

## MODELO ECONÓMICO, PERFIL SOCIAL Y DIMENSIÓN POLÍTICA: CARACTERIZACIÓN Y ASIMETRÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

*José Antonio Nieto Solís*  
Universidad Complutense de Madrid

La situación actual de la Unión Europea refleja el carácter dinámico e interdisciplinar del proceso europeo de integración. Su adecuado análisis debe combinar diferentes puntos de vista procedentes del estudio del modelo económico, del perfil social y del ámbito político de la Unión. Esa perspectiva proporciona una caracterización asimétrica de la UE, al tiempo que facilita una sugerente información sobre los límites y posibilidades de la integración en Europa".

### 0. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La constante expansión del ámbito de acción cubierto por la integración europea obliga a recurrir, cada vez más, a análisis de naturaleza interdisciplinar, capaces de ponderar adecuadamente los aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales que están presentes en un fenómeno tan complejo como la Unión Europea (UE). Consciente de esta exigencia, las páginas siguientes contienen un intento de caracterización de la integración europea desde una perspectiva interdisciplinar. Se proponen dos rasgos caracterizadores de la dinámica de la integración europea, otros dos rasgos relativos al modelo económico de la UE, dos más relacionados con el perfil social, otros dos concernientes a la dimensión política de la Unión y un último rasgo caracterizador derivado del análisis de las incipientes políticas exteriores de la Europa comunitaria.

Buena parte de estas características o rasgos definatorios de la integración europea presentan apreciables disfuncionalidades o asimetrías, debidas

en gran medida al propio desarrollo histórico sobre el que se sustenta la construcción europea. Pero esta circunstancia no debe hacernos pensar que se trata de aspectos inamovibles o definitivos. Lejos de ello, parece conveniente insistir en las debilidades de la UE como primer paso para iniciar la búsqueda de nuevas soluciones y compromisos de cara al futuro.

La exposición que siguen a continuación no pretende abarcar todos los aspectos que conforman un fenómeno de gran complejidad analítica, como es la UE, pero sí se propone señalar aquellos que emergen de los principales ámbitos de acción de la integración europea, tomando en consideración también las interrelaciones existentes entre ellos. La propuesta contenida en este artículo – todavía en estado germinal, y por lo tanto matizable y/o ampliable en futuros trabajos – ha surgido del estudio de la principal herramienta financiera de la UE, el Presupuesto General de Ingresos y de Gastos; buena parte de las consideraciones que se exponen a continuación tienen un apoyo estadístico en el presupuesto comunitario, aunque no se explicita en el texto. En mi opinión, el estudio presupuestario supone una aproximación de gran valor para detectar los límites y posibilidades de la integración europea y conocer sus atributos y debilidades. El presupuesto proporciona una radiografía de la integración europea, donde resulta más fácil apreciar las asimetrías básicas de la Unión (Nieto 1999).

Dichas asimetrías forman parte esencial de las características básicas de la UE, por lo que no pueden ser valoradas sin tomar en consideración su naturaleza, causalidad e implicaciones. Algunas de ellas se explican, e incluso se justifican, desde el estudio de la historia de la integración europea. Otras, por el contrario, responden a desequilibrios esenciales de la Unión, cuya persistencia podría llegar a poner en peligro la propia experiencia integradora.

#### 1. SUPREMACÍA DEL MODELO ECONÓMICO Y MECÁNICA INTEGRADORA

El primer rasgo caracterizador o asimetría básica de la UE concierne al mayor protagonismo otorgado a la integración económica frente a la integración política y social (Pelkmans, 1997). El término asimetría se refiere a la presencia de una descompensación o desequilibrio, lo cual no debe interpretarse necesariamente como una disfuncionalidad o deformación de carácter definitivo. Se ha hablado en muchas ocasiones de la Europa de los mercados, del predominio de las grandes empresas y de los intereses económicos. De la Europa que favorece los procesos de acumulación capitalista frente a los procesos de legitimación social. Todo ello parece confluir hacia una crítica a las carencias de Europa en materia de construcción social y política, frente al mayor peso del modelo económico de la Unión. Sin embargo, a este punto de vista pueden oponerse dos consideraciones.

En primer lugar, las apariencias no recogen toda la realidad, puesto que la dimensión política siempre ha estado detrás de la integración económica. Y

en segundo, el modelo económico ofrece una mecánica integradora dotada de un automatismo propio, lo cual ha facilitado en gran medida el éxito de la integración europea, aún a costa del infradesarrollo de otros aspectos, como el perfil social de la integración. Dicho de otro modo, el nacimiento del proyecto europeo tuvo su origen en un acuerdo eminentemente político, destinado a poner fin a los enfrentamientos bélicos en el Viejo Continente. Los acuerdos políticos, a partir del desarrollo del pacto franco-alemán, han seguido en la base de la integración europea e incluso han hecho posible el nacimiento de la Unión Monetaria y la futura circulación del euro en el 2002. Es decir, la dimensión política siempre ha estado presente en la UE, aunque el modelo económico haya sido más visible.

Pero además, la crítica al aparente predominio de la economía no valora suficientemente la mayor facilidad que ofrece este ámbito para alcanzar acuerdos comunes, para hacer funcionar tácitamente mecanismos que impliquen aparentes beneficios recíprocos o multilaterales. Aunque el reparto no haya sido equitativo, la integración de los mercados europeos ha tenido ventajas globales que permiten afirmar que ninguno de los Estados Miembros partícipes del proceso ha visto deteriorada su situación económica. Se trata de un juego de suma positiva, que ha dinamizado el crecimiento de las economías europeas.

Podría señalarse, incluso, que sin entrar por la falsa puerta de la economía la integración europea no habría sido posible. Pese a ello, cabe preguntarse hasta cuándo debe continuar esta asimetría y más concretamente cuánto tiempo seguirán relegados frente a la economía los temas sociales y la cohesión interna, así como los aspectos políticos necesarios para afianzar un concepto de ciudadanía común. Es más, la primacía del modelo económico se ha visto reforzada con la paulatina instauración de la Unión Monetaria. Pero es posible que la propia moneda única reclame un mayor desarrollo del perfil social y de la dimensión política de Europa. Es posible que la moneda común requiera un avance mayor en la construcción europea, y no sólo en la macroeconomía monetaria de la Unión.

## 2. MECANISMOS DE INTEGRACIÓN: SUPRESIÓN DE FRONTERAS FRENTE A CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS COMUNES

La segunda asimetría básica de la Unión tiene que ver con la tradicional distinción entre mecanismos de integración negativa y mecanismos de integración positiva, asumiendo que los primeros entrañan la eliminación de formas de discriminación, y eventualmente la supresión de fronteras, mientras que los segundos implican la puesta en funcionamiento de políticas comunes y medios de acción definidos conjuntamente entre los países involucrados en el proceso de integración (Nieto, 1995).

Es conocida la preferencia histórica que la integración europea ha tenido por la mecánica de la integración negativa, por la creación de un espacio económico sin fronteras internas, basado en la armonización de legislaciones y en el reconocimiento mutuo de las respectivas normas nacionales, siempre que éstas no provocaran discriminación frente a agentes económicos de otras nacionalidades. Ya se ha logrado un avance considerable en la construcción de ese espacio común, y el impulso será decisivo a medida que se instaure la moneda única en Europa y se extienda a otros países del mundo.

Por el contrario, las políticas comunes son escasas y cuentan con pocos recursos, como se desprende del análisis del presupuesto comunitario. Al tradicional desarrollo de la agricultura y de la política comercial, únicas políticas verdaderamente comunes de la UE, han venido a sumarse recientemente nuevas acciones de muy limitado alcance en materia de políticas internas (cohesión y Cooperación Policial y Judicial), así como de políticas externas (ayuda al desarrollo y Políticas Exteriores). Incluso en muchos de estos casos se trata de mecanismos de cooperación intergubernamental, lo cual hace aún más complejo el establecimiento de políticas comunes.

De nuevo cabe plantearse una cuestión esencial de cara al futuro ¿podrá Europa hacer frente a sus exigencias internas, y a aquellas otras que emergen de la globalización, sin contar con un mayor desarrollo de sus políticas comunes? ¿Es suficiente la supresión de las fronteras económicas y monetarias sin avanzar paralelamente en la cohesión social y política del espacio común que se están configurando?

Parece evidente que la integración europea necesita apoyarse también sobre estas otras dimensiones si no quiere provocar un mayor distanciamiento de sus ciudadanos. Desde el análisis de la historia de la integración europea puede asumirse la pausada progresividad, la estrategia funcionalista e incluso el pragmatismo que hasta ahora ha presidido la construcción europea. Pero resulta difícil aceptar que esta dinámica integradora deba ser definitiva. Hasta ahora no ha generado suficiente respaldo entre la ciudadanía, aunque sí entre los agentes económicos. Y en términos prospectivos no parece suficiente para garantizar la necesaria legitimidad sobre la que deben levantarse las acciones y políticas comunes.

### 3. EL DESIGUAL IMPACTO SECTORIAL DE LA ECONOMÍA COMUNITARIA

La tercera asimetría básica de la Unión concierne al modelo económico y afecta, en primer lugar, a su perspectiva sectorial o enfoque microeconómico. Desde ese punto de vista, puede resaltarse la dispar incidencia sectorial de la integración europea. Es decir, la muy distinta influencia que la UE ejerce sobre unos y otros sectores económicos, lo que conduce a una notable falta de uniformidad en la regulación microeconómica de la integración europea (Fernández, 1997; Molle, 1990).

Como se ha señalado con anterioridad, la mecánica integradora comprende dos vías de acción fundamentales. Una implica el desarrollo de políticas comunes, lo cual exige la aplicación de instrumentos de regulación y control, e incluso de financiación, por parte de las instituciones comunitarias. Otra vía de acción, por el contrario, apenas permite la aplicación de normas comunes ni mecanismos de apoyo comunitarios, sino que se basa tan sólo en la idea de aproximar paulatinamente las legislaciones nacionales, evitando –al menos– las incompatibilidades que pudieran apreciarse entre distintos países europeos dentro del mismo sector de actividad. Este es el caso de la mayor parte de las actividades sectoriales, sobre las cuales la legislación comunitaria sólo incide de forma parcial y en algunas ocasiones únicamente lo hace de forma general u horizontal.

La mayor parte de las actividades industriales y de servicios, así como la educación o la sanidad, constituyen extraordinarios ejemplos de notables carencias en la legislación comunitaria. Para compensar esa falta de acciones y de políticas comunes, la Unión Europea cuenta con algunos instrumentos de carácter horizontal que extienden su ámbito de aplicación a los sectores desprovistos de regulación comunitarias. La existencia de bases uniformes y cada vez más extensas en el derecho comunitario, así como la gestión común de la política europea de defensa de la competencia llenan algunos de los vacíos normativos existentes y garantizan la supresión de discriminaciones basadas en criterios estrictamente nacionales.

En realidad, la política europea de competencia y buena parte del derecho comunitario contienen una curiosa fórmula que permite dar primacía a los aspectos de carácter internacionalizador o supranacional frente a las normas nacionales que pudieran resultar incompatibles o proteccionistas y por lo tanto discriminatorias frente a otros Estados Miembros. Ello se justifica en la exigencia programática de garantizar la libre competencia en el mercado europeo, pese a la certeza cotidiana de que los crecientes procesos de concentración y centralización del capital entran en clara contradicción con el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados (Schaub, 1999; Beck, 1997).

Pese a todo, el desarrollo sectorialmente asimétrico de la legislación europea parece plenamente justificado si se consideran las enormes diferencias estructurales que existen entre unos países y otros. Es más, sería peligroso pedirle a la UE que regulase con la misma intensidad todos los sectores de actividad. Tal pretensión supondría un paso hacia el centralismo, contrario al espíritu descentralizador, federalista o basado en el nuevo principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de la UE. Además, el presupuesto europeo no podría hacer frente a un nivel de regulación mayor sobre los sectores económicos de los Estados miembros, por lo que en este caso, la dispar incidencia sectorial de las políticas comunes no parece apuntar ningún desequilibrio esencial en el normal funcionamiento de la Unión.

#### 4. MODELO MACROECONÓMICO Y RESTRICCIONES DE LA CONVERGENCIA NOMINAL

La cuarta asimetría básica de la Unión se refiere también al modelo económico, pero en esta ocasión desde la perspectiva macroeconómica. La preocupación por la convergencia nominal frente a la convergencia real ha marcado los recientes desarrollos de la UE en el camino hacia la unión monetaria. La asimetría, en este caso, tiene consecuencias de política económica de muy distinta índole, aunque pueden resumirse en la mayor atención prestada a determinadas variables o indicadores macroeconómicos frente a otros.

La lucha contra la inflación y la preocupación por el control de las finanzas públicas han sido los dos fundamentos de la política macroeconómica comunitaria. Se trata de una elección coherente con la más estricta ortodoxia económica, pero también con la preferencia por la política monetaria frente a otros instrumentos de política económica y social. La disciplina y el rigor en materia de estabilidad de precios y de reducción del déficit público implican dejar en un segundo plano otras posibles políticas alternativas, de carácter fiscal, de contenido más marcadamente redistributivo, o sencillamente de mayor vocación por la reducción del desempleo. También implican prestar una menor atención al propósito de reducir los desequilibrios internos y en particular las diferencias existentes entre los distintos niveles de renta. Es cierto que algunos de estos objetivos se han visto parcialmente atendidos por los fondos estructurales, pero la escasa dotación presupuestaria de dichos instrumentos denotan el limitado alcance redistributivo de las acciones de la Unión.

La disciplina, la apertura y la convergencia (nominal) se han convertido en referencias esenciales de la política macroeconómica de la UE, aunque a menudo da la sensación de que esas referencias se escoran hacia sus propios límites: ultraortodoxia, neoliberalismo y monetarismo, respectivamente. Incluso, el paso hacia estos límites se ha visto reforzado con el nacimiento del Banco Central Europeo y la muy amplia independencia con la que cuentan las autoridades monetarias de la Unión desde enero de 1999. Está claro que el modelo económico del Tratado de la Unión opta por un poder monetario desprovisto de interferencias políticas y sociales y con la vista puesta, casi de forma exclusiva, en la fortaleza del euro, la estabilidad de los precios y el saneamiento de las finanzas públicas de los países miembros. Son todos ellos objetivos comunes de extraordinaria importancia, si bien no colman las necesidades de convergencia real en Europa, esto es, de aproximación en los niveles de renta y empleo.

Al margen del mayor o menor grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos establecidos, surgen en este caso dos cuestiones fundamentales. Una se refiere a las dificultades que pueden aparecer si las economías de los países miembros no siguen procesos de convergencia e incluso si entran en divergencia como consecuencia de la aparición de perturbaciones o shocks externos de carácter asimétrico (De Grauwe, 1994). ¿Cómo se puede actuar en estos casos si los instrumentos convencionales de política cambiaria y mo-

netaria no dejan margen de maniobra nacional?. Los gastos bélicos (y/o de seguridad y defensa), por ejemplo, inciden en distinta medida en las finanzas públicas y en el control de precios en los Estados miembros, lo cual puede dificultar la adopción de medidas globales por parte del Banco Central Europeo, trasladando de distinto modo a los Estados Miembros la necesidad de ajustar sus economías y políticas de gasto.

Y la segunda cuestión se refiere a la falta de legitimidad de la que puede ser acusado el Banco Central Europeo si sus acciones no son compartidas por los Estados miembros o por el Parlamento Europeo. ¿Cómo podría actuarse en este caso si el Tratado de la Unión no encomienda a ninguna institución la vigilancia específica del BCE?. ¿Se trata de una manifestación más del déficit democrático de la Unión?. Afortunadamente, existe un alto grado de consenso en la búsqueda de la convergencia nominal; pero no se encuentran suficientemente definidos ni los objetivos ni los medios de acción necesarios para alcanzar una mayor convergencia real o cohesión interna en la Unión. La ortodoxia macroeconómica de la UE parece escorarse hacia el monetarismo y el neoliberalismo, tanto por la asimetría de los objetivos perseguidos como por el talante nada dado al consenso de las instituciones que deben verificar dichos objetivos.

##### 5. EL PERFIL SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La quinta característica o asimetría de la UE tiene que ver con el perfil social, y más concretamente con el relativo desinterés por los aspectos sociales de la integración y con el insuficiente desarrollo de la política social europea frente a las políticas sociales de los Estados Miembros (López, 1997). Europa ha mantenido siempre un perfil muy bajo en materia social por tres razones.

En primer lugar, porque las diferencias estructurales existentes entre los Estados miembros en materia de Estado del Bienestar y de políticas asistenciales son muy notables. En segundo lugar, porque la política social europea fue concebida, desde sus orígenes, con carácter casi exclusivamente funcional, esto es, al servicio del desarrollo del mercado común a través de la libre circulación de factores de producción. Y en tercer lugar, porque no existen medios de acción ni presupuesto común para atender problemáticas sociales, por graves que éstas sean, como lo manifiesta la unánime preocupación por reducir el desempleo.

Como consecuencia de cada una de estas razones, la política social europea apenas ha interferido en la de sus Estados miembros, se ha centrado en facilitar la libre circulación de personas y ha preferido difuminar sus objetivos en medio de otras acciones y políticas, preferentemente las de carácter regional. La reducida aproximación en los niveles de bienestar experimentada por los países de la Unión parece motivada por el doble fenómeno de recorte de

las políticas asistenciales en las naciones más ricas y avance, aunque limitado, del Estado del Bienestar en las economías menos desarrolladas. Pero esa aproximación entre unos y otros países, ni constituye una tendencia claramente definida y estable (Bilbao, 1999), ni parece deberse al minúsculo esfuerzo desplegado desde el ámbito de acción de la política social europea. Por el contrario, da la sensación de que el modelo de construcción europea, a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad, se decanta por mantener en manos de los gobiernos la aplicación de políticas sociales, lo cual, obviamente, no debería impedir la definición de ciertos objetivos y medios de acción de carácter comunitario.

La existencia de una auténtica política social europea debería facilitar la conexión con las políticas de empleo, de educación y de sanidad, y también tendría que contribuir a la reducción de las diferencias de planteamientos y de nivel de prestaciones que existen entre los países del norte, con un Estado del Bienestar históricamente muy desarrollado, y las naciones meridionales, en las que la familia se convierte en la célula esencial de ejercicio de la solidaridad. Lejos de ello, apenas mantiene como objetivos propios la lucha contra ciertas formas de discriminación y contra las manifestaciones más extendidas de exclusión social. Se trata, en ambos casos, de aspectos funcionales para la creación de un espacio común y de una futura ciudadanía de la Unión, aún vacía de contenido. Dentro de esta estrecha concepción todavía existen muchos cabos sueltos (verbigracia: el tratamiento de la inmigración), capaces de modificar seriamente el alcance de las políticas sociales en Europa. Parafraseando a José Luis Sampedro, no debemos confundir límites y fronteras (Sampedro, 1991).

Las cuestiones que surgen ante este tipo de disfuncionalidades son de muy distinto alcance, puesto que en ausencia de mecanismos de integración social cabe la posibilidad de que se refuercen las tendencias centrífugas e incluso nacionalistas en la Unión. Por ello, no parece desacertado pensar que al avance experimentado hasta ahora en materia de integración económica debe seguirle un impulso importante en el plano social. Sin dicho impulso, la asimetría actual podría convertirse en un grave desequilibrio, capaz de levantar fuertes sentimientos anticomunitarios y de poner en peligro la propia esencia de la construcción europea.

## 6. DIMENSIONES DE LA COHESIÓN INTERNA EN LA UE

La sexta asimetría básica de la Unión también puede abordarse desde la perspectiva del insuficiente desarrollo del perfil social de la integración europea, aunque en esta ocasión remita a un instrumento redistributivo más preciso y, en concreto, más vinculado a la organización territorial: la política regional. El auge de la política regional europea en los últimos años ha completado las carencias comunitarias en materia de política social, pero también ha

otorgado una impronta específica a las políticas europeas, puesto que mediante sus acciones estructurales la Unión está interfiriendo en tareas gubernamentales y lo está haciendo de un modo que favorece la descentralización administrativa en favor de las regiones (Rojo, 1996; Nieto, 1997).

La política regional ha mostrado un crecimiento espectacular en los últimos años y se ha rodeado de instrumentos paralelos, denominados genéricamente políticas de cohesión económica y social o de cohesión interna. Se trata de un cambio sustancial en el funcionamiento de la Unión Europea, puesto que las políticas regionales y los fondos estructurales cumplen un triple cometido. Son, por un lado, medidas de acompañamiento para el funcionamiento del mercado común. Consisten, en segundo lugar, en la puesta en funcionamiento de instrumentos compensadores y redistributivos en favor de las zonas menos desarrolladas y más afectadas por el declive económico. Y contienen, finalmente, acciones incentivadoras e impulsoras de la propia integración europea.

Por estas razones, nos encontramos ante el más genuino ejemplo del desarrollo de políticas de carácter positivo en la UE. Además, su influencia sobre la ordenación del territorio, y por lo tanto sobre la población, es decisiva, puesto que los criterios, objetivos y financiación europea en este ámbito resultan determinantes en la gestión de las políticas nacionales de contenido regional. Por todo ello, las políticas regionales, estructurales y de cohesión económica y social traspasa la frontera de la economía y se adentran en el núcleo de la política y de la organización social. Influyen en favor de una concepción cuasi-federal de la Unión, puesto que atribuyen ciertas tareas al gobierno comunitario, mientras que otras quedan en manos de los gobiernos regionales.

Como se ha señalado en repetidas ocasiones, con este nuevo reparto de competencias (implícito en el modelo de integración europeo y reforzado mediante la aplicación del principio subsidiariedad) los Estados nacionales están perdiendo importancia y atribuciones de forma paulatina. Los Estados están reduciendo su marco de acción nacional, fenómeno que se ve acrecentado con la globalización y con las facilidades de acción puesta al servicio de las empresas transnacionales, cuyo normal funcionamiento desvirtúa cada vez en mayor medida la gestión de los antiguos espacios económicos nacionales (Berzosa, 1999; Molina, 1998).

Ante este panorama, parece necesario reforzar la política regional como instrumento destinado a completar el gran mercado, reduciendo las divergencias internas en la Unión y estimulando la propia integración europea. Además, la ordenación de las acciones geográficas y territoriales de la Unión a partir del principio de subsidiariedad ofrece indudables ventajas de gestión administrativa y da mayor fluidez a las políticas de carácter redistributivo, incluidas las propias políticas sociales. O dicho de otro modo, en la UE, los criterios de acción de carácter regional pueden minimizar los conflictos propios de cualquier política de cohesión, de solidaridad o de carácter redistributivo, puesto que conjugan acciones basadas en criterios comunes objetivables con relativa libertad regional en la aplicación de las medidas a adoptar.

Por ello, la única duda que cabe plantearse en este caso es la siguiente: ¿por qué no se ha previsto un notable aumento de la política regional para los próximos años, máxime cuando se está contemplando la adhesión de países del Este de Europa necesitados de este tipo de instrumentos por presentar niveles de vida inferiores a la mitad de la renta per cápita de la UE?. Parece que el modelo en favor de la cohesión y la incipiente solidaridad europea se ha agotado o que sus defensores carecen de argumentos en la negociación de los presupuestos comunitarios (Lázaro, 1999).

El gran problema final parece ser que la cohesión interna y los objetivos de ampliar la Unión hacia el Este de Europa no resultan compatibles con el actual presupuesto europeo ni con el que se está diseñando para los próximos años (como puede verse en los cuadros anexos). La Europa de los nacionalismos ha mostrado, a través del marco presupuestario inicialmente acordado para el periodo 2000-2006, sus reticencias a transnacionalizar políticas redistributivas. Y todo ello a pesar de la existencia de numerosos informes que atribuyen a los fondos estructurales un doble beneficio: en favor de los receptores directos, puesto que mejora su dotación para inversiones, y en favor de los no receptores directos (mal llamados donantes), puesto que sobre ellos recae la demanda de los bienes de inversión necesarios para el desarrollo de las áreas menos prósperas.

Europa parece estancada: sigue creciendo más por el lado del mercado y de la moneda y continua casi atrofiada por el lado de la cohesión. En este caso, produce desilusión constatar que la asimetría ha sido detectada y ha comenzado a solucionarse, pero la cicatería de los gobiernos nacionales y el mal funcionamiento de las instituciones comunes no permiten llegar más lejos.

## 7. EL MODELO SUPRANACIONAL EN LA UNIÓN

Una vez tratados los aspectos económicos y sociales, parece indispensable abordar algunos temas de más claro contenido político, con el fin de dibujar un marco multidisciplinar acorde con la esencia de la integración europea. Conviene referirse, en primer lugar, y como séptimo rasgo caracterizador de la UE, al agotamiento del modelo supranacional sobre el que se inició la construcción europea. La supranacionalidad se acerca al federalismo, sin llegar a él, y supera las formas más sencillas de cooperación intergubernamental, aunque mantiene resortes de soberanía propios del intergubernamentalismo. La supranacionalidad europea parece haber llegado a un límite por dos razones.

En primer lugar, en 1991 el Tratado de Maastricht amplió las acciones comunes con instrumentos de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC o Pilar II) y con instrumentos de Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CJI o Pilar III), pero lo hizo por la vía de la cooperación intergubernamental en lugar de proceder a una ampliación del ámbito de las acciones comunes mediante la comunitarización o supranacionalidad (Políticas de la

Comunidad Europea o Pilar I del Tratado de la Unión) (Oreja, 1997). Lamentablemente, la incapacidad de los Estados miembros para avanzar por la vía de la cooperación intergubernamental ha quedado de manifiesto tanto por la ausencia de políticas exteriores comunes (antipolítica común en la ex-Yugoslavia) como en la parálisis de la cooperación policial y judicial interna (carencias en materia de ciudadanía e inmigración). Sin embargo, el nuevo Tratado de Amsterdam, concluido en 1997 y en vigor desde el 1º de mayo de 1999, ha seguido este desarrollo asimétrico que hace posibles las políticas comunes por votación mayoritaria en algunos ámbitos, pero condiciona en otros el desarrollo de las acciones comunes a la existencia previa de unanimidad por parte de los Estados miembros. La supranacionalidad no ha salido fortalecida en los nuevos Tratados.

Y en segundo lugar, el modelo de la supranacionalidad europea parece agotado en la medida en que su máxima referencia, la Comisión Europea, se ha visto obligada a presentar su dimisión tras el voto de censura y posterior investigación sobre sus actividades administrativas impulsada por el Parlamento Europeo a principios de 1999. El triángulo institucional sobre el que se sustenta la adopción de decisiones en Europa parece llamado a modificar sus equilibrios a corto plazo (Oreja, 1997), aunque no parece que la nueva Comisión, presidida por el profesor Romano Prodi, cuente con la fortaleza necesaria para liderar esta tarea. El Consejo Europeo, representante legítimo de los intereses nacionales, no quiere presenciar más recortes de su soberanía, una vez que sus miembros han perdido el margen de acción en materia monetaria, lo cual simbólicamente y políticamente produce un gran desgaste en el funcionamiento tradicional de los poderes ejecutivos. El Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, desea ejercer las atribuciones que le corresponden, particularmente en materia legislativa, pero también en materia de control gubernamental y de control presupuestario, temas éstos en los cuales ha mostrado una actividad significativa durante los últimos años. Y finalmente la Comisión Europea emerge como la víctima propicia para permitir, a su costa, el crecimiento de las demás instituciones. Carece de legitimidad, por no haber sido elegida por los ciudadanos, y despierta pocas simpatías, quizá por inspirarse en el modelo del despotismo ilustrado y de la existencia de una tecnocracia predispuesta (por naturaleza) a buscar el bien común europeo.

Lo curioso es que se ha emprendido el ataque contra la institución supranacional por excelencia, la Comisión, sin tener perfilado un modelo alternativo. Y lo curioso también es que al menos otras dos instituciones comunitarias, el Tribunal de Justicia y el Banco Central Europeo, se inspiran en el mismo modelo, aunque son muy pocas las voces que se levantan contra la falta de democracia sobre la que se fundamentan sus acciones (Sánchez-Cuenca, 1997). Evidentemente, esta aparente falta de legitimidad no atañe ni a la eficacia comunitaria en materia jurídica o de unión monetaria, ni a los resultados globalmente obtenidos para el conjunto de la UE. Si bien sería deseable, des-

de el punto de vista político y social, avanzar hacia una reducción del denominado déficit democrático de la Unión.

Parece que la actual crisis institucional puede contribuir a ampliar la base de legitimidad de la UE, favoreciendo la conexión entre ciudadanía e instituciones comunitarias. Sin embargo, también puede hacer más frágil la construcción europea, puesto que tanto la génesis como la aprobación definitiva de las nuevas propuestas en materia de construcción europea dependerá en mayor medida de las disputas político-ideológicas transmitidas desde los representantes de los partidos presentes en el Parlamento Europeo, y también dependerán de forma más clara de la conexión que éstos tengan con sus homólogos, presentes en los gobiernos de los países miembros. La asimetría institucional, en este caso, está evolucionando hacia formas más convencionales de legitimidad, pero no está claro si más europeístas.

#### 8. SOCIEDAD E INSTITUCIONES

Como octavo rasgo caracterizador emerge el divorcio entre la sociedad europea y sus instituciones, lo cual puede provocar un mayor distanciamiento entre los pueblos de Europa y la propia idea integradora. Se trata, en esta ocasión, de un aspecto en el que confluyen consideraciones políticas y sociales, apreciables en el escaso entusiasmo que despierta la Unión Europea entre los ciudadanos. Pese a la información suministrada por los eurobarómetros, los referendos celebrados en Dinamarca y en Francia sobre el Tratado de Maastricht evidenciaron una fuerte división entre partidarios y detractores de la integración europea, entre eurooptimistas y euroescépticos, y quizá incluso, aunque no es lo mismo, entre integracionistas y nacionalistas.

Esa situación, que se repite con más o menos intensidad en todos los países miembros, puede considerarse como el reflejo del desigual interés que levantan los temas políticos entre los ciudadanos, ampliado en el caso europeo con las connotaciones propias del enfrentamiento entre sentimientos localistas y paneuropeos, nacionalistas e internacionalistas. Es sorprendente comprobar también como el discurso de los líderes europeos se apoya en ideas paneuropeas pero rara vez las toman como guía de acción superadora de los nacionalismos. Incluso, en no pocas ocasiones, Europa aparece como el origen de las medidas impopulares, mientras que se reservan los éxitos más notorios al buen hacer de la política doméstica. Faltan líderes capaces de hacer comprender la idea de la integración europea y capaces de desarrollar nuevas formas de compatibilidad entre los nacionalismos y el supranacionalismo de la Unión.

Por ello, la ausencia de sentimientos comunes en favor de la integración dificulta la formación de una sensación de sociedad compartida. O bien la historia europea no ha aportado elementos de identificación suficientes entre los distintos pueblos del Viejo Continente, o bien el proyecto político que se está perfilando no es capaz de atraer la ilusión común. Hacia atrás, en términos

retrospectivos, y hacia adelante, en términos prospectivos, se detecta la ausencia de una sociedad civil que respalde la idea integradora (Sánchez-Cuenca, 1997). Y este es un tema delicado, porque puede favorecer el cáncer social de Europa, el auge de los nacionalismos, que nunca han dejado de manifestarse de distinto modo en Bélgica, España, Reino Unido, Italia o Francia, si bien no han alcanzado dimensiones dramáticas.

Por ello, cabe plantearse hasta qué punto resulta posible seguir avanzando en la construcción europea sin un apoyo mayor por parte de los ciudadanos. Sabemos que la mecánica económica ha facilitado hasta ahora la integración, pero los problemas que plantea la organización interna de un espacio tan amplio y complejo como la Unión dificultan cada vez más la convergencia de puntos de vista y de resultados. Siempre existen dudas, pero el proyecto sigue avanzando. Las crisis se repiten, aunque de ellas se pueda salir con más fortaleza. Hay controversias de muy distinto alcance, pero no puede negarse un cierto grado de éxito en comparación con las enormes ambiciones del proceso europeo de integración. Sin embargo, los europeos empiezan a intuir que lo hasta ahora conseguido no ofrece un margen suficiente para la satisfacción ni en términos introspectivos ni en lo concerniente a la proyección exterior.

## 9. LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UE

Finalmente, como noveno rasgo caracterizador, debe aludirse al papel de las políticas exteriores de la UE, a su influencia sobre la economía y las relaciones internacionales, a su imbricación en los fenómenos de globalización. Esta es, nuevamente, una esfera en la que el impacto de la integración europea resulta muy desigual. Existe una importante asimetría entre la gestión común de la política comercial y, a partir de ahora, de buena parte de la política macroeconómica de la Unión, y la gestión nada común de otras facetas de las políticas exteriores europeas. En materia de política internacional, de ayuda al desarrollo o de presencia en los grandes foros internacionales, la Unión Europea no ofrece todavía una imagen de bloque. No ha conseguido hablar con una sola voz o defenderse y actuar de modo uniforme, pese a los planteamientos previstos.

Ni siquiera la política comercial europea presenta resultados plenamente satisfactorios. Europa es la primera potencia comercial del mundo pero carece de instrumentos de política exterior sobre los que apoyar esa supremacía parcial. Quizá la utilización del euro como divisa internacional pueda representar una ayuda en el futuro, pero hasta ahora el papel de la Unión en los foros internacionales, incluidos los estrictamente comerciales, no se corresponde con la importancia económica del conjunto de Estados Miembros. La nueva Política Exterior y de Seguridad Común establecida en el Tratado de la Unión ha nacido con vocación intergubernamental y ello dificulta el logro de posiciones y acciones comunes. Además, los Estados Miembros no parecen dispuestos a

ceder a Bruselas algunos de los medios de actuación que históricamente han tenido en materia de políticas exteriores, y que en algunos casos forman parte de su idea de nación y de su historia como potencias coloniales.

En esa situación resulta difícil abordar los problemas geoestratégicos que emergen en una Europa cada vez más abierta a la globalidad. Resulta incluso complicado aumentar la coherencia de las propias políticas exteriores de los países europeos, que a menudo actúan sin aparente conexión en materia de ayuda al desarrollo, o pretenden hacer prevalecer criterios históricos (escasamente compatibles entre sí) en materia de acuerdos internacionales de comercio preferencial. Los países de América Latina, por ejemplo, han ocupado un lugar marginal en las políticas exteriores de la Unión, si bien en los últimos años la situación parece corregirse como consecuencia de la reducción de los márgenes preferenciales sobre los que se basaban las políticas exteriores de la UE, así como de las iniciativas emprendidas desde uno y otro lado del Atlántico. No obstante, el nuevo paradigma de la globalidad invita a una revisión más profunda (que la hasta ahora realizada) de las estrategias, objetivos y medios de acción europeos en el ámbito internacional.

El nuevo TUE, el Tratado de Amsterdam, ha incluido entre sus artículos un Título destinado a la cooperación reforzada, que puede aplicarse a diversos ámbitos, entre ellos la PESC (pese a lo atípico que resultaría operar con procedimientos de flexibilidad en materia de relaciones exteriores). En virtud de esta nueva forma de cooperación más estrecha, algunos Estados miembros podrán avanzar más rápido en determinadas esferas integradoras, sin que el resto de países pueda obstaculizar esas iniciativas. Se trata de un mecanismo que encierra el peligro de forzar divisiones internas, aunque también puede facilitar la administración de determinadas tareas que son percibidas de modo distinto en sociedades cuyas diferencias estructurales resultan a menudo demasiado amplias. Es más, la cooperación reforzada, geometría variable o Europa a varias velocidades, ya se ha aplicado de algún modo en el nacimiento del euro por parte de sólo once países, aunque en este caso la decisión se ha recubierto de criterios propios: los criterios de convergencia nominal. Los problemas derivados del mantenimiento de distintas velocidades en materia de integración europea serán aún más visibles cuando se inicie el proceso de ampliación hacia Europa del Este. El área hasta ahora preferencial de la política exterior europea pasará a formar parte de los problemas internos de gestión de la Unión. Se trata de un reto histórico para el futuro de Europa, de un reto que obligará a replantearse aspectos esenciales de la Unión, como el presupuesto, la representación institucional, la cohesión, el apoyo a la agricultura, la inmigración o, sin ánimo de exhaustividad, la política exterior.

Pero la lista de países vecinos capaces de provocar notables desequilibrios geopolíticos es considerable. Y la política europea de cooperación al desarrollo es cuestionada cada vez con mayor intensidad (Martínez, 1995), por su escaso diseño y gestión común, por su ausencia de resultados reseñables, pero también por basarse en la aplicación de medidas asimétricas o de carácter

preferencial en favor de determinados países en desarrollo, lo cual supone el mantenimiento de prácticas discriminatorias contra otras naciones. En Europa del Este, en los maltrechos Balcanes, en el Mediterráneo, en el mundo Árabe, la Unión tiene que arbitrar respuestas propias, cuyos resultados condicionarán significativamente el éxito de la propia integración europea. Por supuesto, Europa también debe encontrar instrumentos de participación en las relaciones internacionales acordes con el papel protagonista que desea ejercer en un mundo crecientemente transnacionalizado, aunque carente aún de mecanismos de regulación adaptados a la globalización (Bhagwati, 1998; Soros, 1999; Nieto Alba, 1999).

Cabe plantearse numerosos interrogantes sobre las dificultades que encierra la mera expansión del mercado como mecanismo regulador, tanto en el interior de los espacios de integración como desde la perspectiva de las relaciones Norte-Sur (Berzosa, 1999). No es razonable pensar que el mero funcionamiento de los mercados garantice un nivel de cohesión suficiente entre los Estados Miembros y sus regiones, pero tampoco resulta fácil encontrar elementos de cohesión (como la religión lo fue en épocas pretéritas) capaces de sustituir al mercado como fundamento de la unidad europea (Rubio Llorente, 1999). Pero estas son cuestiones que merecen ser tratadas con más amplitud y profundidad que la inicialmente establecida en estas páginas de aproximación a la Unión Europea.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BECK, U. (1998), "¿Qué es la globalización?", Madrid: Paidós (1999).
- BHAGWATI, J. (1998), "The Capital Myth", en 'Foreign Affairs', mayo-junio (p. 7-12).
- BERZOSA, C. (1999), "Globalización y nuevas arquitecturas políticas", en García Selgas, F. y Monleón, J.B. (1999): "Retos de la Postmodernidad", Madrid: Trotta (p. 293-301).
- BILBAO, J. y OLASKOAGA, J. (1999), "El análisis comparado de los sistemas nacionales de protección social en la UE como contexto para el estudio del bienestar en la Comunidad Autónoma Vasca" (Universidad del País Vasco), ponencia pendiente de publicación (1ª Reunión de Economía Mundial celebrada en la Universidad de Huelva el 27-28/V/99).
- DE GRAUWE, P. (1994): "The Economic of Monetary Integration", G. Bretaña: Oxford U.P. (versión española en Ed. Celeste).
- EUROPEAN MOVEMENT (1998): "Working Together to Build Europe of the 21st Century", Report, The Hague: 8-9-10 May 1998 (50th anniversary of the first Congress of Europe).
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, A. (1997): "Manual de Economía y Política de la UE", Madrid: Trotta.
- GARCÍA, J.M. y GAYO, D. (1996), "Regionalismo o globalidad en el comercio internacional", en "Información Comercial Española", Boletín 2496, 1-14 abril (p. 23-32).
- LÁZARO, L. (1999), "La Unión Europea, entre la cohesión y la desintegración", en "Política Exterior", nº 68, marzo-abril 1999 (p. 81-95)

- LÓPEZ LÓPEZ, M.T. (1997), "Las políticas de protección social en los Estados de la Unión Europea", en Nieto Solís, J.A. (1997), "La economía española ante la Unión Monetaria Europea", Madrid: Síntesis (p. 283-300).
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (1995): "Visión global de la cooperación para el desarrollo", Madrid: Icaria-CIP.
- MOLINA, M. (1998), "La globalización económica a debate", Documento de Trabajo n.º 6 del ICEI, Universidad Complutense de Madrid (28 p.)
- MOLLE, W. (1990): "The Economics of European Intergration. Theory, Practice, Policy", G. Bretaña: Dartmouth.
- NIETO DE ALBA, U. (1999): "Gestión Económica y Globalización", Documento de Trabajo n.º 15 del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, UCM, Madrid.
- NIETO SOLÍS, J.A. (1995): "Fundamentos y políticas de la Unión Europea", Madrid: Siglo XXI.
- NIETO SOLÍS, J.A. (1997), "Las regiones españolas y la cohesión interna de la UE", en Nieto: "La economía española ante la Unión Monetaria Europea", Madrid: Ed. Síntesis.
- NIETO SOLÍS, J.A. (1999), "Perspectivas presupuestarias y debate sobre la financiación de la Unión Europea", en "Economistas", n.º 80 extra: España 1998-Un balance, marzo-abril 1999.
- OREJA, M. (1998): "El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios", Madrid: McGraw-Hill.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): "Efficacité, stabilité, équité", París: Economica (traducción al español en Alianza Ed.)
- PELKMANS, J. (1997): "European Integration. Methods and Economic Analysis", N.York: Longman.
- ROJO, A. (1996): "El modelo federalista de la Integración Europea: la Europa de los Estados y de las Regiones", Madrid: Dykinson.
- RUBIO LLORENTE, F. (1999), "El futuro político de Europa", en "Claves de Razón Práctica", n.º 89 (p. 2-9) y 90 (p. 28-37)
- SAMPEDRO SAEZ, J.L. (1991), "Desde la frontera", Madrid: Real Academia Española (discurso leído el 2-6-91).
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (1997), "El déficit democrático de Europa", en "Claves de Razón Práctica", n.º 78 (p. 38-47)
- SCHAUB, A. (1999), "Globalización y política de competencia", en "Información Comercial Española", n.º 775, enero 1999 (p. 19-25)
- SOROS, G. y MADRICK, J. (1999), "La crisis financiera mundial", en "Política Exterior", n.º 68, marzo-abril 1999 (p. 31-49)
- TOSCANO, R. (1998), "Interrogantes éticos sobre la globalización", en "Claves de Razón Práctica", n.º 86 (p.43-48)
- UNIÓN EUROPEA (1999), "Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999", SN 100/99 (Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE).