

— en la misma imagen que el europeo tiene de sí mismo frente al mundo emergente.

Al final de la Segunda Guerra Mundial se extendió la idea de «Europa como tercera posición». Es decir, como un conjunto liberal en cuanto derechos y basado en la economía de mercado; pero como una opción frente al capitalismo puro y duro y frente al socialismo real. Pero desde los cincuenta la construcción europea se inscribe en el gran designio de la *política de contención* de la URSS. Plan Marshall, funcionalismo de las Altas Autoridades y contención nacen de un mismo impulso y de lecturas muy semejantes.

La idea de la tercera posición pertenece a la cultura del cristianismo social y del socialismo de la Europa devastada (cultura de la resistencia) que la guerra fría tira por la borda. Pero Europa no se ha desprovisto totalmente de una cierta voluntad de autonomía, que suele emerger de vez en cuando, cuando las ocasiones lo permiten.

Ahora bien, el cambio de clima entre las superpotencias está motivando una lectura, no de tercera posición, sino de mayor autonomía.

La cooperación política ha tropezado con posiciones muy conservadoras de algunos países en determinados temas —Próximo Oriente, Latinoamérica, relaciones con el Este—. Dado que la cooperación busca el consenso, pero permite la discrepancia, no se puede esperar un cambio radical, pero sí una matización gradual a medida que la tensión Este-Oeste, que tiene tantas lecturas, se ablande. Más que en el seno de los órganos de la Comunidad se debe esperar un cambio de las opiniones europeas.

Frente al resto del mundo se ha creado una especie de patriotismo europeo basado en un sentimiento de superioridad cultural, cuando no moral. Decirse europeo es sentirse superior, más culto, tolerante, refinado. Este patriotismo europeo desemboca en un proteccionismo a escala europea. Las políticas europeas son claramente proteccionistas. Dicho proteccionismo es combatido por otros proteccionismos, como el americano; o por la capacidad librecambista del Japón y de los países ASEAN; pero los países del capitalismo periférico poco pueden hacer contra él. Defenderse es un imperativo, pero la Comunidad tiene que ser más consciente de las tensiones que causa en las corrientes de intercambios generales.

La superioridad moral y cultural de Europa lleva a exageraciones y a posiciones parroquiales. Lo que caracteriza hoy al mundo es la admisión sin reservas del multiculturalismo. Cada cultura exige ser juzgada conforme a sus propios valores y líneas de tendencia. El juzgarla de acuerdo con criterios propios europeos u occidentales es no solamente un anacronismo intelectual, sino muestra de un narcisismo injustificado. Tal tendencia es, tal vez, un reflejo del complejo de inseguridad que padeció Europa después de la terrible distorsión de su cuerpo tras la última conflagración mundial. El narcisismo europeísta es paralizante. Es, también, un elemento conservador que opera muy profundamente.

## El Parlamento Europeo y la construcción del futuro de Europa \*

Enrique Barón

### EUROPA COMO PROYECTO DEMOCRÁTICO

La democracia es la piedra angular de la construcción europea. Los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos, proclamados explícitamente en el Llamamiento del Congreso de Europa de 1948 e implícitamente en los Tratados, fueron, desde el comienzo, elementos centrales del proyecto. De hecho, su consolidación es la que ha hecho posible la Europa Unida. Su ausencia justificó la negativa al ingreso de las últimas dictaduras que iban quedando.

Con el paso del tiempo, la afirmación democrática se ha ido haciendo más fuerte. En la declaración del Consejo Europeo de Copenhague de 1978, en el que se decidió la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo, se proclaman explícitamente los principios de democracia representativa, el imperio de la ley, la justicia social y el respeto de los derechos humanos. En el preámbulo del Acta Única, esta afirmación adquiere valor constitucional al afirmar solemnemente los Jefes de Estado que están «decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social». Ello es coherente, porque la Comunidad está formada por doce Estados que son democracias parlamentarias.

### EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Con tales principios y socios, lo normal sería que la Comunidad tuviese también una estructura democrática. Sin embargo, no es así. Para comprobarlo, basta con hacer el experimento de explicar el sistema institucional comunitario a los

\* Este trabajo corresponde a un capítulo de un libro que se publicará en el mes de enero de 1989 en Francia y posiblemente en España por la editora Bernard Couttaz.

ciudadanos. Es preciso siempre hacer salvedades en torno a las tres instituciones básicas: Comisión, Parlamento y Consejo. La primera es un embrión de gobierno que no es tal; el segundo es un cuerpo trashumante en busca de sede y destino, y el tercero es un órgano de control que concentra poder y decisión. Los controles judicial y contable responden más a la concepción democrática clásica. Con ello se produce una situación creciente de acumulación de poder no controlado democráticamente, en la medida en que la Comunidad va asumiendo competencias, que dejan de ser controladas por los Parlamentos de los Estados miembros. Estos, según los casos, tienen o que abstenerse de legislar o deben adoptar obligatoriamente disposiciones de aplicación de las normas comunitarias. Sin embargo, no se ha producido paralelamente una transferencia de poder parlamentario que permita un aumento de control a nivel comunitario.

El principal problema democrático en el sistema institucional de la CEE es la concentración de poder en el Consejo, formado por los Gobiernos de los Estados miembros, que acumula los *poderes legislativo y ejecutivo*.

Esta afirmación del Informe Toussaint, aprobado por el Parlamento Europeo con una amplia mayoría, refleja una situación de claro «déficit» democrático en la Comunidad. De hecho, se trata de un sistema de decisión «a puerta cerrada», difícilmente compatible con la democracia parlamentaria. Además, el peso de los niveles burocráticos y funcionariales es desproporcionado. Todo ello se completa con el «obscuranto», como «lingua franca» críptica, en el que las expresiones técnicas velan los contenidos políticos.

¿Qué aporta el Acta Única en relación con la consolidación democrática? Dos elementos interesantes: la vuelta a la regla de la mayoría en el Consejo y el poder de cooperación por parte del Parlamento. Se trata de dos medidas que están incidiendo ya en el juego institucional comunitario.

#### CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA

Hablar de democracia no es sólo hablar de instituciones. También exige reflexionar sobre la sociedad y sobre cómo ésta va a reaccionar ante la revolución tranquila que estamos viviendo.

Desde esta perspectiva, de cara al Horizonte 92, se pueden prever dos escenarios posibles: el de la estricta realización de los deberes encargados, entendiéndose que todo el esfuerzo se concentra y se agota en sacar adelante las famosas 300 Directivas, que delimitan el mercado interior. Cumplido este objetivo, en 1993 se abrirá una nueva etapa.

El segundo consiste en considerar que, a partir de la dinámica creada, van a surgir nuevos elementos, sobre todo en un contexto de clara aceleración del proceso. Por ello, la consolidación democrática de la CEE es un problema inmediato y paralelo al de la realización del Horizonte 92.

Pero antes de proceder a su examen, hay que señalar el previsible crecimiento del «déficit» democrático en la Comunidad en la perspectiva del Horizonte 92, si no se produce un claro avance institucional. En efecto, la realización del Acta Única comportará, como lo viene reiterando el presidente Delors, que el

80 por 100 de las decisiones fundamentales económicas, monetarias o sociales se tomarán a nivel comunitario. Se puede discutir el porcentaje, como lo hace la Primera Ministra británica, heredera directa del general De Gaulle en su inquebrantable defensa de la soberanía nacional. Pero es innegable que la mayoría de las decisiones se tomarán a ese nivel.

El sistema de funcionamiento comunitario actual parte del establecido en la CECA. Su autor, Jean Monnet, insistía mucho en la importancia de «las instituciones, cuya sabiduría es mayor que la de los hombres». Como suele ocurrir en la historia, el sistema no funciona según fue concebido. La principal diferencia es la referente al reparto de poderes: la Comisión sigue sin ser un gobierno; el Consejo no es un órgano de equilibrio y control.

Con todo, en estos cuarenta años, la sabiduría colectiva ha ido produciendo una paulatina configuración de sus relaciones. Por ello, todo planteamiento sobre el mandato constituyente en la Comunidad no puede hacer tabla rasa de los mecanismos y las prácticas políticas que se han ido estableciendo. Así ocurre con el famoso «compromiso de Luxemburgo», que permitió superar la crisis de la «silla vacía», condicionando la vida de la Comunidad durante veinte años. Como bien dice Emile Noel, discreto Secretario General de la Comisión durante muchos años y memoria viva de su historia, el susodicho compromiso «no tiene ninguna existencia ni jurídica ni política»<sup>1</sup>.

Para comprender la actual situación de las instituciones europeas, lo más conveniente es hacer una breve descripción del laberinto. Para ello, el punto de partida es el de la existencia de consenso sobre las reglas de funcionamiento democrático.

Pese a comprender en su seno monarquías constitucionales, repúblicas parlamentarias o presidencialistas, los ciudadanos de la Comunidad coincidimos, sin necesidad de Directivas, en cuáles son las reglas esenciales de un gobierno democrático. Partiendo del reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de la persona, no ofrece dudas el que los gobiernos deben surgir de la legitimidad del sufragio universal, expresada en un Parlamento elegido ante el que han de ser responsables. Sistema que debe regir a todos los niveles de la sociedad. Las leyes, para ser legítimas, deben ser aprobadas por el Parlamento. La experiencia muestra que estas normas tan elementales y claras son generalmente comprendidas y asumidas. Los ciudadanos elegidos como diputados al Parlamento Europeo no tienen necesidad de cambiar su filosofía, ni de hacer cursillos especiales para participar en una sugestiva Asamblea cuyo reglamento recoge las mejores tradiciones continentales y británicas.

El problema se complica a la hora de ver si el sistema institucional funciona como el de los Estados miembros. Evidentemente, no se puede pensar en una mera transposición de los mismos.

La estructura de la Comunidad no es todavía federal. Pero si se mira el funcionamiento de los genuinos sistemas federales, como son Suiza, los Estados Unidos o la República Federal de Alemania, se comprueba que son sistemas de negociación y concertación continua, de cooperación conflictiva, con un complejo

<sup>1</sup> E. Noel, «L'Acta Unique Européenne et le Développement de la CEE», ponencia presentada en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Washington, 1988.

proceso de formación de la voluntad. Para el visitante que llega a Berna, Bonn o Washington es, a menudo, muy difícil saber dónde se toma exactamente una decisión y en qué medida tiene un carácter ejecutivo.

La Comunidad, a veces, se parece más en su funcionamiento, por su secretismo y su carácter oligárquico, a la «Serenísima», a la República de Venecia. Con la diferencia de que el poder cotidiano, en vez de estar en manos de las grandes familias, se concentra en las de los funcionarios, lo cual da una gran importancia a los órganos técnicos —el mundo de los comités— y acentúa la necesidad del control democrático<sup>2</sup>. De hecho, una de las deformaciones tradicionales de la Comunidad, denunciada hace ya tiempo con fuerza por quien la conoce bien, el holandés Sicco Mansholt, es el sobrecargar el debate de «detalles técnicos, mil pequeños reglamentos que empañan las grandes opciones»<sup>3</sup>, con una dejación a menudo por los políticos de sus responsabilidades.

EL LABERINTO DE BRUSELAS

El actual sistema de decisión consiste en el laberinto representado en el cuadro 1. En el mismo, se ve que quien tiene la facultad de propuesta (y de ejecución) es la Comisión. Es la que pone la pelota en juego. De hecho, es una insuperable secretaría con un gran servicio técnico.

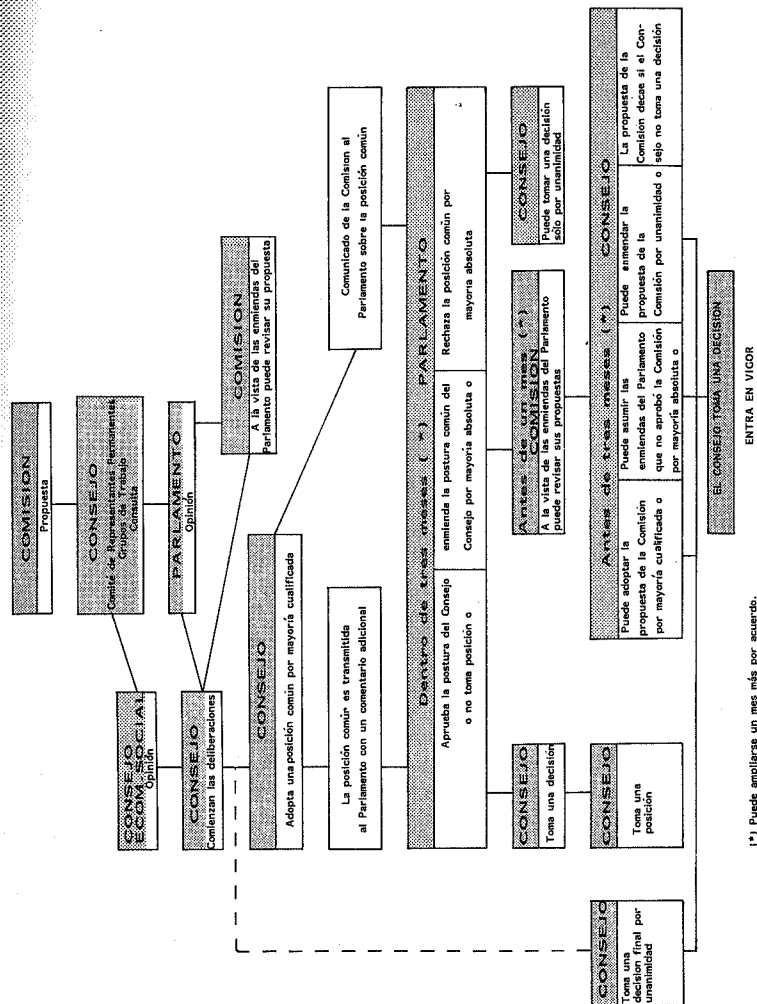
En lo que respecta al Parlamento, se creó con una función consultiva en sus inicios. Su historia es bastante paralela a la de los Parlamentos Nacionales. Concebido como Asamblea, denominación de tradición francesa, se autoproclamó con su nombre actual en 1962. El Acta Unica le ha reconocido este nombre. Sus principales batallas, desde entonces, han sido las de asentar el juego comunitario sobre bases democráticas. La larga batalla presupuestaria, convertida en crónica de guerra de posiciones desde 1980, ha sido un componente central de su afirmación. En la misma había una defensa a fondo del fuero, es decir, del carácter compartido de la autoridad presupuestaria, entre el Consejo y el Parlamento, que ha motivado varios recursos ante el Tribunal de Justicia. La sentencia 34/86 sobre el Presupuesto 86 define este reparto de poderes a partir de la necesidad de llegar a acuerdos entre las dos ramas de la autoridad. La Comunidad roza a menudo el peligro de tener que recurrir al gobierno de los jueces para resolver problemas políticos. Lo va conjurando gracias a la delicadeza con que éstos van afirmando una jurisprudencia que no decide sobre lo que debe ser responsabilidad política.

Con la entrada en vigor del procedimiento de cooperación, el Parlamento ha adquirido la capacidad de modificar los proyectos de ley comunitarios (directivas y resoluciones). A través de un complejo sistema de doble lectura, puede enmendar o rechazar las decisiones del Consejo por mayoría absoluta de sus miembros. Esta exigencia significa que, para poder actuar, el Parlamento Europeo necesita al tiempo un acuerdo amplio entre los grupos parlamentarios y una gran

<sup>2</sup> N. B. Una de las batallas más importantes de la actualidad comunitaria es la de la «comitología», nombre con el que se designa al establecimiento de comités a través de los cuales el Consejo va tentacularmente controlando todas las decisiones y su aplicación.

<sup>3</sup> Mansholt, *La crisis de nuestra civilización*, Euros, pág. 45.

CUADRO 1  
EL LABERINTO DE BRUSELAS



presencia de los diputados. Ello es debido al hecho de que en el Parlamento hay ocho grupos parlamentarios, de los cuales ninguno es mayoritario (véase cuadro 2 sobre la composición de los grupos parlamentarios).

CUADRO 2  
COMPOSICION ACTUAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

	Tot.	B	DK	RFA	GR	E	F	IR	IT	L	PB	P	RU
SOC.....	165	8	3	33	10	28	20	—	12	2	9	7	33
PPE.....	113	6	1	41	8	1	8	6	27	3	8	4	—
DE.....	66	—	4	—	—	17	—	—	—	—	—	—	45
COM.....	48	—	2	—	4	3	10	—	26	—	—	3	—
LDR.....	46	5	2	—	—	2	14	1	6	1	5	10	—
ADE.....	29	—	—	—	1	—	19	8	—	—	—	—	1
ARC.....	20	4	4	7	—	1	—	—	2	—	2	—	—
DR.....	16	—	—	—	1	—	9	—	5	—	—	—	1
NI.....	15	1	—	—	—	8	1	—	3	—	1	—	1
TOTAL.....	518	24	16	81	24	60	81	15	81	6	25	24	81

## ABREVIATURAS

## Grupos políticos

SOC : Grupo Socialista  
 PPE : Grupo del Partido Popular Europeo  
 DE : Grupo de Demócratas Europeos  
 COM : Grupo de Comunistas y Afines  
 LDR : Grupo Liberal, Democrático y Reformista  
 ADE : Grupo Alianza Democrática Europea  
 ARC : Grupo Arco Iris  
 DR : Grupo de Derechas Europeas  
 NI : No Inscritos

## Países

F : Francia  
 B : Bélgica  
 IT : Italia  
 IR : Irlanda  
 GR : Grecia  
 P : Portugal  
 RU : Reino Unido  
 L : Luxemburgo  
 DK : Dinamarca  
 PB : Países Bajos  
 RFA : Rep. Fed. de Alemania  
 E : España

Los diputados se agrupan por afinidades ideológicas, estando expresamente prohibida la organización por grupos nacionales. De los grupos, los que tienen una composición más comunitaria son: el socialista, con miembros de todos los Estados, excepto Irlanda; el demócrata-cristiano (autodefinido como Partido Popular Europeo), al que sólo faltan ingleses, y el liberal. En el resto de los grupos hay una dominante nacional fundamental, con añadidos. En el grupo de la Alianza Democrática, el núcleo básico son los gaullistas; en el Demócrata Europeo, los conservadores británicos; y en el de los comunistas, los comunistas italianos. En el grupo Arco Iris coexisten los clásicos verdes con elementos de la izquierda alternativa, regionalistas y representantes del Antimercado. Sin olvidar a los no inscritos, con personajes como el radical Panella, creador de una «Armata Brancaleone» europea en la que, de momento, están dos correligionarios suyos italianos y los seis diputados del CDS español en busca de grupo. Por último, queda el grupo fascista, las Derechas Europeas, formado básicamente por lepenistas

franceses y missinos italianos. En total, ocho formaciones políticas que agrupan a más de setenta partidos.

Para poder incidir de manera seria en el orden del día y en las votaciones son precisos 260 votos. Es decir, que para que una enmienda en la segunda lectura pueda triunfar se necesitan los votos que se requieren en un Parlamento tradicional para elegir al Jefe de Gobierno o aprobar una Ley Orgánica<sup>4</sup>. En principio, los reúnen los dos grandes grupos, a condición de que coincidan ambos. Sin embargo, ello no es suficiente en general. Dado que la presencia masiva no es la característica más acentuada de los Parlamentos democráticos, se ha recurrido a habilitar, para las votaciones del Acta Unica, el miércoles por la tarde. A la hora del té británico y de los toros ibéricos se procede a las votaciones decisivas.

Dado el ritmo acumulativo de los asuntos y su importancia los representantes de la Comisión y del Consejo conceden cada vez mayor atención a estas decisiones. Iniciada la aplicación del procedimiento de cooperación con la entrada en vigor del Acta Unica el 1 de julio de 1987, la experiencia demuestra que el Parlamento ha sabido adaptarse con rapidez y eficacia al nuevo procedimiento. Ha superado el estilo de Asamblea pintoresca y contestataria, mezcla de ONU y asamblea de facultad, dispuesta a opinar con mucha facilidad de los asuntos cuanto más lejos estuvieran de las preocupaciones cotidianas de la Comunidad.

Con todo, los poderes del Parlamento siguen siendo esencialmente negativos: consisten en poder dificultar las decisiones del Consejo. Este lo tiene más difícil ahora, en la medida en que necesita la unanimidad para superar un rechazo de la Cámara por mayoría absoluta.

Paralelamente, el Parlamento ha ido introduciendo prácticas parlamentarias, como el turno de preguntas a la Comunidad y al Consejo, el *question time*, sagrado para los parlamentarios británicos.

Al mismo tiempo, sin hacer una fácil ironía, se puede decir que es el Parlamento más informado del mundo. Cada año, el Presidente de la Comisión presenta su programa de actuación con un debate similar al del Estado de la Unión, y cada semestre comparece el Presidente de turno del Consejo. El problema, no obstante, es que el Parlamento no puede investir al Presidente de la Comisión. Puede ejecutar la máxima pena política contra él, con la moción de censura, pero no puede otorgarle la confianza de la Cámara. En el caso del Consejo, la norma es que el Ministro de Asuntos Exteriores presente un detallado programa político, y el Primer Ministro o Presidente del Gobierno cierre el semestre. El ejercicio no tiene el riesgo de la comparecencia ante un Parlamento nacional; no obstante, es tomado muy en serio por todos sin excepción. Incluso la Primera Ministra británica venció en diciembre de 1986 sus reticencias en relación con la «Asamblea de Estrasburgo» y compareció. Cuento entre los mayores placeres de mi vida parlamentaria el haber tenido la ocasión de contestar su discurso en nombre de mi grupo.

La renovación en curso de la Comisión está suponiendo un cierto paso adelante. En Hannover, el presidente Kohl consultó a la Mesa Ampliada del Parla-

<sup>4</sup> Cfr. Karlheinz Neunreither, «L'application de Acta Unique Européenne», *L'évolution de nouveau triangle institutionnel*, pág. 10, XIX Congreso Mundial de la AISP, Washington, 1988.

mento<sup>5</sup> antes de dar publicidad a la decisión. Ambas instituciones aprobaron por unanimidad la renovación de mandato al presidente Delors.

El proceso de nombramiento o ratificación de los Comisarios no lleva el mismo camino. Si la Comisión fuera un gobierno, el Presidente propondría su equipo. El problema no es de laboratorio de teoría política. Su tarea es impulsar y gestionar un proceso de creación de un espacio económico y social parecido al que ha costado siglos, amén de guerras, en cada uno de los países miembros, en un lapso de tiempo inferior a lo que representa una legislatura en un país democráticamente consolidado.

Los Comisarios, de acuerdo con los Tratados, son propuestos y revocados por los respectivos Gobiernos de sus países de origen<sup>6</sup>. A pesar de las peticiones del Presidente y las reivindicaciones del Parlamento, no se ha dado aún el paso lógico que consistiría en establecer un sistema de propuesta y consulta, primero, con el Presidente de la Comisión, y después, con el Parlamento para su nombramiento y revocación. También en este caso, el gesto de la Primera Ministra británica, al cambiar sus Comisarios en 1988 sin ni siquiera consultar, es altamente significativo. Sobre todo en el caso de lord Cockfield, el autor del «Libro Blanco», un conservador irreprochable, pero demasiado «pro» europeo en sus propuestas.

Igualmente, tiene lógica que se tienda a tener en consideración la composición del espectro electoral e ideológico europeo. Actualmente hay reuniones informales de los Comisarios con sus grupos políticos afines.

Queda el Consejo, el órgano que acumula más poderes, al menos en apariencia. Innegablemente, tiene la última palabra, al crear sus decisiones la ley comunitaria. Ahora bien, aquí tampoco hay que quedarse en las apariencias. En efecto, no es un órgano monolítico y tiene graves problemas en cuanto a su misma coherencia interna, como se encargan de poner de manifiesto los Jefes de Gobierno al salir de cada maratón semestral.

Su órgano básico de gestión cotidiana, ya descrito, es el Comité de Representantes Permanente (COREPER). Es el que elabora la política día a día. Luego están los Consejos llamados sectoriales, es decir, los formados por los Ministros del ramo. El fundamental es el llamado de Asuntos Generales, en el que los Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce se reúnen entre sí más que con sus respectivos Gobiernos de origen. Y no sólo ellos. Los de Agricultura también, en sesiones más largas y tumultuosas. Los responsables de Presupuestos, casi con tanta frecuencia, aunque sea en salas separadas. Y la práctica se va extendiendo poco a poco a los departamentos sectoriales.

En los dos terrenos más reservados del poder del Estado se plantea también una creciente coordinación; los ministros de Economía y Finanzas de la CEE se reúnen regularmente para coordinar sus políticas monetarias; los de Defensa se ven con regularidad en los Consejos de la OTAN y de la UEO.

Incluso, van comprometiendo sus responsabilidades. El Consejo de Ministros de Transportes fue condenado por el Tribunal de Justicia a instancias del

<sup>5</sup> N. B. Órgano en el que se reúnen la Mesa del Parlamento y los Presidentes de los Grupos Parlamentarios. Equivale a la Junta de Portavoces del Congreso español.

<sup>6</sup> N. B. Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia tienen dos Comisarios; los demás, uno.

Parlamento, por omisión, al no haber cumplido con su responsabilidad de elaborar una política comunitaria.

En lo que respecta al Consejo Europeo, los líderes de los Gobiernos comunitarios se ven y se consultan con regularidad. Además, se encuentran también en otras citas, como el Consejo de la OTAN, o el de la resucitada UEO. Algunos se encuentran también en la cita anual de la cumbre de los países industrializados, en donde empiezan a hablar de modo conjuntado como europeos. También coinciden sus criterios críticos con respecto a un sistema que compartimenta los Consejos (conocida es la casi total incompatibilidad de «facto» entre los Consejos de Agricultura y de Presupuestos), que reenvía sistemáticamente las «patatas calientes» hacia arriba, obligando a los Jefes de Gobierno a estudiar en el Consejo Europeo asuntos técnicos que no responden ni a su competencia ni a su cualificación técnica. El holandés Lubbers ha dicho con humor que los resultados de los Consejos son «un 99 por 100 de transpiración y un 1 por 100 de inspiración».

Además, hay que tener en cuenta la existencia de las Internacionales ideológicas y de una coordinación mayor o menor con sus respectivos grupos parlamentarios. En la actualidad hay en la Comunidad una mayoría de Gobiernos con participación socialista (seis: tres con mayoría y tres de coalición), demócrata-cristiana (uno con mayoría y cinco con coalición) y liberal (cinco en coalición). Ello va creando una práctica regular de reuniones, en el caso de los demócrata-cristianos, en el marco del Partido Popular Europeo (el PPE); en el socialista, en la Unión de Partidos, o el de los liberales en la Internacional Liberal. Organizaciones europeas que funcionan por consenso y no por la ley de la mayoría, con lo que se encuentran desgajadas en relación con el método adoptado por el Consejo.

Con todo, el problema principal del Consejo es que adopta unas decisiones en Bruselas que son contestadas inmediatamente por sus miembros cuando vuelven a casa. En efecto, las decisiones se hacen con un grado de consenso o de acuerdo suficiente como para requerir compromisos y concesiones en aras de Europa. Compromisos que conducen a textos legislativos y cuya gestación sólo puede ser conocida a través de la reconstrucción de la historia cruzando las versiones por los periodistas comunitarios. Sin embargo, al volver los Ministros a su país, la explicación básica que dan a sus propias opiniones públicas se plantea siempre en términos de defender lo conseguido o lo arrancado en Bruselas. Ello crea una situación esquizofrénica digna de análisis por un psiquiatra especializado en bigamias. Esta situación abona una necesaria reforma que proporcione «luz y taquígrafos» a los debates y a las decisiones.

#### UNA DIRECTIVA POR SEMANA

En relación con el ritmo de realización del Horizonte 92, se puede hacer un balance del grado de cumplimiento del proceso de aprobación de las 300 Directivas. En mayo de 1988 la situación era, de un total de 286 previstas:

- 69 habían sido aprobadas por el Consejo (6 parcialmente).
- 126 presentadas por la Comisión y aún ante el Consejo (sobre 14 hay posición común), y
- 91 que debe presentar la Comisión.

La responsabilidad del Consejo se cualifica en relación con el ritmo de aprobación. Así, de 26 Directivas en examen, de las 18 que estaban en primera lectura, el Consejo no había llegado a acuerdos; 6 estaban a la espera de la segunda. En estas condiciones, el Consejo va a tener que hacer un gran esfuerzo para poder cumplir con el compromiso 92 en el plazo previsto.

Lo más grave son los escollos: la sanidad animal y vegetal, alimentos y bebidas, simplificación de controles fronterizos y, sobre todo, libre circulación y establecimiento de las personas, así como Directivas sociales. La actitud pasiva de algunos Estados en el Consejo produce un aparcamiento de algunas Directivas que desequilibra cada vez más la realización de una Europa armónica.

Este somero examen pone de manifiesto que la Comunidad ha ido creando, a lo largo de casi cuarenta años, un entramado institucional con sus virtudes y sus defectos. El avance democrático ha de hacerse aprovechando este activo y tratando de corregir sus fallos, no planteando imposibles vueltas al pasado, o revoluciones de boquilla.

Sin pretender encasillar el futuro de la Unión Europea en un modelo, la experiencia histórica y su posible evolución apuntan hacia lo que el Primer Ministro belga W. Martens ha denominado con razón una «Federación descentralizada».

#### REMATAR EL EDIFICIO, NO EMPEZAR DESDE CERO

A la hora de plantear el debate sobre el salto político cualitativo en la Comunidad, hay que tener en cuenta esta realidad. Cuando se proponen los «Estados Generales» o el mandato constituyente para el Parlamento, no se puede olvidar que no se trata de construir a partir de la nada, o de derribar lo ya existente. El criterio más revolucionario es insertar la exigencia democrática en el actual sistema institucional.

La Comunidad se encuentra en obras, está en fase de construcción. Lo que está en cuestión es cómo va a ser el edificio. El Presidente Mitterrand lo ha expresado gráficamente con la siguiente parábola:

«En la Edad Media, un peregrino encuentra a dos obreros que edifican un muro. El viajero se interesa, y dice: “¿Qué hace usted?”, y el obrero dice: “Hago un muro, pongo unas piedras sobre otras”. El viajero se vuelve hacia el segundo obrero y le pregunta a su vez qué hace. El segundo dice: “Construyo una catedral”»<sup>7</sup>.

En la fase actual no se trata sólo de aplicar programas políticos alternativos, como es propio de toda democracia establecida, en la que hay una competición deportiva (las elecciones) y luego una fuerza que gestiona con un apoyo parlamentario en posición de cerrojo («catenaccio»), mientras que la oposición trata de colar goles. La tarea es avanzar en un proceso constituyente abierto, en el que hay fragmentos de constitución (los Tratados), se van poniendo las vigas maestras (las grandes leyes de desarrollo constitucional) y al mismo tiempo se deciden los detalles de cómo va a ser la casa común. Todo ello, acompañado de las mil y una decisiones de la gestión en común de la economía doméstica. Real-

<sup>7</sup> F. Mitterrand, Discurso en Chatham House, 15 de enero de 1987.

mente es una tarea complicada, porque se trabaja al mismo tiempo en los cimientos y en el ático; y ello, sin que haya un gran arquitecto que dirija la obra. Este método repugna a los espíritus lógicos constitucionalistas, sobre todo latinos, para los que la única legitimidad democrática viene de un texto trabado y completo. Sin duda, por ello, el número de Constituciones en la Europa latina supera ampliamente el promedio de seis por país desde finales del siglo XVIII. También puede chocar a los ordenados espíritus germánicos, que igualmente han conocido graves sobresaltos en su caminar democrático. Aparentemente, los más satisfechos podrían ser los pragmáticos anglosajones, que han podido crear una fuerte tradición parlamentaria sin Constitución escrita. Sin embargo, el profundo dominio inglés del poder de las técnicas reglamentistas hace que exista también, entre los parlamentarios británicos, una muy seria actitud crítica hacia el funcionamiento de los mecanismos de decisión y de control democrático de la Comunidad.

Es evidente que propuestas como las del mandato constituyente suenan de modo diferente a los oídos de italianos e ingleses. Otras, como la del referéndum consultivo, tampoco suenan igual a los oídos franceses, acostumbrados a los plebiscitos, o belgas, país en el que la mención de esta consulta evoca la abdicación del rey Leopoldo. Por no mencionar el caso de Alemania, en donde la figura no está prevista constitucionalmente, y evoca recuerdos plebiscitarios de la época nazi.

Sin duda, el mejor medio de avanzar en la Unión Europea es hacer que la integración vaya construyéndose con mecanismos democráticos, comúnmente aceptados. Para todas nuestras sociedades, la democracia parlamentaria ha demostrado ser la garantía más segura del imperio de la Ley y de los derechos humanos. Por eso lo coherente es garantizar que aquello que pasa a ser decidido a nivel comunitario deba ser objeto de control democrático a este nivel. Esto significa en concreto que hay que romper con la acumulación de poderes legislativos y ejecutivos en el Consejo —lógica no aceptada en ningún Estado miembro— y el «secretismo» de sus trabajos.

Estas son las razones que han llevado a proclamar en el «Llamamiento a los Europeos» realizado en el Congreso del 40.º Aniversario del Movimiento Europeo en La Haya, la necesidad de un gobierno federal responsable y de un Parlamento con plenos poderes legislativos, así como un papel central del mismo en el proceso constituyente.

En este marco, la figura del «referéndum» puede tener sentido para aprobar avances institucionales. De hecho, ha sido utilizada para refrendar el Acta Unica en Dinamarca e Irlanda.

En el Acta Unica subyacen planteamientos que pueden contribuir poderosamente a cimentar la Federación. Además del espacio económico y social común, la moneda y la seguridad son dos elementos cuya consolidación puede hacer cambiar radicalmente las cosas. En esta perspectiva, la configuración de la Comisión como gobierno debería llevar a que el Consejo pasara a ser la Cámara Alta de la Comunidad. La propuesta desde luego no es novedosa. Pero con un funcionamiento similar al de un Senado Federal o al del *Bundesrat* alemán se podría conseguir un sistema más eficaz, público y democrático que en el contexto actual.

## LA DOBLE LEGITIMIDAD

En cualquier caso, este debate no es únicamente comunitario. El debate del Presupuesto 89 en los Parlamentos nacionales, al incluir la primera factura del Acta Única, está abriendo un interesante frente de cara a las opiniones públicas y las fuerzas políticas de los Estados miembros. El avance comunitario no es sólo una tarea de vanguardia; el esfuerzo a hacer de cara a las respectivas sociedades nacionales es decisivo.

La actual realidad política y constitucional de la Comunidad se apoya en una doble legitimidad democrática: la nacional está representada en el Consejo, en el que los Gobiernos miembros obtienen su legitimidad de sus respectivos Parlamentos nacionales; la comunitaria se ha encarnado en el Parlamento, sobre todo a partir de la elección por sufragio directo. Todavía no es una legitimidad comunitaria originaria, en la medida en que no se ha conseguido el acuerdo para la Ley Electoral Europea. No obstante, los avances futuros se deben hacer a partir del reconocimiento de esta doble legitimidad y las propuestas de cambio deben de fundamentarse en su realidad.

Otro elemento importante es la presencia de las regiones en la política comunitaria. Su participación, sobre todo en los países grandes, es interesante y debe ser fomentada. Sin embargo, dado el carácter de la Comunidad como una Unión de Estados, la cuestión debe ser planteada y resuelta políticamente en el seno de cada Estado miembro, de acuerdo con su estructura y sus tradiciones políticas. No es paragonable en términos políticos un *Land* alemán, una Comunidad Autónoma española o una región italiana con un distrito portugués, una nomarquía griega o un departamento francés.

La República Federal de Alemania es, seguramente, el caso más avanzado y claro en este terreno. Se ha producido un fuerte debate político entre los *Länder* y el *Bund* en relación con las competencias de los mismos que se ven afectadas por el Acta Única.

Esto afecta, por ejemplo, a terrenos como la política regional o el reconocimiento de diplomas. La solución adoptada, además de incorporar representantes de los *Länder* en la representación gubernamental, ha sido la creación de la «Europa Kammer», una comisión permanente de asuntos europeos en el *Bundesrat*. El sistema funciona y evoluciona a partir de la *Bundestreu*, la lealtad federal, que lleva a discutir, decidir y respetar lo acordado a nivel federal alemán en Bonn, para después defenderlo en Bruselas.

El otro caso manifiesto de Estado con una estructura política de gran poder regional es la España Autónoma. Sin embargo, en este caso no existe por el momento ninguna institución que juegue el papel integrador del Senado Alemán. Por otra parte, al no existir el principio de la «lealtad autonómica», lo que está ocurriendo es la tendencia a la generalización del principio de «toma la competencia... y corre». Si es posible, a establecer una «pseudembajada» en Bruselas. Práctica negativa desde el punto de vista del Estado y de su necesaria cohesión, y desde luego absolutamente extraña a la lógica comunitaria.

Por ello es importante que el debate sobre el papel de las regiones avance. En sus manos, en su capacidad de elaborar y plantear proyectos de desarrollo interesantes y sugestivos está, en gran medida, la suerte de la política regional.

Tampoco conviene olvidar el papel de las ciudades, ganglios desde siempre de la libertad y del comercio en Europa, en donde hay 151 ciudades con más de 100.000 habitantes.

El último elemento fundamental de construcción —*last, but not least*— es la creación de fuerzas políticas, sindicales y sociales europeas. No se puede pretender la consolidación de instituciones sin protagonistas que las vertebrén.

A pesar de los pesares, la idea de Europa no ha perdido terreno en la opinión pública; al contrario, ha ido ganando capacidad de atracción. Ciertamente, hay países, especialmente Dinamarca o Gran Bretaña, en donde la idea es menos popular; pero no hay ningún movimiento secesionista. Es más, la Comunidad ha resistido la prueba de fuego de la crisis económica y la ha superado.

Sin embargo, se están produciendo corrimientos de tierras electorales que pueden amplificarse en los próximos años. La evolución del voto de protesta es uno de estos ejemplos, con la eclosión volátil del lepenismo en Francia, o con el crecimiento del Partido del Progreso, también de extrema derecha, en Dinamarca.

Dado que todo proceso rápido de transformación social genera tensiones y resistencias, es muy preciso tener en cuenta la tarea de explicación e información. Si la reestructuración de industrias crepusculares, sitas en regiones industriales en declive, ha requerido esfuerzos políticos y presupuestarios importantes en todos los países comunitarios, es innegable que una auténtica revolución tranquila, como es el Horizonte 92, requerirá una reconsideración y una atención especial de todas las fuerzas políticas y sociales.

En este proceso, las elecciones europeas de 1989 son una cita importante. En primer lugar, porque la Comunidad necesita una legitimidad y una estructura democrática. Por otra parte, porque serán una oportunidad privilegiada a mitad de camino del Acta Única, para contrastar ante los ciudadanos la validez de las opciones generales, así como los respectivos posicionamientos de las fuerzas políticas con vocación común sobre bases democráticas.

El objeto de esta reflexión no ha sido profetizar 1992, describiendo la Nueva Utopía en todos sus detalles. Es siempre peligroso jugar a Casandra. La primera profetisa recibió de Apolo el don de prever el futuro y vaticinarlo con una sola condición: que nadie le hiciera caso. La condición laica de la política actual impide, incluso, la ayuda de los dioses para acertar en el pronóstico.

Desde entonces, a Europa la han intentado raptar y hacer suya Emperadores, Reyes y Dictadores. Ahora somos los europeos los que podemos raptar y hacer nuestro futuro. Lo podemos hacer con protagonismo colectivo.

Hemos transformado la espada en arado. Al haber dejado de guerrear y haber empezado a dialogar, hemos ido descubriendo lo que nos une, que es mucho más que lo que nos separa. Con ello comprobamos que tenemos muchas señas de identidad comunes de las que no éramos conscientes, del mismo modo que nuestra estructura ósea existe y es similar, aunque no la veamos. Por ello, nuestra identidad común no es sólo un proyecto de futuro apoyado en tecnología fantacientífica; es saber reencontrarnos y, sobre todo, valorar en común nuestros activos.

En este proceso estamos rehaciendo culturalmente el rompecabezas histórico en el que nos hemos educado. Así como no consideramos a Sócrates, Séneca u Ovidio como ciudadanos de Grecia, España o Italia, sino como europeos, me-

por aún ciudadanos de la Humanidad, tenemos que ir considerando lo mejor de lo nuestro —poetas, escritores, músicos, pintores, etc.— como de todos. De ahí arranca la más profunda dimensión de la Europa del futuro.

Para los que sientan el legítimo temor a perder su identidad cultural en este nuevo crisol, la experiencia de algunos de los pueblos europeos, entre los más amenazados y pequeños, es aleccionadora. Es difícil encontrar personas con más conciencia de su propia identidad que un holandés o un suizo: al mismo tiempo, es casi imposible encontrar a ciudadanos más políglotas y cosmopolitas. El futuro de Europa no es el de someter a todos en un molde uniforme. Es decidir hacer en común aquellas cosas que consideramos que deben ser hechas entre todos, en una comunidad de destino libremente aceptada. En las demás, podemos continuar decidiendo cada uno en su Estado, región o municipio, sin necesidad de rehacer todo. Ese es el valor de una Unión libremente consentida.

Tenemos que seguir, como Penélope, tejiendo y destejiendo Europa. Ojalá sepamos tener la misma fidelidad a esta causa que la que tuvo la paciente griega para perseverar en el esfuerzo y en la espera...

## La unión política europea: pasado, presente y futuro

Ramón Cotarelo

(Universidad Complutense de Madrid)

### 1. LOS ANTECEDENTES DE LA UNIÓN POLÍTICA

La idea de que el viejo continente deba llegar a ser una sola formación política probablemente sea tan antigua como la noción misma de Europa y con independencia del tipo de organización política que se pueda propugnar en cada caso. Esta idea de unidad europea comienza a darse cuando se puede identificar a un enemigo que la amenaza. Así, aparece ya tempranamente cuando Herodoto da cuenta de las guerras médicas y muestra una conciencia de los griegos de ser distintos de los persas<sup>1</sup>. Igualmente, resucita en el momento en que los europeos, cristianos, organizan las cruzadas. De hecho, el primer texto en que se empuja a los europeos a hacer algo, el de Pierre Dubois, considerado como un apóstol del europeísmo, escrito en 1306, lleva el título *De recuperatione Terrae Sanctae*<sup>2</sup>. El turco ha servido durante mucho tiempo para dar a los europeos conciencia de tales, como corresponde al carácter subrepticamente nacionalista que implica esta autoconsideración como miembros de algún tipo de comunidad especial por razón del lugar de nacimiento o residencia o de ambas cosas a la vez. Teóricamente, el proyecto de federación que presenta Jorge Podiobrad, Rey de Bohemia, en 1464, a instancias de su consejero, Antonio Marini, es un instrumento de guerra contra los otomanos y, *en passant*, sirve para aislar al pontífice de Roma, con lo que la propuesta de unificación europea aparece desde el primer instante mezclada con la astuta intención de fortalecer algún interés político nacional<sup>3</sup>.

Posteriormente, aunque haya desaparecido la amenaza exterior, también lo ha hecho la idea de una monarquía universal, una única *Respublica Christiana*,

<sup>1</sup> Cuando Jerjes trata de cruzar el Helesponto y, fracasado en su empeño, manda azotar al mar y echarle cadenas, Herodoto comenta: «Una forma muy presuntuosa de tratar al Helesponto y típica de una nación bárbara.» Herodoto, *The Histories*, Penguin, Harmondsworth, 1968, pág. 429.

<sup>2</sup> En Rolf Hellmut Foerster (comp.), *Die Idee Europa (1300-1946)*, DTV, Munich, 1963, pág. 35.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 45.