

- sé, Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XX^e siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 1994, págs. 359- 378.
- PISTONE, S. (Ed.): *I Movimenti per l'Unità Europea, 1945-1954*, Milán, Jaca Book, 1992.
- *I Movimenti per l'Unità europea, 1954-1969*, Università de Pavia, 1996.
- POIDEVIN, R. (Dir.): *Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948-mai 1950*, Bruselles, Groupe de liaison des historiens auprès des communautes, Bruylant, 1986.
- PRYCE, R.: *The Dynamic of European Union*, Londres, Croom Helm, 1987.
- RIEBEN, H.: *Des guerres européennes à l'Union de l'Europe*, Lausanne, Fondation Jean Monnet, 1987.
- SIDJANSKY, D.: *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, París, PUF-Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève, 1992 (existe traducción española, Ariel, 1998).
- SPINELLI, A.: *L'Europa non cade del cielo*, Bolonia, Il Mulino, 1989.
- TRAUSCH, G. (Ed.): *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome. Projects and Initiatives. Disappointments and failures*, Baden-Baden, Groupe de Liason des historiens auprès des communautés/Nomos-Verlag, 1993.
- VANDAMME, J.: «Fédéralisme européen: opportunité ou utopie», en WES-
TLAKE, M. (Dir.): *L'Union Européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998, págs. 225-240.

El modelo europeo y construcción europea en el siglo XXI

José María Gil-Robles
Diputado al Parlamento Europeo
Ex Presidente del Parlamento Europeo

Sumario

1. El modelo europeo. 1.1. Un proceso original. 1.2. El modelo institucional de la Unión.—2. La construcción europea en el siglo XXI: Los retos permanentes del proceso de unificación europea.—3. Conclusión.

RESUMEN

El proceso de construcción de la Unión Europea es un proceso original pero inacabado.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de construcción europea no es tan sui géneris. No es un cuadro pintado de una vez por una sola mano, sino una catedral que viene construyéndose trabajosamente desde hace medio siglo y cuyos contornos se van definiendo cada vez más.

Hay estamos en un momento adecuado para identificar las principales características del modelo actual y reflexionar sobre su futuro. La Unión Europea ha sido y es un gran instrumento de prosperidad a muy bajo coste. Una organización de la que ninguno de sus integrantes, ni siquiera los más reticentes, se propone salir, y que cada vez tiene más candidatos a la entrada.

ABSTRACT

The process of construction of the EU is an original process, but also an unfinished one.

From an historical perspective, the process of construction is not so idiosyncratic. It is not a picture painted once by a single artist, but a cathedral that has been in construction for half a century and whose outline is more and more defined every day.

Today we are in an adequate moment to identify the principal characteristics of the actual model and to reflect about its future.

The European Union has been and still is a great instrument of prosperity at a very low cost. An organisation from which none of its members, including the most reluctant ones, intend to leave and that everyday has more and more candidates to join.

*La Unión Europea es una construcción «sui generis». Esta expresión, sin duda la más difundida entre los que se ocupan de la organización de la Unión, es una *verdad a medias*.*

En efecto, en los dos últimos siglos las construcciones políticas se establecen o se cambian, por lo general de una vez, con un texto que establece las líneas fundamentales de la organización o los valores a los que sirve. Es lo que llamamos una Constitución.

Sin embargo, a lo largo de la Historia la pauta ha sido la contraria. Las instituciones han ido naciendo, desarrollándose y modificándose o desapareciendo de modo evolutivo y sin un plan de conjunto. El sistema constitucional británico es el mejor y más clásico ejemplo de este modo de proceder, que le ha permitido «inventar» y experimentar muchos de los rasgos que encontramos en las constituciones de nuestros Estados: el papel del Parlamento en materia legislativa y presupuestaria, la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento y los medios de hacerla efectiva, la reducción de la jefatura de Estado a una autoridad simbólica y moral, etc.

Por tanto, desde una perspectiva histórica, el proceso de construcción europea no es tan *sui generis*. No es un cuadro pintado de una vez por una sola mano, sino una catedral que viene construyéndose trabajosamente desde hace medio siglo y cuyos contornos se van definiendo cada vez más.

La cumbre de Niza puso algunas piedras más, pero, consciente de que esos retoques resultaban insuficientes, abrió un proceso de reflexión sobre el futuro de esa construcción, previendo concluirlo con una nueva Conferencia intergubernamental en el año 2004.

Estamos, por tanto, en un momento adecuado para identificar las principales características del modelo actual y reflexionar sobre los cambios deseables.

Es lo que me propongo hacer en este artículo.

1 EL MODELO EUROPEO

1.1. Un proceso original

1.1.1. La construcción de la unidad europea es un proceso de enorme importancia. Aunque la falta de perspectiva aún no nos permita captar plenamente todo su alcance, es desde luego el proceso más importante que han vivido durante el siglo XX —y seguirán viviendo durante el XXI— las naciones de nuestro continente.

Un proceso decisivo para la supervivencia de la civilización europea, con características propias y diferenciadas, y para su proyección en el mundo, para la independencia de nuestro continente y para el bienestar, la paz y la prosperidad de quienes en él vivimos.

1.1.2. Se trata, por otra parte, de un proceso original. No porque sea original la idea de unificar Europa. Tomen ustedes cualquier manual sobre la unidad europea y leerán la relación de los sucesivos intentos: Roma, Carlomagno, Carlos V, Napoleón, Hitler. Todos ellos se propusieron agrupar bajo su férula a los distintos pueblos de esta pequeña y recortada península occidental de Asia.

¿Por qué, pues? Por tres características que me parecen específicas del actual proceso, a saber, la filosofía que lo inspira y el método y la terminología utilizados.

1.1.2.1. La filosofía que preside el actual intento *no es la dominación sino la unión voluntaria* entre iguales. Por primera vez no se trata de establecer por la fuerza el dominio de un pueblo, de una dinastía o de una nación sobre los demás. Ese planteamiento de fuerza es el que ha fracasado una y otra vez y ha acabado por llevarnos, a costa de un interminable rosario de guerras, de colonizadores a colonizados. Fue necesario llegar a la práctica destrucción de nuestro continente para que sus principales responsables políticos llegasen a la conclusión de que había que cambiar el planteamiento y buscar la unidad por otros caminos.

Se plantearon entonces la necesidad de ir a la unión desde la libertad, a compartir voluntariamente esa soberanía teórica que ya no les aseguraba ni la independencia ni la prosperidad y buscar juntos el bienestar y la paz.

1.1.2.2. La segunda de las características a que antes me refería es el método utilizado para lograr la unidad. Puesto que se trataba de alcanzar la unidad voluntariamente, no como consecuencia de una conquista u otra forma de imposición, el método no podía ser más que el pacto, es decir, la vía federal. Federación —perdónenme la perogrullada— es la unión basada en el pacto.

Ahora bien, hasta la puesta en marcha de la CECA, las federaciones se habían constituido «de una vez», o sea, poniendo en común de entrada los aspectos más visibles y delicados de la soberanía: relaciones exteriores, defensa, justicia... (EEUU, Suiza, Alemania). Todo ello mediante una constitución formal, que proclamaba el nacimiento de un nuevo sujeto de relaciones internacionales y definía las relaciones de ese nuevo ente con sus integrantes.

Este fue el camino que se intentó en un primer momento, y el que ha seguido propugnando con admirable tesón el Movi-

miento Europeo desde su congreso fundacional en La Haya en 1948. Ahora, por cierto, voces muy autorizadas, incluidos varios Jefes y ex Jefes de Estado, vuelven a reclamar la necesidad de una constitución de la Unión Europea; pero ya como punto de llegada, no como decisión de partida.

Porque ese método constituyente clásico se vio pronto que no tenía posibilidades de éxito. Fue entonces cuando Schuman hizo suya y lanzó oficialmente la idea genial de Monnet; recordemos la famosa frase de la declaración de 9 de mayo de 1950, tantas veces citada: *«Europa no se hará de una sola vez ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho»*.

Construir paso a paso, pacto tras pacto, ladrillo a ladrillo, el edificio de la solidaridad europea. Esa ha sido la vía, lenta, trabajosa, poco excitante, pero enormemente eficaz, que nos ha permitido llegar hasta la realidad de hoy. Método original incluso en cuanto a sus prioridades: empezando por la economía, que es y ha sido siempre el cimiento de los Estados. Por algo Monnet venía del campo de la economía, no de la milicia, la diplomacia o el derecho.

1.1.2.3. En cuanto a la tercera de las características de este original proceso, es la terminología. Que casi nunca se cita, como no sea para denostarla. Se trata en efecto de un conjunto de tecnicismos, de denominaciones con elevado grado de abstracción, que al común de los mortales no le dicen nada, cuando no le repelen pura y simplemente. Una terminología que parece hecha para que no se entienda lo que quiere designar, y que, de hecho, fue pensada para disimular y no para explicar o clarificar.

Se habla de «Comunidad» y de «método comunitario», para no hablar de federación y de método federal. Se llaman «regla-

mentos» a lo que son pura y simplemente leyes, «directivas» a las leyes-marco, etc. Pero ¿cómo iban a admitir los Parlamentos nacionales, depositarios constitucionales de la potestad legislativa, que se impusiesen leyes a los ciudadanos sin intervención suya? ¿Cómo aceptar abiertamente esa realidad sin que los defensores a ultranza de la soberanía nacional pusiesen el grito en el cielo?

Pues sencillamente llamándolos de otro modo.

Hasta que los ciudadanos se van dando cuenta que esas normas cada vez les afectan más y que las instituciones que las dictan cada vez tienen más poder. En ese momento pretenden enterarse cómo funciona el sistema, qué hay detrás de esa extraña terminología, quién manda y ante quién responde. Entonces lo que fue una solución ingeniosa se convierte en un handicap, en una barrera entre el europeo y la Unión.

Quizá el día que a las instituciones, normas y procedimientos comunitarios se les llame como a sus equivalentes nacionales se rasguen muchas vestiduras, pero sin duda los europeos podrán saber de qué va la cosa.

1.2. El modelo institucional de la Unión

1.2.1. No hubiera sido posible el desarrollo que ha experimentado el proceso de unidad europea sin la existencia de unas instituciones supranacionales, es decir, dotadas del poder necesario para imponer sus decisiones a los Estados miembros.

La prueba es el escaso grado de eficacia que caracteriza a las organizaciones europeas basadas en el método puramente internacional (o intergubernamental, como ahora suele decirse).

Dentro de la misma Unión la llamada «cooperación política», hoy convertida en los pilares II y III del Tratado de Maastricht, ha sido también un buen exponente de cómo marear la perdiz con declaraciones, planes, propuestas e informes que al final se quedan en nada o casi nada.

1.2.2. En cambio el método comunitario, es decir, el pilotado por instituciones supranacionales —o sea «federales», queramos o no reconocerlo— ha construido en este medio siglo un acervo de unidad impresionante: libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; política agrícola común, normas comunes sobre competencia, unión económica y monetaria, política comercial común, normas sobre protección de los consumidores, salud pública y medio ambiente, políticas de cohesión económica y social, cooperación al desarrollo, y otras muchas políticas que no cito porque el grado de unidad conseguido es mucho menor.

1.2.3. ¿Cómo es ese modelo? Es un modelo que ha evolucionado desde la concentración de todos los poderes en el Consejo de Ministros a una situación muchos más equilibrada que, simplificando, cabría describir así:

- a) El Consejo Europeo —la «cumbre» de jefes de Estado y de Gobierno— actúa como un jefe de Estado colectivo, es decir: impulsa el desarrollo de la Unión, acuerda los cambios en los Tratados, toma las decisiones más difíciles cuando no hay acuerdo en el Consejo de Ministros, decide los nombramientos más importantes, etc.
- b) El Parlamento Europeo, único órgano elegido directamente por los ciudadanos, interviene en todas las leyes —cada vez más con el mismo poder que el Consejo, por eso se habla de «codecisión»— y en la aprobación del pre-

supuesto de la Unión, controla la ejecución de éste, designa al Presidente y a los miembros de la Comisión (a propuesta del Consejo), controla su gestión (pudiendo cesar a la Comisión si no lo hace bien, y se va convirtiendo en el verdadero motor de la integración europea.

- c) El Consejo de Ministros legisla —solo o con el Parlamento, según los casos—, aprueba con éste el Presupuesto, vigila la ejecución de los programas por parte de la Comisión, tiene amplias facultades de nombramiento y dirige la Política Exterior y de Seguridad y la de Justicia e Interior.
- d) La Comisión se ha ido pareciendo cada vez más a lo que será en su día el Gobierno de Europa. De hecho realiza las funciones típicas de un Gobierno, aunque lo haga por delegación del Consejo de Ministros y bajo la tutela de éste. Sus relaciones con el Parlamento también han ido asemejándose cada vez más a las de un Gobierno parlamentario.
- e) El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia velan por la aplicación del derecho comunitario y lo hacen respetar.

2 LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI: LOS RETOS PERMANENTES DEL PROCESO DE UNIFICACIÓN EUROPEA

En el siglo XXI Europa debe seguir este modelo, que ya ha demostrado ser eficaz. No hay que cambiarlo, sino perfeccionarlo. El proceso de construcción de la unidad europea es un proceso inacabado, desde el origen se planteó como un proceso pro-

gresivo, lo que le ha obligado a enfrentarse a tres retos permanentes, a saber: consolidación, profundización y ampliación.

2.1. *Consolidación*, porque se trata de un proceso históricamente muy difícil, cuyos logros han sido objeto del ataque continuado y sistemático de sus adversarios.

En primer lugar de los nacionalistas, expresión con la que no me estoy refiriendo a nuestros nacionalistas de los espacios regionales, sino de quienes tratan de que los Estados nacionales retengan sus poderes tradicionales, aunque éstos sean cada vez más ilusorios.

Pero también de los internacionalistas, es decir, de los que quisieran llegar sin etapas previas a un mundo sin fronteras, regido por la ONU, y consideran la formación de grandes conjuntos de naciones como un estorbo. Entre los cuales están no sólo los defensores teóricos del Tercer Mundo sino las grandes multinacionales y cuantos defienden una aldea global con la menor regulación posible.

Cada paso adelante en el proceso de supranacionalidad europea ha de ser por tanto defendido, puesto en práctica y consolidado con tenacidad, sin creer que por figurar en un tratado está definitivamente consolidado.

2.2. *Profundización*, que es una exigencia de la consolidación, porque cada paso adelante acaba exigiendo otro para ser plenamente eficaz. Así la unión aduanera llevó al libre movimiento de personas, mercancías, servicios y capitales, éste al mercado único o mercado interior, que a su vez ha exigido la unión económica y monetaria.

El siglo XXI debe ser el siglo de una verdadera política social europea. No la política social actual, limitada a unos pocos

aspectos y con métodos «blandos», sin verdaderas facultades legislativas y de ejecución, sino una verdadera política comunitaria con todos los instrumentos.

Lo mismo cabe decir de la Política Exterior y de Defensa, de la cooperación judicial y de las políticas de inmigración y de seguridad.

2.3. Y *ampliación*: las Comunidades Europeas nacieron abiertas a todas las naciones de nuestro continente que cumplieren con los requisitos de un régimen democrático, el respeto efectivo de los derechos humanos y una economía de mercado susceptible de incorporarse sin traumas a la unión aduanera, hoy mercado interior.

De hecho en estos cincuenta años ha pasado de seis a quince miembros, con la particularidad de que a cada ampliación ha acompañado un refuerzo de los vínculos comunes, es decir, una profundización.

Ahora tenemos en perspectiva la mayor de esas ampliaciones —de 15 a 27 miembros—, que por fuerza tendrá que ser gradual y llevarse a cabo en un plazo razonable, por exigencias de la propia estabilidad de los países candidatos, aunque a éstos cualquier plazo les parecerá excesivamente largo, como en su día nos pareció a nosotros.

Ojalá los países de la Unión sepamos realizar el gran ejercicio de solidaridad que supondrá arbitrar los recursos presupuestarios necesarios para la ampliación.

Esa solidaridad es la que ha conseguido lograr esa Unión Europea, que ha sido y es un gran instrumento de prosperidad a muy bajo coste. Una organización de la que ninguno de sus integrantes, ni siquiera los más reticentes, se propone salir, y que cada vez tiene más candidatos a la entrada.

3 CONCLUSIÓN

Al plantearlas sólo he querido poner de manifiesto que la construcción de la unidad europea va bien, que esa gran empresa de nuestro siglo xx se ha ido concretando, ampliando, profundizando y consolidando a pesar de las enormes dificultades y reticencias que ha tenido que superar.

Ha sido un proceso rápido (50 años en términos históricos son un lapso de tiempo insignificante), envidiado en otros continentes, y de resultados predominantemente positivos. Ha sido posible gracias al empeño, la generosidad y el tesón de muchos hombres y mujeres a los que se tildó de visionarios, y sólo llegará a su fin si los europeos que llevan actualmente el timón de la vida política y los que han de llevarlo dentro de unos años son capaces de superar la tentación del egoísmo nacional con esa misma claridad de ideas, generosidad y tesón.

La Europa Social que se está conformando: realidad y perspectivas

Alejandro Cercas Alonso
Diputado del Parlamento Europeo

Sumario

1. Introducción.—2. Población.—3. El empleo.—4. Rentas y calidad de vida.—5. Participación social.—6. La agenda social europea.

RESUMEN

Europa se enfrenta a desafíos tales como el demográfico, tecnológico y el aumento de la competitividad a escala mundial, pero también tiene oportunidades de consolidar y expresar ante el mundo un modelo de sociedad y de civilización diferente al que se impulsa desde otras latitudes.

Analizando las variables de población, empleo, rentas, calidad de vida y participación social el artículo quiere demostrar que lo social y lo económico están estrechamente relacionados y que la competitividad, el empleo y la protección social son los tres elementos clave a través de los que se quiere asegurar el futuro del modelo social y político en la Unión Europea.