos corresponden al ámbito de las fuerzas armadas de cada país, las primeras podrían integrarse en la Política Común de Seguridad.
2. Esas misiones específicas de mantenimiento de la paz podrían llevarse a cabo a través de la Unión Europea Occidental, en nombre de la Unión, de la que sería su brazo operativo.
3. Estos cambios exigirían un nuevo marco institucional para la discusión y toma de decisiones en el seno de la Unión, en el que el Consejo de Ministros de Defensa tendría un papel central.
4. Finalmente, sería necesario establecer una red de relaciones institucionales que asegurase la coordinación de funciones y la comunicación entre las tres organizaciones implicadas, esto es, la Unión, la OTAN y la Unión Europea Occidental.

Está claro que este proceso de definición de responsabilidades y de articulación de esfuerzos entre estas organizaciones debe llevarse a cabo lo antes posible, porque su puesta en práctica de forma operativa llevará algún tiempo.

Lo que ya es una realidad de importancia creciente es el desarrollo de proyectos comunes en el campo de la industria de defensa. El modelo de industrias de defensa puramente nacionales es insuficiente en un Mercado Único. Habría que pensar en la posibilidad de crear una Agencia Europea de Armamento.

La cooperación científica y técnica entre los países europeos debe ser la base para el desarrollo de nuevos proyectos tecnológicos y para eliminar los excedentes de capacidades que existen en algunos segmentos del sector:

Todo este amplio y ambicioso programa debe ayudarnos a reafirmar la identidad exterior de la Unión, complementando nuestra presencia económica con una actuación política global y coherente.

III. Una Europa más accesible y más democrática

Un tercer tema que quisiera mencionar es la mejora de la eficacia de las instituciones, así como la transparencia de las decisiones y la simplificación del contenido de las normas, comenzando por el Tratado.

Para realizar estos cambios necesitamos una reforma del sistema institucional, tanto en el marco comunitario tradicional como en los ámbitos actualmente confiados a la cooperación intergubernamental, es decir los asuntos judiciales y de interior y en la política exterior. El refuerzo del carácter democrático de la Unión exige en lo sucesivo una intervención muy eficaz en materia de transparencia del sistema institucional y normativo de la Unión.

El Tratado y las demás normas de la Unión son actualmente demasiado complicadas, redactadas por especialistas y sin la contribución de los ciudadanos que deben comprenderlas para aplicarlas y juzgarlas democráticamente.

Esto mismo se aplica al sistema de toma de decisiones. Existen actualmente veintidós procedimientos, con cuatro o cinco formas distintas de intervención del Parlamento Europeo; por su parte, el Consejo adopta con demasiada frecuencia, como ha señalado el propio Tribunal de Justicia, decisiones legislativas en secreto, burlando así los poderes de control de los Parlamentos nacionales. Es necesario simplificar radicalmente los procedimientos y normas, comenzando por el Tratado.

IV. La ampliación de la Unión

Un último capítulo importante que quiero someter a su consideración es el relativo a la ampliación. La revisión del Tratado no debe hacerse de forma abstracta, sino dentro de la política real de la Unión y de sus Estados miembros. Por lo tanto, no es posible dejar de tener en cuenta los problemas que la ampliación plantea y que habrán de considerarse en la Conferencia Intergubernamental. La ampliación es necesaria pero no va a ser fácil y es indispensable prever cómo se va a llevar a cabo. Nos

encontramos frente a dos problemas principales: el problema económico y el problema de la seguridad, ambos ineludibles.

Respecto al problema económico, los Estados que solicitan la adhesión necesitan nuestra ayuda y colaboración, si se quiere que puedan participar plenamente en el mercado interior y, al mismo tiempo, si se desea evitar una oleada incontrolable de emigración.

Pero también tiene que quedar claro que no se puede pensar en garantizar la solidaridad hacia estos países en perjuicio de las regiones menos favorecidas de los Estados miembros actuales.

La realidad es que los problemas de los países que solicitan la adhesión son antes que nada de carácter estructural. En su mayor parte, las acciones a llevar a cabo en estos países sólo podrán realizarse mediante decisiones específicas y medios financieros suplementarios. Es irreal pensar en una ampliación «a coste cero».

Ahora bien, hechas esas consideraciones, no quiero dejar de subrayar que la solidaridad hacia los países candidatos a la adhesión y hacia los países mediterráneos en general, no sólo nos obliga desde el punto de vista moral sino que además es algo esencial para el comercio de nuestros Estados miembros, ya que representan un mercado potencialmente muy rico, son culturalmente próximos a nosotros y están tradicionalmente vinculados a nuestra economía.

En cuanto al problema de seguridad, los candidatos a la adhesión contemplan la pertenencia a la Unión como un engarce definitivo de sus sistemas políticos a la democracia y al respeto de los derechos fundamentales, pero también como una garantía de estabilidad y de seguridad frente a nuevas hegemonías.

Existe un tercer problema estrechamente relacionado con la ampliación, que es esencial para la Conferencia: el problema institucional. ¿Puede nuestro sistema, creado para seis Estados, y que está al límite de sus posibilidades en una Unión de 15, gestionar una Unión de 25 Estados miembros o más? Quizá sí, pero el sistema debe ser reforzado en todos sus componentes.

En particular, habrá que pensar en la imposibilidad de mantener la unanimidad en determinados ámbitos, en la revisión de la ponderación de los votos en el Consejo, en el número de miembros que componen determinadas instituciones, y en simplificar los procedimientos de decisión en el Parlamento Europeo, al que debe reconocerse igualdad de derechos con el Consejo en materia legislativa. La ampliación es una gran opción de futuro y debería permitir recuperar la unidad cultural y política de Europa, y no echar por tierra la unidad limitada, pero eficaz y abierta que ha permitido sentar las bases de la Unión Europea.

Conclusión

El recorrido intelectual a que nos invita Jean-Pierre Faye en su antología de textos sobre Europa y que nos lleva de Leibniz a Rousseau, de Saint-Simon a Nietzsche, de Bentham a Ortega, es la presentación de una historia prohibida, que reivindica lo que he venido indicando en este largo parlamento y que ya anuncié en su inicio: la conjunción de utopía y política en la vida de Europa. Principios y términos de cotización hoy muy baja, de vientos hoy muy adversos pero que están ahí, obstinadamente juntos, silenciados y presentes en las reflexiones de esos grandes pensadores y en la expresión de los grandes momentos del esplendor europeo.

Principios y términos que inspiran y forjan la Europa de Carlo Magno, la Europa de los monasterios y del Studium Generale, la Europa renacentista, la Europa de las Luces, la Europa de las ciudades: Roma, París, Venecia, Londres, Madrid, Viena, Berlín, antecedentes confidenciales y colmados de Europa como desmesura razonable, como utopía política en acto, que parecen haber elegido los albores del tercer milenio para tomar forma definitiva.

En la tarde del 8 de mayo de 1935, en el Kulturbund de Viena, uno de los mayores filósofos del siglo xx, Edmund Husserl, dicta una conferencia que lleva por título «La crisis de la Humanidad europea y la filosofía». Son tiempos oscuros en los que la barbarie del nazismo parece que va a anegarlo todo y frente a los que el pensador sólo encuentra un arma: la razón. Porque según él, Europa sólo cobra pleno sentido si es fiel a sus raíces, a su finalidad histórica.

En Santiago de Compostela, en 1982, otro centroeuropeo, Juan Pablo II, reiteraba el mismo mensaje: la fidelidad de Europa a sus raíces.

Por eso frente a la ignorancia, la injusticia y el odio hemos de apelar al humanismo de la razón como antídoto de la razón de la fuerza. De la razón como potencia pacificadora e inventiva, de la razón llevada hasta los límites de lo heroico, hasta el corazón mismo de la utopía. Eran tiempos, decía Husserl a propósito de Europa, «del heroísmo de la razón». Como hay que evitar que acaben siendo los nuestros. Para ello la política, antes que una profesión y un arte debe ser un compromiso y una misión. Y la utopía una apuesta heroica e imperativa. Hoy, queridos amigos, la Europa política es una utopía racional y necesaria.



BIBLIOGRAFÍA

Obras generales

- Allais, M. (1991): *L'Europe face à son avenir: que faire?*, París, R. Laffont.
- Andersen, S. S. y Eliassen, K. (eds.) (1996): *The European Union: Hoyw Democratic Is It?*, Londres, Sage.
- Bassan, M. (1990): *Culture et régions d'Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Bekemans, L. (ed.) (1994): *Culture: Building Stone for Europe 2002. Reflections and Perspectives*, Bruselas, Foreword por Gabriel Fragnière.
- Bekemans, L. y Picht, R. (1993): *European Societies between Diversity and Convergence*, ii, Bruselas, Pic.
- Braudel, F. (1985): *La dynamique du capitalisme*, París, Arthaud.
- Compagnon, A. y Seebacher, J. (1993): *L'esprit de l'Europe* (3 vols.), París, Flammarion.
- Delcourt, J. y Papini, R. (1987): *Pour une politique européenne de la culture*, París, Economica.
- Delors, J. (1992): *Le nouveau concept européen*, París, Odile Jacob.
- Deutsch, K. W. y otros (1967): *Political community and the north atlantic area*, Princeton University Press.
- Dimitrijevic, V. (1993): *The Insecurity of Human Rights after Communism*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, n.º 11, abril.
- Duverger, M. (1995): *L'Europe dans tous ses États*, París, PUF.
- Groom, A. J. R. y Taylor, P. (1975): *Functionalism theory and practice in international relations*, Londres, University of London.
- Haas, E. B. (1958): *The uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press.
- (1964): *Beyond the nation-state*, Stanford, Stanford University Press.
- (1990): *When knowledge is power: three models of change in international organisations*, Berkeley, University of California Press.
- Heraud, G. (1963): *L'Europe des Ethnies*, París, Presses d'Europe.
- Hocking, B. y Smith, M. (1997): *Beyond Foreign Economic Policy: The United States, the Single European Market and the Changing World Economy*, Londres, Cassell/Pinter.
- Holland, M. (1994): *European integration: from community to union*, Londres, Pinter Publishers.

- Inglehart, R. (1990): *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton, Princeton University Press.
- Jacquemin, A. y Wright, D. (eds.) (1993): *The european challenges post-1992: shaping factors, shaping actors*, Aldershot, E. Elgar.
- Janjic, D. (1993): *Democracy and Minority Communities*, Belgrado, Publ. Bosko Kovacevic, Subotica.
- Labori, M. y Bourdelin, D. (1986): *L'Europe des Douze, une puissance mondiale en devenir?*, París, Marketing.
- Lewis, D. (1993): *The road to Europe. History, institutions and prospects of european integration*, Berna, Peter Lang.
- Lodge, J. (ed.) (1989): *The european community and the challenge of the future*, Londres, Frances Pinter.
- Marc, A. (1977): *Révolution américaine, révolution européenne*, Lausana, Centre de Recherches Européennes.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1994): *European integration. Theories and approaches*, Londres, University Press of America-Inc.
- Mitrany, D. (1976): *The functional theory of politics*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Molina del Pozo, C. F. (1997): *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 3.ª ed.
- Morin, E. (1987): *Penser l'Europe*, París, Gallimard.
- Pelassy, D. (1992): *Qui gouverne en Europe?*, París, Fayard.
- Petit, M. y otros (1991): *L'Europe interculturelle, mythe ou réalité?*, París, Ed. d'Organisation.
- Picht, R. y otros (1993): *L'identité européenne*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes.
- Sbragia, A. (1992): *Euro-politics*, Washington, The Brookings Institution.
- Scardigli, V. (1993): *L'Europe des diversités: la dynamique des identités régionales*, París, CNRS.
- Telo, M. (dir.) (1992): *Vers una nouvelle Europe*, Bruselas, Ed. de l'Université de Bruxelles.
- Thurow, L. (1992): *La maison Europe. Superpuissance du XXIe siècle*, París, Calmann-Levy.
- Todd, E. (1990): *L'invention de l'Europe*, París, Seuil.
- Tsoukalis, L., y Bekemans, L. (eds.) (1993): *Europe and global economic interdependence*, Bruselas, European Inter University Press.
- Wallace, W. (ed.) (1992): *The dynamics of european integration*, Londres, Pinter Publishers, 1992.
- Wolton, D. (1993): *La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique*, París, Flammarion.

Primera/Segunda Sección

Reseña histórica y proyectos de unión

- AIEE (Association des Instituts d'Études Européennes) (colloque d'Athènes) (1976): *Autour du rapport Tindemans*, Ginebra, Bulletin du Centre Européen de la Culture, n.º 1-2 (XVIe année).

- Assemblée ad hoc (1952): *Rapport de la Commission constitutionnelle*, 20 diciembre.
- (1953): *Projet de traité portant statut de la Communauté européenne*, París, Secrétariat de la Commission constitutionnelle (marzo-abril).
- Brugmans, H. (1970): *L'idée européenne 1920-1970*, Brujas, College d'Europe, De Tempel.
- Brugmans, H. (1993): *A travers le siècle*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes.
- Brugmans, H. y Duclos, P. (1963): *Le fédéralisme contemporain*, Leyden, A. W., Sylhoff.
- Centre de Recherches Européennes (1965): *Recueil des communiqués et déclarations du Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe 1955-1965*, Lausana.
- Commission (1989): *Actes du colloque organisé par la Commission des CE à l'occasion du centenaire de la naissance de Jean Monnet (Bruxelles, 10 nov. 1988)*, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des CF.
- Congrès de l'Europe (La Haya) (1948): *Résolutions*, París-Londres, Comité International de coordination des mouvements pour l'unité européenne, mayo.
- Coudenhove-Kalergi, R. (1988): *Pan-Europe*, París, PUF.
- Debré, M. (1950): *Projet de pace pour une union d'États européens*, París, Nagel.
- Gouzy, J.-P. (1968): *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausana, Centre de Recherches Européennes.
- Halin, H. (1967): *L'Europe unie objectif majeur de la résistance*, París-Bruselas, Ed. de l'Union des résistants pour une Europe unie.
- Hallstein, W. (1972): *Europe in the making*, Londres, G. Allen and Unwin.
- Heater, D. (1992): *The idea of european unity*, Leicester, Leicester University Press.
- Melchionni, M. G. (1993): *Altiero Spinelli et Jean Monnet*, Lausana, Centre de Recherches Européennes.
- Monnet, J. (1955): *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, París, R. Laffont.
- (1976): *Mémoires*, París, Fayard.
- Musolesi, D. (1985): *Progetti federativi europei*, Roma, Istituto di Studi Europei A. De Gasperi.
- Saint-Ouen, F. (1997): *Les grandes figures de la construction européenne*, Ginebra, Georg.
- Schuman, R. (1963): *Pour l'Europe*, París, Nagel.
- Tindemans, L. (rapport au Conseil européen par L. Tindemans, Premier Ministre de Belgique) (1976): *L'Union européenne*, Bruselas.
- Truyol y Serra, A. (1974): *Europa, idea y realidad*, Madrid, Tecnos.
- Union Europeenne des federalistes (1947): *Rapport du Premier congrès annuel de l'UEF*, Montreux (Suiza), 27-31 de agosto.

Tercera/Cuarta Sección

Instituciones/Acta Única Europea/Proyecto Spinelli

- Abeles, M. (1992): *La vie quotidienne au Parlement européen*, París, Hachette.
- Bardi, L. (1989): *Il Parlamento della Comunità Europea*, Bolonia, Mulino.
- Bulmer, S. y Wessels, W. (1987): *European Council decision-making in european politics*, Londres, MacMillan.

- Capotorti, F. y otros (1985): *Le Traité d'union européenne (commentaires du projet adopté par le Parlement européen)*, Bruselas, Ed. de l'Université de Bruxelles.
- Cecchini, P. (rapporto di) (1988): *La sfida del 1992* (Ricerca sul «costo della non-Europa»), Sperling and Kupfer.
- Commission (1986): *Acte unique européen*, Luxemburgo, Office des publications des CE, Bulletin des CE, Suppl. 2/86.
- De Ruyt, J. (1987): *L'Acte unique européen. Commentaire*, Bruselas, ULB.
- Hayes-Renshaw, F. y Wallace, H. (1997): *The Council of Ministers*, Londres, MacMillan.
- Herman, V. y Lodge, J. (1984): *Direct elections to the european parliament*, Londres, MacMillan.
- Kirchner, E. (1984): *The european parliament: performance and prospects*, Gower, Aldershot.
- (1992): *Decision-making in the european community. The council presidency and european integration*, Manchester, Manchester University Press.
- Louis, J.-V. y Waelbroeck, D. (1988): *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruselas, ULB.
- (1989): *La Commission au cœur du système institutionnel des CE*, Bruselas, ULB.
- Noël, É. (1991): *Les institutions de la Communauté européenne*, Luxemburgo, Office des publications des CE.
- Nugent, N. (ed.) (1997): *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Londres, MacMillan.
- Philip, C. (1981): *Les institutions européennes*, París, Masson.
- Pouvoirs (1989): *Europe 1993*, París, PUF, n.º 48.
- Quermonne, J.-L. (1994): *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, París.
- Sidjanski, D. (1961), *Les aspects matériels des Communautés européennes*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- (1979): *Europe élections de la démocratie européenne*, París, Stanké.
- Soldatos, P. (1989): *Le système institutionnel et politique des CE dans un monde en mutation. Théorie et pratique*, Bruselas, Bruylant.
- Spinelli, A. (1983): *Vers l'Union européenne*, Florencia, Institut Universitaire Européen, Sixième conférence J. Monnet, 13 de junio.
- Taugle, B. (1993): *Le Conseil européen*, París, PUF.
- Westlake, M. (1994): *A modern guide to the european parliament*, Londres, Pinter Publishers.

Quinta/Sexta Sección

Proceso de integración y de decisión; países, actores, grupos, partidos, opinión

- Andersen, S. S. y Eliassen, K. A. (1990): *The explosion of european community lobbying the emergence of a political system*, Norwegian School of Management.
- Archer, C. y Butler, F. (1992): *The european community. Structure and process*, Londres, Pinter Publishers.

- Armstrong, L. y Dauvergne, A. (1989): *L'Europe 93, tout ce qui va changer pour les consommateurs*, París, Balland.
- Bell, D. y Shaw, E. (eds.) (1994): *Conflicts and cohesion in west european social democratic parties*, Londres, Pinter Publishers.
- Bourrinet, J. (ed.) (1997): *Le comité des régions de l'Union Européenne*, París, Economica.
- Briogouleix, B. (1986): *CEE. Voyage en Eurocratie*, París, A. Moreau.
- Caire, G. (1992): *L'Europe sociale: faits, problèmes, enjeux*, París, Masson.
- Chavarini-Azzi, G. (dir.) (1985): *L'application du droit communautaire par les États membres*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique.
- Commission (posterior a 1973): *Eurobaromètres*, Bruselas.
- Debbasch, C. (dir.) (1987): *Administrations nationales et intégration européenne*, París, CNRS.
- Featherstone, K. (1988): *Socialist parties and european integration: A comparative history*, Manchester, Manchester University Press.
- George, S. (1990): *An awkward partners. Britain in the european community*, Oxford, Oxford University Press.
- Gorge, M. J. (1996): *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community*, Lanham, MD, University Press of America.
- Guiliani, J.-D. (1991): *Marchands d'influence*, París, Seuil.
- Heseltine, M. (1989): *The challenge of Europe, can britain win?*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- Irving, R. E. (1979): *The christian democratic parties of western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- ISE (Institut Syndical Européen), *Série Infos*, Bruselas.
- Johnson, S. y Corcelle, G. (1987): *L'autre Europe «verte»; la politique communautaire de l'environnement*, París, Labor-Nathan.
- Kelstrup, M. (ed.) (1992): *European integration and Denmark's participation*, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press.
- Kirchner, E. (ed.) (1988): *Liberal parties in western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kirchner, E. y Schwarger, K. (1981): *The role of interest groups in the european community*, Aldershot, Gower.
- Kohler-Koch, B. (1992): *Westgerman lobbying in Brussels*, Universität Mannheim.
- La Serre, F. de (1987): *La Grande-Bretagne et la Communauté européenne*, París, PUF.
- Marxs, G., Scharpf, F. W., Schmitter, P. C. y Streeck, W. (eds.) (1996): *Governance in the European Union*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Meynaud, J. y Sidjanski, D. (1968): *L'Europe des affaires*, París, Payot.
- (1971): *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruselas, ULB.
- Molina del Pozo, C. F. (dir.) (1995): *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Madrid, CEURA.
- Nonon, J. y Clamen, M. (1991): *L'Europe et ses couloirs*, París, Dunod.
- Papini, R. (1988): *L'internationale démocrate-chrétienne, 1925-1986*, París, Cerf.
- Parkin, S. (1989): *Green parties: an international guide*, Londres, Heretic Books.

- Parlement Europeen (1988): *Les partis politiques dans la CEE et l'unification européenne*, Direction Générale des Études, Serie política, 10.
- Paterson, W. y Thomas, A. (eds.) (1986): *The future of social democracy, problems and prospects of social democratic parties in Western Europe*, Oxford, Clarendon Press.
- Pridham, G. y P. (1981): *Transnational party cooperation and european integration*, Londres, Allen and Unwin.
- Reif, K. e Inglehart, R. (eds.) (1991): *Eurobarometer: The dynamics of european public opinion*, Londres, MacMillan.
- Richardson, J. (ed.) (1996): *European Union: Power and Policy-making*, Routledge, Londres.
- Rideau, J. (ed.) (1997): *Les États membres de l'Union européenne. Adaptations, mutations, résistances*, París, LGDJ.
- Rollat, A. (1993): *Delors*, París, Flammarion.
- Saint-Ouen, F. (1990): *Les partis politiques et l'Europe, une approche comparative*, París, PUF.
- Sidjanski, D. (1997): *Networks of European Pressure Groups*, Institut Européen de l'Université de Genève.
- Sidjanski, D. y Ayberk, U. (dirs.) (1990): *L'Europe du Sud dans la CE*, París, PUF.
- Spyropoulos, G. y Fragniere, G. (eds.) (1991): *Work and social policies in the new Europe*, Bruselas, European Interuniversity Press.
- Varios autores (1995): *El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.
- Vogel-Polsky, E. y Vogel, J. (1991): *L'Europe sociale 1993: illusion, alibi ou réalité?* Bruselas, Ed. de l'Université de Bruxelles.
- Wallace, H. y Wallace, W. (eds.) (1996): *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Séptima sección Federalismo

- Annales de la Faculté de Clermont 1 (1989): *Expérience suisse et construction européenne*, París, LGDJ, fasc. 25.
- Burgess, M. (1989): *Federalism and european union*, Londres, ABP.
- Cadmos (1986): *Denis de Rougemont*, Ginebra, Centre Européen de la Culture, n.º 33.
- (1991): *La Suisse, l'Europe et le fédéralisme*, Ginebra, Centre Européen de la Culture, n.º 54.
- Carlzon, J. (1986): *Renversons la pyramide*, París, InterÉditions.
- Centre Europeen de la Culture (1988): *Fédéralisme, Denis de Rougemont, Europe*, Ginebra.
- Duff, A. (ed.) (1993): *Subsidiarity within the european community*, Londres, Federal Trust.
- Giscard d'Estaing, V. (1990-1991): *Rapport sur le principe de subsidiarité*, Parlement Européen.

- Héraud, G. (1968): *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, París, Presses d'Europe.
- Herr, R. y Weber, S. (eds.) (1996): *European Integration and American Federalism: A comparative perspective*, Berkeley Center for European Studies.
- IEAP (1991): *Subsidiarité: défi du changement (Actes du colloque I. Delors)*, Maastricht, Documento de trabajo del Instituto Europeo de Administración Pública.
- Jeffery, C. y Saviegear, P. (eds.) (1991): *German Federalism Today*, Londres, Leicester University Press.
- Michelmann, H. J. y Soldatos, P. (eds.) (1990): *Federalism and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.
- Molina del Pozo, C. F. (dir.) (1996): *Comentarios al proyecto de constitución europea*, Granada, Comares.
- Proudhon, P.-J. (1921): *Du principe fédératif*, París, Bossard.
- Rosnay, J. de (1986): *Cerveau planétaire*, París, O. Orban.
- Rougemont, D. de (1948): *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière.
- (1957): *L'aventure occidentale de l'homme*, París, Albin Michel.
- (1965): *Fédéralisme culturel*, Neuchâtel, La Baconnière.
- (1977): *L'avenir est notre affaire*, París, Stock.
- (1990): *Vingt-huit siècles d'Europe*, París, C. de Bartillat.
- (1994): *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruselas, Bruylant.
- Sidjanski, D. (1956): *Fédéralisme amphictyonique*, Lausana, R. Rouge et Cie., Librairie de l'Université.

Octava/Novena Sección

Maastricht/Unión Política/Crisis yugoslava

- Aligisakis, M., De Bellet, M. y Saint-Ouen, F. (dirs.) (1997): *Europe centrale et orientale: conflits ou nouvelles cohabitations?*, Ginebra, Georg.
- Allcock, J. B., Horton, J. J. y Milivojevic, M. (eds.) (1992): *Yugoslavie in transition. Choices and Constraints*, Nueva York/Oxford, Berg.
- Bergner, J. T. (1991): *The new superpowers, Germany, Japan, US and the New World Order*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Bigo, D. (dir.) (1992): *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruselas, Complexes.
- Bodansky, Y. (1995): *Offensive in the Balkans. The Potential for a Wider War as a Result of Foreign Intervention in Bosnia-Herzegovina*, ISSA, Londres, International Media Corporation.
- Brzezinski, Z. (1997): *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostategic Imperatives*, Nueva York, BasicBooks.
- Clesse, A. y Tokes, R. (eds.) (1992): *Preventing a new East-West divide: The economic and social imperatives of the future Europe*, Baden-Baden, Nomos et Institute for European and International Studies.
- Cloos, J. y otros (1993): *Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruselas, Bruylant.
- Cohen, L. J. (1993): *Broken Bonds. The Disintegration of Yugoslavia*, Westview Press.

- Collingnon, S. y otros (1994): *Europe's Monetary Future*, Londres, Pinter Publishers.
- Cviic, C. (1991): *Remaking the Balkans*, Londres, Chatan House, The Royal Institute of International Affairs.
- Delperee, F. y Lejeune, Y. (1988): *La collaboration de l'État des Communautés et des régions dans le domaine de la politique extérieure*, Bruselas, Bruylant.
- Doutriaux, Y. (1992): *Le Traité sur l'Union européenne*, París, A. Collin.
- Gautron, J. C. (dir.) (1991): *Les relations CE/Europe de l'Est*, París, Economica.
- Gellner, E. (1993): *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell.
- George, S. (1985): *Politics and Policy in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- Glenny, M. (1992): *The Fall of Yugoslavia*, Penguin Books.
- Gompert, D. C. y Larrabee, S. (eds.) (1997): *America and Europe. A partnership for a new era*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grupo de Reflexión del Centro de Estudios Europeos de la UAH (1995): *CIG'96: Propuestas para una revisión de los tratados*, Centro de Documentación Europea, Universidad de Alcalá de Henares.
- Ham, P. van (1993): *The EC, Eastern Europe and European unity*, Londres, Pinter Publishers.
- Hayward, J. y Page, E. (eds.) (1995): *Governing the New Europe*, Durham, Duke University Press.
- Huntington, S. P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Johnson, C. y Collingnon, S. (eds.) (1994): *The monetary economics of Europe*, Londres, Pinter Publishers.
- L'Union Européenne à l'aube d'un nouveau siècle* (1997): *Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Madrid, Euroius.
- Laursen, F. y Vanhoonacker, S. (1992): *The intergovernmental conference on political union*, Dordrecht, Martinus Nijhoff et European Institute of Public Administration (Maastricht).
- Lucarelli, S. (1993): *Geopolitics of the Yugoslav Crisis*, mayo.
- Merlino, J. (1993): *Les vérités yougoslaves ne sont pas toutes bonnes à dire*, París, Albin Michel.
- Monar, J. y otros (1993): *The Maastricht Treaty on European union legal complexity and political dynamic*, Bruselas, European Interuniversity Press.
- Nonneman, G. (ed.) (1993): *The middle East and Europe: the search for stability and Integration*, Londres, Federal Trust.
- Norgaard, O. y otros (eds.) (1993): *European community in world politics*, Londres, Pinter Publishers.
- Oreja Aguirre, M. (dir.) y Fonseca Morillo, F. (coord.) (1998): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* (2 vols.), Madrid, MacGraw-Hill.
- Owen, D. (1995): *Balkan Odyssey*, Londres, Victor Gollancz.
- Pavlovitch, S. K., Sidjanski, D. y otros (1988): «La Yougoslavie maillon faible de l'Europe», *Cadmos*, Centre Européen de la Culture, primavera.
- Pedersen, T. (1994): *European union and the EFTA countries enlargement and integration*, Londres, Pinter Publishers.

- Peterson, J. (1996): *Europe and America: The Prospects for Partnership*, Nueva York, Routledge, 2.ª ed.
- Pijpers, A. (ed.) (1988): *European political cooperation in the 80's*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- (ed.) (1992): *The European community at the crossroads*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Pinder, J. (1991): *The European community and Eastern Europe*, Nueva York, The Royal Institute of int. affairs.
- Ramet, S. P. (1992): *Balkan Babel, Politics, Culture and Religion in Yugoslavia*, Westview Press.
- Raoux, A. y Terrenoire, A. (1992): *L'Europe et Maastricht, le pour et le contre*, París, Le Cherche Midi.
- Rhodes, C. y Maze, S. (eds.) (1995): *The State of the European Union*, vol. III, Boston, Lynne Rienner.
- Schouetheete, P. de (1986): *La coopération politique européenne*, París, Nathan-Labor.
- Schwok, R. (1991): *US-CE relations in the post-cold war era. Conflict or partnership?* Boulder, Westview Press.
- Secretariat Général du Conseil et Commission (1992): *Traité sur l'Union européenne*, Luxemburgo.
- Sidjanski, D. (1991): *Union ou désunion de l'Europe. La CE à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Ginebra, Dossiers de l'Institut Universitaire d'Études Européennes.
- (1995): «Come sopravvivere in una economia di guerra», *If, Revista della fondazione IBM Italia*, n.º 1, 1995.
- Soldatos, P. y Philip, C. (eds.) (1996): *Audela et en deça de l'état-nation*, Bruselas, Bruylant.
- Tamames, R. (1994): *La Union Europea*, Madrid, Alianza Editorial Textos.
- Tchossitch, D. (1994): *L'effondrement de la Yougoslavie*, Lausana, L'Âge de l'Homme.
- Thompson, M. (1994): *Forging War. The Media in Serbia, Croatia and Bosnia-Herzegovina*, Londres, International Centre Against Censorship.
- Vree, J.-K. de y otros (1987): *Towards an European foreign policy*, Dordrecht.
- Wessels, W. y Engel, C. (1992): *From Luxembourg to Maastricht*, Bonn, Europe Union Verlag.
- Wynaendts, H. (1992): *L'engrenage. Chroniques yougoslaves juillet 1991-août 1992*, París, Denoel.
- Zametica, J. (1992): «The Yugoslav conflict», *Adelphi paper*, Londres, n.º 270, verano.
- Zimmermann, W. (1995): «Origins of a catastrophe. Memoirs of the last American ambassador to Yugoslavia», *Foreign Affairs*, marzo-abril.

ÍNDICE

Agradecimientos	IX
Prólogo , por JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO	XI
Prefacio del autor a la edición española	XV
Introducción al federalismo europeo	1

PRIMERA PARTE

DE LOS ORÍGENES AL ACTA ÚNICA EUROPEA

PRIMERA SECCIÓN

EL PROCESO SEGUIDO POR LOS PROYECTOS
DE UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 1. La lenta maduración de los proyectos europeos . . .	9
1. El nacimiento de la idea europea (siglos XIII-XX)	9
2. La Unión Paneuropea y el Proyecto Briand (1924-1930)	11
3. Europa Unida durante la resistencia (1939-1945)	12
CAPÍTULO 2. El decisivo papel de los movimientos europeos . . .	17
1. Eclósión de los movimientos europeos (1946-1947)	17
2. El Congreso de Montreux: Denis de Rougemont y Maurice Allais (1947)	20
3. El Congreso de La Haya y la fundación del Movimiento europeo	23
4. El Congreso del 40.º aniversario (1988)	28

SEGUNDA SECCIÓN

OCASIONES PERDIDAS O JALONES
DE LA UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 3. Un proyecto de unión anticipado a su siglo (1949) . .	33
1. Modelo presidencial y federalista	33
2. Misión de la Unión	34

2. Misión de la Unión	34
3. Organización de la Unión	35
CAPÍTULO 4. Una comunidad política europea frustrada	39
1. De la Declaración Schuman al proyecto de la Asamblea <i>ad hoc</i> (1950-1953)	39
2. Originalidad del proyecto: Parlamento bicameral, designación del Consejo y votación mayoritaria	43
3. Atribuciones de la Comunidad política	47
4. Un proyecto de inspiración federalista	49

TERCERA SECCIÓN

LA DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

CAPÍTULO 5. Nacimiento y desarrollo de las comunidades europeas	55
1. De la promoción a las primeras realizaciones	55
2. El papel de las personalidades europeístas	60
3. La dinámica de las crisis: 1963 y 1965	64
4. El compromiso sobre el desacuerdo común de Luxemburgo (1966)	72
CAPÍTULO 6. Un sistema político embrionario: instituciones decisorias y consultivas	75
1. Retrato político de la Comisión	76
2. Retrato del Consejo	81
3. La dinámica del Tribunal de Justicia	85
4. ¿El gobierno de los comités?	86
CAPÍTULO 7. El Parlamento Europeo: composición y funciones	90
1. La representación parlamentaria y la «mayoría europea»	90
2. Las funciones del Parlamento Europeo y su evolución	95

CUARTA SECCIÓN

DEL PROYECTO DE UNIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO (1984) AL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987)

CAPÍTULO 8. El Proyecto del Parlamento Europeo, llamado Proyecto Spinelli, 1981-1984	103
1. Orígenes y protagonistas	103
2. Filosofía general y principios básicos	106
3. Fortalecimiento de las instituciones y de los poderes comunes	109

CAPÍTULO 9. Un giro decisivo: el Acta Única Europea (1987)	114
1. El Consejo Europeo y la negociación por sinergia	115
2. Mercado interior y políticas de acompañamiento	120
3. Reactivación del proceso de engranaje y readaptación de las instituciones	126
4. El Consejo Europeo, la cooperación política y el apoyo de la opinión pública	131
5. Un punto de inflexión: el nuevo enfoque federalista	135

SEGUNDA PARTE

INTEGRACIÓN E INNOVACIÓN POLÍTICA

QUINTA SECCIÓN

PROCESO DE INTEGRACIÓN

CAPÍTULO 10. La sociedad europea en formación	145
CAPÍTULO 11. Los factores económicos: grandes empresas y PYMES	150
CAPÍTULO 12. Redes de grupos de interés comunitarios	154
CAPÍTULO 13. Partidos políticos, dirigentes y opinión pública	162

SEXTA SECCIÓN

PROCESO DECISORIO Y EFECTOS DE ENGRANAJE

CAPÍTULO 14. Proceso decisorio	169
1. El proceso decisorio: esquema general según el Tratado de Roma (1957)	169
2. El Acta Única: mejora del proceso decisorio	177
3. Fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo	180
CAPÍTULO 15. Proceso de integración informal	185
1. El Parlamento Europeo, nuevo blanco de los grupos de interés	185
2. Consulta institucionalizada y habitual	190
3. Participación informal	197

TERCERA PARTE

EL PORVENIR FEDERALISTA DE EUROPA

SÉPTIMA SECCIÓN

LA ERA DEL FEDERALISMO

CAPÍTULO 16. Globalización versus diferenciación	205
1. La doble tensión	205
2. Factores de cambio y de regionalización	207
3. Un mundo multipolar	207
CAPÍTULO 17. La actualidad del federalismo	210
1. Del federalismo proudhoniano a las tendencias actuales	210
2. Federación europea, punto de encuentro de Denis de Rougemont y Jean Monnet	215
3. De los principios del federalismo según Denis de Rougemont	219
4. El federalismo en la era de las pirámides invertidas y los microordenadores: el neofederalismo	223
CAPÍTULO 18. La Comunidad Europea bajo el signo del federalismo	228
1. Un federalismo sectorial	228
2. Un sistema institucional híbrido	230
3. Evolución federalista o regionalista en los Estados miembros	234
4. Una conclusión abierta al porvenir	235

OCTAVA SECCIÓN

TRATADO DE MAASTRICHT: PROFUNDIZACIÓN
DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1993)

CAPÍTULO 19. La Unión con vocación federal	241
1. ¿Salto cualitativo o simple etapa?	242
2. La arquitectura general y objetivos de la Unión	244
3. Principio de subsidiariedad	247
4. Principios democráticos y ciudadanía europea	254
CAPÍTULO 20. La profundización de la integración económica	257
1. Moneda única y convergencia económica	257
2. Cohesión y política regional	263
CAPÍTULO 21. Innovaciones institucionales	272
1. La confirmación del Consejo Europeo	272
2. La investidura de la Comisión	275
3. Extensión del campo de aplicación de la mayoría cualificada	276
4. El incremento del poder del Parlamento Europeo	277

5. El Tribunal de Cuentas elevado a rango de institución	280
6. La nueva dimensión social	281
CAPÍTULO 22. El proceso decisorio según el artículo 189B	284

NOVENA SECCIÓN

LA COMUNIDAD EUROPEA EN LA VÍA
DE LA UNIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO 23. Dimensión de los asuntos de interior	297
CAPÍTULO 24. Consideraciones generales sobre la política exterior	303
CAPÍTULO 25. Hacia una política exterior y de seguridad común	312
1. Objetivos generales y campos de acción	312
2. Política exterior común	314
3. Hacia una política de defensa europea: ¿el final de un tabú?	319
4. Proceso decisorio	322
5. Reflexión sobre el poder de decisión	328
CAPÍTULO 26. La Comunidad, puesta a prueba por las crisis exteriores	333
1. La guerra del Golfo	333
2. La Comunidad, a prueba ante la crisis yugoslava	338
CAPÍTULO 27. De Maastricht a Amsterdam	360
1. El período post-Maastricht	360
2. Una gran ambición: el euro, la moneda única	365
3. La Unión Europea «a quince»	371
4. Una ardua prueba: la tragedia inacabada de la ex Yugoslavia	374
CAPÍTULO 28. La Europa de los pequeños pasos o el Tratado de Amsterdam	393
1. ¿Una nueva etapa?	393
2. Algunos avances sustanciales	395
3. Los retoques institucionales	399
4. Un sector político por excelencia: las relaciones exteriores de la Unión	404
5. Una Unión con vocación federal	411
Una conclusión abierta al futuro	415
1. Las potencialidades de la Unión Europea	415
2. Referéndum y orientaciones para una revisión	418
3. La actualidad y el futuro del federalismo	422
Reflexiones finales	425

ANEXO

Intervención del presidente Jacques Delors con motivo de la 2.^a Conferencia ECSA-WORLD	437
Europa entre la realidad y la utopía , discurso pronunciado por el comisario MARCELINO OREJA en el Club Siglo XXI, el 1 de febrero de 1996	447
Conclusión	463
Bibliografía	465

Impreso en el mes de diciembre de 1998
en Talleres LIBERDÚPLEX, S. L.
Constitución, 19
08014 Barcelona

El federalismo se encuentra en el corazón de la actualidad europea. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam confirman la vocación federal de la Comunidad Europea, consolidan la obra de la Comunidad Económica y completan la Unión Política. Pero, ¿es este progreso suficiente ante el resurgimiento de los nacionalismos y los movimientos de desintegración que agitan la Europa del Este, así como frente a la desestabilización del orden mundial? El proceso de integración desencadenado por la creación de la Comunidad se ha propagado gracias a la acción de los actores económicos y sociales, a la emergencia de estructuras y de redes de intercambio y de colaboración, así como a una participación creciente de los dirigentes, de los partidos políticos y de los ciudadanos. La dinámica de la integración continúa sin embargo siendo frágil a falta de un poder político europeo. La Unión Europea, con su embrión de política exterior y de seguridad común, se inscribe en la poderosa corriente federalista que, apoyándose en los valores democráticos y en el potencial de la informática, prepara el futuro de todos los europeos. Éste es el mensaje esencial de la presente obra.

DUSAN SIDJANSKI es profesor emérito del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Ginebra, que él fundó en 1969, así como del Instituto Europeo de esta universidad. Europeo de primera hora, fue colaborador próximo de Denis de Rougemont desde 1956. Es Doctor Honoris Causa por la Universidad Estatal de Ciencias Humanas de Rusia. Entre sus principales publicaciones figuran: Fédéralisme amphyctionique, Lausanne, 1956; Dimensions européennes de la Science Politique, Paris, 1963; La Europa de los negocios (en colaboración con Jean Meynaud), Barcelona, 1968; Les groupes de pression dans la Communauté Européenne (con Jean Meynaud), Bruselas, 1971; De la démocratie européenne, Paris, 1979; L'Europe du Sud dans la Communauté Européenne (con Ural Ayberk), Paris, 1990; Union ou desunion de l'Europe, Genève, 1991; La Commission Économique pour l'Europe à l'âge de la mutation, Genève/New York, Nations Unies, 1998. La obra que hoy se ofrece al lector en lengua castellana ha alcanzado en su original francés la tercera edición, habiendo sido traducida a varios idiomas, entre ellos el inglés, italiano, portugués, serbio y ruso.

<http://www.ariel.es>

Ariel

