

La cultura pasa por aquí

A&V	Delibros	La Página
Ajoblanco	Derechos Humanos	El Paseante
Album	Dirigido	Pensamiento Iberoamericano
Alfoz	Documentos A	Quaderns d'Arquitectura
Anthropos	Ecología Política	Quimera
Archipiélago	ER	Raíces
Arquitectura Viva	El Europeo	Scherzo
L'Avenç	Fotovideo	Sintesis
La Balsa de la Medusa	Grial	Sistema
Bitzoc	Guadalimar	El Socialismo del Futuro
La Caña	Hora de Poesía	Suplementos Anthropos
El Ciervo	Insula	A Trabe de Ouro
Cinevideo 20	Lápiz	El Urogallo
Claridad	Leer	Zona Abierta
Claves	Letra Internacional	
Creación	Leviatán	
El Croquis	Letra de Canvi	
Los Cuadernos del Norte	Revista de Occidente	
Cuadernos Noventa		



Asociación de
Revistas Culturales de España

Exposición, información,
venta y suscripciones:

Hortaleza, 75
28004 Madrid
Teléf.: (91) 308 60 66
Fax: (91) 319 92 67

Aldecoa Luzárraga, Francisco. "Eficiencia, eficacia y democracia: condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del espacio político europeo". *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 1993, núm. 114-115, págs. 55-82

Eficiencia, Eficacia y Democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo

Francisco Aldecoa Luzarraga

(Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea)

1. LA CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA EN CLAVE DE GOVERNABILIDAD

Después del avance y aceleración del proceso de construcción comunitario en el último año, cuya máxima expresión fue la firma el 7 de febrero de 1992 del Tratado de la Unión Europea (TUE), nos encontramos a mediados de 1993 en un momento de decepción a raíz de la incertidumbre creada por el problema de las ratificaciones de dicho Tratado en varios de los Estados miembros. La coincidencia de la agudización de la crisis económica con la convocatoria de los referendos en Dinamarca y Francia ha suscitado una ola de escepticismo generalizada en toda Europa que se ha materializado en una oposición, en ocasiones poco fundamentada, al tratado de Unión Europea y lo que éste representa, el paso del modelo comunitario al modelo de la Unión.

Esta ola de escepticismo se fundamenta en el agravamiento de los siguientes problemas:

1. *La crisis económica* que afecta a los países miembros y la recesión creada por ésta que conlleva un incremento notable del desempleo y sobre todo una percepción de falta de expectativas¹ entre los ciudadanos.

2. *La crisis política generalizada* de los gobiernos de los países miembros, que se ha manifestado en el repentino cambio de gobierno en Dinamarca, la espectacular derrota del partido socialista en Francia², la convocatoria de elecciones anticipadas en nuestro país y en el caos de la vida política italiana donde se ha formado un gobierno encabezado por un magistrado, por citar algunos.

¹ Por primera vez en la historia de Europa se empieza a pensar en la existencia de una generación que no va a trabajar nunca; *vid.* A. King y B. Schneider, *La primera revolución mundial* (Informe del Club de Roma), Barcelona, Plaza & Janés, 1991.

² Lo sorprendente del caso francés es que el nuevo gobierno aplica en líneas generales la misma política económica que el anterior.

3. *La inestabilidad en Europa* que se manifiesta en la crisis de gobierno en Rusia, de la guerra en la antigua Yugoslavia y de la crisis global en la que se hallan sumidos los países de Europa central y oriental.

4. *La incapacidad de los gobiernos* de los Estados miembros para tomar decisiones e implementar políticas que sean capaces de hacer frente a estos graves problemas.

Precisamente todos estos problemas, en alguna medida, no son más que manifestaciones de los problemas estructurales de la construcción europea y que ahora se expresan con especial gravedad; estos son: el problema de la eficiencia, de la eficacia, de la legitimidad democrática y de la falta de presencia de la Comunidad Europea en el mundo. Estas no son otras que las expresiones concretas del actual debate sobre la gobernabilidad y además son las razones que fundamentan el proceso de integración europea desde sus orígenes y sobre todo sus propuestas de reformas más profundas, como ocurre con el Proyecto de Tratado de la Unión Europea.³ El mismo se basará en tres principios: subsidiariedad, democracia y eficacia.

Se entiende por gobernabilidad⁴ en sentido amplio a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y se suele relacionar especialmente con los conceptos de legitimidad y eficacia⁵.

La crisis económica es la expresión de la falta de eficiencia económica del conjunto del sistema. Entendemos por eficiencia la habilidad para implementar políticas. La estrategia del mercado interior tiene por objeto mejorar la eficiencia del sistema económico.

La crisis de gobierno es la expresión de la falta de legitimidad y eficacia. Legitimidad es la condición de aceptabilidad que tiene la autoridad política por parte de la sociedad y en definitiva está relacionada con la percepción que se tiene sobre la capacidad de los poderes públicos para resolver estos problemas y responder a las demandas sociales⁶. Esto es la eficacia, la capacidad para poder resolver los problemas, es decir, para obrar.

Las raíces de la falta de estabilidad en Europa no son en sí mismas un problema comunitario pero, sin embargo, esta inestabilidad es en gran parte debida a la incapacidad de los gobiernos nacionales a hacer frente a problemas que les desbordan y que no se resuelven con soluciones nacionales⁷. Al mismo tiempo afecta de forma decisiva a la Comunidad que se encuentra ante nuevas responsa-

bilidades. El problema de la Comunidad es, por tanto, su incapacidad para tomar decisiones e implementar políticas que sean capaces de hacer frente a los problemas tanto externos como internos y a sus responsabilidades en el mundo. Con ello volvemos a la cuestión inicial, al problema de la gobernabilidad.

Desde nuestro punto de vista, el TUE es más necesario que nunca ya que precisamente intenta hacer frente a estas cuestiones. Su dificultad, en todo caso, radica en que no responde suficientemente a estas demandas y no en que va demasiado lejos como dicen sus detractores. La ola de escepticismo levantada por éstos ha creado en la opinión pública y en el ciudadano europeo una falta de credibilidad que puede acabar deslegitimando el proyecto en su conjunto.

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar cómo el modelo del Tratado de la Unión Europea responde a las condiciones de la gobernabilidad y en esa medida se convertirá en el elemento configurador del espacio político europeo. Concretamente supone un paso decisivo hacia la Unión Europea ya que aborda los cuatro problemas estructurales mencionados: legitimidad, eficacia, eficiencia y presencia en el mundo.

La Europa del 93 no es una elección entre el modelo federal y el confederal, sino que lo que hoy parece fuera de dudas es que es necesario aplicar los dos a la vez: el federal y el confederal. Bien entendido que el modelo federal es el propio de la Unión incluidos, en su caso, los países de la EFTA, que se adhieran. Y el modelo confederal, éste sí de geometría variable, será para el conjunto de Europa. De hecho éste ha comenzado ya a ponerse en marcha a través de la CSCE y del Consejo Europa y los «acuerdos europeos», entre otros instrumentos. A este segundo modelo es al que denominamos Espacio Político Europeo, modelo que no podrá cuajar si no es sobre la base del primero.

Por ello, en la medida en que el Tratado de la Unión Europea representa el paso del modelo comunitario al modelo de la Unión empezamos explicando los problemas estructurales de la Comunidad Europea y el proceso de mutación de la Comunidad en Unión. Después nos centraremos en las soluciones que el Tratado aporta a los problemas estructurales mencionados de legitimidad, eficacia, eficiencia y presencia en el mundo. Para terminar con un análisis sobre la profundización federal y el Espacio Político Europeo.

2. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA

La Comunidad Europea, aventura común que ilusionó a los europeos como proyecto político colectivo apenas diez años después de terminada la guerra más cruenta que habían mantenido entre ellos, fue puesta en marcha mediante un método de trabajo económico. Se empieza poniendo en común bajo una única autoridad la producción de dos elementos estratégicos claves: la producción del carbón y del acero. Después vendrá la consecución del mercado común con la instauración de las cuatro libertades fundamentales y la formulación sucesiva de las políticas comunes administradas por las instituciones comunitarias. En poco

ella no tendría que cambiar al mismo tiempo», L. Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Bergara, 1992, pág. 31.

³ El Proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. Sobre este tema *vid.* F. Aldecoa, *La Unión Europea y la Reforma de la Comunidad*, Madrid, Siglo XXI, 1985.

⁴ Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Santiago, Cinde, 1992, págs. 11 y sigs.; *vid* también Max Weber, *Economía y Sociedad*, Méjico, F.C.E., 1979, págs. 170 y sigs.

⁵ Como ponen de manifiesto Giner y Arbos existe un consenso generalizado, que las dos condiciones de gobernabilidad son legitimidad y eficacia. X. Arbos y S. Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1993, págs. 4 y sigs.

⁶ *Vid.* Giner y Arbos, *Ibidem*, pág. 15.

⁷ Como pone de manifiesto L. Thurow, «en la primavera del 91 la primera ministra británica Margaret Thatcher perdió su empleo. No había perdido una elección. Ni era evidente que llegaría a perderla. Perdió su empleo porque insistió en jugar el viejo juego económico del siglo XX. Sencillamente, no estaba dispuesta a aceptar que el mundo habría cambiado y que

tiempo se obtienen resultados económicos notables y antes de finalizar la década de los sesenta se cumplen los calendarios previstos de forma anticipada, produciendo un efecto de demostración en aquellos países que habían sido invitados y no habían querido participar por considerar que era un proyecto utópico⁸.

Sin embargo, a lo largo de la década de los setenta, y durante la primera mitad de los ochenta, se produce un estancamiento y desilusión progresivos, iniciados como consecuencia de la crisis energética y económica de 1973, que coincidirá con la primera ampliación y en un contexto internacional de agravamiento de tensiones, incluso de «guerra fría». En muchos sectores se entendía que la Comunidad estaba en una profunda crisis y que en el mejor de los casos se quedaría en una Unión Aduanera, ya que a los graves problemas del momento sólo se podía hacer frente con respuestas nacionales. Se decía que Europa había perdido el tren de la historia; Jacques Delors ilustra con el siguiente ejemplo este retroceso relativo: «Fue una sociedad europea la que comercializó, en 1971, el primer magnetoscopio destinado al gran público. Doce años más tarde, nueve de cada diez magnetoscopios vendidos en Europa eran japoneses»⁹.

Frente a esta situación surge el Proyecto de Tratado de la Unión Europea (14-II-1984) elaborado por el primer Parlamento elegido por sufragio universal. El diagnóstico del Parlamento era que la CE se enfrentaba a una grave crisis que no se solucionaba con ligeros retoques y mucho menos con soluciones nacionales, sino que exigía la definición de un nuevo modelo político, la Unión Europea. En realidad lo que el Parlamento pretendía era transformar la Comunidad en una Unión aunque no descartaba en absoluto la posibilidad de que no todos los países en aquel momento comunitarios fueran miembros de la misma¹⁰.

Los cuatro problemas estructurales que encontraban en la Comunidad¹¹ y que su resolución exigía una reforma institucional en profundidad que implicaba una transformación del modelo, con el objeto de transformar la Comunidad Europea en la Unión Europea, hoy me atrevo a expresarlos en los siguientes términos:

1. *El déficit democrático.* Este problema se deriva de un falso cuatripartismo institucional de la Comunidad Europea en la cual no existe una verdadera división de poderes¹². El Consejo de Ministros acumula los poderes legislativo y ejecutivo y el Parlamento, que representa a los pueblos de los Estados miembros, no elabora las leyes y no tiene un poder de control suficiente sobre el ejecutivo. Ello implica que no hay una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y se requiere el acercamiento de éste a la vida de aquéllos.

⁸ Vid. A. Truyol, *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972 y más recientemente «La unión política europea: antecedentes y situación actual», en VV.AA., *España y la Unión Europea*, Madrid, Plaza & Janés, 1992, págs. 31-59.

⁹ J. Delors en P. Ceccini, *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza, 1989, pág. 9.

¹⁰ F. Aldecoa, *op. cit.*, pág. 57.

¹¹ *Resolución del Parlamento Europeo sobre el anteproyecto de tratado que instituye la Unión Europea*, 14 de septiembre de 1983, en F. Aldecoa, *op. cit.*, págs. 137-153.

¹² Vid. F. Fonseca Morillo, «Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad», *Europa Junta*, 11 de diciembre de 1992, pág. 5.

2. *Falta de eficiencia económica del conjunto del sistema.* Se entiende por eficiencia la habilidad para implementar políticas. Con este objeto se plantea la consecución de un mercado común real que llamarán en adelante «mercado interior».

3. *Ineficacia del proceso de toma de decisiones.* Es decir, incapacidad o falta de poder para obrar o dirigir. La Comunidad decide tarde y mal, conduciendo a veces a una auténtica parálisis especialmente como consecuencia de la exigencia de la unanimidad en el seno del Consejo. También es ineficacia la no implementación de las decisiones.

4. *La insuficiente presencia en el mundo.* La Comunidad había desarrollado una política comercial común, sin embargo no tenía una sola voz en los asuntos mundiales. Se trataba de ser actor y no simplemente sujeto de la historia contemporánea.

Soy consciente de la enorme dificultad de diferenciar entre eficiencia y eficacia, aunque son conceptos distintos, que en algunos documentos comunitarios se confunden. Desde mi punto de vista, esta diferencia es sustantiva y en el presente trabajo me serviré de esta distinción: la eficiencia hace referencia al sistema económico y se utiliza, por tanto, desde una perspectiva básicamente económica. La eficacia es del sistema institucional, y está relacionada con la capacidad y el poder. Tiene por tanto un carácter más político.

Precisamente la solución de estos cuatro problemas a la vez serán los elementos constitutivos de la definición de Unión Europea. J.-V. Louis, al referirse a este proyecto señalaba que «El gran mérito de la iniciativa parlamentaria es el forzar la reflexión sobre una revisión institucional destinada a establecer un poder europeo más legítimo y más eficaz»¹³.

La Comisión Europea tendrá la virtualidad de plantear la estrategia adecuada para hacer progresar de manera concreta la Unión Europea mediante la consecución del objetivo de «la Europa sin fronteras del 92» contenido en el Libro Blanco de 1985¹⁴.

El gran acierto estará en conseguir transmitir a los agentes sociales que lo que cuesta no son los funcionarios de Bruselas, sino que Europa no exista. A esta noción se le llamará: el coste de la no Europa¹⁵. Es importante resaltar que la estrategia de la comisión es empezar la reforma a través de abordar, en primer lugar, el problema de la eficiencia, como elemento movilizador, ya que éste resulta menos problemático para los Gobiernos de los Estados miembros. Después seguirán con los demás, como veremos a continuación.

Para poner en marcha esta estrategia se elaborará el Acta Unica Europea, que es la primera de las reformas sustantivas de los tratados comunitarios. Con ella se inicia, si bien tímidamente, la resolución de los cuatro problemas enunciados anteriormente y el comienzo del proceso de mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea.

¹³ J.-V. Louis, «Des institutions pour l'Europe», en AA.VV., *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, vol. II. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pág. 707.

¹⁴ *L'achevment du marché intérieur*. Livre blanc de la Commission a l'intention du Conseil européen. Milán 28-29 junio (1985). CE, Commission, Bruxelles: CE 1985 Documents COM 1985/310 final.

¹⁵ Informe Catherwood sobre el Coste de la no Europa, *Doc.* 187, 18-7-1988.

3. LA MUTACIÓN COMUNITARIA HACIA LA UNIÓN EUROPEA

La entrada en vigor del Acta Unica significó la reforma de la Comunidad¹⁶ que dio origen al proceso de mutación, es decir, al cambio de naturaleza de la Comunidad en Unión. Si entendemos por mutación el cambio de naturaleza, podemos decir que este proceso se ha iniciado ya y se va a consolidar durante los próximos años. El Acta Unica inicia realmente la mutación de la Comunidad en Unión ya que, tal y como establece su propio artículo 1.1: «Las Comunidades Europeas y la cooperación política europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea».

Cuando se redactó este artículo se entendía únicamente como una simple declaración de intenciones y pocos pensaban que este objetivo se cumpliera en tan breve plazo.

Hay que resaltar que cuando aparecen los efectos más espectaculares de la aceleración histórica, en Europa y en el mundo (la caída del muro de Berlín, la desaparición de los bloques, la descomposición de la URSS...) el proceso de mutación de la CE en la Unión Europea ya se había iniciado.

Esta mutación tiene diferentes dimensiones; a continuación nos fijaremos en cuatro, a saber: económica, política, social e internacional. Veamos a continuación cada una de ellas.

1. *La mutación económica.* Una vez más el método económico, «la búsqueda de la eficiencia», será el elemento motor de todas las reformas. Ha sido la visibilidad de las exigencias económicas la que ha permitido poner en marcha este proceso. Concretamente el planteamiento del «coste económico de la no Europa», según el informe Ceccini, evaluado en 200.000 millones de ecus¹⁷, ha servido para movilizar a la opinión pública, y el objetivo de ahorrarse esa enorme cuantía ha convencido a los Estados nacionales de la necesidad de la desaparición de las fronteras políticas entre ellos.

La desaparición de las fronteras nacionales abre un espacio económico y social sin fronteras con la vocación de transformarse en una unión política que comparta una cooperación cada vez mayor en muchos sectores. El alcance del gran mercado desborda ampliamente las consecuencias inmediatas de la aplicación de las trescientas directivas previstas y enlaza necesariamente con cuatro cuestiones relacionadas entre sí: la moneda, la tecnología, la dimensión social y la política exterior¹⁸, de tal manera que la mutación que significa el mercado interior tiene implicaciones en otros ámbitos. Concretamente, como dice el informe de la Comisión, «no todas las esperanzas se vieron colmadas, especialmente en lo que se refiere a la coordinación de las políticas económicas y a la dimensión social, pero en términos globales asistimos a un cambio radical de la Comunidad. Un cambio político... y también económico»¹⁹.

¹⁶ F. Aldecoa, «La reforma de la Comunidad, problemas y perspectivas» en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Leioa, UPV-EHU, 1987, págs. 168-216.

¹⁷ P. Ceccini, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*, pág. 11.

¹⁹ Comisión, *Del Acta Unica al Post-Maastricht. Los medios de nuestras ambiciones*, COM (92) 2000 final, Bruselas 11 de febrero de 1992, pag. 1.

2. *La mutación política.* La consecución del mercado interior y la consolidación de la eficiencia económica, exigirá la constitución de un Poder Político Europeo que sea capaz de administrar ese gran mercado, de forma eficaz. (No parece pensable administrar un único mercado a través de decisiones de doce gobiernos y de doce parlamentos diferentes.) Como señala Guido Brunner, «la realización del mercado interior libre para 1992 tiene una dimensión social no sólo económica, sino política; fortalecerá de forma irreversible la evolución hacia la Unión Europea»²⁰. Por ello, para conseguir un único mercado hace falta más poder común que prime sobre el poder de los Estados.

Esta cuestión encierra otra vez las nociones de eficacia y legitimidad: por un lado hace falta transferir más poderes, más competencias a esas instituciones comunes para que las políticas comunes sean más eficaces y, por otro, es necesario que éstas se democratizen y que se distribuyan mejor los poderes entre ellas (ya que si no estaríamos agrandando el problema) y que los ciudadanos se reconozcan en ellas, es decir, legitimidad.

El proceso de mutación hacia el fortalecimiento y configuración de un poder político europeo ya se ha iniciado mediante la aplicación del Acta Unica Europea en la medida en que se amplían competencias y se ejercen las mismas a través de una reforma institucional.

Sin embargo, esta mutación política implica la transformación del Estado. Bernd Hamm llega a decir: «El final, no sólo de las grandes potencias, sino también de la nación-Estado»²¹. Este mismo autor señala que «las nuevas unidades supranacionales que aparezcan serán de naturaleza distinta a las actuales superpotencias, o sea, unidades federales más bien heterogéneas y flexibles»²².

Esta idea de superación del Estado y, desde luego, de rechazar el modelo estatal como al que tiende la Comunidad Europea o la Unión Europea está en muchos autores. Así Schmitter señala que «la Comunidad Europea no es ni será una organización internacional más, como tampoco se debería considerar como una nación continental ni como un supraestado en embrión. Se le debe tratar como una nueva forma de dominación política capaz de evolucionar hacia uno de entre varios Estados finales posibles»²³.

3. *La mutación social.* Esta es todavía mucho más difusa debido a que no están suficientemente claros los instrumentos que hagan posible la cohesión social. En la actual Comunidad Europea existe un cierto modelo social diferente al que ha caracterizado a cada uno de los bloques²⁴. Sin embargo, existen todavía grandes desniveles económicos en su seno que si no se actúa desde entidades

²⁰ Guido Bruner, *El poder y la Unión*. Madrid, Espasa Calpe, 1988, pág. 108.

²¹ B. Hamm, «Europa un desafío para las ciencias sociales», *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 131, marzo 1992, pág. 10.

²² *Ibidem*, pág. 11.

²³ P. Schmitter, «La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política» en J. Benedicto y F. Reinares (Eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, pág. 161.

²⁴ Como señala Delors «nadie se enamora de un gran mercado»; para él el modelo social europeo está compuesto: «De competencia para estimular, de cooperación para reforzar y de solidaridad para dar a cada uno su oportunidad». J. Delors, *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acierito, 1993, pag. 33.

supranacionales, tenderán a aumentar. Por ello se adoptó en el Consejo Europeo de Bruselas, de febrero de 1988, lo que se denomina el «Paquete Delors I», por el que se ponen a disposición de las instituciones comunes unos medios al servicio de la cohesión económica y social en proporciones equivalentes al célebre Plan Marshall de la posguerra. De esta manera, se sientan las bases de una política de ordenación del territorio con arreglo a nuestro modelo de sociedad y a nuestras tradiciones. Sin embargo, hay que reconocer que la mutación, en los diversos aspectos que configuran el orden social, está bastante poco perfilada y existen todavía muchos elementos de incertidumbre. Dependerá de las políticas que se adopten el sentido de esta mutación. En todo caso, con el Acta Unica Europea aparece por vez primera la cohesión económica y social como objetivo²⁵, a pesar de lo limitado de sus instrumentos y la asimetría respecto del mercado interior, en el proceso de toma de decisiones. Aparecen también las primeras políticas de sociedad como la del medio ambiente.

Algunos autores norteamericanos reconocen ya esta mutación e incluso la superioridad del modelo europeo respecto al americano, como es el caso de John Vanoudenaven: «Los que se sienten pesimistas respecto de las perspectivas económicas de los EEUU y sus problemas internos ven en Europa a un competidor peligroso, o una alternativa y posiblemente un modelo social superior»²⁶.

4. *La mutación en las relaciones internacionales.* La mutación en las relaciones internacionales de la Comunidad está condicionada por los siguientes elementos: los cambios en la sociedad internacional, los límites del sistema de cooperación política europea formalizado por el Acta Unica y el éxito exterior del mercado interior.

La Comunidad Europea tiende a ser un actor de las relaciones internacionales más que un sujeto pasivo de las mismas. Los cambios en la sociedad internacional a partir del 85 favorecieron el entendimiento entre las superpotencias y posibilitaron la asunción de papeles de la Comunidad Europea en el orden internacional. Asimismo, las mutaciones profundas a las que hemos hecho referencia de orden económico, político y social posibilitan un mayor compromiso en los asuntos internacionales.

Otro sistema vinculado a éste es el de la Seguridad, que como es sabido aparece por vez primera vinculada a los aspectos políticos y económicos de la misma en el AUE.

Sorprendentemente, se subrayó muchísimo la no participación de Europa en la negociación sobre los euromisiles, que terminan con la firma del Tratado INF en 1987. Sin embargo, apenas se ha insistido en lo que es realmente trascendental, saber quién fue el principal beneficiario del mismo. No cabe duda que el principal beneficiario fue la Comunidad Europea. Con ello, se abrió por vez primera la posibilidad real de una política de defensa autónoma europea. Ya que, al reducirse el coste de la defensa como consecuencia de la aplicación de este tratado, Europa va a tener por vez primera los medios para financiar una defensa autónoma.

²⁵ Un ejemplo de la crítica a este modelo social europeo, como no competitivo, podemos ver en: Timothy Roth, «La igualdad como amenaza en Europa», *El País*, 25 de enero 1993. Este autor cree que Europa se va a hundir precisamente por esta política de cohesión ya que entiende que es una amenaza a la competitividad internacional.

²⁶ J. Vanoudenaven, «La Integración europea vista desde los Estados Unidos», *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 131, marzo 1992, pág. 109.

A pesar de los indudables límites que tuvo el sistema de cooperación política europeo incorporado en el Acta Unica Europea, y su reducida ambición, su aplicación ha tenido una gran importancia como elemento de acercamiento, conocimiento y trabajo en común de las diplomacias de los Estados miembros. A pesar de la dificultad de establecer posiciones comunes, y sobre todo de acciones comunes, en los temas más importantes como fuera la guerra del Golfo²⁷ hay que resaltar que en la práctica cotidiana de la vida internacional ha tenido una notable importancia e influencia y ha preparado el entendimiento de los Estados miembros, para poder poner en marcha esquemas más ambiciosos como el de la política exterior y de seguridad común (PESC) que posiblemente sin la experiencia de la Cooperación Política Europea (CPE) no hubiera sido posible.

Quizás aún más importante que esto es la repercusión exterior del mercado interior incluso cuando no se sabía bien si efectivamente iba a ser un éxito. En relaciones internacionales la percepción que se tiene de los acontecimientos es parte de la realidad. Weidenfeld y Janning constatan esta preocupación con las siguientes palabras: «La articulación definitiva del mercado interno aumenta la eficiencia económica de los europeos occidentales: es como un imán que atrae hacia sí al resto del mundo realineándolo»²⁸. A este «imán» que realinea al resto del mundo es al que denomino inicio de la mutación, es decir, es empezar a ser actor de las relaciones internacionales y no sólo sujeto de las mismas.

En resumen podemos decir que en 1989, cuando se produce la transformación de la sociedad internacional, y sobre todo la percepción de la desaparición del enemigo común, la mutación económica, política, social e internacional de la Comunidad hacia la Unión Europea estaba en marcha²⁹.

4. LA ACELERACIÓN HISTÓRICA Y LA GÉNESIS DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Es difícil encontrar en la historia de Europa que en un período tan corto de tiempo se produzcan acontecimientos tan radicales que influyan de forma tan decisiva en la propia configuración de ésta y del mundo.

²⁷ Lo que imposibilitó las acciones comunes fue por un lado la insuficiencia del modelo de cooperación política y por otro la falta de competencias e instrumentos comunitarios en materia de política de defensa; *vid.*, en este sentido, F. Mariño, *La acción de la Comunidad y los Estados miembros en la crisis del Golfo*, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1991.

²⁸ W. Weidenfeld y J. Janning, «La integración de Europa después de la Guerra Fría. Perspectivas de un nuevo orden», *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 131, marzo 1992, pág. 68.

²⁹ Es interesante constatar que esta misma posición ya la mantenía quien escribe estas líneas en un artículo publicado al comienzo de 1989, antes de que se vislumbrara el alcance de los cambios en Europa y en el mundo. *Vid.* F. Aldecoa, «El objetivo prioritario de la legislatura 1989-1994. La definición del poder político europeo frente a una Comunidad en mutación», *Movimiento Europeo*, núm. 16, 1989, págs. 41-47. Decíamos entonces, «el entendimiento entre las superpotencias posibilita la asunción de papeles de la Comunidad en el orden internacional. Asimismo, las mutaciones profundas a las que hemos hecho referencia de orden económico, político y social posibilitan un mayor compromiso en los asuntos internacionales», pág. 45.

En Europa, la caída del muro de Berlín y la desaparición de los bloques, la reunificación alemana y la ampliación por engordamiento de la Comunidad, la aparición de regímenes democráticos en los países del Este, la descomposición de la Unión Soviética, la guerra en Yugoslavia, el reconocimiento de nuevos Estados nacionales... En el orden global hay que mencionar varios acontecimientos que van a afectar de manera decisiva a Europa y que algunos autores auguran que no sólo estamos en un cambio en el sistema internacional sino que estamos en un cambio de sistema internacional, lo cual afecta a la misma naturaleza de las relaciones internacionales³⁰. Entre otros, la agudización de la pobreza en el Tercer Mundo, la globalización de los problemas del medio ambiente, el mantenimiento de la paz y seguridad internacional como puso de manifiesto la guerra del Golfo, y en consecuencia la percepción generalizada de la necesidad urgente de la reforma del sistema de Naciones Unidas.

A consecuencia de todos estos cambios, la Comunidad se encuentra de repente con nuevas y distintas responsabilidades que van a incidir en la necesidad de tomar decisiones políticas para acelerar el proceso de mutación de la Comunidad en Unión, al que hemos hecho referencia anteriormente; como señala el Presidente Delors, la Comunidad sólo podrá abrirse al exterior profundizando hacia su interior³¹.

Esta aceleración histórica, especialmente a partir de noviembre de 1989, se produce cuando *la Comunidad Europea había iniciado ya su profundización*, tenía un proyecto económico y político común ilusionador y lo había empezado a poner en marcha gracias a la participación de todos los agentes sociales. Curiosamente, tanto los éxitos, la creación del mercado interior para 1992, como las limitaciones del Acta Única, en materia de cooperación política, reforma institucional, cohesión, etc., van a exigir reformas más profundas. En palabras de Fonseca: «El Acta Única ha sido víctima de su propio éxito»³².

Así como la reforma de la Comunidad a través del Acta Única se fundamentó en la búsqueda de la eficiencia del sistema económico en torno al mercado interior para que los Estados no paralizaran este proceso de reforma, ahora, sin embargo, el nuevo ambiente internacional va a permitir plantear las cuestiones estructurales de fondo, haciendo referencia expresa al problema de la legitimidad, de la eficacia y de la presencia en el mundo como base para el cambio de la naturaleza económica en naturaleza política.

Precisamente, tanto en la resolución del Parlamento Europeo del 23-11-89³³, en la que «pide que la Conferencia Intergubernamental tenga igualmente como mandato revisar los tratados con objeto de que la Comunidad disponga de un proceso de toma de decisiones más eficiente y democrático», como en la carta

³⁰ En este sentido, Russell afirma: «... los más osados vislumbran un cambio en la naturaleza misma de las relaciones internacionales»; vid. R. Russell (Ed), *La agenda internacional en los años 90*, Buenos Aires, GEL, 1990, pág. 15.

³¹ Vid. J. Delors: «Chalendrier pour l'Europe», en *Belvedere*, núm. 2, septiembre-octubre 1991, pág. 10.

³² F. Fonseca Morillo y J. Martín Burgos, «La Unión Europea: génesis de Maastricht», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 2, mayo-agosto, 1992, pág. 530.

³³ Resolución del Parlamento Europeo del 23-11-89. Sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo. Madrid, DOCE, 27-12-89, C323-113.

Khol-Mitterrand del 19 de abril de 1990 dirigida al presidente del Consejo Europeo³⁴, en el Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de junio de 1990³⁵, como en el Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990³⁶, por citar textos que reflejan la posición tanto de las tres instituciones como de los Estados miembros, se fundamenta la necesidad de la Unión basándose en esta trilogía: legitimidad, eficacia y presencia en el mundo.

La fundamentación internacional de la Unión Europea la expresaba el Consejo de Dublín en los siguientes términos: «Se ha alcanzado un punto en el que el desarrollo continuado y dinámico de la Comunidad Europea se ha convertido en una necesidad imperiosa, no sólo porque corresponde a los intereses directos de los doce Estados miembros, sino también porque ha llegado a ser un elemento importantísimo de los avances que se están realizando con miras a establecer un marco digno de confianza para la paz y seguridad en Europa»³⁷.

En síntesis la génesis del proceso de elaboración del Tratado de la Unión Europea fue el siguiente:

1) En julio de 1989, en el Consejo Europeo de Madrid, se convoca la Conferencia Intergubernamental para la Unión Económica y Monetaria (UEM). Las razones son que el mercado interior está en marcha y se ve probable su consecución para 1993. Con objeto de consolidar y obtener el máximo partido del mismo, se abordará la cuestión de la Unión Económica y Monetaria³⁸.

2) En noviembre de ese mismo año, el Parlamento Europeo planteará la necesidad de la ampliación del contenido de la Conferencia Intergubernamental al ámbito de la Unión Política³⁹. No olvidemos que en esas fechas, concretamente el 9 de noviembre, se derrumba el muro de Berlín, y se inicia la unificación de Alemania, el símbolo más espectacular y gráfico del nuevo orden europeo que se avecina.

3) Unos meses después se publicará la carta de Khol y Mitterrand⁴⁰ solicitando la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la Unión Política, que se fundamenta en la necesidad de aumentar la legitimidad y la democracia, y la necesidad de reforzar la presencia en el mundo. Se empieza a visualizar que la unificación alemana y la unificación europea son las dos caras de la misma moneda y para que la primera avance es necesario acelerar la segunda.

4) El Consejo Europeo de Dublín⁴¹, celebrado en el mes de abril, se planteó el tema, obteniendo una gran aceptación general. En el Consejo de junio se convocarán las dos Conferencias Intergubernamentales de Unión Económica y

³⁴ Del 19 de abril de 1990 dirigida al presidente del Consejo Europeo.

³⁵ Vid. texto en Bol. CEE, núm. 6, 1990, págs. 7 y sigs.

³⁶ Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 relativo al proyecto de revisión del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea sobre la Unión Política, COM90 600 final.

³⁷ Consejo Europeo de Dublín, del 28 de abril, Bol. CEE, núm. 4, 1990, pág. 8.

³⁸ Consejo Europeo de Madrid, julio del 89; vid. Comunicado en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 14, núm. 3, 1989.

³⁹ Vid. Resolución del Parlamento Europeo citada.

⁴⁰ Vid. carta cit.

⁴¹ Consejo Europeo de Dublín, del 28 de abril, Bol. CEE, núm. 4, 1990, págs. 7 y sigs.

Monetaria y Unión Política para el 14 y 15 de noviembre de 1990, respectivamente⁴². Se intentará resolver el problema planteado por la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política: «La transformación de la Comunidad, que debe hacer de una entidad esencialmente fundada en la integración económica y la cooperación política una unión de naturaleza política, con una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad»⁴³.

5) El 20 de octubre de ese mismo año la Comisión Europea emite su dictamen preceptivo favorable, estableciendo los rasgos generales que a su juicio debiera reunir el futuro tratado⁴⁴.

6) En los Consejos Europeos de Roma, celebrados en noviembre y diciembre, respectivamente, se establece el plan de trabajo de las Conferencias. Estas iniciarán los mismos en las fechas previstas siguiendo un primer proyecto italiano y otro luxemburgués⁴⁵.

7) A lo largo de 1991 las dos Conferencias Intergubernamentales trabajan de forma paralela teniendo en cuenta el proyecto holandés. Los factores exógenos, de cambios profundos en la URSS, guerra del Golfo, desmembración de Yugoslavia..., van a provocar que las Conferencias Intergubernamentales y en definitiva por último los gobiernos reunidos en el Consejo Europeo de Maastricht se planteen más temas, y con más profundidad de lo previsible, ya que a lo largo del año la CE se estaba encontrando con nuevas responsabilidades. Esto es lo que explica que en Maastricht se fuera bastante más lejos de lo que se esperaba, firmándose definitivamente el Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992⁴⁶.

8) Durante 1991 existieron diversos encuentros inter-institucionales (Parlamento, Comisión y Consejo) en los que especialmente el Parlamento Europeo planteó la necesidad de profundizar en la Unión Política siguiendo el sentido de diversas soluciones en esta dirección. Por último, el 7 de abril de 1992 se abordó en una resolución, en donde, reconociendo que es un paso positivo, establece una crítica exhaustiva al texto firmado⁴⁷. La citada resolución es consecuencia de la ponencia Martin en la que gráficamente se decía: «Volvamos a la vieja pregunta de si una botella está medio vacía o medio llena, pero cuando se tiene sed no se pierde mucho el tiempo en la discusión de esa cuestión, se bebe lo que hay, y después se va a buscar más agua.

Así ha de ser en el caso del Parlamento. Este deberá sacar el máximo partido

⁴² Consejo Europeo de Dublín, de 25-26 de junio citado.

⁴³ Vid. Anexo I, Conclusiones del Consejo Europeo, Dublín, 25 y 26 de junio de 1990. Bull. CE, núm. 6, 1990, pág. 16.

⁴⁴ Dictamen de la Comisión, *vid. cit.* 24.

⁴⁵ Consejo Europeo de Roma, 6-9-90 y Consejo Europeo de Roma, 14 y 15 de diciembre 1990. *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, 1991.

⁴⁶ En gran parte debido al proyecto de tratado de la presidencia holandesa de 24-9-91, ya que supuso un gran cambio respecto al proyecto luxemburgués, debido en gran medida a los últimos acontecimientos en Yugoslavia y la URSS.

⁴⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales de 7 de abril de 1992, *vid. Europe Documents*, núm. 1769, 10 de abril 1992 y especialmente: Parlamento Europeo, *Maastricht, El Tratado sobre la Unión Europea. La posición del Parlamento Europeo*, Luxemburgo, Comunidades Europeas, 1992.

posible de los cambios provocados por Maastricht y debe empezar a prepararse para la próxima Conferencia Intergubernamental, que se planea ya para 1996...»⁴⁸.

Con la reforma del Tratado de Maastricht lo que se hace es dar un impulso político al proceso de integración, ya que lo que se ha constatado hasta la fecha es que la integración funcional no va sola y que exige una voluntad política adicional como ponen de manifiesto Keohane y Hoffman⁴⁹.

5. DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD

Una de las críticas más repetidas al conjunto del modelo comunitario ha sido la falta de legitimidad democrática⁵⁰ que ya hemos visto que fue la razón de ser del Proyecto de Tratado de la Unión Europea. Este tema ha sido una de las cuestiones más reiteradamente planteadas por el Parlamento Europeo y ha sido denominada en términos diplomáticos como «el déficit democrático de la Comunidad»⁵¹. Para ellos éste es el problema básico que hay que resolver, dado que es posible exigir a los Estados, antes de su adhesión, condiciones democráticas que la Comunidad no cumple para sí. Produciéndose la paradoja de que la Comunidad no admitiría en su seno a un Estado que tenga su mismo régimen político.

El equilibrio de poderes instituido por el Tratado de Roma y por las siguientes revisiones de que ha sido objeto ha resultado un híbrido⁵²: el poder legislativo lo comparten la Comisión (quien dispone del monopolio del poder de iniciativa) y el Consejo (detentador del poder de decisión). El poder ejecutivo está también compartido entre el Consejo y la Comisión. Por su lado, el Parlamento no tiene más que un poder consultivo y de proposición de enmiendas, incluso si su papel ha sido reforzado por los procedimientos de cooperación mencionado y de codecisión que veremos al estudiar el Tratado de Maastricht.

Por eso el Parlamento ha propuesto reiteradamente la solución de este problema que consistiría en que el Parlamento participe en el poder legislativo y tenga un poder real de control político, la Comisión se aproxime a un gobierno y el Consejo se transforme en algo parecido a una segunda cámara. Con el Acta Unica se intentó solucionar este problema dotando al Parlamento de un nuevo procedimiento de cooperación, sin embargo, en la medida en que al mismo tiempo se incrementan las competencias comunitarias el déficit democrático no se resuelve.

Desde el momento en que se plantea la necesidad de la Unión Política a par-

⁴⁸ Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales. Potente Martín sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales de 26-3-92.

⁴⁹ Vid. R.O. Keohane, & S. Hoffman, «Institutional Change in Europe in the 1980's», R.O. Keohane, & S. Hoffman, (Ed.), *The New European Community. Decision making and Institutional Change*, Boulder, CO., Westview, 1991.

⁵⁰ P. Pescatore, «Las exigencias de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1975, núm. 5.

⁵¹ Parlamento Europeo, Informe sobre el déficit democrático.

⁵² Vid. A. Lloyd, y A. Winckler, *L'Europe en chantier*, París, Hachette, 1993, pág. 22.

tir de diciembre de 1989 va a surgir nuevamente la cuestión de la legitimidad democrática que, como señala Díez Hochleitner⁵³, se convertirá junto con la cuestión de la eficacia en los dos principales ejes de los debates de la Conferencia Intergubernamental.

El Tratado de la Unión Europea establece las bases por primera vez para la resolución de estos problemas, ya que aporta importantes avances en la democratización del sistema institucional. En este sentido, coincido con Araceli Mangas cuando señala que resulta excesivo seguir acusando al Tratado de Maastrich con el tópico acuñado del déficit democrático⁵⁴.

El sistema y el proceso de adopción de decisiones son los propios de una estructura federal: «El Consejo, formado por los miembros de los gobiernos de los Estados miembros, representa a los territorios de la Unión, a los Estados de la Unión, y tiene un origen democrático incuestionable: son los gobiernos que hemos elegido democráticamente en cada Estado. Su legitimidad o representatividad para adoptar normas legislativas y ejecutivas en un nivel federal es tan incuestionable como la autoridad del Senado de los Estados Unidos o el Bundesrat en Alemania. El Parlamento representa a los pueblos de los Estados miembros; al fin y al cabo la Comunidad Europea es una comunidad de Estados y de pueblos: cada uno de sus componentes está presente en una institución (el Consejo y el Parlamento Europeo, respectivamente) y cada uno asume las responsabilidades y poderes que, en última instancia, los parlamentos nacionales les autorizan a asumir en cada momento histórico...»⁵⁵.

A mi juicio hay cinco elementos fundamentales de democratización:

1. La ciudadanía de la Unión⁵⁶, complementaria a la de los Estados miembros, como elemento de una verdadera participación de los ciudadanos en la obra comunitaria, a medida que se desarrollan políticas en ámbitos que directamente les atañen. Nace como consecuencia de una conocida propuesta española⁵⁷.

2. Reconocimiento de poderes legislativos al Parlamento Europeo, a través del procedimiento de codecisión; como señala el propio Parlamento Europeo se produce «la ampliación de poderes legislativos del Parlamento Europeo en algunas áreas»⁵⁸. Estas áreas son, por una parte, muy significativas y, por otra, es un procedimiento de codecisión que asegura que en el último término no pueda aprobarse una ley comunitaria que no reúna la mayoría absoluta de los diputados del Parlamento Europeo⁵⁹. Además se dota al PE de un poder de iniciativa aunque limitado (Art. 138.B.).

⁵³ J. Díez Hochleitner, «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-18, septiembre de 1992, pág. 11.

⁵⁴ A. Mangas, «Prólogo», *Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1992, pág. 26.

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 27.

⁵⁶ Vid. D. Liñán, «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-17, septiembre de 1992, págs. 63-99, y M. Pérez González

⁵⁷ La propuesta presentada por el presidente del Gobierno español Felipe González «Hacia una ciudadanía europea» puede consultarse en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991-1, págs. 333-338.

⁵⁸ Resolución del Parlamento Europeo de 7 de abril de 1992, *cit.* punto 3.H.

⁵⁹ A. Mangas Martín, *op. cit.*, pág. 26.

3. Doble investidura del presidente de la Comisión y de la Comisión. Con ello, como pone de manifiesto Araceli Mangas, «la Comisión no es ni será una tenebrosa burocracia (o al menos no más tenebrosa que las administraciones nacionales)... Su nombramiento y sus poderes se ejercerán bajo el control democrático y bien efectivo del Parlamento Europeo»⁶⁰.

4. Principio de subsidiariedad. No es éste el lugar para hacer un análisis del principio de subsidiariedad pero sí para señalar la importancia que tiene la incorporación del mismo como principio constitucional de la Unión. En el preámbulo se recoge como principio inspirador: «Conforme al principio de subsidiariedad las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos», y en el artículo 3B del título II, como principio de aplicación práctica⁶¹ en el ámbito estrictamente comunitario: «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 pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión, a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». En todo caso, hay que subrayar con Fonseca que: «Constituye un elemento clave en la mejora de la legitimidad democrática de la Unión puesto que con el mismo se pretende responder a la cuestión "quién debe hacer qué en la arena europea"»⁶².

5. El reconocimiento político de las regiones: el Dictamen de la Comisión⁶³ solicitaba el reconocimiento de la realidad regional vinculada a la legitimidad democrática. Sobre esta cuestión el Tratado de Maastricht abre la puerta a importantes avances, al menos en tres cuestiones: comité de regiones, reforma del Consejo y principio de subsidiariedad. De una lectura conjunta de estos tres elementos podemos decir por vez primera que existe un reconocimiento de la región como realidad política⁶⁴.

Quizás uno de los cambios más sustantivos del TUE es, en lo que se refiere a la reforma del Parlamento Europeo, lo que lleva a Díez Hochleitner⁶⁵ a preguntarse: ¿un nuevo Parlamento Europeo? Precisamente ésta es a mi juicio una de las expresiones del cambio de naturaleza de la Comunidad en Unión Europea. Resulta paradójico que las críticas más fuertes respecto al carácter antidemocrático de la Comunidad se han hecho a este tratado, cuando lo que realmente significa es que tiene elementos que tienden a solucionar este problema. ¿Tiene alguna explicación esta paradoja? Se me ocurren dos posibles explicaciones:

⁶⁰ *Ibidem*, pág. 27.

⁶¹ Vid. sobre esto el acuerdo del Consejo Europeo reunido en Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, titulado «Enfoque general de la aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad del artículo 3B del Tratado de la Unión Europea», acordó el informe INTERBASK, núm. 69, Documento, Anexo de las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo.

⁶² F. Fonseca, «Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad», *Europa Junta*, 11 de diciembre de 1992, pág. 6.

⁶³ Vid. Dictamen de la Comisión *cit.* de 20 de octubre de 1990.

⁶⁴ J. L. de Castro, *La participación de las regiones en el proceso de construcción comunitaria*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa, 1992.

⁶⁵ J. Díez Hochleitner, *op. cit.* pág. 14.

1. La sociedad estaba de espaldas al funcionamiento del sistema institucional comunitario y el tratado ha servido para sacar el debate a la calle.

2. El funcionamiento del sistema, así como el marco jurídico que lo regula, es demasiado complicado y poco transparente para que la ciudadanía europea se familiarice con él.

De la aceptación de estas hipótesis se desprende que el problema no está en los elementos intrínsecos del tratado, sino en el tratado mismo; por lo tanto, la solución, como veremos después, estará en proponer un marco comprensivo para la ciudadanía que no puede ser otro que el de una Constitución europea. Sólo el Parlamento Europeo está en disposición de romper el inmovilismo institucional y el tabú de la solución imposible⁶⁶.

6. CAPACIDAD Y EFICACIA DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

Es difícil y quizás algo artificial el separar la noción de eficacia de la de legitimidad y de la de eficiencia.

Especialmente la eficacia y la legitimidad se suelen estudiar juntas y están especialmente relacionadas a través del principio de subsidiariedad. Generalmente se tiende a identificar, y por tanto a simplificar, el debate de la eficacia con el problema de la unanimidad en el seno del Consejo. Con ser ésta una cuestión importante, la eficacia tiene muchos más elementos a tener en cuenta.

A efectos de simplificación y siguiendo en parte el dictamen de la Comisión sobre la Unión Política⁶⁷ (en el que se hacen propuestas completas sobre la reforma del sistema institucional a fin de hacer más eficaz el mismo) consideraré los siguientes puntos: ampliación de competencias, subsidiariedad y el funcionamiento institucional.

1. Ampliación de competencias: el Dictamen de la Comisión planteaba respecto a la ampliación de competencias que esta cuestión debe abordarse, como se hizo en el Acta Unica Europea, no en términos generales, sino en función de una selección de las necesidades de medios de acción comunitarios para permitir un desarrollo equilibrado de las políticas comunes.

En este sentido, con el TUE se van a profundizar en las políticas existentes, se van a ampliar de forma considerable a nuevos ámbitos, entre otros los denominados Políticas de Sociedad, en particular la protección del consumidor, la salud pública, la cultura, la industria, el desarrollo y las redes transeuropeas, entre otros. Las políticas enunciadas van a diferenciarse claramente de las medidas y de las acciones a emprender o ya emprendidas⁶⁸.

2. Subsidiariedad: el tratado establece la aplicación a la Comunidad Europea del principio de subsidiariedad, entendido como regla de actuación general que garantiza que todas las competencias que le son atribuidas lo son solamente

⁶⁶ Vid. J.-V. Louis, *op. cit.*, pág. 707.

⁶⁷ Dictamen de la Comisión, *op. cit.* del 21-10-90.

⁶⁸ Vid. en este sentido el artículo de D. Vila Costa, «El problemático proceso de integración comunitaria: ¿qué modelo de Europa?», *Anuario Cidob* 1991, págs. 137-152.

porque su ejecución al nivel comunitario es más eficaz que a otro nivel inferior interestatal, regional o local⁶⁹. Por tanto, se establece el esquema para que la eficacia del conjunto del sistema pueda aumentar de forma considerable.

3. El mejor funcionamiento de las Instituciones: aquí hay que diferenciar dos cosas; por un lado, la mejora de los procedimientos de toma de decisión en su conjunto y el funcionamiento separado de cada una de las Instituciones.

En relación a la primera cuestión hay que resaltar que se mejora bastante, pasando muchos ámbitos del procedimiento de consulta al procedimiento de cooperación y otros, de indudable importancia, del procedimiento de cooperación al nuevo de codecisión establecido en el artículo 189B de colegislación. El problema es que se complican los procedimientos de toma de decisión al mantenerse los vigentes e introducir el de colegislación, con lo cual el resultado es una multiplicidad de procedimientos de toma de decisión.

Por otro, en relación al funcionamiento de cada una de las Instituciones hay que considerar:

a) El Consejo. En el Tratado de Unión siguen coexistiendo diversas reglas de mayoría, si bien la mayoría cualificada se consolida como la regla más frecuente o habitual. Hay que tener en cuenta en todo caso que, en la actualidad, esta nueva comunidad tiene competencias altamente reforzadas⁷⁰.

b) El Tribunal de Justicia. La gran innovación en relación con esta institución reside en la competencia otorgada para imponer sanciones, a propuesta de la Comisión, al Estado declarado infractor y rebelde a la ejecución de sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad⁷¹.

c) La Comisión. La Comisión reclamaba nuevos poderes de ejecución frente al Consejo. Sin embargo, esta propuesta no prosperó pero sirvió para contrarrestar todos los intentos para limitar sus poderes. El resultado es que el TUE no amplía el poder de ejecución de la Comisión, pero tampoco limita en esencia su poder de iniciativa⁷².

7. LA EFICIENCIA: LA INEVITABILIDAD DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Es importante destacar que la reforma de la Comunidad hacia la Unión Europea comenzó haciendo frente a la eficiencia del sistema económico a través del esquema de la «Europa sin Fronteras». No siempre se suele considerar a la eficiencia como una de las características de la gobernabilidad; sin embargo, a mi juicio, tiene en este caso una relación directa con ella.

En el caso de la Construcción Comunitaria, nos encontramos que la eficiencia, a pesar de su dificultad, era la menos problemática de los cuatro problemas

⁶⁹ F. Fonseca, «Legitimidad democrática: el principio de subsidiariedad», *Europa Junta*, 11 de diciembre de 1992, pág. 6.

⁷⁰ J. Diez Hochleitner, *op. cit.*, pág. 77.

⁷¹ Araceli Mangas, *op. cit.*, pág. 27. B. Vila Costa, «Régimen jurídico de las sanciones por infracción a normas comunitarias», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, 4, págs. 805-843.

⁷² J. Diez Hochleitner, *op. cit.*, pág. 78.

estructurales mencionados⁷³, para los gobiernos de los Estados miembros, ya que a primera vista no parecía que necesariamente se relacionara con la cuestión de la soberanía. Sin embargo, esta estrategia ha desencadenado el proceso actual que pone incluso más al descubierto la cuestión de la eficacia y de la legitimidad. Para que el sistema económico fuera eficiente y se pudiera implementar el mercado interior, era necesario que el sistema institucional fuese eficaz.

Para consolidar la eficiencia del mercado interior, el Tratado de Maastricht va a poner en marcha la segunda y la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, que es el paso necesario para consolidar el mercado interior.

La eficiencia se va a basar en tres elementos:

1. Crear las condiciones de convergencia económica que permitan acceder desde el 1 de enero de 1997 a la Unión Económica y Monetaria a los Estados miembros.
2. Reforzar la competitividad de nuestra economía y de nuestras empresas⁷⁴.
3. Incrementar la ampliación de la política de cohesión económica y social intensificando los instrumentos que la hagan posible, entre ellos se incorpora el Fondo de Cohesión en el Tratado de la Unión Europea.

Quizás la aportación más importante del Tratado y el rasgo definitorio en el futuro será la inevitabilidad de la Unión Económica y Monetaria, ya que lo importante es que la decisión en última instancia de pasar a la tercera fase y por tanto de acuñar una moneda única a través de un único banco central ya está tomada, pase lo que pase, a más tardar en 1999. Generalmente se suele utilizar la expresión de irreversibilidad (el no volverse atrás respecto a la situación presente), cuestión que ya estaba completada en 1990 cuando se acuerda el paso a la primera fase. Hay que resaltar que el compromiso del tratado es mucho más que la irreversibilidad, es un auténtico compromiso de inevitabilidad, lo cual crea una serie de efectos de demostración en otros campos de auténtico despegue. El paso a la tercera fase se basa en tres principios: el principio de no discriminación, el de no coerción y el de no veto.

El principio de no discriminación requiere el establecimiento de unas condiciones objetivas que garanticen a los Estados miembros que si las cumplen nadie podrá excluirles del paso a la tercera etapa. Estas son las conocidas condiciones de convergencia: déficit público, inflación, tipos de cambio, tipos de interés a largo plazo.

La no coerción implica que a ningún Estado se le obliga a incorporarse a la tercera etapa contra su voluntad. Esta cláusula es la conocida como *Opting out*

Por último, el principio de no veto quiere decir que ningún país puede impedir que otro pase a la tercera etapa si se dan las condiciones para ello, evitando con ello que el paso a la tercera etapa se aplase *sine die* por la oposición de algún país⁷⁵.

⁷³ El propio Delors explica que esta estrategia se inicia porque era la única admisible para los gobiernos; vid. Delors, *El nuevo...*, op. cit., pág. 5-36.

⁷⁴ Vid. Conclusiones del Consejo de Edimburgo, *Programa sobre impulso de reactivación económica*.

⁷⁵ Recientemente se ha extendido la opinión de que por un lado es necesario acelerar los calendarios y por otro el de flexibilizar las condiciones de convergencia, ya que prácticamente en la actualidad ningún Estado las cumple, salvo Luxemburgo y paradójicamente quizá Dinamarca.

8. PRESENCIA EN EL MUNDO: LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Se suele olvidar un elemento básico de la estructura subyacente del cambio en la posición internacional de la CE, a saber: la repercusión exterior del éxito del mercado interior, dicho en otras palabras, la estrategia de la eficiencia económica a la que hemos hecho referencia a través del mercado interior, también desencadenará cambios importantes en la necesidad de profundizar hacia una PESC. El protagonismo exterior de la eficiencia económica lo reconoce Weidenfeld y Janning al señalar: «En Europa y en otros continentes la Comunidad Europea se ha convertido en un modelo entre Estados económicamente adelantados, y su magnetismo político y su eficiencia económica atraen voluntades de cooperación y asistencia del exterior. La consecuencia política de esta posición es la responsabilidad política de la Comunidad»⁷⁶.

A mi juicio, va a ser este tema, junto con la defensa, lo que va a exigir e incluso profundizar el esquema de PESC⁷⁷. Existe la posibilidad de que sea antes de que entre en vigor el tratado. Los cuatro ejes que exigen el paso del sistema de cooperación política a la PESC, y en su caso la profundización de ésta, son: la política exterior económica, los cambios en Europa y en el mundo, la política de defensa, el paso del actor plural al actor singular⁷⁸.

⁷⁶ E. Weidenfeld y J. Janning, op. cit., pág. 68.

⁷⁷ C. Solchaga Catalán, «Mercado Único, vertiente económica de la política exterior común», *Noticias/C.E.E.*, núm. 86, marzo 1992, págs. 11-15.

⁷⁸ Sobre estos vid. V. Abellán Honrubia, «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *Revista de Instituciones Europeas*, 1992-1, págs. 9-39.

E. Barbe, y R. Grasa, *La Comunitat Europea i la nova Europa*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1992.

C. Fernández Liesa, *El sistema de cooperación política europea y sus relaciones con el sistema comunitario*, Madrid, 1991, Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid.

P.L. Gomis Díaz, «La política exterior y de seguridad común en el nuevo Tratado de Unión Europea», *Noticias/C.E.E.*, núm. 93, octubre 1992, págs. 31-66.

C. Gutiérrez-Espada, *El sistema constitucional de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos, 1988.

D. Liñán Noguera, «La cooperación política europea: evolución y perspectiva», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Leioa, UPV-EHU, 1989, págs. 439-481.

D. Liñán Noguera, «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3, 1992, págs. 797-823.

F. Mariño, «El sistema de cooperación política en Europa», *Revista de Instituciones Europeas*, 1989-2, págs. 607 y sigs.

L. Pérez Prat, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, Universidad Autónoma, 1991.

E. Remacle, «Les dispositions du traité de Maastricht: politique étrangère et sécurité commune de l'Union européenne», *Etudes Internationales*, vol. XXIII, núm. 2, 1992, págs. 377-394.

A. Remiro Brotóns, «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», en E. García de Enterría; J. González Campos, y S. Muñoz Machado (Eds.), *Tratado de Derecho comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el derecho español)*, Tomo III, Madrid, Civitas, 1986, págs. 637-708.

L.I. Sánchez Rodríguez, «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la C.E.*, 1992, D-18, págs. 97-130.

La necesidad de transformar la Comunidad Europea en un actor internacional es algo repetidamente señalado en la historia de la construcción comunitaria. La primera Comisión Delors ya se fijó desde el principio este objetivo: en cuestión de influencia tenemos que actuar de manera que la Comunidad hable con una sola voz y que sea un actor y no un asunto de la historia contemporánea⁷⁹.

El Tratado de la Unión Europea trata de transformar la Comunidad Europea, actor plural, sin capacidad real de acción en el ámbito internacional, en una Unión Europea, actor singular, con voz única frente al exterior y con instrumentos para actuar en cuanto tal. Hasta ahora, en virtud de los Tratados Constitutivos, sólo tenía como política exterior común, en sentido estricto, la comercial. La Comunidad carecía de instrumentos tanto para defender sus intereses en el mundo como para responder a los profundos cambios ocurridos en la Sociedad Internacional e influir en ellos, por lo que se hacía necesario, si no imprescindible, dar un paso en este sentido.

Existe una relación entre política exterior y política interior. El problema es que la Comunidad hasta ahora ha sido incapaz de reaccionar ante los acontecimientos, ya que aún no ha definido las prioridades que configuran una verdadera política porque en definitiva ha expresado en el exterior el reflejo de la desunión interior. La Comunidad debe hacer frente a sus responsabilidades en Europa y en el mundo.

La pregunta que debemos hacernos es si el Tratado de Unión dota a la Comunidad de los medios necesarios para hacer frente a estos problemas transformándola de un actor plural en un actor singular. A continuación veremos en qué medida se consigue este objetivo.

Se olvida, a veces, que la idea de una política exterior y de seguridad supranacional ha sido vetada repetidamente en toda la historia de la construcción europea⁸⁰. La idea de la soberanía estatal permanece intocable para algunos gobiernos comunitarios que la entienden unida a nociones de independencia y autonomía en la elección y búsqueda de opciones de política exterior. De hecho en el corazón de la soberanía radica la idea de que el Estado es capaz de defender y mantener la integridad territorial. La política exterior continúa siendo un dominio reservado para las más altas autoridades del Estado⁸¹. Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, como señala Liñán⁸², son la expresión jurídica de un compromiso político excepcionalmente complejo.

Sin embargo, el Tratado de Maastricht ha abierto un nuevo campo, una nueva política común, aunque lo sea de forma puntual y no lineal, y se ha atrevido a plantear lo que hasta octubre de 1991 era un tabú: una auténtica política exterior de seguridad y la posibilidad de una futura política de defensa común.

Como dice Sánchez Rodríguez, «la PESC no puede ser confundida con una política hecha por Europa [por la Europa de la Unión, se entiende] para asuntos

extrínsecamente europeos. Nada más lejos de la realidad, pues se configura como una acción colectiva de la UE de carácter global en el ámbito más extenso posible de las RRLL, ya sea para las alternativas o para las situaciones similares que interesen específicamente a los Estados miembros. Por tanto, las políticas exteriores nacionales, de carácter individual, tenderán a restringirse y limitarse en una medida proporcional a la eficacia real de la PESC; los grandes trazos de la política exterior y de seguridad serán objeto de concertación o de acciones comunes, y a los Estados miembros les corresponderán únicamente las pequeñas pinceladas»⁸³.

La política exterior del Tratado de la Unión Europea implica un cambio profundo en la construcción comunitaria que es quizás el mejor reflejo de la mutación de la Comunidad en Unión, lo cual va a permitir el nacimiento de un nuevo actor en la sociedad internacional: la Unión Europea dotada de una política exterior con capacidad para actuar en cuanto tal, si bien sin una personalidad jurídica internacional independiente⁸⁴.

La política exterior y de seguridad común es una política *sui generis*. Es una política, ya que el art. B establece la realización de una PESC. La particularidad de la PESC se manifiesta en su diferenciación y vinculación con la Comunidad, en sus dos métodos de acción, en el procedimiento de toma de decisiones y por su propio origen y naturaleza.

La vinculación de la PESC con la Comunidad se establece mediante un marco institucional único y a través de la inclusión de esta política en el presupuesto comunitario. El hecho de incluir las disposiciones relativas a la PESC en un título separado de las modificaciones de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y por tanto de sus políticas exteriores, aunque manteniendo la estructura unitaria del tratado, es consecuencia del intento de conseguir una vía intermedia entre dos modelos de PESC en conflicto. Un modelo dualista partidario del enfoque pragmático y gradualista favorable al mantenimiento de una diplomacia intergubernamental progresivamente más europea y un modelo pro-federal partidario de una concepción integrada de la política exterior. Por este motivo, la PESC se establece mediante «la instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política» y «el desarrollo gradual... de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses en común»⁸⁵.

A la misma razón responde que las competencias de las instituciones en relación a la PESC, en concreto, el procedimiento de toma de decisiones sea distinto del dispuesto para las políticas comunitarias. La PESC se establece mediante un procedimiento de toma de decisiones *sui generis*, que reconociendo los problemas de la definición y puesta en práctica de esta política, se basa en la experiencia comunitaria y tiene en cuenta los diferentes intereses geopolíticos de los Estados miembros, por lo que el derecho de iniciativa es compartido por éstos, la Comisión y el Consejo.

⁷⁹ Presentación ante el Parlamento Europeo, 14 de enero de 1985, en J. Delors, *op. cit.*, pág. 25.

⁸⁰ Vid. F. Aldecoa Luzarraga, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad*, Madrid, S. XXI, 1985.

⁸¹ M. Merle, *La politique étrangère*, París, Puf, 1984.

⁸² D. Liñán, *op. cit.*, pág. 797.

⁸³ Sánchez Rodríguez, *op. cit.*, pág. 124.

⁸⁴ Sobre la falta de personalidad jurídica internacional de la Unión Europea, vid. V. Abellán, *op. cit.*

⁸⁵ Art. J.1.3. del *Tratado de la Unión Europea*.

A pesar de lo que se ha dicho, la PESC no es la cooperación política europea integrada ahora en la Unión sino que entiendo que aún con sus insuficiencias es una nueva política común de la Unión.

El método de cooperación junto al de acción común introducido en la PESC se explica en función del carácter gradual que por definición constituye la esencia misma de un proceso de integración como es el europeo. La cooperación prepara las condiciones para la posterior aplicación de la acción común o determina el modo de actuación en ámbitos no previstos como de interés común pero que pueden aparecer como necesarios para el desarrollo mismo del proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. La función de la cooperación es, en definitiva, completar la acción común.

La unidad y coherencia de la acción exterior están garantizadas mediante un marco institucional único y singular que es el mismo para las políticas en materia de relaciones exteriores comunitarias.

La declaración contenida en el artículo C de las Disposiciones Comunes, según la cual «La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo» (artículo C) supone un avance respecto a la obligación de coherencia mantenida en el artículo 30 del Acta Única y el primer intento de conceptualización de la política exterior de la Unión.

La inclusión de la seguridad en la política exterior significa la formalización de lo que ha venido ocurriendo desde los orígenes de la CPE y que confirma el AUE, pero, como señala Sánchez Rodríguez, ahora conforma una política común que forma un todo⁸⁶.

Los Estados miembros distinguían entre seguridad y defensa, entendiendo por seguridad la discusión sobre los aspectos económicos y políticos de ésta y sus condiciones tecnológicas e industriales. Una política exterior y de seguridad común en un sentido amplio implica no sólo su dimensión externa sino también su dimensión interna. Abarca todo un espectro, desde el control de armamentos y desarme, la problemática de las armas químicas y biológicas para la seguridad de Europa, los aspectos políticos y militares de una doctrina global de seguridad, etc., hasta la vigilancia policial, terrorismo, drogas, crimen, inmigraciones, medio ambiente...

Es un avance fundamental que la política exterior y de seguridad común contemple la inclusión de la definición, en el futuro, de una política común de defensa que pudiera conducir en su momento a una defensa común (art. B y art. J.4.1.). Se acepta así una realidad de hecho, que las áreas de política exterior donde la cooperación y/o la acción común es deseable han venido ampliándose en los últimos años hasta el límite de una política de defensa.

La perspectiva de una defensa común era impensable sólo unos meses antes de la firma del tratado: en primer lugar, antes de octubre de 1991, por el rechazo de uno de los propios Estados miembros, y en segundo lugar por la oposición de

⁸⁶ Sánchez Rodríguez, *op. cit.*, pág. 106.

la OTAN hasta la Cumbre de Roma en noviembre de 1991⁸⁷. La Cumbre de la OTAN acepta que los países de la CE puedan desarrollar una identidad europea de seguridad y defensa. Una de las razones de este cambio es el recrudecimiento del conflicto yugoslavo y la posibilidad de una guerra generalizada en Europa. En todo caso estaba subyacente la reflexión repetida de Delors que para ser generosos hay que ser fuertes⁸⁸.

La solución de compromiso adoptada para incluir la defensa consigue satisfacer las distintas posiciones. Aunque es verdad que se evita un pronunciamiento categórico sobre la cuestión, no es menos cierto que «en su momento» puede ser ahora o a largo plazo. Dependerá probablemente de las circunstancias externas que exijan a la Unión avanzar en esta dirección. Lo que queda claro es que el camino hacia una política común de defensa está abierto. Cuestión no tan clara es cómo compatibilizar el que la UEO sea el brazo armado de la Unión y el pilar europeo de la defensa atlántica. En todo caso es un paso importante y sustantivo pasar del concepto de complementariedad de la defensa europeo al concepto de compatibilidad con la alianza atlántica que aporta el TUE en su artículo J.4.4.⁸⁹. Este precepto significa ni más ni menos que la desaparición de la subordinación europea a la Alianza Atlántica en materia de defensa.

El sistema de la CPE ha conseguido por un lado crear una práctica de concertación entre las misiones diplomáticas de los Estados miembros y que la CE sea considerada cada vez más como un actor único en la Sociedad Internacional. Con la PESC se da un paso adelante definiéndose un sistema de cooperación diplomática a través del cual los Estados no se representan a sí mismos sino a la Unión en su conjunto.

En definitiva la Política Exterior y de Seguridad Común es un elemento esencial de la Unión Europea. Coincidimos con el Parlamento Europeo⁹⁰ en señalar que se trata de una nueva política exterior común integrada en la estructura de la Unión pero diferenciada de la Comunidad y por tanto con un menor papel del Parlamento y de la Comisión y sin posibilidad de recurrir ante el Tri-

⁸⁷ La OTAN ante la ausencia de amenazas del Este justifica hoy su existencia reforzando su dimensión política y mediante un nuevo concepto estratégico basado en la cooperación. *Vid.* «Especial Europa», en *Tiempo*, 9 de diciembre de 1991, págs. 100-110. Es interesante observar cómo la reunión preparatoria de la Cumbre de la OTAN celebrada en junio aceptaba que los países de la CE puedan desarrollar una identidad europea de seguridad y defensa, pero subordinada a los compromisos asumidos por los aliados no complementaria como establece el Tratado, *vid.* *El País*, sábado 8 de junio de 1991.

⁸⁸ J. Delors, «La conquista de una verdadera capacidad de influencia en materia de política exterior y de seguridad comunes; no puede haber generosidad sin fuerza, no hay margen de maniobra sin la unión de nuestras fuerzas. La tragedia yugoslava no es más que una triste y desmesurada ilustración de ello», Delors, *op. cit.*, pág. XXIII.

⁸⁹ *Vid.* Declaración relativa a la Unión Europea Occidental parte I. Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, que son miembros de la Unión Europea Occidental, así como miembros de la Unión Europea, sobre la función de la Unión Europea Occidental y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica.

⁹⁰ «The European Parliament's Resolution on the results of the intergovernmental conferences», en *Europe Documents*, núm. 1769, 10 de abril de 1992.

bunal de Justicia. Sin embargo, como la experiencia comunitaria ha demostrado el control institucional y en concreto del Parlamento dependerá en gran medida del comportamiento de él mismo y de la voluntad del Consejo y de la Comisión más que de las disposiciones en sí.

Rara vez se tiene en cuenta este elemento de la Política Exterior como un elemento de gobernabilidad. Sin embargo, en el actual sistema global, es cada día más obvia la vinculación entre política exterior y gobernabilidad, dado que la diferenciación entre política exterior e interior cada día es más artificial⁹¹.

De todo lo dicho se desprende una voluntad y un compromiso político importante en avanzar, pero también un cúmulo de incoherencias que demuestran la imposibilidad de seguir reformando a través del procedimiento de las Conferencias Intergubernamentales. El ámbito de la Política Exterior y Seguridad Común es uno de los elementos claves, donde se demuestra que estamos en la última reforma posible del Tratado de Roma.

9. LA PROFUNDIZACIÓN: EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Del análisis que hemos venido haciendo hasta aquí y de su contexto histórico se desprende que el tratado intenta responder a las cuestiones estructurales que exige el momento presente y en esa medida formaliza y pone en marcha un nuevo modelo, el modelo de la Unión Europea ya que el comunitario está agotado⁹².

Bien entendido que este nuevo modelo es imperfecto, es provisional en la medida en que resulta inestable. El propio tratado establece su carácter provisional y la obligatoriedad de la reforma hacia la profundización, en una serie de cuestiones sustantivas, con anterioridad a 1996.

Sin embargo, tal y como decíamos al concluir el epígrafe sobre democracia y legitimidad, a mi juicio, la cuestión fundamental no está sólo en retocar elementos intrínsecos del tratado, que hay que hacerlo, sino en el propio tratado⁹³, ya que, como pone de manifiesto Fonseca en esta misma dirección, «Maastricht no puede ser considerado como una reforma de los Tratados de Roma, sino como una superación del marco estrictamente comunitario, estableciendo nuevas relaciones inéditas en el ámbito de la teoría del derecho y de la ciencia política entre el núcleo comunitario y el intergubernamental, que encuentran su razón de ser en el marco de la Unión».

La solución una vez más la ha propuesto el Parlamento Europeo, con la redacción de un proyecto de Constitución, que sea aprobada por éste antes de las elecciones del 94, con objeto de que antes de la reforma del 96, prevista en el tratado, se plantee el modelo formal de superación de los tratados, ya que no puede ser otra cosa que la Constitución de la Unión Europea⁹⁴.

⁹¹ Tomassini, *op. cit.*, págs. 85-91.

⁹² Sobre el agotamiento del modelo en la cita *vid.* W. Wallace, «The Dynamics of European Integration», London RIIA, 1992.

⁹³ Vid. Fonseca, *op. cit.*, p. 561.

⁹⁴ Parlement Européen, Commission Institutionnelle, «Projet de rapport sur la Constitution de L'Union européenne», Rapporteur: M. Marcelino Oreja Aguirre, 27 abril 1993, PE 203.601/rév. 2.

A la vista de las dificultades y las resistencias que ante la Opinión Pública ha suscitado el Tratado de Maastricht y teniendo en cuenta que de los análisis vistos anteriormente se desprende que, por un lado, el modelo comunitario está agotado⁹⁵ y necesita un cambio cualitativo y, por otro lado, que no se pueden seguir reformando los tratados a través de la vía de la convocatoria de Conferencias Intergubernamentales, el Parlamento Europeo ha diseñado una nueva estrategia en la línea seguida con el proyecto de tratado de la Unión Europea del primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo el 14 de febrero de 1984 el Parlamento Europeo.

Esta estrategia consiste en redactar una Constitución de la Unión Europea que propondrá a los Estados miembros y a los ciudadanos. La novedad de este proyecto de Constitución es que no trata ni de sustituir a los tratados vigentes ni de sumar a éstos un nuevo tratado. El proyecto contiene principios realmente constitucionales con un rango jurídico superior al de los tratados y trata de evitar la complejidad de éstos.

Con este proyecto el Parlamento trata de dar respuesta a la dificultad de comprender la dirección a la que se dirige la Comunidad, así como la falta de claridad, transparencia y sencillez del Tratado de Maastricht. El Parlamento se enfrenta así al problema de la legitimidad del propio modelo al proponer un marco constitucional que permita continuar y consolidar el proceso de transformación de la Unión Europea, acercando al ciudadano a un modelo político global que resulte legible y en el cual se reconozcan sus derechos y obligaciones.

El proyecto de Constitución recoge en líneas generales el esquema básico del Tratado de Maastricht. Si bien planteando un cambio profundo en cuanto a la forma al denominar al texto Constitución, al establecer un marco constitucional hace frente también a la cuestión de asegurar un sistema institucional eficaz y por tanto capaz de llevar a cabo los cometidos que se le confían.

Mediante el reconocimiento en el artículo 1.3 de la personalidad jurídica internacional de la Unión, establece un cambio cualitativo notable respecto al Tratado de Maastricht, resolviendo una de sus ambigüedades más criticadas, permitiendo hacer frente a la situación internacional europea, que exige que la Unión se constituya en una realidad política y jurídica con personalidad propia para ser un polo de estabilidad en el conjunto de Estados de este continente.

El fundamento de la legitimidad de la Unión está en su artículo 1 donde establece la doble legitimidad basada en los Estados miembros y sus ciudadanos: «La Unión Europea... está constituida por los Estados miembros y sus ciudadanos, todo el poder de la Unión emana de estos últimos»⁹⁶. La primera se expresa a través de los parlamentos nacionales y la segunda a través de los ciudadanos. A través de seis títulos pretende precisamente hacer transparente el modelo político a los ciudadanos ya que sin esta transparencia no existe legitimidad política.

Los títulos son: I. Principios, II. Competencias de la Unión, III. Marco institucional, IV. Funciones de la Unión, V. Relaciones Exteriores, VI. Adhesión a

⁹⁵ *Vid.* en este sentido el artículo de B. Vila Costa, «El problemático proceso de integración comunitaria: ¿qué modelo de Europa?», *Anuario Cidob* 1991, págs. 137-152.

⁹⁶ Traducción propia, *vid.* proyecto, *cit.*

la Unión. Desaparece respecto al anteproyecto anterior⁹⁷ la entrada en vigor de la Constitución. Hay que resaltar que esta ausencia se debe a la dificultad que encuentra la vigencia de esta Constitución que es probablemente una de las cuestiones más complicadas.

Sin embargo, lo importante es que el proyecto de Constitución del Parlamento Europeo aporta un marco constitucional que resuelve de forma directa el problema de la legitimidad y eficacia del sistema y de forma indirecta el de la eficiencia y el de la presencia en el mundo. Es decir, aborda de forma definitiva las condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea.

10. EL ESPACIO POLÍTICO EUROPEO

A lo largo de este trabajo se ha venido planteando en relación a la democracia, eficacia, eficiencia y presencia en el mundo, la necesidad de transformar el modelo comunitario en modelo de la Unión. En la medida en que se avanza por este camino, la Comunidad y/o la Unión se convierte en un imán de atracción para los países de Europa Central y Oriental. Esa atracción no tiene por qué conducir necesariamente a que el conjunto de estos países se incorpore a este nuevo modelo: la Unión Europea⁹⁸, aunque sí que forme parte del Espacio Político Europeo.

El Parlamento Europeo ha aprobado recientemente una resolución sobre la articulación y estrategia de la Unión con vistas a su ampliación y a la creación de un orden global a escala europea⁹⁹. Dicha resolución pide que la Unión Europea cree, paralelamente al fortalecimiento y democratización de un sistema institucional propio de carácter federal, un sistema de cooperación confederal en Europa, que podría constituir un marco global adecuado a escala europea para solucionar determinados problemas de dimensión europea, como, por ejemplo, la garantía de la seguridad, la superación de los movimientos migratorios, medioambiente...

Quizás la novedad de esta resolución estriba en afirmar la necesidad de la federación y confederación a la vez. Esta es precisamente la tesis que vengo manteniendo a lo largo de todo este trabajo. Al mismo tiempo, resalta que esta no es la clásica confederación de carácter uniforme y completo, sino que se trata de que la misma surja a partir de una serie de confederaciones funcionales de carácter funcional o sectorial, cuya constitución la Unión Europea debería impulsar¹⁰⁰.

Incluso se prevé una asociación a la Unión que posibilite a los Estados aso-

⁹⁷ Parlement Européen, proyecto, *cit.*, PE 203.601/rév. 1.

⁹⁸ Sobre esta cuestión *vid.* M. Tello, «Vers nouvelle Europe?», Bruxelles, Université de Bruxelles, 1992 y *vid.* especialmente el artículo de Lodge.

⁹⁹ Parlamento Europeo, Resolución sobre la articulación y estrategia de la Unión con vistas a su ampliación y a la creación de un orden global a escala europea; ponente Sr. Hansch, de 22 de enero de 1993, A3-1089/93.

¹⁰⁰ *Vid.* Resolución del PE, *cit.* punto 11.

ciados participar en la PESC y en la cooperación en los ámbitos de justicia y los asuntos de interior, sin impedir con ello que estos sectores evolucionen hacia una auténtica y plena comunitarización¹⁰¹.

En esta dirección se han sucedido una serie de acontecimientos a lo largo del presente año 1993, que avalan este planteamiento y que suponen las primeras bases de la futura confederación.

Primero, el anuncio de la modificación de las orientaciones de negociación del acuerdo CE-Rusia. La Comisión ha propuesto y el Consejo ha aprobado unas nuevas orientaciones que permiten a la Comisión la negociación del establecimiento de una zona de libre comercio¹⁰². Es importante resaltar que esta zona de libre comercio significa cerca de 800 millones de habitantes, mientras que la zona de libre comercio creada entre Canadá, EE UU y México reúne sólo 300 millones¹⁰³. Con ello la CE está dando a Moscú una señal política sin precedentes, respecto al apoyo a su proceso de reformas económicas y políticas.

Segundo, el fortalecimiento de la relación política con los países de Europa Central y Oriental, y especialmente con los seis (Polonia, Hungría, Rumanía, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria). Quizás el mejor ejemplo de este fortalecimiento es la Comunicación de la Comisión al Consejo de 3-V-93¹⁰⁴, donde se plantea el objetivo solemne de adhesión a la Comunidad Europea, antes del año 2000. La relación se replantea de forma cualitativa con objeto de que tenga un efecto demostrativo en los seis Estados de la ex-Yugoslavia. Con ello se confirma la declaración de Copenhague, donde se hacía referencia a la formación de una zona de libre comercio y a la adhesión a medio plazo¹⁰⁵ de estos países a la Unión Europea.

Tercero, los Estados bálticos, Letonia, Lituania y Estonia, tienden a crear una especie de Benelux, estableciendo una zona de libre comercio entre ellos. Al mismo tiempo son países miembros del Consejo de Europa junto con Eslovaquia desde el 10 de mayo de 1993.

Estas tres circunstancias, junto con la catástrofe que implica la guerra de Yugoslavia, llevan a configurar el Espacio Político Europeo. Este no es más que la aplicación simultánea del modelo federal para la Unión y del modelo de confederación sectorial y funcional para el resto.

La cuestión pendiente es la vigencia de la Unión Europea y su ampliación. A mi juicio, el debate no es si va a entrar en vigor o no el TUE Entiendo que en alguna medida el tratado ha entrado en vigor, desde el punto de vista político y no jurídico¹⁰⁶. En el peor de los casos la pregunta es si entrará en vigor para diez o para doce.

¹⁰¹ *Ibid.*, también en el informe de ponencia de GUTCH.

¹⁰² Informe de la Comisión de 28 de marzo, Acuerdo del Consejo de Asuntos Exteriores de 5-IV-93, en INTERBASK.

¹⁰³ *Vid.* en este sentido mi trabajo «El Tratado de Libre Comercio» en el libro homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco: *Hacia un nuevo orden internacional europeo*.

¹⁰⁴ *Vid. Europe*, 3.092 de 5 de mayo de 1993.

¹⁰⁵ «Declaración de Copenhague», *Europe* 5 de mayo de 1993.

¹⁰⁶ Para las seis razones de la vigencia política *vid.* F. Aldecoa, «Prólogo» en F. Aldecoa, (Ed.), *De la Comunidad Europea a la Unión Europea: una visión desde Euskadi*, Leioa, UPV/EHU, 1993 (en imprenta).

La ampliación a los cuatro de la EFTA implica para algunos la redefinición del modelo en la medida en que puede suponer un debilitamiento del lazo federal entre los países miembros. Sin embargo, esta hipótesis no me parece correcta, ya el Parlamento Europeo ha vinculado la ampliación con la profundización de la Unión manifestando que no emitirá su dictamen conforme a las ampliaciones si no se produce una profundización¹⁰⁷. De la misma forma me parece un gran acierto político la propuesta española de vincular la ratificación del Espacio Económico Europeo a la vigencia del TUE

Mientras tanto se ve cada vez más necesaria la profundización del modelo de la Unión, especialmente hacia la consecución de la Unión Económica y Monetaria. Un grupo de Estados miembros ya está pensando en adelantarse y presentar a los demás el hecho consumado. Lo mismo puede ocurrir en el caso de la PESC

Al contemplar las actuales circunstancias y especialmente la guerra de Yugoslavia me viene a la memoria la célebre frase de Robert Schuman: «No hubo Europa y tuvimos la guerra»¹⁰⁸. La historia no tiene necesariamente que repetirse.

¹⁰⁷ Vid. Resolución del P.E. cit. en nota N.º 47.

¹⁰⁸ Vid. «Declaración Schuman», en A. Truyol y Serra, *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972, p. 107.

La izquierda y Europa entre la Comunidad y la Unión Europea

Luis Marco Aguiriano

(Asesor del Presidente del Grupo Socialista del Parlamento Europeo)

Desde hace algunos años, la construcción comunitaria, es decir, el horizonte 1993, se ha convertido en un símbolo. La Unión Económica y Monetaria y la Unión Política, así como las nuevas políticas decididas en Maastricht, han conseguido, al tiempo, y aunque este Tratado de la Unión no esté aún en vigor, que la Comunidad Europea sea el centro de todas las miradas y objeto de polarización de la opinión pública comunitaria.

De todas formas, hay que darse cuenta que lo que ha sido creado, al 95 por 100, el 1 de enero de 1993 no es sino la reedición, y esta vez la realización del Mercado Común de 1957, pero, en esta ocasión, con un plazo determinado y sobre todo una dimensión social y ciudadana más desarrollada. Lo que quiere decir que lo que es más actual en la construcción comunitaria, el mítico 1993 —lo demás se aplicará después—, no es, ni de lejos, una idea socialista en su origen, ni siquiera un tema tradicionalmente movilizador para la izquierda en general. Sin embargo, no se puede decir tampoco que se trate de crear únicamente una zona de libre cambio.

En efecto, y particularmente por la acción del Parlamento Europeo, y por la Presidencia de la Comisión por un socialista, Jacques Delors, el «Acta Unica» motivó en su época, con la institucionalización de la cooperación política exterior y de la seguridad, la elaboración de un programa cuyo objetivo es político, ya que engloba explícitamente los dos elementos que han sido siempre juzgados esenciales para la construcción de un Estado, es decir, la moneda y la defensa. Después vendría el impulso por parte de un Gobierno —socialista también, el español— de dos elementos fundamentales: la ciudadanía y la solidaridad, llamada en términos comunitarios «cohesión económica y social».

Pero hasta entonces, tampoco los dos elementos centrales de la construcción europea, moneda y defensa, habían estado en la base de la lucha de los socialistas europeos. Es por ello que en los años ochenta, la izquierda vivió en un cierto desasosiego frente a esta construcción en marcha que representaba el Gran Mercado. Es un modelo, que de entrada, no era el suyo, que no le complacía necesari-