



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"**

**" LA REFORMA INSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA
DEL TRATADO DE NIZA HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DE
LA IDEA DE UNA EUROPA FEDERAL"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
MARIO HERNANDEZ TINOCO**

ASESOR: LIC. RAFAEL FLORES BAÑUELOS



SEPTIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicado a mi abuelo

Mario Tinoco Torres

In Memoriam

A la generosa institución que me dio la oportunidad de
convertirme en un mejor ser humano.

A sus académicos que con su valiosa labor contribuyeron a
tan digna tarea.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.....	9
APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	9
1.1. TEORÍAS SISTÉMICAS E INTEGRACIÓN.....	10
1.2. LA TEORÍA SISTÉMICA Y DE REGÍMENES INTERNACIONALES COMO MÉTODO.....	11
1.2.1. <i>La aplicación a las relaciones internacionales.....</i>	<i>12</i>
1.3. EL INSTITUCIONALISMO NEO-LIBERAL.....	13
1.3.1. <i>La escuela de la interdependencia compleja.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>El neo institucionalismo.....</i>	<i>16</i>
1.4.- EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DE LA COOPERACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO EUROPEO.....	18
1.4.1. <i>La gobernanca en su nivel europeo.....</i>	<i>19</i>
1.4.2. <i>El funcionalismo.....</i>	<i>20</i>
1.4.3. <i>El neo-funcionalismo.....</i>	<i>22</i>
1.4.4. <i>El federalismo.....</i>	<i>23</i>
1.4.5. <i>El intergubernamentalismo.....</i>	<i>24</i>
CAPÍTULO II.....	27
LA EUROPA UNIDA POR MEDIO DE INSTITUCIONES COMUNES.....	27
2.1.- GÉNESIS DEL PROYECTO DE FEDERACIÓN PARA EL CONTINENTE EUROPEO.....	27
2.2.- EL PAISAJE INSTITUCIONAL EUROPEO A TRAVÉS DE LA HISTORIA.....	31
2.2.1.- <i>El carácter euro-atlántico de las primeras instituciones europeas.....</i>	<i>31</i>
2.2.2.- <i>El Consejo de Europa.....</i>	<i>35</i>
2.2.3.- <i>La primera etapa de la construcción comunitaria: La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y el surgimiento del método Monnet.....</i>	<i>36</i>
2.2.3.1.- <i>El sistema institucional de la CECA: Precursor del actual triángulo institucional de la Unión Europea.....</i>	<i>38</i>
2.2.4.- <i>La Comunidad Europea de Defensa o la preeminencia del funcionalismo como método.....</i>	<i>39</i>
2.2.5.- <i>El paisaje institucional comunitario a partir de los Tratados de Roma.....</i>	<i>40</i>
2.2.6.- <i>El difícil camino hacia el Tratado de Maastricht.....</i>	<i>43</i>
2.3.- EL PROYECTO POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DEL TRATADO DE MAASTRICHT.....	48
2.3.1.- <i>Los tres pilares: característica esencial del avance institucional.....</i>	<i>49</i>
2.3.2.- <i>El carácter federal de la Unión.....</i>	<i>50</i>
2.3.3.- <i>El reforzamiento del método intergubernamental.....</i>	<i>51</i>
2.3.4.- <i>La coexistencia de legitimidades.....</i>	<i>51</i>
2.4.- DE MAASTRICHT A NIZA.....	53

CAPÍTULO III.	56
LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA.	56
3.1.- LA COMISIÓN.	58
3.1.1.- <i>El funcionamiento de la Comisión.</i>	61
3.1.2.- <i>La Comisión: génesis de un gobierno europeo.</i>	62
3.2.- EL CONSEJO EUROPEO: CUMBRE DEL MARCO INSTITUCIONAL.	63
3.2.1.- <i>Las funciones del Consejo Europeo: Debilitamiento de la Comisión.</i>	65
3.3.- EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.	66
3.3.1.- <i>Las deliberaciones del Consejo.</i>	68
3.3.2.- <i>Unanimidad, mayoría calificada, consenso.</i>	69
3.4.- EL PARLAMENTO EUROPEO.	73
3.4.1.- <i>Una legitimidad en evolución.</i>	74
3.4.2.- <i>Los poderes del Parlamento: Racionalización parcial.</i>	77
3.5.- LA CORTE DE JUSTICIA.	78
3.5.1.- <i>La Corte de justicia y la interpretación teleológica: Motor de un federalismo europeo.</i>	80
3.5.2.- <i>Balance final de la Corte de Justicia como catalizador de la integración.</i>	82
3.6.- SÍNTESIS GLOBAL DEL PAISAJE INSTITUCIONAL EUROPEO.	83
3.6.1.- <i>La cuestión de la inevitable reforma institucional para la subsistencia del proyecto de Unión Europea.</i>	85
CAPÍTULO IV.	88
EL TRATADO DE NIZA EN EL PROCESO HACIA EL MODELO FEDERAL.	88
4.1.- LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA LOS “RELIQUATS” DE AMSTERDAM.	90
4.1.1.- <i>El problema de la representatividad y la eficacia en la Comisión Europea.</i> ...	90
4.1.1.1.- <i>La nacionalización de una institución eminentemente supranacional.</i>	92
4.1.1.2.- <i>El reforzamiento de la autoridad del Presidente.</i>	94
4.1.2.- <i>El equilibrio entre los Estados miembros en el Consejo de Ministros.</i>	97
4.1.2.1.- <i>La nueva ponderación de los votos en el Consejo.</i>	98
4.1.2.2.- <i>La mayoría calificada sometida a nuevas condiciones.</i>	101
4.1.3.- <i>La extensión del voto por mayoría calificada.</i>	104
4.1.3.1.- <i>El alcance limitado de la extensión del voto por mayoría calificada.</i>	105
4.1.3.2.- <i>Ámbitos que permanecen subordinados a la unanimidad a falta de un acuerdo.</i>	108
4.2.- OTRAS CUESTIONES LIGADAS A LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UNIÓN PRESENTES EN EL TRATADO DE NIZA.	110
4.2.1.- <i>La reforma del Parlamento Europeo.</i>	110
4.2.2.- <i>Aportes del Tratado de Niza que van más allá del orden institucional.</i>	115
4.3.- LA NEGOCIACIÓN DIPLOMÁTICA O EL TRIUNFO DE LOS INTERESES NACIONALES: LA VIABILIDAD DE LAS CIG COMO MÉTODO FUNDAMENTAL PARA LA TOMA DE DECISIONES EN UNA EUROPA AMPLIADA.	121
4.3.1.- <i>Balance general y perspectivas para el Consejo Europeo.</i>	124
4.4.- LA CUESTIÓN DE LA VÍA FEDERAL EN EL TRATADO DE NIZA.	125

CAPÍTULO V.	129
EL FUTURO DE LA OPCIÓN FEDERAL A PARTIR DEL TRATADO DE NIZA.	129
5.1.- PERSPECTIVAS PARA UNA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DE UNA EUROPA AMPLIADA.	131
5.1.1.- <i>La necesidad de una Comisión restringida.</i>	132
5.1.2.- <i>El sistema de votación en el Consejo de Ministros: la doble mayoría simple resulta en una solución al problema de la toma de decisiones.</i>	133
5.1.3.- <i>El campo de aplicación de la mayoría calificada.</i>	135
5.1.4.- <i>La reforma del Consejo de la Unión.</i>	136
5.1.5.- <i>El problema de la Presidencia del Consejo y la Presidencia de la Unión Europea.</i>	138
5.2.- LA NECESIDAD DE UNA RENOVACIÓN DEL MÉTODO COMUNITARIO: EL AGOTAMIENTO DEL FUNCIONALISMO FUNDADOR.	140
5.2.1.- <i>La importancia del nivel jurídico en el método comunitario.</i>	143
5.2.2.- <i>La necesidad de la inclusión de un nivel de reflexión de carácter político en el método comunitario.</i>	144
5.3.- DE LAS COOPERACIONES REFORZADAS A LA FORMACIÓN DE UN “NÚCLEO DURO” O “CENTRO DE GRAVEDAD”: ETAPA INDISPENSABLE DE LA DEFINICIÓN DE UN PROYECTO POLÍTICO PARA LA UNIÓN EUROPEA.	146
5.3.1.- <i>Una “vanguardia” europea: Alternativa factible al problema de las cooperaciones reforzadas.</i>	147
5.3.2.- <i>La cooperación franco-alemana como base de la construcción de un “núcleo duro”.</i>	149
5.3.3.- <i>La síntesis de las diferentes aproximaciones de las cooperaciones reforzadas.</i>	150
5.4.- EL MODELO A SEGUIR PARA LA EUROPA DEL SIGLO XXI.....	152
5.4.1.- <i>La necesaria clarificación de los conceptos de federación y confederación.</i> 154	
5.4.2.- <i>La aplicación de las nociones de federación y confederación, al estado actual de la construcción europea.</i>	156
5.4.3.- <i>Una visión renovada de la federación: alternativa viable para la Europa del siglo XXI.</i>	158
CONCLUSIÓN	161
BIBLIOGRAFÍA.	168

INTRODUCCIÓN.

Desde sus inicios, la construcción europea ha sido un fenómeno que ha llamado la atención de numerosos observadores de las relaciones internacionales. Esto se debe, tanto a la naturaleza inédita y original de sus estructuras, como a su evolución hacia un nuevo modelo de integración; lo cual ha puesto en duda el papel central que ha jugado la definición clásica del Estado nación como actor principal en el ámbito internacional.

A partir de la caída del Muro de Berlín y de la desaparición de la URSS, con la consecuente independencia de los países de Europa Central y Oriental, que formaban parte de su esfera de influencia; se vinieron abajo los paradigmas establecidos en cuanto al orden internacional basado en la bipolaridad y se abrieron perspectivas muy ambiciosas para el desarrollo de la construcción europea. En este sentido, se dio la integración de 10 nuevos países (provenientes del otro lado de la cortina de hierro), como miembros de la actual Unión Europea.

Desde esta óptica, la reunificación del continente europeo fue recibida de forma positiva por parte de académicos, analistas y hombres de Estado, como una empresa que consiste en transponer el método comunitario, a los países del antiguo bloque socialista (al incluirlos en el proyecto de Unión Europea), el cual permitió a la parte Occidental del continente, acceder a un periodo posmoderno de paz y desarrollo, en una parte del mundo que se había caracterizado por la continuidad de un estado de conflicto que se adaptaba a los análisis clásicos de la teoría realista del equilibrio de poderes. Así, la ampliación de la Unión fue considerada como una necesidad, pero también como una obligación.

Sin embargo (y es aquí donde encuentra sus orígenes la problemática de nuestra investigación), al dar prioridad absoluta a la ampliación de la construcción europea, se pasó por alto el aspecto de la profundización del proyecto. El presente

estudio plantea la necesidad (imperiosa e impostergable), de la existencia de un equilibrio entre ampliación y profundización para el avance del proyecto de Unión Europea. A lo largo de éste, veremos que la profundización adquiere su debida importancia a partir de la estructura institucional, hasta llegar a la definición de un proyecto claro y preciso de naturaleza política, el cual se hace aún más necesario a partir de la reciente integración a la Unión de nuevos miembros.

El problema de las ampliaciones no es nuevo en realidad; pero si tomamos en cuenta tanto el desarrollo institucional comunitario, como la magnitud nunca antes vista de la reciente ampliación; podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que ésta última ha adquirido una dimensión radicalmente diferente a lo que la Comunidad/Unión Europea había conocido hasta entonces, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La ampliación y sus consecuencias, y el mantenimiento de un nivel adecuado entre ampliación y profundización; son algunos de los problemas que van a exigir que la Unión, en un futuro próximo, retome la cuestión de la reforma institucional, hasta ahora dejada de lado.

Ahora bien, para evitar que la Unión de veinticinco miembros se diluya en la diversidad, convirtiéndose así en una simple asociación de Estados (incapaz de tener, como lo proponía el general De Gaulle, una verdadera personalidad política, con poder de decisión real en los asuntos internacionales), es indispensable cumplir con dos requisitos en el ámbito institucional: *eficacia y legitimidad*. Por lo tanto, la integración de nuevos miembros a la Unión, conlleva ineluctablemente a la reforma de sus instituciones; sin embargo, el carácter de dicha reforma, no deberá reducirse, de manera alguna, a la mera adaptación geométrica a partir del número de países.

Desde 1995, con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia, el funcionamiento de las instituciones concebidas en una Europa de doce miembros, se vio seriamente afectado; por lo que, ante la perspectiva de una ampliación a los países de Europa Central y Oriental, los artífices de la Unión se vieron obligados, en primer lugar, a

reconocer la insuficiencia de las reformas institucionales menores introducidas por el Tratado de Maastricht; y en segundo lugar, a convocar a una nueva Conferencia intergubernamental a partir de 1996. Ésta última tuvo como objetivo llevar a buen término una reforma cualitativa de dichas instituciones, particularmente en lo que se refiere a los procesos de toma de decisiones al interior de la Unión. La Cumbre de Amsterdam de junio de 1997, logró sin lugar a dudas, resultados significativos; sin embargo, en materia institucional (razón de ser de la Cumbre), las reformas esenciales fueron postergadas.

Por su parte, la Cumbre de Niza del 2000, procedió a la adaptación de las instituciones para una Europa de hasta veintisiete miembros; inscribiendo en su agenda tres puntos fundamentales de naturaleza compleja: la reforma de la composición de la Comisión, la extensión del voto por mayoría calificada y la ponderación de los votos en el seno del Consejo (mismos que se han dado en llamar "reliquats d'Amsterdam"). A partir de este momento, es posible apreciar en toda su magnitud, la enorme importancia que reviste este tratado; puesto que sentó las bases para el funcionamiento de la actual Unión Europea, conformada por veinticinco miembros. Al margen de algunas modificaciones secundarias, llevadas a cabo por medio del Tratado de Adhesión (Atenas, 2003); sus principales disposiciones se aplican ya a partir de del 1° de mayo del 2004, fecha de ingreso oficial de los nuevos miembros de la Unión. De esta manera se justifica ampliamente la importancia concedida en nuestra investigación al análisis de los resultados de orden institucional, plasmados en el Tratado de Niza. Por ello, uno de los objetivos de nuestra investigación, es el análisis a fondo de las principales disposiciones del Tratado de Niza que afectan a las instituciones políticas; y de esta manera, evaluar sus resultados y presentar lineamientos generales en cuanto al estado estructural de la Unión en la actualidad.

Habiendo planteado el problema que nos ocupa, la presente investigación se propone demostrar que la definición clara y precisa de un modelo de *federación europea*, con estructuras originales y basadas en la particularidad de los pilares

actuales de la Unión Europea, es la opción más adecuada para resolver el problema del equilibrio ampliación-profundización que dejó pendiente el Tratado de Niza; y de esta manera evitar que la construcción europea se vea fragmentada por divisiones internas, causadas por la heterogeneidad de las realidades nacionales de cada miembro, dando como resultado una incapacidad de acción en el ámbito internacional. Para ello, proporcionaremos los argumentos que den validez a los siguientes postulados:

- La Unión Europea es un actor internacional imposible de clasificar de acuerdo a los estándares clásicos de una federación o de una confederación; ya que posee características de ambas en grados variables (dependiendo de los sectores de los que se trate). Sin embargo, podemos afirmar que a partir del Tratado de Maastricht, la Unión cuenta con la estructura propia de una federación.

- El debate institucional va más allá del ámbito puramente técnico, por ello, la instauración de un gobierno supranacional de naturaleza federal, es el único medio posible para poner en práctica políticas que trasciendan a los Estados, para permitir el surgimiento de un interés general europeo y para resolver el problema de las soberanías nacionales y la repartición de poderes.

- El método comunitario basado en el funcionalismo de sus fundadores, al cual no se le puede reprochar, de manera alguna, la falta de eficacia (puesto que los resultados han sido evidentes en cuanto a la integración del continente); está en su fase de agotamiento, debido a la falta de un proyecto político claro, cuya finalidad sería hacer frente a los riesgos que conlleva una Unión de veinticinco o más miembros, por lo que una renovación de dicho método es del todo urgente.

- Actualmente, existe una renacionalización de los procesos fundamentales de toma de decisiones, los cuales conciernen directamente a las orientaciones generales para la evolución del proyecto de Unión Europea.

- El análisis del Tratado de Niza nos permitirá demostrar los cuatro puntos anteriores, puesto que es en éste donde se reflejan las principales contradicciones actuales de la construcción europea.

- Finalmente, la formación de un *núcleo duro*, de países dispuestos a avanzar en la profundización de la construcción europea (como en sus inicios), es el método

más adecuado para cristalizar el proyecto de federación europea. Una perspectiva histórica nos será indispensable para poder afirmar que un eventual éxito lograría formar un centro de gravedad, el cual atraería cada vez más miembros alrededor de un método comunitario renovado.

La presente investigación, basada en la integración europea (y teniendo en cuenta que la Unión Europea es una construcción sin precedente alguno en la historia de la sociedad internacional), se apoyará en teorías multidisciplinarias de las relaciones internacionales, que puedan abordar la diversidad de este vasto conjunto. Por ello, frente a la variedad de teorías que hemos elegido (Capítulo I), la actitud más pertinente es considerar que todas ellas son útiles para la comprensión de nuestro objeto de estudio, y que deben ser utilizadas dentro de una perspectiva de complementariedad.

Dada la naturaleza de este tipo de estudio sobre las instituciones políticas, se abordará a partir de dos perspectivas de la integración: en tanto que estado, y como un proceso. La primera (integración en tanto que estado), con el propósito de describir con precisión lo que es el estado de integración, sus características principales y sus diversas formas. Pero sobre todo, buscaremos entenderla partiendo de su contexto histórico (Capítulo II), sin el cual, nuestra investigación perdería todo su sentido. De esta manera, es posible y deseable, pensar y establecer el punto de partida para una federación europea, tomando en cuenta tanto las instituciones como el método a seguir. En cuanto a la segunda (integración como proceso), es necesario investigar las relaciones causales, así como las variables que caracterizan el comienzo y desarrollo del proceso de reforma de las instituciones (Capítulo III y IV), para lograr, eventualmente, hacer un balance del camino recorrido; y estar preparados, finalmente, para desarrollar escenarios posibles y prospectivas coherentes (Capítulo V), los cuales serán presentados por etapas.

CAPÍTULO I.

Aproximaciones teóricas sobre la construcción europea

“Quand vous avez introduit un ferment de nouveauté dans un système statique, nul ne sait où s’arrêtera le mouvement”

Jean Monnet

Desde sus inicios, la construcción europea ha captado la atención de los teóricos de las relaciones internacionales,¹ debido a su naturaleza compleja y original. Esto ha dado lugar a la publicación de una gran gama de investigaciones acerca del tema, de las que nos podemos servir para tener una mejor comprensión en cuanto al fenómeno estudiado antes de llegar al problema específico del presente trabajo: la viabilidad del Tratado de Niza para la emergencia de un proyecto político coherente en el marco de una Europa ampliada a 27 miembros y con un espacio territorial hasta la fecha indefinido.

Comenzaremos por afirmar que la dinámica de la construcción europea no se puede clasificar dentro de los estándares clásicos de las teorías de las relaciones internacionales. Esto por dos motivos: en primera, ésta no se inscribe en la lógica realista clásica, enfocada en el *principio del equilibrio* (entre los Estados o las potencias); en segunda, esta construcción no tiene el objetivo explícito de superar el nivel estatal de los miembros implicados para llegar a formar un conjunto homogéneo.²

¹ En particular la de los norteamericanos.

² En ausencia de la definición de un proyecto global así como de las fronteras definitivas de las Comunidades.

Debido a esto, nos resulta necesario definir los marcos de análisis en los cuales se inscribirá nuestra investigación. Por lo tanto, si tomamos como base el postulado de que la integración europea es una construcción permanente,³ irreversible y hasta ahora, sin un objetivo último o finalidad claros, tendremos que recurrir de forma ineludible a la presentación de las teorías de las relaciones internacionales que resulten más adecuadas a la finalidad de nuestra investigación. Tanto éstas, como el estudio mismo del ámbito internacional, tienen como característica principal, el ser multidisciplinarias, ya que retoman conceptos y análisis de distintos campos del conocimiento.

Al servirnos de ellas como marco de análisis de la construcción europea, se expondrán de forma progresiva y con una continuidad que nos permita llegar a la demostración positiva de nuestra hipótesis fundamental.

1.1. Teorías sistémicas e integración.

La aproximación sistémica aplicada a las relaciones internacionales corresponde a un deseo de superar los métodos empírico-descriptivos de la historia diplomática que había retomado el realismo a finales de los años 80 (con el derrumbamiento del bipolarismo), luego de un período de escepticismo generalizado debido a los avances de la construcción europea. Dicho deseo encontró justificación en el argumento de la ineficacia del procedimiento histórico para explicar fenómenos recientes.

Sin embargo, la razón esencial para superar los métodos históricos, fue el desarrollo progresivo de los métodos en las ciencias sociales que permitían amplificar las relaciones existentes entre disciplinas diferentes con el propósito de definir un marco interpretativo que permitiera organizar una actualidad pletórica, jerarquizar la información y trazar grandes líneas de evolución.

³ Basada fundamentalmente en el ámbito del derecho y la economía.

En un primer tiempo, el sistemismo contribuyó a hacer más autónoma la disciplina de las relaciones internacionales en relación con sus orígenes jurídicos e históricos, por medio de la descripción de las obligaciones que cada configuración conllevaba en cuanto al comportamiento de los actores (independientemente de las variables internas).

En un segundo tiempo, la teoría sistémica ofreció esquemas de representación del mundo que permitieron simplificar la complejidad de los fenómenos y tener en cuenta el movimiento permanente que afectaba la estabilidad en el orden internacional. Esto se logró a partir de la integración de las interacciones existentes entre las unidades, método novedoso y que demostró su utilidad en el estudio de la construcción de las comunidades europeas, entendida ésta como necesidad.

1.2. La teoría sistémica y de regímenes internacionales como método.

A pesar de que la teoría de los sistemas fue criticada por su “anti-historicismo radical”⁴ (preocupación, a veces extrema, de neutralidad y objetividad que se contentaba con describir interacciones en las cuales la automaticidad evitaba el tener que tomar algún partido), considerada como un simple instrumento, la noción de sistema ofrece un marco de interrelación suficientemente operacional para tratar de organizar las obligaciones que pesan sobre los actores de la vida internacional. Lo cual, permite, y que es necesario enfatizar, definir los márgenes de maniobra respectivos sobrepasando los límites puramente ideológicos de la historia inmediata.⁵

⁴ Arendt, Anna. *La crise de la culture*, Gallimard, Paris, 1972, p. 221.

⁵ Recordemos que en sus primeras etapas, la construcción europea se definió por medio de una contraposición en cuanto a los métodos e ideologías dominantes basados en el bipolarismo, puesto que la necesidad *inmediata e imperiosa* era la defensa y reconstrucción del continente dentro de un sistema inestable y potencialmente explosivo.

Y sin embargo, la noción de sistema no es novedad. La sociología, en sus inicios, elaboró vastas construcciones que trataban de organizar la diversidad social y humana. En su obra "Del espíritu de las leyes", Montesquieu dejaba ver este deseo de sobrepasar los simples hechos para encontrar los principios que los regían. En Augusto Comte, podemos observar que trataba de elaborar una síntesis que tuviese como objetivo la coordinación racional de la serie fundamental de los diversos acontecimientos de acuerdo a un diseño único. Durkheim ratificó más tarde la prioridad del todo sobre las partes (encontramos aquí un buen paralelo con el método comunitario), lo cual culminó con el estructuralismo.

Ahora bien, hemos mencionado ya que para llevar a buen término nuestra investigación sobre la construcción europea, tendríamos que utilizar enfoques y teorías multidisciplinarias. De esta manera, y debido a la naturaleza del presente estudio (el cual se basa en una buena parte en la relación entre el funcionamiento institucional de la Unión Europea y las políticas comunes), es importante considerar el concepto de regímenes internacionales desde la perspectiva de John Ruggie: "un conjunto de expectativas mutuas, reglas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros, que han sido aceptados por un grupo de Estados".⁶ En consecuencia, los regímenes internacionales se han definido como "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática determinada".⁷

1.2.1. La aplicación a las relaciones internacionales.

A pesar de las críticas que en su momento se hicieron al modelo sistémico, éste influyó de una manera permanente el campo de las relaciones internacionales en la medida en que permitía renovar una aproximación esencialmente fundada en

⁶ Cita tomada de Dougherty James y Robert L. Pfaltzgraff. Teorías en pugna de las relaciones internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 180.

⁷ *Ibidem*.

el empirismo (realismo). Morton Kaplan fue uno de los primeros en aplicar este tipo de visión a las relaciones internacionales. Su obra *System and process in international politics*⁸ constituyó una etapa clave y se presentó como una tipología de seis regímenes internacionales establecido en función de dos variables: el modo de regulación (*power configuration*) y el número de actores. Este método se presentaba entonces como un puente entre la sociología y la historia.

A partir de los estudios de Morton Kaplan, se realizaron trabajos notables de modelizaciones en diversas índoles de la vida internacional;⁹ sin embargo, y es aquí donde entramos en nuestro objeto de interés, la integración europea dio lugar a una multitud de ensayos que utilizaban los modelos de comunicación para tratar de comprender la extraordinaria velocidad de la difusión de las normas comunitarias.

1.3. El Institucionalismo neo-liberal.

A comienzos de los años 70, Robert Keohane y Joseph S. Nye¹⁰ se interesaron en los mecanismos de la interdependencia que, a su entender, constituían la transformación más notoria de la vida internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. De aquí surgió una *escuela de reflexión* que llamaron *de la interdependencia compleja*. La relevancia de los "regímenes" internacionales, que permitían describir a las redes ya fueran éstas institucionalizadas o no, y mediante las cuales se difundían nuevas formas de comportamiento (agregando a esto las investigaciones llevadas a cabo por Keohane en los años ochenta sobre las instituciones internacionales), amplían el presente programa de investigación,

⁸ Kaplan, Morton. *System and process in international politics*, John Wiley and sons, Nueva York, 1957.

⁹ Entre otras podemos citar a Lewis F. Richardson con su obra *Arms and insecurity* o a James N. Rosenau: *Linkage politics*.

¹⁰ Quienes realizaron una obra particularmente importante sobre la evolución de las relaciones internacionales: Keohane, Robert y Joseph S. Nye. *Transnational relations and world politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1972.

convirtiéndolo en una verdadera rama de la disciplina de las relaciones internacionales.

Esta teoría intentaba demostrar que la anarquía de las relaciones internacionales no era únicamente causada por la amenaza permanente del recurso de la fuerza (como lo pretendía el neorrealismo de Kenneth Waltz), proponía también integrar las variables internas en el posicionamiento de las unidades políticas en una relación recíproca. Este institucionalismo neoliberal no se presentaba, sin embargo, como una crítica radical del realismo, sino más bien como un perfeccionamiento del análisis estado-centrado el cual toma en cuenta las necesidades y capacidades de acción de la sociedad civil.

1.3.1. La escuela de la interdependencia compleja.

En su obra publicada en 1972, Keohane y Nye analizaron las consecuencias del contacto permanente, no solamente entre naciones, sino también entre economías y sociedades, debido a los cambios en el ambiente internacional a favor de la definición del espacio observable después de la Segunda Guerra Mundial. Estas interacciones múltiples se dividieron en cuatro órdenes: la información, el comercio de objetos físicos, los flujos financieros y la libre circulación de los hombres y de las ideas. La multiplicación de estas corrientes de intercambio, en las cuales la repartición de los poderes no depende exclusivamente de lo político, implica que el interés nacional ya no se puede expresar a través del interés general representado por las solas estructuras del poder del Estado.

Por ello, las relaciones entre naciones no pueden ya resumirse únicamente en las relaciones diplomático-estratégicas sino que deben ser estudiadas a partir de niveles diferentes de análisis, que ponen en duda las jerarquías tradicionales fundadas sobre la preeminencia total de la esfera pública. Paralelamente a las relaciones políticas, aún centradas en el poder y la seguridad, proliferan las

interacciones económicas, sociales y culturales para las cuales el poder político deja de ser un elemento central. Aparece entonces una distinción clara entre las *relaciones internacionales, stricto sensu*, y las *relaciones transnacionales* que reagrupan al conjunto de las interacciones internacionales en donde, al menos uno de los actores, no es un agente intergubernamental.

Es importante afirmar en este punto, que la obra de Keohane y Nye (*Transnational relations and world politics*), no ha perdido en nada su actualidad, ya que contiene el conjunto de argumentos que resurgieron a comienzos de los años 90: la erosión de los poderes del Estado, la mutación del campo económico, el desarrollo del mundo de las redes, la autonomía cada vez más marcada de los actores no Estatales, la ampliación de los criterios en materia de seguridad...

En una cierta manera y con sus respectivos matices, Keohane y Nye llegan a la conclusión de que los Estados permanecen ciertamente como actores centrales de las relaciones internacionales, pero que a su vez, sus capacidades de control se reducen en otras "arenas" (*issues areas*), en donde actores terceros (firmas transnacionales, ONG) tienen la capacidad de sacar provecho de una emancipación cada vez más grande en relación con las autoridades políticas.

A finales de los años 70 los mismos autores publican una obra en donde desarrollan de una manera precisa el concepto de "*interdependencia compleja*".¹¹ La erosión de los marcos preestablecidos de autoridad y la desigualdad fundamental entre los actores tradicionales y los nuevos actores de la vida internacional, creaban una situación de "*interdependencia asimétrica*", en la cual las asimetrías constatadas eran "*fuentes de influencia para los actores en sus relaciones mutuas*".¹² Su tesis principal consistía en el análisis de las

¹¹ Keohane, Robert y Joseph S. Nye. Power and interdependence: World politics in transition. Little Brown, Boston, 1977.

¹² *Ibid.*, pp. 10-11.

consecuencias de esta interdependencia, la cual tenía como característica principal el no desembocar en un reparto igualitario de los beneficios.

La noción de poder no fue, sin embargo, totalmente descartada, pero era percibida en términos de control sobre los resultados. La originalidad de este enfoque reside esencialmente en el otorgamiento de la debida importancia a la multiplicidad de los actores, que en el interior, disponen de medios para influenciar la decisión política (como ejemplo tenemos a los grupos de interés), y que, en el exterior, tienen la capacidad de no tomar en cuenta estos controles públicos (redes transnacionales).

1.3.2. El neo institucionalismo.

Por medio de la noción de *regímenes*, Keohane adoptó posteriormente la opción relacionada con las tesis del neo realismo,¹³ rechazando dejarse encerrar en el debate sobre la influencia respectiva de las estructuras sobre el comportamiento de los actores. Se esforzó más bien en tratar de comprender las razones que conducen a los Estados a elegir la cooperación en lugar de la confrontación.

A comienzos de los años 80, bajo la influencia del regreso a la Guerra Fría, que caracterizó a este período, numerosas investigaciones se esforzaron por comprender por qué los Estados se interesaban más en la cooperación. Uno de los trabajos más interesantes fue el de Robert Axelrod,¹⁴ que con la teoría *donnant-donnant* concluyó que era sistemáticamente más eficaz la cooperación en cuanto a sus beneficios, que la tentación del aislacionismo, ya que los actores pueden ser llevados a encontrarse regularmente.

En otras palabras, una cooperación duradera puede instaurarse entre actores egoístas, a condición de que éstos descubran que es de su interés salirse de su

¹³ De la autonomía total de lo internacional con relación a lo interno, desarrollado con algunos matices en las tesis neo realistas de Kenneth Waltz en particular.

¹⁴ Axelrod, Robert. *Donnant-Donnant – Théorie du comportement coopératif*. Odile Jacob, Paris, 1992.

aislamiento y establecer relaciones de cooperación sobre la base de la reciprocidad. Además, tales situaciones de colaboración parecían, paradójicamente, más difíciles de combatir que de instaurar (según modelos creados por el mismo autor), prueba ésta de la solidez y permanencia de estos comportamientos cooperativos.

Axelrod había sacado a la luz la necesidad de dicha cooperación, sin embargo, no ofreció una explicación global. En *After Hegemony*, publicada en el año de 1984,¹⁵ Keohane se esforzó por comprender el *funcionamiento* de esta cooperación. Así, tomando en cuenta el papel de la economía y el derecho, trabajos posteriores dieron una explicación a dicho fenómeno.

En el escenario internacional, la pérdida de influencia de los Estados Unidos en el mundo, ligada al *ascenso de Europa* y Japón, significaba que los Estados Unidos se encontraban en una situación post-hegemónica. Ahora bien, mientras que para los realistas ésta pérdida de influencia significaba un mundo más caótico,¹⁶ los defensores del neo institucionalismo consideraban que los mecanismos de concertación (creados en la época de la dominación de los Estados Unidos) deberían perdurar, ya que las redes establecidas anteriormente no tenían ninguna razón para desaparecer del mapa mundial,¹⁷ aún a pesar del debilitamiento relativo de los Estados Unidos.

Institucionalizadas o no, estas redes proporcionan un soporte indispensable para mantener una cooperación deseable por la mayoría de los Estados. Ni siquiera la ausencia de un *leadership* pone en duda esta inclinación en favor de la cooperación, a condición de que los Estados acepten renunciar a razonar en

¹⁵ Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.

¹⁶ Puesto que el orden reposa sobre las potencias.

¹⁷ Aquí nos estamos refiriendo precisamente a los mecanismos de cooperación que se establecieron en el continente europeo debido a las necesidades del momento tanto en materia económica (Organización Económica de Cooperación Europea, que se convirtió en Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, después la Comunidad Económica Europea) como de defensa (Pacto de Bruselas, Unión de Europa Occidental).

términos de ganancias absolutas (obtenidas por la fuerza) y de que den prioridad a la obtención de ganancias relativas (obtenidas por la negociación). Este tipo de cooperación se manifiesta principalmente en los recintos de las organizaciones internacionales, pero también puede tener lugar en redes informales. Por ello, la teoría neo institucionalista, da prioridad a las *instituciones internacionales*, las cuales tienen, esencialmente, cuatro funciones: 1) reducir los costos de transacción en vista de favorecer la conclusión de acuerdos y garantizar su respeto; 2) favorecer la transparencia y la confianza; 3) proporcionar los instrumentos adecuados para la resolución de diferendos; 4) coadyuvar a la toma de decisiones.

La desaparición o ausencia de dichas instituciones no puede más que producir efectos negativos sobre los Estados, los cuales, conscientes de su dependencia mutua, se esfuerzan por conciliar sus intereses evitando su oposición.

1.4.- Evolución de las teorías de la cooperación y de la integración en el marco europeo.

Para finalizar este primer capítulo, entraremos en el campo de las teorías propiamente llamadas de la cooperación y de la integración, las cuales nos van a proporcionar un marco aún más claro de la construcción europea y nos servirán como herramienta para analizar el método comunitario en la época actual, con el fin de validar nuestra perspectiva sobre los fines últimos de la integración del continente.

La conveniencia en cuanto a la exposición de las teorías anteriormente presentadas se justifica de acuerdo a su naturaleza complementaria, tomando en cuenta la especificidad del presente estudio. Por otra parte, si nos basamos en el postulado de que ninguna de las teorías de las relaciones internacionales aborda la sociedad internacional en toda su globalidad y complejidad, la actitud más pertinente en este caso, es la de considerar que todas estas aproximaciones nos

serán de gran utilidad para la comprensión del fenómeno que constituye la construcción europea y que deben ser utilizadas en una perspectiva de complementariedad.

Las teorías de la cooperación y de la integración supranacional no pueden considerarse en su totalidad como teorías de las relaciones internacionales. La experiencia de la construcción europea demostró en efecto que estos procesos de integración disuelven la frontera entre lo externo y lo interno. La naturaleza misma de esta integración, y la puesta en marcha de políticas comunes, ha conducido a numerosos especialistas en políticas públicas a intervenir en los debates relativos a la naturaleza híbrida de la Unión.

1.4.1. La gobernanca en su nivel europeo.

Esta convergencia de disciplinas se puede mostrar a través del uso del concepto de *gobernanca*, utilizado tanto para pensar en la construcción europea como para dar cuenta de las problemáticas nuevas de la *sociedad-mundo* o de la *economía-mundo*. Este concepto de gobernanca hace referencia a los problemas de la gobernabilidad de las sociedades modernas, las cuales serían cada vez más ingobernables debido a la atomización del cuerpo social, a la proliferación de las redes que permiten a los ciudadanos emanciparse de un juramento de fidelidad exclusiva en materia de ciudadanía, y finalmente, a la resistencia creciente a cualquier forma de autoridad. La problemática de la gobernanca nos envía entonces a las relaciones entre el Estado y la sociedad y a los modos de coordinación que hacen posible la acción pública.¹⁸

La necesidad de definir la *buena gobernanca* traduce, en efecto, la actual crisis de la acción pública y la dificultad cada vez más grande para conciliar el *interés*

¹⁸ Véase Kooiman Jan. *Modern governance – New government-society interactions*, Sage, Londres, 1993.

general articulado por las autoridades públicas y la multiplicidad de intereses privados que se reconocen cada vez menos en este casi mítico interés general.

Llevado al nivel europeo, el concepto de gobernanza impone una revisión de la articulación entre los procesos de representación y la necesaria negociación con los representantes de intereses privados, y presenta el doble problema de la agregación de los intereses particulares y de la dirección impuesta a una colectividad. El problema de la crisis del Estado y las múltiples tentativas de reforma de la acción gubernamental pueden ser resumidos por la conjunción de cuatro fenómenos que afectan actualmente a la construcción europea en su sistema institucional: 1) La incapacidad para poner en vigor la reglamentación existente; 2) el rechazo por parte de los grupos, de reconocer la legitimidad de la burocracia considerada demasiado alejada de la realidad; 3) la mala distribución de los recursos con miras a conseguir fines juzgados deseables; 4) la inadaptación en ascenso de los instrumentos clásicos de intervención.¹⁹

1.4.2. El funcionalismo.

La escuela funcionalista se presenta como una tentativa original de conciliación de los intereses de los Estados. Se trataba aquí, primeramente, de una teoría empírica utilizada por practicantes, hombres políticos o altos funcionarios internacionales. David Mitrany, quien publicó en 1943 *A working peace system*,²⁰ es considerado como el padre de esta escuela de pensamiento. Otra característica del funcionalismo, reside en la transformación de los objetivos de la acción internacional, ya que ésta debe garantizar que las naciones vivan en armonía, sin tener que fundar sus relaciones mutuas sobre el miedo. Los criterios del interés y la seguridad deberán dar paso a los de la paz, el bienestar y la participación, como objetivos últimos de la acción internacional. Y ya que éstos corresponden a funciones precisas, resulta factible el desarrollo del carácter y las atribuciones de

¹⁹ Mayntz, Renate. *Governing failures and the problem of governability*, en Kooiman, Jan, Op. Cit. pp. 9-20.

²⁰ Mitrany, David. *A working peace system*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.

organizaciones internacionales *funcionales*, únicos actores capaces de reemplazar la confrontación por la cooperación.

La característica de esta visión, tal vez demasiado técnica de la vida internacional, reside en su progresividad y su empirismo. Y siendo disociada la autoridad de un territorio determinado, varias autoridades (persiguiendo cada una objetivos diferentes), pueden cohabitar en un mismo espacio. Esta disociación territorial se complementa con una disociación funcional: ciertos atributos permanecen en el dominio político (seguridad, justicia, diplomacia), mientras que la cooperación internacional (o regional) se impone para los campos socio-económicos.

Tanto la costumbre de la cooperación resultante, como las ventajas obtenidas por esta comunitarización de medios obligatoriamente limitados, permiten hacer factible una ampliación progresiva a otros ámbitos de competencia y el paso gradual a una integración política como consecuencia de la integración económica.

A pesar de su carácter relativamente radical y de su oposición al Estado, la doctrina funcional ejerció una influencia determinante en los padres fundadores de la construcción europea. Prueba de ello la encontramos en el interesante discurso de Robert Schuman²¹ del 9 de mayo de 1950, en el cual el iniciador de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) declaraba: *"l'Europe ne se fera pas d'un coup (...) elle se fera par des réalisations concrètes"* habituando a los Estados a cooperar en vista de una *"fusion d'intérêts indispensable à l'établissement de la Communauté économique"*.

A pesar del éxito de la CECA, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED)²² demostró que la construcción europea debía tener en cuenta la dimensión

²¹ Entonces Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa.

²² Que se puede explicar en parte por el pacifismo de los primeros partidarios de la Europa unida.

nacional, lo cual justificó la transformación de la doctrina en *neo-funcionalismo*, cuyo interés principal era la articulación de los niveles supranacional y nacional.

1.4.3. El neo-funcionalismo.

Después de la creación de la CECA y de la firma de los Tratados de Roma, el funcionalismo se transformó en *neo-funcionalismo*, el cual estaba en menor medida sistemáticamente opuesto a los Estados. Más que diluir las soberanías, el neo-funcionalismo pretendía crear un *súper Estado* de tipo federal sobre una base territorial ampliada, al mismo tiempo que preservaba las soberanías de origen. El neo-funcionalismo se caracteriza por tres rasgos distintivos: 1) al igual que el funcionalismo, el neo-funcionalismo considera que el interés compartido es el cimiento más sólido de la cooperación internacional. Esta concepción se deriva del liberalismo del siglo XIX, que pretendía que la paz sería un derivado del comercio entre los Estados. El esquema liberal está, sin embargo, completado por la constatación de la necesidad de preservar una autoridad política, proyectada en el marco de una federación de Estados; 2) el ámbito ideal no tiene cabida en esta visión de la vida internacional. La integración debe ser llevada *de función en función*, de manera pragmática. Una vez iniciado, el proceso de integración se amplía a nuevos campos por un efecto de encadenamiento (*spill-over effect*). Este *spill-over effect* describe la progresión mecánica de la integración; 3) la integración es conducida de manera técnica por élites políticas, administrativas, sindicales o industriales convencidas de su necesidad. Los campos integrados son enseguida excluidos del terreno de la política y confiados a autoridades burocráticas. Las cuestiones políticas, que no son susceptibles de ser integradas, permanecen del dominio de los Estados.

La originalidad (pero también el principal defecto) del neo-funcionalismo reside en la aparente irreversibilidad del proceso, en la cual la necesidad tiene prioridad

sobre la voluntad política. Ahora bien, la exclusión de cualquier voluntad política prohíbe dar un sentido a toda nueva entidad.

1.4.4. El federalismo.

Como el neo-funcionalismo, el federalismo otorga un lugar preponderante a las élites que llevan el proceso y encuentran las soluciones necesarias para desarmar las resistencias a la integración. Los estudios contemporáneos sobre el federalismo se fundan esencialmente, no sobre la creación de nuevas federaciones, sino sobre el funcionamiento de las ya existentes (Suiza, Alemania, Canadá, Estados Unidos). La integración deberá ser estudiada, por lo tanto, a partir de la agregación de las políticas interiores.

Debido a la naturaleza y el objetivo del presente estudio, se hará de la utilización del análisis de las modalidades prácticas de la cohabitación entre autoridades federales y autoridades federadas (Länder, cantón, región), uno de nuestros principales puntos a tratar.

También será de gran utilidad presentar una definición del concepto de federalismo intergubernamental, que nos permita visualizar mejor el objeto de nuestro estudio: el federalismo será concebido como un modo de gobierno que radica no solamente en la autonomía de las comunidades federadas y en su participación en las instituciones e instancias federales, sino sobre todo, en la cooperación entre los gobiernos para alcanzar objetivos comunes por medio de acuerdos, de programas y de financiamientos comunes. El federalismo intergubernamental es un método de gestión concertada entre los niveles federal y federado, y el cual otorga más atención a la práctica que a los textos constitucionales (percibidos como obligatoriamente más rígidos). Entre las competencias exclusivas de las autoridades locales y las competencias compartidas de las autoridades federales, existen dominios mixtos (las tareas

comunes). Éstas últimas son administradas sobre la base de una coordinación voluntaria.

Las variantes a las cuales pretende llegar este estudio y que se considera son las más adecuadas para construir una Europa institucional eficaz, serán presentadas en el capítulo V.

1.4.5. El intergubernamentalismo.

El intergubernamentalismo fue iniciado en los años 60 por Stanley Hoffmann, un universitario norteamericano que estudió el impulso de la construcción europea dentro de una perspectiva realista. Posteriormente, Robert Keohane se asoció a Hoffmann para analizar la aceleración de la construcción europea en los años 80.²³ La teoría del intergubernamentalismo pretendía comprender los mecanismos por medio de los cuales los Estados son conducidos a asociarse para responder más eficazmente a necesidades comunes.

La cooperación interestatal, por vía de las organizaciones internacionales, era percibida como un procedimiento racional destinado a optimizar el empleo de los medios puestos en común por los Estados miembros. Esta racionalidad explicaba el abandono progresivo del derecho de veto en favor de un mecanismo de toma de decisión por parte de la mayoría calificada. Stanley Hoffmann hablaba entonces de la comunitarización de la soberanía.

Bajo esta perspectiva, la Comunidad Económica Europea (CEE), como organización internacional, fue percibida como un multiplicador en potencia. Para cada uno de los Estados miembros, tanto de las organizaciones internacionales clásicas como de la Comunidad Europea, se promovió la institucionalización de la negociación entre los Estados (*interstate bargaining*). Sus decisiones representan

²³ Keohane, Robert y Stanley Hoffmann. The new European community: Decision-making and institutional change, Westview Press, Boulder, 1991.

el mínimo común denominador sobre el cual los Estados llegan a acuerdos. En esta negociación permanente, el rol de las grandes potencias tiene un carácter preponderante.

Los años 60 marcan el retorno del método intergubernamental y revelan los límites del funcionalismo: la integración económica (objetivo del Mercado Común), la cual no conduce necesariamente a la formación de una unión política.²⁴ Por añadidura, los Estados, lejos de desaparecer como tales, siguen siendo los principales encargados de presentar las orientaciones y avances decisivos de la construcción europea.²⁵ De aquí se deduce la atención dirigida hacia los procesos de toma de decisiones en los trabajos de Leon Lindberg (entre otros).

La originalidad de la integración europea radica no tanto en sus fines (todavía inciertos) sino en sus modalidades, las cuales se caracterizan por la evolución de interacciones cada vez más sólidas entre las estructuras de naturaleza comunitaria y las estructuras nacionales. Se podría decir que la integración europea es un proceso global de transformación en varios niveles: continente europeo, Comunidad Europea, Estados miembros, etc.

Los considerables avances en la construcción europea de los años 70 y hasta los años 90 (entre los cuales podemos destacar el lanzamiento de la Europa monetaria, la realización del Mercado Único, el desarrollo del carácter federal de la Unión Europea instaurado por el Tratado de Maastricht en 1992), resaltan a nuestra vista el carácter cada vez más complejo del proceso en marcha. Los Estados se integran cada vez más y sin embargo permanecen como actores esenciales dentro del marco europeo, el cual es percibido por los mismos tanto como una obligación, como un instrumento.

²⁴ En este ámbito, se nos presenta como prueba el fracaso del Plan Fouchet, inspirado por la idea de Europa del general Charles de Gaulle en 1962.

²⁵ Recordemos que es a partir de 1961, sobre la base de una iniciativa franco-alemana que se instauran las consultas intergubernamentales como herramienta principal de solución de problemas que implicaban intereses nacionales muy importantes.

En la década de los 90 se habla de intergubernamentalismo liberal: las políticas producidas dentro del marco europeo serían, en esencia, el producto de negociaciones intergubernamentales. En este punto podemos citar el ejemplo de las negociaciones llevadas a cabo para la firma del tratado de Niza, el cual es objeto de estudio de nuestra investigación.

Para abordar la construcción europea desde una perspectiva eficaz y coherente, debemos tener bien claro que las teorías presentadas y explicadas en el presente capítulo están basadas en una serie de factores considerados más explicativos que otros así como en la descripción de las relaciones que dichos factores mantienen entre ellos. Las teorías están basadas pues, en una hipótesis que no pretende explicar la globalidad del fenómeno de la construcción europea, sino que se propone servir como un instrumento sistemático para el estudio y la comprensión (entendiendo dentro de estos conceptos la demostración de nuestra hipótesis) de un área delimitada²⁶ de este vasto campo de conocimiento que es la construcción europea.

Si tomamos en cuenta la complejidad de dicho campo, entonces nos vemos obligados a afirmar que, en la presente investigación, el segundo objetivo de las teorías elegidas es justamente el de volver inteligible la complejidad. Por lo tanto, podemos decir que el objeto de las teorías de las relaciones internacionales no es proporcionar una predicción, sino establecer leyes suficientemente generales para permitir el surgimiento (en un segundo tiempo), de previsiones sistemáticas y coherentes como es el seguimiento de la vía del modelo federal para la Unión Europea.

²⁶ La reforma de las instituciones políticas de a Unión Europea a partir del Tratado de Niza y su proceso hacia el modelo federal.

CAPÍTULO II.

La Europa unida por medio de instituciones comunes.

“De toutes les grandes utopies qui ont vu le jour en Europe, un seule reste à peu près vivante: L'Europe elle-même”

J.-M. Domenach

2.1.- Génesis del proyecto de federación para el continente europeo.

En el capítulo anterior afirmamos que dos corrientes opuestas han predominado a lo largo de la historia. Una conduce a los pueblos a enfrentarse y la otra los impulsa hacia la unión. La historia del continente europeo ha estado marcada por el surgimiento y decadencia de ideales que van desde la nostalgia imperial,²⁷ pasan por el humanismo y llegan hasta los *proyectos de paz perpetua*; todo esto con el fin de lograr una relativa estabilidad, la cual terminaría con las guerras y enfrentamientos causantes del deterioro de las condiciones tanto económicas como sociales entre pueblos unidos por una misma historia.

Si bien es conocida la idea de una unión del continente por medio de la creación de imperios, debemos decir que el surgimiento de la idea de una paz perpetua, asegurada por una cierta forma de unión de los Estados y de los pueblos, resultó particularmente innovadora. Entre sus principales representantes, podemos mencionar: al jurista holandés Grotius (quien proponía un borrador de sociedad de

²⁷ Particularmente visible en el imperio romano, que se pretendía universal, o en la idea de Carlomagno de reestablecer la unidad en fronteras, que si hacemos un análisis territorial riguroso, prefiguran curiosamente a las de la primera Comunidad de los Seis (Francia, República Federal Alemana, Italia, Benelux: Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo) en 1957.

naciones) al francés Crucé, a comienzos del siglo XVII, al inglés William Penn, fundador de Pensilvania, al abad de Saint Pierre (con su "Proyecto para restaurar la paz perpetua en Europa") a comienzos del XVIII; a Jean-Jacques Rousseau, a Voltaire (a pesar de su escepticismo) y a Emmanuel Kant (con su "Proyecto de paz perpetua en Europa") a finales del siglo. En 1814, el conde de Saint-Simon publica en colaboración con el historiador Augustin Thierry una obra (*De la Reorganización de la Sociedad Europea*) en la cual anuncia, después de un período de guerras y de revoluciones, el advenimiento de una Comunidad Europea con un Parlamento supranacional a su disposición.

Es en el periodo histórico marcado por el Congreso de Viena de 1815, en donde se afirma el principio profundamente conservador de *concierto de potencias* (el cual autorizaba a los soberanos de los Estados más grandes a decidir la suerte de las naciones más pequeñas sin tomar en cuenta sus aspiraciones), y donde se desarrollan aún más las ideas de la unidad del continente, esto a pesar de la preeminencia de los movimientos nacionalistas.

El llamado más célebre y más enérgico de la época es el lanzado por Víctor Hugo, quien dio a conocer la idea de los *Estados Unidos de Europa* para el siglo XX, frente a un congreso de la paz reunido en París en 1849: "Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un *grand sénat souverain*²⁸ qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France! (...) Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, (...)".²⁹ Por su parte, Fourier, Saint-Simon, Proudhon, Marx y Jaurès establecen una relación entre socialismo e internacionalismo.

²⁸ Las itálicas son por parte del autor de la presente investigación.

²⁹ Víctor Hugo. *Oeuvres politiques complètes – Oeuvres diverses*, Jean-Jacques Pauvert Éditeur, Paris, 1964, p. 97.

Tomando en cuenta el contexto histórico, podemos decir que la guerra de 1914-1918 marcó una desviación en la historia del continente europeo, puesto que es a partir del término de este conflicto mundial que Europa dejó de ser el centro del mundo. Este hecho, como es evidente, no pudo haber tenido lugar sin una evolución de las propuestas de unión para favorecer la paz. Las esperanzas puestas en la Sociedad de las Naciones resultarían totalmente vanas. El rechazo por parte del Congreso de la participación de los Estados Unidos, debilitó desde el comienzo una organización que permaneció paralizada por el dogma de las soberanías.³⁰

En 1923, el conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi fundó la Unión Paneuropea. Aristide Briand, Presidente de Honor de la Unión reúne su Consejo Central en París en 1927 y, ya como Presidente del Consejo, propuso en 1929 en la Sociedad de las Naciones, el establecimiento de un lazo federal entre naciones europeas, el cual no debía limitar de manera alguna a las soberanías nacionales.³¹ El Secretario General del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, Alexis Léger, más conocido por su seudónimo Saint-John Perse, elaboró, más tarde, en 1930, un "memorando sobre la organización de un régimen de unión federal europea", el cual publicó el gobierno francés.³²

En tanto, los hombres de Estado que favorecían la reconciliación entre Francia y Alemania³³ desaparecían: Stresemann en 1929 y Briand en 1932. El acceso al poder de los Nazis en Berlín en 1933, destruyó toda esperanza de unión europea.

³⁰ Es esta la lección fundamental que recibirá Jean Monnet, Secretario General Adjunto de la Sociedad de Naciones de 1920 a 1923, y que aplicará más tarde, con gran eficacia, en la construcción de un proyecto de unión del continente.

³¹ Véase Gerbet, Pierre. *La construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 1983.

³² Véase www.france-diplomatie.gouv.fr, sitio del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores (Quai d'Orsay).

³³ Veremos más adelante cómo este dúo tuvo una importancia determinante en el proceso de construcción europeo y la sigue teniendo en cuanto al futuro institucional para una Europa ampliada.

2.1.1.- El papel de la Segunda Guerra Mundial en la materialización de los proyectos de unión del continente europeo.

Contrariamente a la guerra de 1914, la cual permaneció desde sus inicios enmarcada en la categoría de un enfrentamiento clásico de potencias; el conflicto que estalla en septiembre de 1939, es una clara oposición al derecho y la democracia por parte de una de las tiranías más grandes de la historia. Dentro de este contexto y en plena guerra, numerosas personalidades comprometidas con la resistencia al nazismo, conciben la necesidad de una reconciliación de los pueblos y de una federación de naciones en vista a la reconstrucción. Jean Monnet, padre del método comunitario, evocó la complementariedad del carbón de la región del Ruhr y del acero de Lorena; Altiero Spinelli, quien más tarde presentara un proyecto formal, lanza junto con un colaborador de nombre Ernesto Rossi, un primer manifiesto federalista,³⁴ el cual suscitó múltiples ecos en toda Europa, particularmente al interior de la resistencia francesa. Así, múltiples personajes de gran talla fueron atraídos por la idea de una Europa unida; entre ellos tenemos a Alexandre Marc, filósofo proudhoniano quien formó parte, junto con Robert Aron y Arnaud Dandieu, del grupo *L'Ordre nouveau*, los cuales se convirtieron en los principales defensores de un federalismo representado por el Centro Internacional de Formación Europea de Niza, el cual se convertirá, junto con el Colegio de Europa de Bruges, en un semillero de militantes de la Europa unida.

Será sin embargo, de un inglés, Winston Churchill, de quien emanó en 1946, el primer llamado por parte de un alto responsable político a favor de los *Estados Unidos de Europa*. Este personaje, que había dado un *no* a Hitler, incitaba a los europeos a la reconciliación y a la unión, al mismo tiempo que advertía que los

³⁴ Spinelli, Altiero y Ernesto Rossi, *Le Manifeste de Ventotene*, Les Cahiers de Ventotene, Institut d'études fédéralistes Altiero Spinelli, Ventotene, 1988 (extractos disponibles en francés en Internet: <http://www.eurplace.org/diba/cultura/venfrance.html>).

lazos atlánticos de Inglaterra no le permitirían unírseles. De esta manera, comienzan los primeros años de cooperación en Europa después de siglos de enfrentamientos sangrientos que terminaron por relegar a dicho continente a un segundo plano en el orden internacional naciente.

2.2.- El paisaje institucional europeo a través de la historia.

La empresa que consiste en favorecer un proceso de integración entre ciertos países europeos, depende no solamente de ideas o proyectos relativamente coherentes, sino también de una sucesión de elecciones que tiene su base en las circunstancias o coyunturas. Si la *idea europea* tuvo sus precursores, es en efecto la conjunción de oportunidades y exigencias, en mayor o menor medida obligatorias, las que le dan la dimensión de una estrategia política.

2.2.1.- El carácter euro-atlántico de las primeras instituciones europeas.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, la problemática de los responsables de la Europa Occidental se resumió en los siguientes términos: "Nous avons compris très tôt (...) que le seul recours était l'Amérique".³⁵ El continente europeo, devastado por la guerra, parece incapaz de reconstruirse. Además, en sus fronteras orientales, pesa la amenaza constante del comunismo: existe una muy alta probabilidad del estallido de una tercera guerra mundial. En cuanto a los dirigentes norteamericanos, están conscientes de que el regreso al aislacionismo es imposible, de que su prosperidad y la paz exigen que Europa y Japón no degeneren en el caos y la miseria, y de que se vuelvan a integrar a los circuitos económicos internacionales.

³⁵ Marjolin, Robert. Le travail d'une vie, Robert Lafont, Paris, 1986, p.178.

2.2.1.1.- Balance de la Organización Europea para la Cooperación Económica como primera construcción institucional.

El 5 de junio de 1947, en Harvard, el General Marshall, Secretario de Estado norteamericano, pronuncia el famoso discurso en el que lanza el plan que lleva su nombre.

El objetivo es establecer un programa global de reconstrucción de Europa. La ayuda financiera de los Estados Unidos, aunque ofrecida en principio a la totalidad del continente, no beneficiará más que a la parte occidental. El Plan Marshall es el instrumento económico de *containment* del comunismo. Además, para Washington, los países europeos deben aplicar ellos mismos el programa.

La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE, 16 de abril de 1948), constituye un marco multilateral de negociación entre los Estados de Europa Occidental. Cronológicamente, esta es la primera institución europea a partir de 1945.

Algo que caracteriza básicamente a la OECE es el rol que juega como catalizador de Estados Unidos. Éste último no es miembro de dicha organización, cuya estructura es eminentemente europea.³⁶ Por añadidura, la OECE está fundada sobre el principio de la cooperación: todas las decisiones son tomadas por acuerdo a la unanimidad.

El balance de la OECE debe ser matizado. Por un lado, y aquí radica lo esencial, la OECE instauro un recinto común en los países de Europa Occidental. A instancias del Plan Marshall (1948-1952), el continente se reconstruye rápidamente, y son "les touts premiers débuts d'un marché européen, dans lequel

³⁶ Que reúne a Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Alemania Occidental.

marchandises, services, main-d'œuvre, capitaux circuleraient un jour librement".³⁷ Por otro lado, a pesar de que la OECE enseña a la Europa Occidental a negociar y a elaborar proposiciones comunes, éstos últimos no hacen sino yuxtaponer los programas nacionales ajustados. Por lo tanto, si Europa debía integrarse, no sería por medio de la OECE.

En 1960, la Europa Occidental ha terminado ya desde hace años su reconstrucción y entra en la era de la sociedad de consumo. Se puede decir que la OECE ha cumplido ya su misión. Ahora bien, las instituciones logran, por lo general, perpetuarse mediante su transformación. La OECE es reemplazada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico³⁸ (OCDE). Ésta, se abre a países no europeos como los EEUU, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda y asume tres tareas fundamentales: contribuir a la concertación de políticas económicas de las grandes democracias industriales (reuniones ministeriales anuales); realizar un seguimiento de la evolución de esas economías (publicación de reportes y estudios); y organizar intercambios de información y de cifras en materia de ayuda al desarrollo.

2.2.1.2.- La Alianza Atlántica y Europa.

En 1947-1948, el enfrentamiento entre Occidente y la Unión Soviética parece inevitable a corto plazo: salida de los ministros comunistas de los gobiernos francés e italiano, guerra civil en Grecia, el golpe de Praga, el blocus de Berlín... La Europa Occidental necesita seguridad. Por lo que se quiere lograr que Estados Unidos, al no existir un estado de guerra abierta, pacte una alianza permanente fuera del continente americano y renuncie así a su tradición aislacionista.³⁹

³⁷ Marjolin, Robert. Op.Cit. p. 212.

³⁸ El 13 de enero de 1960.

³⁹ Voto por el Senado de los Estados Unidos de la "Resolución Vandenberg" el 11 de junio de 1948.

El 4 de abril de 1949, en Washington: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos firman el Tratado del Atlántico Norte. Los Estados Unidos se perpetúan en su posición de líder del campo occidental.

El Pacto Atlántico institucionaliza el vínculo de defensa entre Estados Unidos y Europa Occidental. Su disposición central es el artículo 5, según el cual “un ataque armado contra uno o varios miembros situados en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque contra todas las partes”; en este caso, los miembros de la Alianza tomarán las medidas que consideren necesarias, “incluyendo el empleo de la fuerza armada”. De esta forma, los miembros mantienen la libertad de apreciación, y no están obligados por un compromiso automático a declarar la guerra al agresor.

En 1950, después del estallido de la Guerra de Corea, la Alianza contará con estructuras militares y un comando integrado (el comandante siendo un general norteamericano). Se convertirá entonces en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Ya que el continente se encuentra dividido en dos bloques, la Alianza Atlántica⁴⁰ se propone combinar tres misiones:

1) Organizar y adaptar la defensa de Occidente en función de la amenaza soviética, proveniente del Este. Es en el seno de la Alianza donde surge la doctrina estratégica occidental; 2) reforzar y asegurar la presencia de los Estados Unidos en Europa; 3) participar en la gestión de la *détente*, por medio del

⁴⁰ En el curso del otoño de 1989, el bloque socialista se derrumba, la cortina de hierro desaparece. En este contexto, la Alianza Atlántica se impone como el primer pilar de nuevo sistema europeo de seguridad, ya que, por un lado, los norteamericanos consideran que Europa permanece vital para sus intereses, mientras que por el otro los europeos ven en los Estados Unidos al mismo tiempo el protector contra la incertidumbre rusa y el garante del equilibrio europeo. Como prueba de la mutación de esta organización con respecto al contexto internacional, tenemos su participación en los acuerdos de Dayton (1995), la responsabilidad en la crisis de Kosovo (1999), el *Acto Fundador* de un mecanismo de consulta con Rusia (1997) y la ampliación a nuevos miembros del antes bloque antagonista (Hungria, Polonia y República Checa en 1999)...

mantenimiento de un equilibrio de fuerzas con el Pacto de Varsovia⁴¹ (14 de mayo de 1955).

2.2.2.- El Consejo de Europa.

Como ya mencionamos antes, a través de su historia, el continente europeo, al mismo tiempo que se ve desgarrado a causa de las guerras, también busca la paz y la unidad política. De aquí surgen los planes de confederación o federación europea (Abad de Saint-Pierre, Rousseau, Kant, Briand...). Durante la Segunda Guerra Mundial, el tema de la unidad europea se ve reflejada en las consideraciones de numerosos movimientos de resistencia al nazismo: la paz no tendrá sentido si no va acompañada de una reconciliación de los pueblos por medio de la superación de los nacionalismos.

Hicimos también mención del llamado de Winston Churchill a favor de los Estados Unidos de Europa, por medio de la creación, en una primera etapa de un "Consejo de Europa". En 1948, el Congreso de La Haya reúne a los movimientos promotores de la idea de unidad europea. En este encuentro, destacará claramente uno de los debates más importantes sobre la unión europea:⁴² por un lado encontramos a los "federalistas", partidarios de una unidad que trascienda a los Estados-nación, y haciendo de éstos, entidades federadas; y por el otro lado, los "intergubernamentalistas", para los cuales la Europa Unida debe reposar sobre la cooperación entre los Estados.⁴³

En mayo de 1949, el Consejo de Europa se presenta como un compromiso, como una cohabitación entre las dos corrientes. Los poderes de decisión son confiados al Comité de Ministros, instancia preeminente en donde se reúnen los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. La dimensión federal

⁴¹ Negociaciones sin resultado de desarme entre las dos alianzas (MBFR), de 1973 a 1989.

⁴² Y el cual sigue siendo de una actualidad evidente en lo que se refiere a los llamados a favor del establecimiento de una finalidad clara para la construcción europea.

⁴³ Los franceses se reivindican como los principales defensores de la primera visión mientras que los británicos representan la segunda.

se concretiza en la Asamblea Parlamentaria Consultativa, compuesta, a partir de 1951, por representantes de cada miembro elegidos por su Parlamento o designados por un procedimiento fijado por éste último.

Definiremos al Consejo de Europa como un recinto de diálogo, de cooperación y de elaboración de normas comunitarias, materias de las que no se ocupan las otras instituciones europeas (ver capítulo tercero). De esta manera, el Consejo de Europa excluye los problemas políticos, económicos, así como cuestiones de defensa; en cambio se afirma en áreas tales como la política social, la salud, el medio ambiente y la cultura, creando textos-marco o convenciones que los Estados miembros del Consejo pueden firmar y ratificar. Desde este punto de vista, el gran logro del Consejo radica en la defensa de los derechos humanos. Compuesto en sus inicios por diez Estados miembros, el Consejo de Europa se amplía con cada avance de la democracia pluralista en el viejo continente. En resumen, la entrada al Consejo de Europa (en general acompañada o seguida por la adhesión a la Convención Europea de los Derechos del Hombre) constituye un certificado de conformidad con las reglas del Estado de derecho.

2.2.3.- La primera etapa de la construcción comunitaria: La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y el surgimiento del método Monnet.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia francesa estaba dominada por dos imperativos: restaurar la autoridad de Francia en su imperio amenazado, en particular en Indochina; obtener garantías tan firmes como fuera posible contra cualquier posible resurgimiento de la amenaza del rearme alemán. Una de estas garantías era la tutela ejercida por los aliados occidentales sobre la región del Ruhr, base de la potencia industrial alemana.

La restitución a la Alemania Occidental (compuesta por tres zonas de ocupación: americana inglesa y francesa) de su soberanía en el marco de una República

Federal, lo cual Francia no había podido obstaculizar, presentaba el problema del estatus de la región del Ruhr. Francia era todavía débil y relativamente dependiente de la ayuda norteamericana para oponerse a la voluntad de los Estados Unidos de hacer de la nueva República Federal de Alemania un elemento de resistencia al imperialismo soviético.

Al margen de esta coyuntura, un alto funcionario de la administración francesa, de nombre Jean Monnet, surge con una solución al problema que, por su originalidad y eficacia, se convertirá en un método que marcará la historia de medio siglo de la construcción europea. Este método surgirá en la primavera de 1950, comprometiendo a Francia a establecer una política de reconciliación con Alemania, en contraste absoluto, no solamente con la política de los años 20, sino también con la de los gobiernos de finales de la Segunda Guerra Mundial.

La idea de Monnet era relativamente simple. Ya que se tenía que devolver la región del Ruhr a Alemania, se propondría a ésta la comunitarización del conjunto de la producción de carbón y de acero de los dos países bajo una Alta Autoridad supranacional. Así, varios objetivos serían alcanzados simultáneamente. A saber: El control sobre la región del Ruhr, las complementariedades Ruhr-Lorraine serían valorizadas, un gesto de reconciliación sería logrado y, finalmente las bases de una construcción europea en concreto serían puestas en un sector (el del carbón y el acero) que había sido el *corazón* de las industrias de guerra.

Pero sin la presencia de otro hombre de excepción, el lorenés demócrata-cristiano Robert Schuman, el proyecto aparentemente extravagante de Monnet no hubiera tenido ninguna oportunidad. Dicho personaje negocia en secreto con Adenauer⁴⁴ su puesta en marcha y al contar con su aprobación, lo presenta en el Consejo de Ministros el 9 de mayo de 1950 y ese mismo día, pero en la tarde, en el Salon de l'Horloge del Quai d'Orsay.

⁴⁴ Primer canciller de la nueva República Federal.

2.2.3.1.- El sistema institucional de la CECA: Precursor del actual triángulo institucional de la Unión Europea.

La importancia de este proyecto radica en la invención de un método que incorpora la interacción de tres instituciones⁴⁵ (actual triángulo institucional), las cuales serán heredadas por la actual Unión Europea. El objetivo de su presentación es la mejor y más clara comprensión del origen del actual sistema institucional para proseguir con sus evoluciones a partir de Tratado de Maastricht y terminar con la necesaria reforma a partir del Tratado de Niza que concluye la ampliación de la Unión a nuevos miembros.

Paralelamente a la ya mencionada Alta Autoridad supranacional,⁴⁶ está un Comité de Ministros, en el cual el acuerdo es necesario para las decisiones más importantes, una Corte de Justicia⁴⁷ encargada de dar solución a los litigios y una Asamblea Parlamentaria⁴⁸ formada de 78 delegados.⁴⁹ El rol de esta última es consultivo. Sin embargo, tiene el poder de censurar, es decir, de revocar a la Alta Autoridad por un voto a la mayoría absoluta de sus miembros y a los dos tercios de los votos, pero solamente en la ocasión del reporte anual.

El tratado que instaura la CECA se firmó en París el 18 de abril de 1951 y la Alta Autoridad se instaló en Luxemburgo el 10 de agosto del mismo año. Ésta última comenzará sus trabajos bajo un ambiente excepcional de optimismo. Pero no tardó en encontrarse con dificultades. A la penuria que caracterizó el período inmediato a la Segunda Guerra Mundial, le sucedió una crisis de sobreproducción de carbón. Las salidas hacia los mercados del carbón retroceden frente a la doble competencia del petróleo y del carbón con menores costos de producción de

⁴⁵ Tratado de París que instituye la CECA del 18 de abril de 1951. Título II, artículo 7.

⁴⁶ Ibid, Capítulo 1, artículos 8 a 19. Institución central de la cual Jean Monnet será el primer Presidente.

⁴⁷ Ibid, Capítulo 4, artículos 31 a 45.

⁴⁸ Ibid, Capítulo 2, artículos 20 a 25.

⁴⁹ 18 para los tres principales países (Francia, Italia, RFA), 10 para Bélgica y Países Bajos, 4 para Luxemburgo.

terceros países. En cuanto a la Alta Autoridad, ésta padecerá una ineluctable regresión, que al parecer aún no termina.

A los problemas económicos y sociales, se agregan las dificultades políticas surgidas de las negociaciones, un tanto difíciles, de un nuevo proyecto europeo que no vio llegar nunca el día, el de la Comunidad de Defensa.

2.2.4.- La Comunidad Europea de Defensa o la preeminencia del funcionalismo como método.

El 25 de junio de 1950, la invasión a Corea del Sur por parte de Corea del Norte comunista, con el apoyo de Stalin y China, crea el sentimiento de un peligro inminente para Europa. Estados Unidos exige que Alemania participe en el esfuerzo común de defensa, organizado en el marco del Pacto Atlántico, firmado en abril de 1949 en Washington.

Para Francia, la perspectiva de ver al ejército alemán reconstituirse, es tan preocupante como la restitución de la región del Ruhr a la Alemania misma. Sin embargo, el procedimiento que había conducido a Monnet y a Schuman a considerar una solución europea al problema de la región del Ruhr, será transpuesta por René Pleven, quien fue llamado al gobierno por Vincent Auriol (Presidente de la IVª República Francesa de 1947 a 1954). Este personaje propuso en octubre de 1950, responder a la exigencia norteamericana a través de la integración de contingentes alemanes bajo el mando de un ejército europeo. De esta manera, nació el proyecto de Comunidad Europea de Defensa, la cual fue objeto de arduas negociaciones hasta su firma el 27 de marzo de 1952 y su rechazo por parte Asamblea Nacional Francesa el 30 de agosto de 1954, bajo el gobierno de Pierre Mendès France.

Negociado en 1952, el Tratado fue rápidamente ratificado por los Seis de la CECA, Alemania a la cabeza (Inglaterra se había rehusado a participar). En Francia, en tanto, se abre un debate apasionado. Para los defensores de la CED, un ejército europeo abriría el camino a una Europa política;⁵⁰ por el contrario, para sus detractores, tanto el rearme alemán y como la disolución, y por consecuencia desaparición del ejército francés, eran inaceptables en cualquiera de sus formas. Finalmente, al negarse a ratificar el Tratado que instituía la CED, la Asamblea Nacional Francesa dio por agotado este proyecto.

Dos meses más tarde, los acuerdos de París fueron aceptados. Éstos confirmaban el renacimiento del ejército alemán y la integración de Alemania a la OTAN. Al mismo tiempo, Alemania se adhería al pacto de Bruselas,⁵¹ el cual se transformaba en Unión de la Europa Occidental (23 de octubre de 1954), única organización europea con autoridad en materia de defensa, pero la cual fue rápidamente eclipsada por la OTAN.

De carácter *político* en sus inicios, la Europa comunitaria, después del abandono de la CED y de la Comunidad Política perteneciente a la misma, iba a desarrollarse dentro de *la vía del funcionalismo y de las realizaciones técnicas*. Ciertamente, los resultados serían inmensamente provechosos, pero en detrimento de un dinamismo político perdido.

2.2.5.-El paisaje institucional comunitario a partir de los Tratados de Roma.

Aproximadamente un año después del fracaso del Tratado CED, la construcción europea es retomada por la Conferencia de Messina del 1° al 3 de junio de 1955. Para entonces, las perspectivas de integración estaban relativamente liberadas de

⁵⁰ En efecto, una asamblea *ad hoc*, la Asamblea Parlamentaria de la CECA completada por nueve delegados de los Parlamentos de los tres principales países (Francia, RFA, Italia), había sido encargada de elaborar un Proyecto de Comunidad Política, el cual había logrado en algunos meses, de septiembre de 1952 a marzo de 1953.

⁵¹ Que el 17 de marzo de 1948 creaba la Unión Occidental.

las cuestiones políticas y militares delicadas, por lo que se facilitó el desarrollo de dicha conferencia, que giraba alrededor de un proyecto de integración sectorial (en particular de la energía atómica); denominado EURATOM, así como de un proyecto de integración económica más general. Sin embargo, las divergencias de puntos de vista entre los Seis seguían siendo considerables, y el viraje decisivo de las arduas negociaciones se debió definitivamente a las crisis de Suez y a la de Budapest en octubre-noviembre de 1956.⁵² Tanto una como otra reforzaron la convicción de que los Estados europeos no podrían conservar su rango sino por medio de una unión más estrecha.

Se trataba de retomar el método de la CECA, según la cual « l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait et par l'établissement des bases communes de développement économique ». ⁵³ El 25 de marzo, los Seis firmaron dos tratados en Roma. En esta época, resulta histórico el tratado que instituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica; la comunitarización de la energía provoca una revolución de tipo nuclear, la cual, aún en los comienzos de su desarrollo, motivó la unión de los Seis para la edificación de su devenir. El otro tratado define la Comunidad Económica Europea (CEE, Mercado Común).

La ratificación del Tratado CEE dio lugar a vivos debates, los cuales aparecieron a cada momento como clave de la unificación europea. Para Francia, la perspectiva de un Mercado Común va en contra de la tradición proteccionista, debido al temor (la mayoría de las veces sin fundamento) de que la industria francesa no esté a la altura de la competencia alemana. Mientras que De Gaulle (Presidente de la Vª República de 1959 a 1969) condenó nuevamente el carácter supranacional de los tratados, otras corrientes de pensamiento desconfían de una Europa liberal. En

⁵² La primera, se terminaba con la retirada humillante del cuerpo expedicionario franco-británico frente a las presiones de las dos superpotencias, lo cual obligó al gobierno de Guy Mollet a dar prioridad a las negociaciones europeas. La segunda, reactivando las amenazas soviéticas, favoreció la búsqueda de un compromiso.

⁵³ Tratado de París que instituye la CECA..., Op.Cit. Preámbulo.

Alemania Federal, si el Canciller Adenauer y su partido cristiano-demócrata ven en los Tratados de Roma la oportunidad para la reinserción internacional de su país, los social-demócratas y los liberales votan en contra o se abstienen, temiendo que el compromiso europeo no constituya un obstáculo eterno para la reunificación.

Los Tratados de Roma son, sin embargo, ratificados. De Gaulle, de regreso en el poder en 1958, no se atrevería a poner en duda la palabra de Francia.

Las instituciones, como lo hemos visto, son un tema delicado. El fracaso de la CED y las primeras dificultades de la CECA debilitaron la corriente supranacional en favor del método funcionalista. Sin embargo, la necesidad de una institución independiente de los gobiernos, fue globalmente reconocida.⁵⁴ Pero su carácter será más bien de tipo propositivo que de decisión, salvo en el ámbito particular de las reglas de concurrencia. El poder de decisión pertenece a un *Consejo*⁵⁵ compuesto de ministros que representan a los Estados. Sin embargo, una disposición ingeniosa tiene como finalidad garantizar a la Comisión una influencia real y a preservar el interés común contra coaliciones circunstanciales: a partir de la segunda etapa del período de transición de doce años en el curso del cual será terminado el Mercado Común, el Consejo podrá tomar la mayoría de las decisiones por mayoría calificada,⁵⁶ pero solamente si no se aleja de las proposiciones de la Comisión.

Finalmente, la Asamblea Parlamentaria, compuesta por delegados de los parlamentos nacionales, será común a la CECA y a las dos nuevas comunidades, al igual que a la Corte de justicia.

⁵⁴ La Alta Autoridad de la CECA, se transforma en Comisión. Véase Tratado de París que instituye la Comunidad Europea del 27 de marzo de 1957. Capítulo I, quinta parte, sección tercera artículos 155 a 163.

⁵⁵ *Ibid.*, Capítulo I, quinta parte, sección segunda, artículos 145 a 154.

⁵⁶ Mayoría de dos tercios de votos ponderados en función de la importancia de los Estados. Alemania, Francia e Italia, tienen cuatro votos cada una; Bélgica y Países Bajos dos votos; y Luxemburgo uno. La mayoría calificada es de doce votos sobre diecisiete. Ésta debe comprender cuatro Estados cuando la decisión es tomada sin proposición previa de la Comisión. Estas cifras han sido modificadas a través de las sucesivas entradas de nuevos miembros.

2.2.6.- El difícil camino hacia el Tratado de Maastricht.

Hasta este punto, la construcción europea había seguido un modelo supranacional, representado por la Alta Autoridad de la CECA, y en menor grado, por el Tratado de Roma. Como es evidente, el carácter supranacional de una o varias instituciones en una organización, está inevitablemente ligado a la cuestión de la gobernancia, por lo cual podemos, desde los comienzos de la construcción europea, visualizar un proyecto de tipo federal.

Esta escuela de pensamiento (supranacional) es la de los partidarios de la *Unión Europea* (la cual está expresada en el preámbulo del Tratado de Roma). Admite la evolución de la Comunidad, más allá de la mera unión aduanera, hacia la unión económica y monetaria, y finalmente, hacia la unión política. Como ya lo mencionamos, pretende, a largo plazo, llegar a ser una organización comunitaria de carácter federal.

Según este esquema, la Comisión debía ser el comienzo de un gobierno europeo, responsable ante un Consejo de Ministros (con la intención de transformarlo progresivamente en una especie de senado que reuniera a los representantes de los Estados miembros), y ante una Asamblea Parlamentaria.

Esta concepción ha conocido ciertos problemas para resistir a la realidad. Pero tiene la cualidad de haber dado origen a lo que hoy se conoce como el *método comunitario* (según el cual la Comisión propone y el Consejo decide) el cual ha obtenido resultados positivos; ahora bien, el verdadero poder, como le hemos visto,⁵⁷ no lo poseen los organismos supranacionales, sino el Consejo de Ministros, y cada vez más, el Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado y de gobierno.⁵⁸

⁵⁷ Particularmente en el caso de la ratificación del Tratado de Niza en 2000.

⁵⁸ Sobre el Consejo Europeo, Vid. *Infra*, pp. 63-66.

2.2.6.1.- La idea de una *Europe européenne* del General De Gaulle.

A la doctrina supranacional se oponía la idea de una *Europe européenne* del General De Gaulle. Este último personaje tenía ambiciones mucho más grandes para la construcción europea que aquellas expresadas en 1958 por los británicos de formar únicamente un gran espacio de libre comercio. El proyecto que concebía reposaba sin duda alguna sobre los pilares de la Comunidad Económica de los Seis, pero proponía una cumbre tendiendo a lograr la cooperación política entre los gobiernos responsables. Deseaba, en efecto, una unión europea más allá de la economía, que abarcara también los campos político, cultural y militar. Dicha concepción, sobre la cual existía un total acuerdo entre el General De Gaulle y el Canciller Adenauer, fue la base del plan de unión política de 1962, llamado Plan Fouchet. Sin embargo, al haber fracasado las negociaciones debido al apego a la supranacionalidad de los países del Benelux y al temor de los pequeños países de la emergencia de un *directorio* por parte de los grandes, no subsistió de este vasto proyecto, más que el Tratado Franco-Alemán del 22 de enero de 1963.⁵⁹

Si por un lado, este tratado ha funcionado relativamente bien en cuanto a la cooperación franco-alemana, en cambio el proyecto del General De Gaulle nunca se tradujo en los hechos, a excepción de las reuniones de jefes de Estado y gobierno que sí se transformaron, como él lo proponía, en la instancia suprema de la Comunidad.

2.2.6.2.- Los acuerdos de Luxemburgo: la crisis como única alternativa al efecto de engranaje (*spill-over effect*).

Pero es en el año de 1965, cuando la política europea del General De Gaulle causó una de las crisis internas más graves de la Comunidad: la Crisis de la Silla Vacía.

⁵⁹ Tratado del Eliseo.

En la Comisión, presidida por el alemán Walter Hallerstein, se trata de aprovechar la fase final de la instauración de la unión aduanera⁶⁰ tendiente a lograr un salto cualitativo en el sistema comunitario: la puesta en marcha de un presupuesto comunitario financiado con recursos propios (no por contribuciones de los Estados miembros), que los derechos de aduana ocupen un primer lugar, y el reforzamiento de los poderes de las instituciones supranacionales (Comisión, Parlamento).

Para el General De Gaulle (molesto ya debido a que la Comisión busca posicionarse como el gobierno de Europa), las proposiciones de Hallerstein son inaceptables, en particular la de la toma de decisiones por mayoría calificada en el seno del Consejo de Ministros (recordemos el apego del General al modelo de la unanimidad). Así, estalla la crisis el 30 de junio de 1965: Francia decide retirar su delegación de Bruselas hasta que las proposiciones de Hallerstein sean radicalmente modificadas.

El 29 de enero de 1966, los Seis, reunidos en Luxemburgo, llegan a dos acuerdos. El primero define las relaciones entre el Consejo y la Comisión y marca bien los límites que ésta última debe respetar. El segundo acuerdo (el Compromiso de Luxemburgo), constituye en realidad, una constancia de desacuerdo, que pretende satisfacer las demandas de todos. Este texto estipula que, en lo que respecta a las decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría, y en el caso en donde intereses muy importantes están en juego, el Consejo se esforzará por buscar un acuerdo que tenga en cuenta las preocupaciones de todos.

La consecuencia esencial del Compromiso de Luxemburgo reside en que, hasta el Acta Única de 1986, la unanimidad permanecerá como regla (salvo para la fijación de gastos presupuestarios). Por otra parte, el Compromiso de Luxemburgo nos

⁶⁰ El Tratado CEE prevé que a partir de la tercera etapa del periodo transitorio (1° de enero de 1966), ciertas decisiones tomadas a la unanimidad por el Consejo de Ministros serán efectuadas a la mayoría calificada.

hace tener presente que la construcción comunitaria se logra por medio de la negociación y el acuerdo entre los Estados miembros.

Si tomamos en cuenta el modelo sobre el cual se había concebido la construcción europea hasta esta fecha, y que Jean Monnet describiera de una manera precisa en sus *Mémoires*:⁶¹ "C'était le choix fondamental d'une méthode à intégrer sans fin les choses et les esprits", podremos constatar el carácter acumulativo e irreversible de método comunitario. En efecto, cada avance en algún ámbito (agricultura, medio ambiente) implica una serie de medidas, en nombre de la armonía; ahora bien, es evidente que estas medidas requerirán la creación de otras para obtener un funcionamiento óptimo del conjunto. De esta manera, se hace cada vez más numerosa la puesta en marcha de reglamentos y directivas.

Como lo había comprendido Jean Monnet desde los inicios, había que encontrar los medios de implicar y de imbricar cada vez más a los Estados miembros. Esto, con un doble objetivo: primero, obligarlos a ir cada vez más lejos en el proceso de integración; segundo, hacerlo de tal manera que sea casi imposible rechazar una directiva sin excluirse a sí mismo de la construcción europea.

De lo anterior concluimos que la crisis de la Silla Vacía no fue solamente un arma para defender los intereses nacionales de alguno de los miembros; sino también, y esto es lo más importante, la constatación de una realidad simple: la única alternativa al efecto *spill-over* es la crisis.

Así, podemos comprender mejor que la historia reciente de la Unión Europea es, no solamente el resultado de sus avances, sino también de sus retrocesos.

⁶¹ Monnet, Jean. *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 434.

2.2.6.3.- El Acta Única Europea como un nuevo lanzamiento de la construcción europea.

Entre 1969⁶² y 1985, ante las graves crisis monetarias y económicas,⁶³ los diferentes miembros de la Comunidad buscaron ante todo proteger su producción interna; la supresión de barreras aduaneras aparece entonces, más bien como una deficiencia en la lucha por la supervivencia económica. En estas condiciones, se hacía muy difícil alcanzar el objetivo de *profundización* de la Comunidad, que los gobiernos se habían fijado en la Conferencia de La Haya.

Ninguna disposición de importancia había sido considerada en lo que se refiere a la armonización de las normas técnicas, a la apertura de mercados públicos, a la deducción de disparidades fiscales o a la liberación de movimientos de capitales, es decir, los ámbitos predilectos de la vida comunitaria.

En materia de políticas comunes, la prudencia era de rigor; cada uno de los miembros estaba preocupado primordialmente por preservar su potencial económico y por proteger lo más posible su mercado interior. Por ello, hubo que esperar hasta las modificaciones de 1985 y la firma del Acta Única para ver perfilarse nuevos avances en el horizonte comunitario.

Hacer realidad el Mercado Único fijando la fecha precisa del 31 de diciembre de 1992 y darse los medios institucionales para alcanzar este objetivo, ampliando el ámbito del voto por mayoría calificada en el Consejo de Ministros e instituyendo un procedimiento de cooperación que asociara más estrechamente al Parlamento a la toma de decisión; estos eran los dos puntos cardinales de la iniciativa de Jacques Delors, cuando accedió a la Presidencia de la Comisión.

⁶² Período que se abre con la Conferencia de La Haya del 1 y 2 de diciembre, la cual concluye en su comunicado final con el ya célebre tríptico: "achèvement, élargissement, approfondissement". Cfr. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/euro/origins/hague_declaration_fr.pdf.

⁶³ Que fueron esencialmente la devaluación del franco y la reevaluación del marco en 1969, la supresión de la convertibilidad del dólar en agosto de 1971, el flotamiento de las monedas y el primer choque petrolero de 1973.

Durante el período Delors, esta institución de carácter supranacional, retomó el procedimiento que en los años 60, fue origen del éxito del Mercado Común. El Acta Única amplió el campo de acción de la Comunidad en algunos ámbitos,⁶⁴ y mejoró el funcionamiento institucional para la consecución de los objetivos fijados, entre los cuales podemos destacar la adopción del principio de mayoría.

Pero el proceso retomado en el Acta Única volvió a abrir la perspectiva de una Europa política. Si bien se trataba de reforzar la cooperación económica, podemos encontrar una racionalidad que expresaremos en los siguientes términos: frente a Estados Unidos, Japón y Asia en general, la Europa comunitaria debe procurarse los medios para convertirse en una potencia a nivel mundial.

En los 50, el argumento esencial será la necesidad de normalizar las relaciones franco-alemanas; y treinta años más tarde, lo que predominará es el lugar de Europa en la competencia económica.

2.3.- El proyecto político de la Unión Europea a partir del Tratado de Maastricht.

El concepto de *unión política* constituía el punto central de las negociaciones llevadas a cabo entre diciembre de 1990 y febrero de 1992, con miras a culminación de la construcción comunitaria teniendo en cuenta la realización del Mercado Único. En un contexto marcado por el derrumbe de los regímenes comunistas del Este, repensar a profundidad en el dispositivo europeo, se vislumbraba como una necesidad impostergable. La dinámica establecida con la firma del Acta Única encuentra su extensión en el Tratado de Maastricht, en el cual destaca la siempre presente tensión dialéctica entre el tradicional apego al Estado-nación, y la perspectiva de un espacio político integrado.

⁶⁴ Política social, medio ambiente, investigación y tecnología, cohesión económica y social (políticas para reducir las desigualdades entre regiones).

Cabe mencionar que la Unión Europea, tal como emerge del Tratado de Maastricht, no se apega en absoluto a los estándares históricamente conocidos. Es el punto partida de un modelo, en evolución constante, que ha tratado de conciliar desde hace treinta años a las soberanías nacionales con la creación de un orden comunitario. La Unión Europea es la resultante del carácter inédito del dispositivo institucional establecido en el Tratado de Maastricht, destinada a transformar y completar el modelo de los fundadores.

2.3.1.- Los tres pilares: característica esencial del avance institucional.

Si el Tratado de Maastricht marca “une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe”,⁶⁵ éste pretende lograr su cometido apoyándose en tres pilares, que en su conjunto se denominan *Unión Europea*.

El más importante de los tres pilares lo constituye la Comunidad creada en el Tratado de Roma. Habiendo perdido su calificativo de “económica”, sus tareas se diversifican de manera importante. En primera, se instituye la Unión Económica y Monetaria (UEM); enseguida, está la creación de nuevas áreas de regulación: ciudadanía, educación, cultura, salud, medio ambiente y política social; finalmente, la Comunidad democratiza sus instituciones extendiendo el voto a la mayoría y reforzando el papel del Parlamento.

El segundo pilar del Tratado se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Para alcanzar sus objetivos, la PESC se basa en principio, en una “cooperación sistemática entre sus Estados miembros”, por medio de “acciones comunes” a través del Consejo y de la promoción de la Unión de la Europa Occidental (UEO), brazo armado de la Unión.

⁶⁵ Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea del 7 de febrero de 1992, http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/EU_consol.pdf, preámbulo, p. 9.

El tercer pilar está representado por la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos exteriores. Trazando las líneas generales de una cooperación esencialmente intergubernamental, el Tratado contempla aquí campos de interés común como son la política de asilo, las fronteras exteriores, la política de inmigración, la cooperación judicial, aduanera y policial.

2.3.2.- El carácter federal de la Unión.

El Tratado de Maastricht, marca también un salto cualitativo en la construcción europea basada en el método Monnet (dejar de lado lo político para dar prioridad absoluta a las interdependencias económicas): “Les graines d’une union politique fédérale sont semés, de la monnaie unique à la citoyenneté de l’Union, de la codécision à la PESC ou à la coopération dans les domaines policier et pénal”.⁶⁶

Haciendo un análisis de las innovaciones aportadas por el Tratado sobre la Unión Europea, Maurice Croisat concluyó que “un processus de fédéralisation d’une communauté politique européenne⁶⁷” estaba en marcha, esto a pesar de los imprevistos coyunturales que pudieran tener lugar en los países miembros. Aunque toda referencia a la *vocación federal* de la Unión fue descartada por los signatarios del Tratado, sus disposiciones forman parte de un dispositivo de carácter federal.

En este sentido, podemos hacer notar que el Tratado hace extensivo el campo de control de la Corte de Justicia al otorgarle el poder de sancionar la inobservancia de sus decisiones por parte de los Estados miembros.⁶⁸ Por otra parte, la Unión Económica y Monetaria afecta, por su aspecto simbólico, la soberanía de los Estados cuyo derecho a decidir las políticas monetarias era, hasta entonces,

⁶⁶ Moreau Defarges, Philippe. *Après Nice: un gouvernement fédéral ?*, en Institut Français des Relations Internationales (IFRI). *Politique Étrangère*, IFRI, Paris, No. 2, Avril-Juin 2001.

⁶⁷ Croisat, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, Paris, 1995, p. 58.

⁶⁸ Tratado de Maastricht...Op.Cit. art.171.

inalterable. En el mismo sentido, podemos citar la transferencia de competencias técnicas que esto conlleva: la UEM se basa, en efecto, en un Sistema Europeo de Bancas Centrales (SEBC), que instituye una relación de carácter federativo entre la Banca Central Europea y las bancas centrales nacionales.

Finalmente, el Tratado esboza una ciudadanía común y se hace garante de la naturaleza democrática del régimen político de los Estados miembros.

2.3.3.- El reforzamiento del método intergubernamental.

Hemos dicho que la realidad institucional de la Comunidad ha sido marcada a través de la historia, dando como resultado un sistema de naturaleza incierta. Éste último nació del compromiso entre dos estrategias concurrentes: una orientada hacia la Europa de los Estados y la otra hacia el federalismo. Por ello, a pesar de los avances logrados en la cuestión federal de la Unión, contenidos en el Tratado de Maastricht, persiste el método intergubernamental en varios niveles.

Primeramente, en cuanto al rol preeminente conferido al Consejo Europeo, del cual se precisa que “da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales”.⁶⁹ En segunda, esta lógica se confirma en las modalidades previstas en el marco de los otros dos pilares; los asuntos exteriores y la seguridad⁷⁰ por una parte, la justicia y los asuntos internos por otra.⁷¹

2.3.4.- La coexistencia de legitimidades.

Todo régimen político reposa sobre un sistema de creencias y de principios, los cuales son la base misma de su legitimidad. En lo que respecta a la Unión

⁶⁹ Tratado de Maastricht...Op.Cit. Título I, artículo D.

⁷⁰ Ibid, Título V, artículos J a J.11.

⁷¹ Ibid, Título VI, artículos K a K.9.

Europea, ésta tiene dificultades para hacer prevalecer una legitimidad única e incontestable. A pesar de la introducción, por parte del Tratado de Maastricht, de una dimensión democrática incierta, dos legitimidades independientes continúan coexistiendo: la legitimidad tecnócrata europea y la legitimidad nacional. La primera de ellas, ha sido frecuentemente confundida con la legitimidad representada por un gobierno de *sabios*, los cuales dominan por medio de sus conocimientos los asuntos técnicos más complejos. En esto radica uno de los problemas que tiene que ver con la complejidad de los textos jurídicos de la Unión, difícilmente comprensibles para el común de los ciudadanos, lo cual ha convertido a la Comisión en el recinto tecnócrata por excelencia, chivo expiatorio de tal o cual actor de la construcción europea y en particular, de los gobiernos, con el objeto de justificar ciertas políticas interiores poco populares.

Por otra parte, las legitimidades nacionales, producto de la historia, pesan también en gran medida en la construcción europea. Siendo el problema principal la conciliación de las dos en un marco único. Lo cual nos hace regresar al modo de gobierno del sistema europeo. Christian Lequesne habla al respecto de una "ambivalence de la représentation permanente, éclatée entre le national et le communautaire".⁷² La doble legitimidad, se visualiza, a nivel de la ejecución de las decisiones, por medio de una especie de código de conducta, fundado sobre el principio de subsidiariedad introducido por el Tratado de Maastricht.⁷³ En virtud de este principio de difícil interpretación, las competencias de los Estados miembros quedan protegidas contra extensiones abusivas de las competencias comunitarias.

⁷² Lequesne, Christian. Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de a France ?, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1993, p. 224.

⁷³ Tratado de Maastricht...Op.Cit. artículo 3B.

2.4.- De Maastricht a Niza.

Los cinco años que separan la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1° de noviembre de 1993) de la adopción oficial de la moneda única (1° de enero de 1999), están marcados por un contraste radical entre el éxito indiscutible del camino hacia la moneda única y el estancamiento de la Europa política. El Tratado de Amsterdam, por su parte, no logró la reforma institucional esperada para lograr que la Unión Europea se adaptara a las ampliaciones futuras.

Como es lógico, una ampliación de los miembros de la nueva Unión conlleva necesariamente una reforma de las instituciones que forman su estructura, y el carácter de esta reforma, no significaría en forma alguna la reducción simplista de una mera adaptación geométrica a partir del número de países.

Etapas de las ampliaciones de las Comunidades Europeas.

Etapas	Fecha	Países
1	1° enero 1973	Reino Unido, Dinamarca, Irlanda
2	1° enero 1981	Grecia
3	1° enero 1986	España, Portugal
4	1° enero 1995	Austria, Finlandia, Suecia
5*	1° mayo 2004	República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia

*Es necesario precisar que la quinta etapa no es la última de las ampliaciones de la Unión Europea: Se plantea el objetivo de la entrada de Bulgaria y Rumania en 2007 dependiendo de la consecución de los criterios de Copenhague,⁷⁴ el caso de Turquía será examinado a finales de 2004, en abril del mismo año se aprobó el inicio de las negociaciones de adhesión para Croacia.

⁷⁴ Establecidos por el Consejo Europeo reunido en Copenhague en junio de 1993 para la entrada a la Unión de los países de Europa Central y Oriental. La declaración final establece que los países candidatos deberán: 1) ser una democracia estable, que garantice el respeto de los derechos humanos y la protección de minorías; 2) poseer una economía de mercado viable, capaz de enfrentar la presión de la concurrencia y las fuerzas del mercado al interior de la Unión; 3) poder llenar las obligaciones ligadas a la adhesión. Detallando este último

Concientes de que las reformas institucionales menores introducidas por el Tratado de Maastricht no serían suficientes para asegurar el futuro de una Unión que recibiría un número considerable de nuevos miembros, los negociadores previeron la realización de una nueva conferencia intergubernamental a partir de 1996. En ésta se planteó como imperiosa una reforma cualitativa de dichas instituciones, particularmente en lo que se refiere a los procesos de toma de decisiones al interior de la zona, lo que implica directamente al Consejo Europeo, a la Comisión y al Parlamento,⁷⁵ cada uno en sus respectivos campos de acción.

Si bien la Conferencia Intergubernamental de junio de 1997 en Amsterdam logró resultados importantes, en materia institucional las reformas esenciales fueron postergadas. Y no fue sino hasta el Tratado de Niza en 2000, que se llevaron a cabo las negociaciones para materializar estas necesidades de reforma, las cuales se pueden resumir en tres puntos fundamentales por su naturaleza compleja: la ponderación de los votos, específicamente en el Consejo de Ministros; el campo de decisiones abiertas por mayoría calificada y la composición de la Comisión. Este grupo de asuntos, se incluye en lo que se le llama los “reliquats de Amsterdam”.⁷⁶

Ante la indefinición de un proyecto político para las instituciones, así como ante la amenaza cada vez más visible de la renacionalización de los procesos de decisión, se pone automáticamente en duda el objetivo mismo de la construcción europea, por lo que se hace necesaria la creación de un nuevo método comunitario que dé un nuevo impulso a la construcción comunitaria. Pero antes de ahondar en este asunto, es necesario tener un conocimiento claro acerca de las instituciones de la Unión Europea, puesto que es por medio de éstas que se ha logrado la unidad del continente europeo. Como lo dijo Jean Monnet: « L'union de

criterio, el Consejo Europeo de Madrid, en 1995, hizo énfasis en la importancia que reviste no solamente la incorporación del *acquis* (reglas y legislación de la Unión) en la legislación nacional, sino también y principalmente en su aplicación eficaz por medio de estructuras administrativas eficaces.

⁷⁵ Triángulo Institucional.

⁷⁶ Algunos autores incluyen aquí a las “cooperaciones reforzadas” (Título VII del Tratado de Amsterdam), las cuales son un ámbito muy interesante en cuanto a su potencial de integración.

l'Europe ne peut pas se fonder seulement sur la bonne volonté. Des règles sont nécessaires. Les événements tragiques que nous avons vécus, ceux auxquels nous assistons nous ont peut être rendus plus sages. Mais les hommes passent, d'autres viendront qui nous remplaceront. Ce que nous pourrions leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle qui disparaîtra avec nous; ce que nous pouvons leur laisser, ce sont des institutions. La vie des institutions est plus longue que celle des hommes, et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives ».⁷⁷

⁷⁷ Monnet, Jean. Op. Cit. p. 449.

CAPÍTULO III.

Las instituciones políticas de la Unión Europea.

“Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions”

Jean Monnet.

Construir un sistema político original con base en instituciones capaces de asegurar la buena ejecución de políticas y de acciones comunes ha sido un objetivo constante de la construcción europea desde la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950. Cada vez que las Comunidades han inscrito nuevas políticas a su agenda, o se ha ampliado a nuevos miembros, la temática de la reforma institucional regresa al centro de los debates, al mismo tiempo que se cristaliza en base a dos cuestiones fundamentales: la eficacia en las decisiones y la legitimidad democrática. De aquí han surgido crisis para enseguida instaurar reformas (frecuentemente laboriosas), lo cual nos lleva a la dialéctica flujo-reflujo de la construcción europea: la historia del proceso comunitario no ha sido solamente progresos y avances, ha sido también y sobre todo, la historia de crisis y estancamientos, de aprendizaje por medio de la experiencia, para partir de bases renovadas y encontrar soluciones originales.

La negociación de los Tratados de Amsterdam y Niza, han mostrado hasta qué grado la cuestión institucional se ha transformado en un debate fundamental en lo que se refiere a la perspectiva de la ampliación con nuevos países tanto del Este como del Sur, dicha amplitud no tiene precedente alguno.

Si las instituciones han tenido siempre una importancia significativa en la construcción europea, esto se debe también a que nos llevan directamente a interrogarnos sobre el problema de la finalidad de esta empresa política, el cual se ha tratado siempre de manera subyacente sin llegar a ningún acuerdo sobre el mismo.

¿Federación o simple cooperación entre los Estados? El eterno debate desde los inicios de la integración europea, aún sin solución... Ni el Acta Única Europea, ni el Tratado de Maastricht (a pesar de su estructura de carácter federal), o el de Amsterdam o a caso el de Niza, han clarificado explícitamente la respuesta. A través del paso del tiempo, con el precedente de estructura federal del Tratado de Maastricht, hemos podido constatar que entre la lógica de la integración (o de la federalización) y la de la cooperación intergubernamental, es esta última la que ha prevalecido.

De esta manera, el debate sobre las instituciones europeas nos lleva inevitablemente a interrogarnos sobre el lugar que ocupa el Estado-nación en una construcción europea que no ha llegado a su fin. La afirmación progresiva del Consejo Europeo y la importancia delegada al principio de subsidiariedad, son algunos de los signos que marcan la voluntad de los Estados de la Unión para continuar ejerciendo prerrogativas. Sin embargo, los Estados también han tenido que aceptar modificaciones referentes al funcionamiento tradicional de sus instituciones políticas y administrativas en favor de la construcción europea.

Para finalizar, es necesario aclarar que si el presente análisis de las instituciones europeas se concentra esencialmente en el Consejo, la Comisión y el Parlamento, así como en la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, dicha elección se justifica a partir del rol preeminente de estas cuatro distintas instituciones en el sistema de la Unión Europea. Por ello, no abordaremos aquellas cuyo rol, sin ser

despreciable, es menos importante por el hecho fundamental de que no poseen poder de decisión, sino que tienen una función meramente consultiva.⁷⁸

3.1.- La Comisión.

La Comisión es un colegio que debe representar el interés general de la Comunidad, de acuerdo a la fórmula introducida por el Tratado de Maastricht. Está compuesta por miembros "elegidos en razón de su competencia general y que ofrecen una total garantía de independencia".⁷⁹

En este colegio, los *grandes* Estados (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y España) disponen cada uno de dos comisarios, mientras que los *pequeños*, disponen sólo de uno. En este sentido, el texto de los tratados está redactado de una manera particularmente complicada: "La Comisión debe contar con al menos, un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros que tengan la nacionalidad de un mismo Estado miembro sea superior a dos" (Artículo 213, apartado 1, párrafo 4 del Tratado CE, Tratados consolidados). Este mismo apartado, en su segundo párrafo, dice: "el número de miembros de la Comisión puede ser modificado por el Consejo pronunciándose por unanimidad". Esta disposición tiene una importancia especial, puesto que es aquí donde se presenta la ineludible cuestión del número de comisarios (ya excesivo de por sí, lo cual implica interminables disputas sobre la repartición de las responsabilidades en el seno de la Comisión).

El 11 de diciembre de 2000, el Consejo Europeo de Niza retoma el principio de un Comisario por Estado miembro, no debiendo exceder el número total de miembros

⁷⁸ Nos estamos refiriendo aquí al Comité Económico y Social cuya creación se remonta a la puesta en marcha de las Comunidades Europeas (1951-1957) y al nuevo Comité de Regiones, instaurado por el Tratado de Maastricht. De la misma manera tenemos a los órganos que han sido creados progresivamente pero que tampoco llevan el calificativo de institución como la Agencia Europea para el Medio Ambiente, EUROPOL, Fundación Europea para la Formación, etc.

⁷⁹ La Documentation Française. Op.Cit. pag. 148, artículo 213, apartado 1, del Tratado CE, Tratados Consolidados.

de veintisiete en la Unión ampliada a los países de Europa Central y Oriental. La fórmula adoptada revela un carácter contradictorio, ya que la Comisión fue concebida justamente para ser supranacional, es decir, para no representar a los Estados. Por lo que llegamos a la conclusión que la decisión de Niza sugiere exactamente lo contrario.

Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam (Artículo 214, apartado 2 del Tratado CE, Tratados consolidados) transforman radicalmente el proceso de designación. Hasta el Tratado de Maastricht, dicha designación estaba en manos de los gobiernos de los Estados miembros, el Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea decía: "los miembros de la Comisión son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros".

Con los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, la designación de la Comisión requiere de un doble acuerdo; el de los gobiernos de los Estados miembros y el del Parlamento Europeo. La Comisión debe contar con la aprobación de las dos legitimidades ya mencionadas, la de los Estados miembros y la de los representantes de los pueblos europeos.

El Tratado de Niza, por su parte, estipula que las decisiones del Consejo relativas a la nominación del Presidente de la Comisión y de los miembros del Colegio, serán votadas por mayoría calificada y no por unanimidad, como se hacía anteriormente. El Parlamento aprobará la designación del Presidente de la Comisión por parte del Consejo Europeo, el cual decide por mayoría calificada (Artículo 214, apartado 2, párrafo 1 del Tratado CE, Tratados Consolidados). Después, el Consejo, en común acuerdo con el Presidente designado se pronuncia, por mayoría calificada, sobre la lista de los otros miembros de la Comisión (Artículo 214, apartado 2, párrafo 2 del Tratado CE, Tratados consolidados).

Pero en realidad, el reforzamiento del peso del Presidente en lo que se refiere a la selección de sus colegas de la Comisión es más simbólico que real. Es bien conocida por todos la práctica constante de los gobiernos de designar ellos mismos a su o a sus (en el caso de los cinco grandes) mismos nacionales en la Comisión y que los otros Estados miembros no se opongan a su elección.

El actual Presidente de la Comisión, Romano Prodi (quien entró en funciones en marzo de 1999), reforzó su preeminencia sobre sus colegas con un método muy sencillo; les exigió a todos la firma de una carta de renuncia en blanco desde su entrada en funciones). El Tratado de Niza codificó esta práctica: el Presidente de la Comisión puede exigir la dimisión de un comisario, una vez que haya sido aprobada por el colegio.

Finalmente, corresponde al Parlamento, mediante un voto de aprobación, la designación del colegio de comisarios (Artículo 214, apartado 2, párrafo 3 del Tratado CE, Tratados consolidados). Romano Prodi y sus diecinueve colegas fueron los primeros en 1999, en ser designados por medio de este procedimiento. Después de la aprobación del Parlamento, el Consejo nombra formalmente, por mayoría calificada (Tratado de Niza), al presidente y a los otros miembros de la Comisión. Además, el Presidente de la Comisión, nombra, posteriormente a la aprobación por parte del colegio, a los vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión.

Más allá de estas prerrogativas acordadas por los Tratados al Parlamento en lo que respecta al procedimiento de designación de la Comisión, el Parlamento tiene la intención de lograr un control cada vez mayor sobre la Comisión.⁸⁰ Un buen ejemplo de esto lo tenemos en la dimisión colectiva de la Comisión Santer,⁸¹

⁸⁰ Scotto, Marcel. Le Parlement européen, grand vainqueur de la crise, entend pousser son avantage, Le Monde, (Marzo 18, 1999), archivos electrónicos en www.lemonde.fr.

⁸¹ Por el nombre de su Presidente, el luxemburgués Jacques Santer.

después de que el Parlamento constituyó un comité encargado de investigar las irregularidades en la gestión de dicha Comisión.⁸²

La duración del mandato de la Comisión es de cinco años según el Tratado de Maastricht, de tal forma que vaya de acuerdo con la duración de la legislatura del Parlamento europeo. El voto de aprobación para la designación de la Comisión aparece como la renovación de la moción de censura establecida por el Tratado de Roma, moción que el Parlamento puede adoptar por mayoría de los dos tercios de los votos expresados y por la mayoría del total de los miembros que la componen.

Aparece aquí una especie de *embrión* de responsabilidad democrática de la Comisión frente al Parlamento Europeo. Es de especial interés que si la comisión puede ser derribada por el Parlamento, éste no puede ser disuelto.

3.1.1.- El funcionamiento de la Comisión.

La Comisión, guardiana de los tratados, asume tres funciones (Artículo 211 del Tratado CE, Tratados consolidados):

- 1) La comisión propone. En el Tratado CECA, la Alta Autoridad, absorbida por la Comisión de acuerdo al Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965, tiene poder de decisión; el Consejo de Ministros, por su parte, dispone del derecho de aviso conforme, es decir, de veto. En el Tratado CEE, la Comisión tiene poder de proposición, del cual conserva el monopolio; ésta prepara los debates comunitarios y fija los términos. Es por lo tanto tarea de la Comisión, a través de sus proposiciones, hacer avanzar a la Comunidad. Según esta lógica, el Consejo de Ministros no puede apartarse de alguna proposición de la Comisión, excepto por unanimidad (Artículo 149, párrafo 1

⁸² Le rapport dévastateur des « sages » qui a entraîné la démission de la Commission européenne, Le Monde, (Marzo 17, 1999), extractos, archivos electrónicos en www.lemonde.fr.

del Tratado CEE); esta disposición fue abrogada por el Tratado de Maastricht, lo cual significó, para la Comisión, una atenuación de su monopolio de proposición, puesto que el Consejo de Ministros no tendría ya la necesidad de obtener la unanimidad para alejarse de los textos jurídicos de la Comisión.

- 2) La Comisión ejecuta. Las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros son llevadas a la práctica por la Comisión. Resulta lógico, por lo tanto, afirmar que ésta realiza un importante trabajo de gestión cotidiana, en particular al interior de los Comités, a los cuales se asocian funcionarios de los Estados miembros.
- 3) La Comisión controla. Principalmente en el ámbito de la concurrencia, la Comisión se encarga de velar por el buen comportamiento de los actores (Estados miembros, empresas, etc.) Para alcanzar este fin, los tres tratados contemplan procedimientos de sanción.

3.1.2.- La Comisión: génesis de un gobierno europeo.

La Comisión ha sido la institución de la comunidad que los partidarios de la profundización en la integración han querido ver como el gobierno de Europa. Sin embargo, esta presentación tiene sus matices, debido al hecho de que las decisiones importantes son tomadas por el Consejo de Ministros, y de que, desde 1974, las grandes orientaciones son definidas por los jefes de Estado o de gobierno, en el marco del Consejo Europeo.

Pero por otro lado, la Comisión sí tiene rasgos de gobierno. Ya que representa la continuidad del proceso comunitario; y además, constituye la administración de la Comunidad por medio de sus direcciones generales.⁸³

⁸³ Las cuales se dividen en todos los ámbitos que competen a la Comunidad, particularmente en lo que se refiere al Primer Pilar de la Unión Europea.

Para finalizar, aclararemos que tanto la percepción como el rol político de la Comisión tienen un carácter variable, dependiendo de la personalidad del Presidente en turno y de la cohesión de los comisarios. Como ejemplo, recordemos al Presidente de la Comisión durante el período 1958-1966, el alemán oriental Walter Hallerstein, federalista convencido cuyas proposiciones desataron la crisis de la Silla Vacía en 1965; o bien, la presidencia de Jacques Delors (por tres mandatos: de enero 1985 a diciembre 1994), personalidad fuerte por su capacidad de organización e imposición, y quien marcó un renacimiento en la dinámica comunitaria con el gran proyecto de un Mercado Único.

3.2.- El Consejo Europeo: cumbre del marco institucional.

La creación del Consejo Europeo no fue prevista por los tratados que instituyeron las Comunidades Europeas. Fue de la práctica de donde surge la necesidad de realizar las reuniones de jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros. Durante mucho tiempo, el Consejo Europeo se reunió en forma esporádica, sólo cuando los temas políticos más delicados así lo exigían, era entonces que se convocaba a los Estados para consultas al más alto nivel. Así, de 1961 a 1974, tuvieron lugar siete cumbres europeas que correspondieron a etapas decisivas de la actividad comunitaria (por ejemplo, la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, en donde se decidió dotar a la Comunidad de recursos propios).

En diciembre de 1974, a instancias del Presidente Francés Valéry Giscard d'Estaing, los jefes de Estado y de gobierno tomaron la decisión de reunirse regularmente como Consejo Europeo, con el fin de debatir las cuestiones más importantes concernientes a la Comunidad. A partir de esta fecha, el Consejo Europeo ha fijado orientaciones y dado impulsos políticos a los temas de primera importancia: la elección del Parlamento Europeo por medio del sufragio universal directo, la adhesión de nuevos miembros, la creación de un Sistema Monetario

Europeo (SME), la Reforma de la Política Agrícola Común (PAC), la Unión Económica y Monetaria (UEM), etc.

El Acta Única Europea de 1986, en su artículo 2, sanciona oficialmente al Consejo Europeo y prevé la participación del Presidente de la Comisión al lado de los jefes de Estado y de gobierno, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. Pero no será sino hasta 1992 con el Tratado de Maastricht que el rol del Consejo Europeo se precisará en forma clara. En su artículo D, se dispone que el Consejo Europeo “dé a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y defina las orientaciones políticas generales”. Es aquí donde por fin se le reconoce como el recinto político fundamental del sistema institucional de la Unión Europea.⁸⁴

El Consejo Europeo se define como la instancia política suprema de la Europa Unida. Su área de competencia no conoce límites: puede intervenir tanto en los asuntos comunitarios como en las cuestiones de política exterior (cooperación política).

En la práctica, las reuniones regulares del Consejo han llegado a convertirse en las etapas decisivas de la construcción europea. Por ejemplo, los problemas que no se pudieron resolver en el seno del Consejo de Ministros o los bloqueos; han pasado necesariamente al Consejo Europeo. Toda negociación importante (como la contribución británica al presupuesto a finales de los años 80; el financiamiento de la Comunidad en el período 1987-1988, o en 1992) llega a la instancia del Consejo. Ciertamente, el Consejo Europeo no toma decisiones en el sentido jurídico estricto del término, ya que la traducción de las decisiones políticas retenidas por los jefes de Estado y de gobierno, se opera posteriormente, a nivel

⁸⁴ En el Tratado que instaura la Comunidad Europea (TCE) en su versión consolidada y modificada por Amsterdam y Niza, la definición y funciones del Consejo Europeo se encuentran en los artículos 13 al 27. Véase La Documentation Française, Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité de Nice. Textes comparés, Ed. 2002, La Documentation Française, Paris, 2002.

del Consejo de Ministros. Sin embargo, en la práctica, podemos constatar, que el Consejo Europeo es un verdadero centro de decisiones que, en muchas ocasiones, no duda en entrar en pequeños detalles, que más tarde figurarán en las conclusiones escritas y publicadas al final de las sesiones (las cuales se limitaron a quince páginas en el Consejo Europeo de Helsinki).⁸⁵

Analizando en profundidad, podemos decir que la afirmación del Consejo Europeo ha venido a modificar totalmente el equilibrio institucional de la Comunidad. Frente a las estructuras comunitarias de legitimidad aún incierta (Comisión, Parlamento Europeo), el Consejo Europeo⁸⁶ reúne a los más altos responsables gubernamentales, así como al Presidente de la Comisión y el de la Comunidad (a partir del 1º de noviembre de 1993, de la Unión Europea). Las orientaciones y las declaraciones del Consejo Europeo materializan una Europa unida, fundada en la concertación interestatal.

De la misma manera que la Comisión, y con la ventaja de estar fundado en las realidades nacionales, el Consejo Europeo puede considerarse como el gobierno de la Europa unida. Desde su creación en 1974, se reúne en el Estado que detenta la presidencia semestral. En Niza, en diciembre del 2000, se estipuló que cuando la Unión llegue a 18 miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo tendrán lugar, en principio, en Bruselas.

3.2.1.- Las funciones del Consejo Europeo: Debilitamiento de la Comisión.

El Consejo Europeo tiene tres funciones principales:

- 1) Es el lugar de intercambios de puntos de vista informales entre los dirigentes de los Estados miembros;

⁸⁵ Doutriaux, Yves y Christian Lequesne. Les institutions de l'Union européenne, 4ª Ed., La Documentation Française, Paris, 2001.

⁸⁶ Conforme a la visión gaullista de la Europa de las patrias.

- 2) Delibera simultáneamente sobre temas que son de competencia comunitaria, sobre cuestiones de cooperación política y sobre cualquier otro tema de interés común. De aquí podemos concluir que interviene, en algunas ocasiones, como instancia gubernamental (al tratar cuestiones relativas a la cooperación política), y en otras, como órgano comunitario (al tratar de que se adopten actos de naturaleza jurídica).
- 3) Finalmente, puede dar el impulso necesario a la Unión para favorecer su desarrollo, particularmente como instancia de *apelación* para desbloquear los asuntos que no han podido ser solucionados por instancias menores, en especial por el Consejo de Ministros.

Sin lugar a dudas, la creación del Consejo ha contribuido a debilitar un tanto a la Comisión; la cual, como ya lo vimos, es el órgano encargado de defender el interés comunitario, puesto que es difícil para esta última institución, salvaguardar su poder de iniciativa frente a los jefes de Estado y de gobierno, que son llamados a definir las grandes orientaciones de la política comunitaria.

Como nos lo hace notar Jacques Delors, ex Presidente de la Comisión: "desde hace algunos años, se desconfía de la Comisión y hemos llegado a la situación en que el Consejo Europeo funciona como un G7. El resultado, son órdenes del día demenciales, así como comunicados demasiado largos",⁸⁷ en tanto que, únicamente las grandes cuestiones deberían llegar al Consejo Europeo.

3.3.- El Consejo de la Unión Europea.

El Consejo, que tiene su sede en Bruselas, se encarga de representar y defender los intereses de los Estados miembros más no el interés general de la Comunidad. Asegura la inserción, en el sistema institucional de la Unión Europea, de los Estados miembros y de sus gobiernos. Esta institución juega un rol esencial ya

⁸⁷ Le Boucher, Eric y Laurent Zecchini (entrevistadores). Jacques Delors critique la stratégie d'élargissement de l'Union, Le Monde, (enero 19, 2000), archivos electrónicos en www.lemonde.fr. Traducción del autor.

que, mientras la Comisión propone, es el Consejo de Ministros el que dispone, esto a partir de un marco de negociaciones entre las administraciones nacionales. Puesto que esto se lleva a cabo a nivel ministerial, se ha acostumbrado a llamarlo "Consejo de Ministros", pero éste último decidió, el 8 de noviembre de 1993 (después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1º de noviembre) adoptar el nombre de "Consejo de la Unión Europea".

La composición y funcionamiento del Consejo de la Unión Europea están fijados en los artículos 202 a 210 del Tratado CE, Tratados Consolidados; así como en su reglamento interno: decisión del Consejo del 5 de junio del 2000 sobre la adopción de su reglamento interno (2000/396).⁸⁸

En tanto que, elemento central del marco institucional único, establecido por el Tratado de Maastricht, el Consejo de Ministros tiene una naturaleza híbrida, ya que éste tiene a la vez un carácter legislativo y ejecutivo. Se reúne en "formaciones" múltiples y su competencia abarca los tres pilares de la Unión.⁸⁹

Según el artículo 202 del Tratado CE, Tratados consolidados; el Consejo "asegura la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y dispone de un poder de decisión".

El Consejo es la institución en donde los intereses de los Estados miembros se confrontan, y terminan, por lo general, por contraer un compromiso. Es la instancia legislativa que adopta los reglamentos y directivas que regulan el marco de la vida comunitaria y armonizan las legislaciones. El Consejo reúne por turnos (aunque a veces simultáneamente) a los Ministros de Asuntos Exteriores, de Agricultura, de Transportes, de Industria o de cualquier otro ámbito de competencia comunitaria. El Consejo es presidido "por turnos, por cada Estado miembro del Consejo, por

⁸⁸ Modificado en 2001 en Journal Officiel des Communautés européennes (JOCE), n° L 313 del 30 de noviembre de 2001, p.40. Véase Dubois, Louis y Claude Gueydan. Les grands textes du droit de l'Union européenne, 6ª Ed., Dalloz, Paris, 2002, p. 255.

⁸⁹ Doutriaux, Yves y Christian Lequesne. Op.Cit. p. 30.

una duración de seis meses, según un orden fijado por el Consejo, el cual estatuye por unanimidad" (artículo 203 del tratado de Amsterdam).

3.3.1.- Las deliberaciones del Consejo.

Las deliberaciones del Consejo se pueden concebir como una serie de etapas de un camino largo y complicado: inicia con la elaboración, por parte de la Comisión, de una proposición; se presenta al Consejo; se transfiere al Comité Económico y Social pero sobre todo al Parlamento Europeo; luego, la proposición es examinada por un grupo de trabajo del Consejo, el cual incluye funcionarios de los Estados miembros; pasa a ser debatida en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER); es devuelta al Consejo con el texto modificado; posteriormente, el Parlamento Europeo hace las enmiendas pertinentes; eventualmente y ya por último, el Consejo expresa su fallo final (según el Tratado de Amsterdam en su artículo 251, es necesaria la codecisión del Consejo y el Parlamento para todo lo que se refiere a la armonización de las legislaciones).

EI COREPER. En este largo proceso que dura varios meses, el COREPER, compuesto por los embajadores de los Estados miembros de las Comunidades, se encarga de "preparar los trabajos del Consejo" (artículo 207 del Tratado CE, Tratados consolidados), asegurando el seguimiento de los asuntos y poniéndolos en orden para su discusión en el Consejo.

Sin embargo, la centralidad del COREPER se ve cada vez más amenazada. Pues los Ministros de Agricultura disponen ya de un Comité especial propio. Y, en seguida de la aplicación del euro como moneda común, a partir del 1° de enero de 1999, los Ministros de Finanzas de los doce Estados de la *zona euro*⁹⁰ se dotaron de un recinto propio, desde el cual pudieran controlar a los representantes permanentes.

⁹⁰ Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal.

Constatamos así que el marco europeo está sometido a las mismas tensiones que las estructuras de los Estados; por un lado, a la fragmentación de sus funciones, y a la existencia de administraciones *técnicas* nacionales que se organizan entre ellas para tratar los asuntos relativos a sus ámbitos de competencia; y por el otro, a los esfuerzos por mantener una aproximación global (en el seno de la Comunidad Europea, la reafirmación de la misión coordinadora de los Ministros de Asuntos Exteriores y del COREPER).

3.3.2.- Unanimidad, mayoría calificada, consenso.

“Salvo disposiciones contrarias al presente tratado, las deliberaciones del Consejo de la Unión Europea serán votadas por mayoría de los miembros del mismo Consejo” (Artículo 205, apartado 1 del Tratado CE, Tratados Consolidados). A partir de este texto jurídico, podríamos deducir que la adopción de decisiones por parte del Consejo está regida por el principio de la mayoría simple.

Sin embargo, también podemos decir que las “disposiciones contrarias” (por unanimidad o por mayoría calificada) son verdaderamente numerosas.

El Tratado que instaura la Comunidad Económica Europea prevé el establecimiento de un Mercado Común en un período de transición de doce años (1958-1969) dividido en tres etapas de cuatro años cada una. A partir de la tercera etapa de dicho período (1966), se pensó que la unanimidad cedería su lugar a la mayoría calificada para conseguir la realización del Mercado. Este fue uno de los motivos que dio lugar a la crisis de la Silla Vacía en 1965.⁹¹ Dicha crisis concluyó el 29 de enero de 1966, con la constancia de desacuerdo que lleva el nombre de “Compromiso de Luxemburgo”:

⁹¹ Vid. *Supra*, pp. 44-46.

“1.- Cuando, en caso de decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría (...), se ponen en juego intereses muy importantes de uno o varios miembros, el Consejo se esforzará, en un plazo razonable, por llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo (...).⁹²

“2.- (...) La delegación francesa estima que, cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguirse hasta llegar a un acuerdo unánime (...).⁹³”

Este compromiso, según el cual la unanimidad no es requerida excepto para los “intereses muy importantes”, induce visiblemente a una práctica un tanto diferente: la exigencia casi sistemática del consenso en el seno del Consejo. Una decisión no será adoptada sino sólo a condición de que no persista objeción alguna. El recurso del voto se utilizará únicamente para actos de gestión, el presupuesto comunitario...

En este sentido, el Acta Única de 1986 aporta una modificación mayor: el voto por mayoría calificada se convierte en regla, esencialmente para todas las medidas relacionadas con la concretización del Mercado Único (normas, libertad de establecimiento, etc.) La fórmula de la mayoría calificada *pondera* el voto de cada Estado miembro (Artículo 205, apartado 2 del Tratado CE, Tratados consolidados).

⁹² Dubois, Louis y Claude Gueydan. Op. Cit. p. 246. Traducción del autor.

⁹³ Ibid, p. 247. Traducción del autor.

Ponderación de los votos en el Consejo de la Unión Europea

Países miembros UE	Dispositivo en vigor En votos	Reponderación de Niza en 2000
Bélgica	5	12
Dinamarca	3	7
Alemania	10	29
Grecia	5	12
España	8	27
Francia	10	29
Irlanda	3	7
Italia	10	29
Luxemburgo	2	4
Países Bajos	5	13
Austria	4	10
Portugal	5	12
Finlandia	3	7
Suecia	4	10
Reino Unido	10	29
Total	87	237

Fuente: La Documentation Française, Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité de Nice. Textes comparés, Ed. 2002, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 145-146.

Estados miembros a partir de 2004	Ponderación de Niza en 2000
Polonia	27
Rumania (todavía candidato)*	14
República Checa	12
Hungría	12
Bulgaria (todavía candidato)*	10

Continuación... Estados miembros a partir de 2004	Ponderación de Niza en 2000
Eslovaquia	7
Lituania	7
Chipre	4
Letonia	4
Eslovenia	4
Estonia	4
Malta	3
Total	108 (345 en una Unión de 27 miembros**)

* El objetivo es el ingreso de estos dos países a la Unión en 2007

**Esta nueva ponderación de votos en el Consejo se aplicará a partir del 1° de enero de 2005 (345 en la Unión de 27 miembros).

Fuente: Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea, apartado 2, en *Ibid.*, p. 288.

Por medio de esta fórmula, el Consejo, recinto diplomático regido por unanimidad o consenso, tiende a convertirse en una asamblea de coaliciones múltiples. Ni los pequeños ni los grandes Estados pueden reunirse en bloques. Más del 80% de las deliberaciones (esencialmente las referidas a la organización y funcionamiento del Mercado Único), son adoptadas por mayoría calificada.

Después del Consejo Europeo de Niza del 2000, la unanimidad continuó siendo la regla para una veintena de artículos relativos a ámbitos calificados como *vitales* por algún Estado miembro (por ejemplo la excepción cultural para Francia, la fiscalidad para España, la política social para la Gran Bretaña, etc.).

El mecanismo de *mayoría calificada* obedece a las disposiciones siguientes:

	Dispositivo en vigor	Dispositivo reponderado en Niza	Unión de 27 miembros
Número total de votos	87	237	345
Mayoría calificada	62	169	258
Minoría de bloqueo	26	69	91

Fuente: *Ibidem*.

3.4.- El Parlamento Europeo.

El artículo 189 del Tratado CE, Tratados consolidados, estipula que el Parlamento Europeo está “*compuesto por representantes de los Pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad*”. Es pues, por medio de la Asamblea de Estrasburgo que estos pueblos participan en la Construcción europea. Resulta interesante constatar que dicho artículo no declara que el Parlamento Europeo representa *al* pueblo de la Comunidad, sino *a los* pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad. La importancia de esto último reside en que es todavía un elemento que distingue a la Comunidad de un Estado federal, puesto que, en los Estados federales una de las cámaras representa al pueblo de la federación (el Bundestag en Alemania o la Cámara de Representantes en Estados Unidos), y no a los pueblos de los Estados federados.

Es importante constatar que a través de la historia de la construcción europea, el Parlamento ha sufrido dificultades en cuanto a sus prerrogativas como institución democrática y legítima. A partir de los años 50 y hasta mediados de los 70, se le aparta del proceso decisorio, el cual se lleva a cabo exclusivamente entre la Comisión y el Consejo. A mediados de los 70, el Parlamento adquiere existencia

propia, entre sus prerrogativas se encontraban: la ampliación de sus poderes presupuestarios, en particular la del derecho a rechazar el presupuesto (Tratado del 22 de julio de 1975); elección cada cinco años, por sufragio universal directo, desde 1979. A partir de los años 80, el Parlamento Europeo se convierte en uno de los polos del triángulo comunitario (Comisión, Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo).

Con la elección por medio del sufragio universal directo, el Parlamento adquiere un estatus de casi igualdad con el Consejo, al contar también con el procedimiento de codecisión (establecido en el Tratado de Maastricht en su artículo 189 B; ahora 251 del Tratado CE, Tratados consolidados).

Según este procedimiento, en todos los ámbitos donde el Consejo delibere por medio de la mayoría calificada (a excepción de la PAC y de la política comercial), la norma comunitaria, para poder entrar en vigor, deberá haber sido adoptada en los mismos términos tanto por el Consejo como por el Parlamento.

3.4.1.- Una legitimidad en evolución.

El Parlamento Europeo ha reforzado paulatinamente sus prerrogativas en las revisiones sucesivas de los tratados (los dos tratados presupuestarios de 1970 y 1975, el Acta Única, los Tratados de Maastricht, de Amsterdam y de Niza) y ha buscado imponerse, por medio de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, ante la Comisión y el Consejo.

Cada uno de los Estados miembros dispone en el Parlamento Europeo (véase cuadro siguiente) de un número de escaños más o menos proporcional a su población (artículo 190, apartado 2 del Tratado CE, Tratados consolidados):

Repartición de escaños en el Parlamento Europeo de acuerdo con el Tratado de Niza.

Estados miembros	Número de escaños en una UE de 15 miembros	Número de escaños a partir del 1º de enero de 2004	Estados miembros	Número de escaños en una UE de 15 miembros.	Número de escaños a partir del 1º de enero de 2004
Alemania	99	99	Bulgaria		17
Reino Unido	87	72	Austria	21	17
Francia	87	72	Eslovaquia		13
Italia	87	72	Dinamarca	16	13
España	64	50	Finlandia	16	13
Polonia	-	50	Irlanda	15	12
Rumania	-	33	Lituania	-	12
Países Bajos	31	25	Letonia	-	8
Grecia	25	22	Eslovenia	-	7
República Checa	-	20	Estonia	-	6
Bélgica	25	22	Chipre	-	6
Hungría		20	Luxemburgo	6	6
Portugal	25	22	Malta	-	5
Suecia	22	18	Total	626	732

Recordemos que Rumania y Bulgaria están todavía en negociaciones para ingresar en 2007.

Desde 1979, la elección por medio del sufragio universal directo, no asegura al Parlamento Europeo una verdadera representatividad y por consiguiente, una legitimidad; esto debido a por lo menos tres razones:

Primera: cada Estado miembro posee un régimen electoral propio. Todos los Estados han optado por la representación proporcional, ya sea por medio de listas regionales (Bélgica, Irlanda, Italia, y el Reino Unido), o por medio de las listas nacionales (Dinamarca, Francia, España, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia). En Alemania, los partidos pueden presentar listas a nivel federal y a nivel de las Länder. Sin embargo, existe la necesidad de

crear un procedimiento uniforme de elección de los diputados europeos, ya que el Consejo, junto con el aviso conforme del Parlamento, estatuyen por unanimidad (artículo 190, apartado 4 del Tratado CE, Tratados consolidados). Estos sistemas dan a los partidos políticos una posición central: los diputados son, ante todo, personas designadas por estos aparatos.

Segunda: En lo que se refiere a las elecciones europeas, éstas se diluyen frecuentemente en los debates políticos nacionales: el escrutinio tiende a no significar más que una ocasión para evaluar la relación de fuerzas políticas entre dos elecciones nacionales. Además, si el índice de abstención es variable de un Estado miembro a otro, en cambio permanece muy alto en comparación con las elecciones nacionales, habiendo alcanzado un nivel récord en el escrutinio del 13 de junio de 2004 (56% en el conjunto de los países de la Unión).⁹⁴

Tercera: Existe una verdadera incertidumbre en cuanto a la yuxtaposición de diputados nacionales (alemanes, franceses, etc.), y el desarrollo de un juego político europeo animado por fuerzas transnacionales. Desde 1953, pero sobre todo desde 1979, han tomado forma ciertas estructuras partidarias europeas, particularmente entre las corrientes tradicionalmente proeuropeas. En el seno del Parlamento, se han constituido "grupos políticos transnacionales".⁹⁵ Los dos principales son el Partido Popular Europeo (PPE, cristiano-demócrata) y el Partido Socialista Europeo (PSE). En cuanto al voto de los diputados, lo vemos mezclarse en grados variables dependiendo de un asunto a otro, como el compromiso ideológico o la defensa de los intereses nacionales.

⁹⁴ La participación, que alcanzó un 63% en la primera elección por sufragio universal del Parlamento de Estrasburgo, en 1979; bajó considerablemente en 1999 a una tasa de poco más de 50%.

⁹⁵ Courty, Guillaume y Guillaume Devin. *L'Europe politique*, La Découverte, Paris, 1996, pp. 89-90.

3.4.2.- Los poderes del Parlamento: Racionalización parcial.

La Asamblea Europea no ha recibido ninguno de los dos poderes que, en la historia de Europa desde la Edad Media, permiten a los parlamentos nacionales afirmar su autoridad: en primer lugar, el del voto del impuesto; en segundo lugar, el de la responsabilidad gubernamental (aunque el Tratado CE prevé un procedimiento de moción de censura en contra de la Comisión, no podemos asegurar de ninguna manera que ésta última institución sea el gobierno indiscutible de la Unión).

De hecho, las atribuciones del Parlamento se han ido ampliando paulatinamente, a tal grado que dan la impresión de que es con el objetivo de atenuar las frustraciones de este recinto, y de evitar hacer una clarificación de su rol.

En lo que se refiere a la adopción de normas, podemos citar tres procedimientos que involucran directamente al Parlamento, instituidos por el Tratado de Amsterdam de 1997:

- 1) El procedimiento de *consulta*. Según este procedimiento, el Consejo no puede adoptar una decisión sólo en caso de haber recibido, a propuesta de la Comisión, un aviso simple⁹⁶ o un aviso conforme.⁹⁷ Lo esencial aquí es la exigencia de aviso conforme del Parlamento (dicho en otros términos, la necesidad de su acuerdo) para decisiones fundamentales (particularmente en lo que se refiere al ingreso de nuevos Estados miembros a la Unión y al establecimiento de un método común de escrutinio en todos los Estados miembros para la elección de diputados europeos).
- 2) El procedimiento de *cooperación*. Este procedimiento, al término de las complejas negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, deja al Consejo, la última palabra, a condición de que estatuya por

⁹⁶ El *aviso*, es establecido por los tratados de los años 50 y exigido para las proposiciones de la Comisión.

⁹⁷ El *aviso conforme*, es introducido por el Acta Única de 1986 y necesario para las adhesiones y asociaciones de terceros países.

unanimidad. Desde el Tratado de Amsterdam, la cooperación ha perdido terreno frente al procedimiento de codecisión pero aún subsiste en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.

- 3) El Procedimiento de *codecisión*. Requiere del *coacuerdo* entre el Consejo y el Parlamento y se ha convertido en el procedimiento de derecho común para la adopción de normas tales como: el mercado interior, las políticas comunes (con excepción de la política agrícola y la política comercial), el empleo, la protección de la salud, etc.

Finalmente, están los mecanismos de información o de control propios de todo régimen parlamentario: cuestiones orales y escritas; declaraciones de la Presidencia; comisiones de investigación; peticiones, nominaciones de mediadores, recepción de quejas relativas a la mala administración de las instituciones y de los órganos comunitarios; y procedimiento de moción de censura contra la Comisión.

3.5.- La Corte de Justicia.

La Comunidad Europea es definida como una comunidad de derecho, es decir, como una construcción basada en los textos (en primer lugar están los tratados fundadores), y sometida a reglas y a procedimientos, en el marco de los cuales tanto los Estados miembros como las empresas y los individuos, están obligados a interactuar. El derecho es a la vez un límite y un instrumento.

La fuerza del derecho es uno de los elementos que explican el rol esencial de la Corte de Justicia de la Comunidad, que "asegura el respeto al derecho tanto en la interpretación como en la aplicación" de los tratados (artículo 220 del Tratado CE, Tratados consolidados). Ahora bien, la actividad de la Corte de Justicia constituye una contribución mayor para la integración europea, tanto por su producción normativa como por sus efectos políticos. Instaurada por el Tratado de París de

1951, la Corte de Justicia se extendió en 1957 a las tres Comunidades sectoriales (CECA, EURATOM, CEE).

A partir de 1995, después de la ampliación de la Unión Europea a Austria, Finlandia y Suecia, la corte “se conforma de *quince jueces*” (un juez de cada una de las nacionalidades de los Estados miembros), así como de nueve abogados generales (artículo 221 y 222 del Tratado CE, Tratados consolidados). Estos magistrados “ofrecen garantías de total independencia” (artículo 223 del Tratado CE, Tratados consolidados), son nombrados de común acuerdo por los Estados miembros y su mandato es de seis años, con posibilidad de reelección.

Las competencias jurisdiccionales de la Corte pueden ser esquemáticamente divididas en dos categorías:

- 1) *Los recursos prejudiciales* (artículo 234 del Tratado CE, Tratados consolidados). Cuando se suscita un litigio y se lleva un caso concerniente al derecho comunitario ante una jurisdicción de alguno de los Estados miembros, este tribunal puede, si lo estima necesario, reenviar esta cuestión para su interpretación, a la Corte de Justicia de la Comunidad. En caso de que la jurisdicción nacional implicada tome decisiones no susceptibles de un recurso jurisdiccional de derecho interno (por ejemplo en Francia, Cour de Cassation, Conseil d'État), el reenvío no es facultativo, sino obligatorio. Este procedimiento de recurso prejudicial es doblemente capital: la Corte se asume como *Tribunal Supremo de tipo federal*, funcionando como regulador de las órdenes jurisdiccionales nacionales; los derechos nacionales se encuentran por lo tanto, subordinados a ella. Se incorporan al derecho comunitario y son reinterpretados en función del mismo.
- 2) *Los recursos directos*. Se trata aquí de los recursos de anulación en contra de los actos obligatorios: reglamentos y directivas... (artículos 230 y 231 del Tratado CE, Tratados consolidados). Así, se puede recurrir a la Corte en

caso de carencia, o sea cuando existe una violación de los Tratados, y ni el Parlamento Europeo ni el Consejo o la Comisión, han determinado la sanción correspondiente (artículo 232 del Tratado CE, Tratados consolidados). Este procedimiento, al que poco se recurre, puede ser utilizado por el Parlamento y la Comisión como un medio de presión hacia el Consejo, recinto donde se toman las decisiones. Finalmente, por medio de procedimientos complejos, la Corte puede ser requerida a causa de incumplimientos por parte de los Estados miembros (artículos 226 al 228 del Tratado CE, Tratados consolidados). El Tratado de Maastricht, teniendo en cuenta la inercia de ciertos Estados miembros en cuanto a la ejecución de los fallos de la Corte, prevé multas por indemnización.

3.5.1.- La Corte de justicia y la interpretación teleológica: Motor de un federalismo europeo.

La Corte de Justicia de la Comunidad ha contribuido de manera decisiva a la instauración de un sistema jurídico comunitario de tipo federal. Dos decisiones que datan de inicios de los años 60 van en este sentido:

- 1) En 1963, por medio del fallo *Van Gend en Loos* (26/62, 1963), la Corte expone claramente su procedimiento al afirmar que “el objetivo del Tratado CEE, que es el de instaurar un Mercado Común cuyo funcionamiento concierne directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho tratado constituye algo más que un acuerdo encargado únicamente de crear obligaciones mutuas entre los Estados”. De la misma manera, por medio de este fallo, la Corte establecerá el *principio del efecto directo* del derecho comunitario: “el objetivo del Tratado CEE” es la creación de un

"nuevo orden jurídico (...) el cual regirá, no solamente para los Estados miembros, sino también para sus nacionales".⁹⁸

- 2) Por su parte, el fallo *Costa c/ Enel* (aff. 6/64, 1964), afirma, un año más tarde, la preeminencia del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados miembros: "el orden jurídico comunitario" se ha "integrado al sistema jurídico de los Estados miembros" y, por este hecho, "se impone a sus jurisdicciones".⁹⁹

A partir del método finalista, la Corte se apropia de los medios necesarios para ir más allá de las intenciones de los Estados miembros. En otros términos y como lo afirma Renaud Dehousse,¹⁰⁰ la jurisprudencia de la Corte adquiere el carácter de una dinámica autónoma.

Podría pensarse entonces que la Corte de Justicia, por su procedimiento finalista, teleológico (el contenido de los fallos es determinado por un objetivo federalista), representa un *gobierno de los jueces*. Sin embargo, la realidad es más compleja: desde el inicio de la década de los 60 (en tanto se establecían las bases del Mercado Común), la Corte actúa con dinamismo. La Comunidad Europea es aún una obra por realizar. Sin embargo, desde el punto de vista de la Corte, es vital enunciar rápidamente principios claros; el más importante: la preeminencia del derecho comunitario; más allá de los Estados, el derecho de cada quien por garantizar su aplicación. Además, hasta nuestros días, la Comunidad tiene todavía zonas por organizar jurídicamente (concurrentia, servicios, transportes, etc.). Frecuentemente vemos que la Comisión y el Consejo se estancan; por lo cual la Corte, apoyada en los tratados, emite fallos que pretenden lograr una síntesis de las posturas.

⁹⁸ Courty, Guillaume y Guillaume Devin. Op.Cit. pp. 62-63.

⁹⁹ Ibid, p. 62.

¹⁰⁰ Dehousse, Renaud. La Cour de justice des Communautés européennes, Montchrestien, Paris, 1994.

Desde una perspectiva global, los Estados miembros que tienden, a la preservación de sus prerrogativas nacionales, en detrimento de la Comunidad (como lo vimos en las negociaciones del Tratado de Niza), hacen todo lo posible por obstaculizar esta dinámica y se apegan a una interpretación estricta de los tratados. La Corte, para hacer frente a esta situación, se esfuerza por materializar y preservar un espacio comunitario transparente, en el cual todos tengan los mismos derechos y obligaciones.

Los Estados miembros se ven obligados, regularmente, a respetar los fallos de la Corte, teniendo en cuenta que aquel que pusiese en duda la legitimidad de la Corte, incitaría a los demás a hacer lo mismo, poniendo así en peligro a las frágiles disciplinas comunitarias. Sin embargo, la sumisión ante la regla comunitaria no implica necesariamente el respeto irrestricto de todos los miembros.

3.5.2.- Balance final de la Corte de Justicia como catalizador de la integración.

El Tratado de Maastricht confirma la posición y el rol de la Corte de Justicia. Su innovación mayor reside en “la ejecución de sus fallos por parte de los Estados miembros” (artículo 228, apartado 2, párrafo 2 del Tratado CE, Tratados consolidados). Son pues, los Estados quienes se encargan de asegurar la ejecución de los fallos de la Corte (la cual los puede obligar a modificar su legislación o su reglamentación). Ahora bien, en caso de incumplimiento, el Tratado de Maastricht establece un procedimiento que permite a la Comisión llevar el asunto a la Corte y demandar el pago de una multa al Estado culpable de la no ejecución.

A partir del reforzamiento de su rol, la contribución de la Corte a la integración jurídica de los Estados miembros no ha consistido únicamente en lograr un

posicionamiento institucional ventajoso (como lo acabamos de ver), o en representar una jurisprudencia audaz. La Corte actúa también como un catalizador de la integración provocando la movilización de los actores implicados. Se trata aquí, en primer lugar, de las instituciones comunitarias, comenzando por la Comisión, que pueden utilizar una decisión de la Corte para lograr hacer progresar un programa de acción.¹⁰¹ En este sentido, la Corte es, sin lugar a dudas, un actor político. Estimula las iniciativas y suscita respuestas: si sus fallos no son de naturaleza política, los procesos que de ahí se desprenden, sí pueden ser clasificados dentro de este ámbito.

Podemos concluir afirmando que el rol de la Corte y su influencia en la construcción europea, van más allá del ámbito puramente jurídico. No se trata solamente de integrar paulatinamente los derechos nacionales al derecho comunitario. Se trata más bien de lograr una integración *por medio del derecho*.

3.6.- Síntesis global del paisaje institucional europeo.

Hasta ahora, hemos hecho un análisis tanto de la evolución histórica de las instituciones de las Comunidades Europeas, como de su funcionamiento actual en la Unión Europea. Las teorías de las relaciones internacionales, por su parte, nos han servido como herramientas para revelar los principios que rigen la dinámica institucional, por lo que podemos llegar a la siguiente conclusión: La realidad institucional no puede ser separada de los debates recurrentes sobre el futuro político de la Unión. La complejidad de la mecánica comunitaria es resultado de un acuerdo entre dos concepciones opuestas sobre el *gobierno* de la Unión: la federal y la intergubernamental.

¹⁰¹ Como ejemplo tenemos el fallo “Cassis de Dijon” (Rewe-Zentral, aff. 120/78, 1979). La administración alemana había rechazado la importación y comercialización en Alemania del licor “Cassis de Dijon” con el argumento de la inaceptabilidad de la cantidad de alcohol contenida. El importador llevó el caso a la Corte, la cual decidió que no había ninguna razón válida para impedir la introducción de la bebida en cualquier Estado miembro, en tanto que fuera legalmente producida y comercializada en cualquier Estado miembro. Esta decisión se presenta como aquella que dio paso al *principio del reconocimiento mutuo de las reglamentaciones nacionales*, gracias a una interpretación propia de la Comisión.

A lo largo de nuestra investigación, hemos podido constatar, que el método intergubernamental (a través de sus instituciones: Consejo Europeo y Consejo de Ministros) ha adquirido una importancia mayor a la inicialmente concebida por sus fundadores, quienes se inclinaban más por la predominancia de una institución supranacional.

En el mismo sentido, constatamos que la construcción europea es el producto de una *negociación continua* entre los Estados. De esta construcción, resulta una comunidad que, desde el Tratado de Maastricht, lleva el nombre de Unión Europea. Ahora bien, dicha comunidad se administra por medio de la negociación. Por lo tanto, decir que ésta última prevalece como método de gobierno de la Comunidad, resulta de una constatación negativa: la Unión Europea no es una entidad supranacional. La Europa de Veinticinco resulta, no de una transferencia, sino de un *reparto* de soberanías.

Los arquitectos del Mercado Común no pudieron hacer prevalecer el principio de supranacionalidad, lo cual habría permitido a una *autoridad única* gobernar al conjunto de Europa. En su lugar, se creó un "objeto político no identificado",¹⁰² síntesis de dos concepciones muy diferentes de las relaciones entre los Estados.

Se pretendió respetar, en cierta forma, las relaciones existentes entre los pueblos y la voluntad de éstos por conservar su identidad política. Por ello, la instancia suprema en materia de decisión, dotada del poder de reglamentación comunitaria, es el Consejo de Ministros. De aquí podemos deducir que son las relaciones intergubernamentales las que predominan. Pero el Consejo no está solo: el poder de proposición sigue estando relegado a la Comisión (aunque se nota un continuo retroceso a favor del Consejo Europeo, como ya lo hemos visto), cuyos miembros son independientes de los gobiernos. Aquí el método intergubernamental se encuentra eclipsado por el supranacional.

¹⁰² La expresión es de Jacques Delors.

Es la combinación de estos dos principios de la cual resulta la originalidad del método comunitario; no existe un *gobierno* comunitario en su sentido estricto, por lo que tampoco podemos encontrar en este sistema, la separación de poderes tal como es practicada en su forma clásica por los regímenes democráticos. Si el poder judicial está representado por una Corte de Justicia verdaderamente independiente y dinámica, entonces es el Consejo la instancia que asume a la vez el poder ejecutivo y judicial.

Si bien podemos encontrar en el Tratado de Maastricht un modelo con elementos propios de un sistema federal (comercio y moneda, diplomacia y defensa, policía y justicia...), en realidad el Consejo, el Parlamento y la Comisión se distinguen unos de otros en la medida en que representan tres tipos de intereses diferentes: el interés de los Estados, el interés de los ciudadanos y el interés general, respectivamente.

En este punto se encuentra la explicación a la *complejidad de la construcción europea*: *no existe instancia alguna que alcance a englobar estos tres tipos de intereses*. La Unión Europea no dispone de una *autoridad central*¹⁰³ que pueda impulsar una política exterior y una política de defensa, y, de esta manera, representar frente a otras entidades internacionales, la entidad comunitaria.

3.6.1.- La cuestión de la inevitable reforma institucional para la subsistencia del proyecto de Unión Europea.

Tanto la caída del muro de Berlín como la desaparición de la URSS, con la consecuente independencia de los países que formaban parte de su esfera de influencia en Europa central y oriental, rompió con los paradigmas establecidos y abrió nuevas perspectivas para el desarrollo de la construcción europea, y con

¹⁰³ El concepto de autoridad central es de Ernst Haas en Haas, Ernst. *Is there a hole in the whole?*, citado en Hoffmann, Stanley y Robert Keohane. The new European Community, Westview Press, Boulder, 1991, p. 14.

ello, creó ambiciones en cuanto a sus alcances. Como consecuencia, el 1° de mayo del 2004 se integraron 10 nuevos países (del antiguo bloque comunista) como miembros, antes de haberse logrado una adaptación de las instituciones comunitarias (se dio prioridad a la ampliación antes que a la profundización).

Este problema no es nuevo pero, tomando en cuenta el desarrollo institucional comunitario y la magnitud nunca antes vista de la reciente ampliación, podemos decir que ha adquirido una dimensión totalmente diferente de lo que la Comunidad/ Unión Europea había conocido hasta la fecha. La ampliación y sus consecuencias, el mantenimiento de una dosis adecuada entre ampliación y profundización; son algunos de los problemas que van a exigir que la Unión, en el curso de los años por venir, retome la cuestión de la reforma institucional hasta ahora dejada de lado.

Cada ampliación, en efecto, ha despertado el temor latente de un bloqueo de la Comunidad. Existe el riesgo real de que un Estado, después de su adhesión, se posicione en contra de nuevas evoluciones para las cuales aún no está preparado¹⁰⁴ y que trate de condicionar su aceptación a la profundización de la Unión, a cambio de ciertas facilidades (económicas), destinadas a hacer menos dolorosa su entrada a la concurrencia regional.¹⁰⁵ Por otra parte, se teme la formación de bloques al interior de la Unión, que pretendan frenar sistemáticamente los progresos de la Comunidad (en nombre de alguna ideología: desregulación de los intercambios como única finalidad de la Unión...).

De aquí se desprende la idea, generalmente compartida, de que es fundamental conservar la capacidad real de decisión para proseguir la marcha hacia una Unión

¹⁰⁴ Lo cual se acentúa con la heterogeneidad de los diez nuevos miembros en cuanto a sus condiciones económicas, pero también, y sobre todo, a causa de su pasado histórico inmediato, que ha dado como resultado una diferenciación de tradiciones políticas en relación con sus vecinos occidentales.

¹⁰⁵ Como ejemplo de esto tenemos las posiciones tomadas por Madrid y Varsovia en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Bruselas del 12 y 13 de diciembre de 2003 (sobre la adopción de una Constitución para el continente), rechazando renunciar a las ventajas obtenidas en la CIG de Niza de 2000, incompatibles con el buen funcionamiento institucional de la Unión. Recordemos que estos dos países gozan de considerables ayudas estructurales en el marco comunitario.

cada vez más estrecha. Las ampliaciones precedentes no fueron acompañadas de reformas institucionales. Dieron lugar simplemente a ajustes técnicos en lo que se refiere al número de Comisarios, de diputados o de votos en el Consejo.

La reforma institucional adoptada en Niza debe ser evaluada tomando en cuenta los objetivos proclamados desde la mitad de la década de los 90: ajustar la Unión para funcionar y decidir en el marco de una ampliación de 15 a 27 e incluso a 30 miembros. En un sistema ya disfuncional, a causa del paso de 12 a 15 miembros, pareció imposible reproducir un esquema basado en la mera adaptación aritmética de las instituciones. Este procedimiento habría creado dificultades evidentes: una Comisión demasiado numerosa e insuficientemente colegiada para cumplir eficazmente con sus misiones; un Consejo de Ministros incapaz de deliberar eficientemente (muy importante porque conlleva la toma de decisiones), sin una reforma de su funcionamiento y sin la extensión del voto por mayoría calificada; una perturbación de los equilibrios establecidos por el Tratado de Roma entre Estados grandes y pequeños en el seno del Consejo, si la ponderación de los votos no hubiese sido revisada.

A falta de un acuerdo entre los Quince, el Tratado de Amsterdam postergó (para el momento de la adhesión del miembro número veinte) la solución de estos problemas. Por su parte, Francia, Italia y Bélgica reclamaron una reforma institucional global antes de cualquier ampliación.

Es a causa de estas cuestiones, relegadas en Amsterdam, que el Consejo Europeo de Colonia (1999) decidió convocar a una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG): el Consejo Europeo de Niza, cuyos resultados analizaremos a la luz de la necesidad del establecimiento de un nuevo método comunitario y de la inevitable definición de una forma de gobierno como única solución a la problemática de la subsistencia de la Unión ante su ampliación en 2004.

CAPÍTULO IV.

El Tratado de Niza en el proceso hacia el modelo federal.

“Il ne suffit pas de créer un État européen. Il faut plutôt se demander quel serait le but d'un État européen”

Raymond Aron

Al término del Consejo Europeo de Niza del 7 al 11 de diciembre del 2000, numerosos analistas recibieron con grandes reservas el nuevo tratado que debía preparar a las instituciones de la Unión Europea (UE) para su próxima ampliación. Ciertas reacciones resultaron totalmente hostiles, puesto que hacían un llamado a los Parlamentos y a los pueblos para boicotear la ratificación de reformas institucionales, las cuales eran consideradas francamente insuficientes para permitir el funcionamiento de una UE de veintisiete miembros.¹⁰⁶ No fue sino en los países entonces candidatos, que el Tratado de Niza hubo de ser recibido como una contribución positiva, susceptible de garantizar la vía para las primeras adhesiones en 2004.¹⁰⁷

Signado el 26 de febrero del 2001, el Tratado de Niza significó la respuesta mínima a las numerosas reformas institucionales mantenidas en receso desde el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 a la UE; a las cuales el Tratado de Amsterdam no había podido dar solución en 1997.¹⁰⁸ A pesar de la tendencia

¹⁰⁶ Véase Bourlanges, Jean-Louis, Il ne faut pas ratifier Nice, Le Monde, (diciembre 13, 2000) Archivos electrónicos en www.lemonde.fr.

¹⁰⁷ El Consejo Europeo de Niza recuerda que la UE “deberá ser capaz de acoger, a finales del 2002, a los nuevos Estados miembros que estén preparados, y con miras a la participación en la próxima elección del Parlamento Europeo”.

¹⁰⁸ Véase Doutriaux, Yves y Christian Lequesne. Les institutions de l'Union européenne, 4ª Ed., La Documentation Française, París, 2001.

generalizada de los gobiernos de limitarse a dar prioridad a sus intereses nacionales (de corto plazo) se logró dar solución a los tres “reliquats d’Amstredam”: tamaño de la Comisión, ponderación de los votos en el Consejo de Ministros y extensión de la mayoría calificada. Estos cambios se complementaron con progresos institucionales en otros ámbitos, entre los cuales están las “cooperaciones reforzadas” y la Política Europea de Seguridad y de Defensa. Pero en realidad, las soluciones planteadas no dieron respuesta a la cuestión fundamental del futuro de la construcción europea: el proyecto y el método adecuados para una Europa ampliada, y que además, no define aún sus límites territoriales.

Por lo tanto, es válido afirmar que el principal aporte del Tratado de Niza a esta vasta empresa, es el de haber abierto el debate fundamental sobre el futuro del continente. Los Quince, en efecto, obtuvieron conclusiones sobre el estado de la Unión, las cuales ellos mismos juzgaron como poco satisfactorias, asentadas en la “Declaración sobre el futuro de la Unión”, anexa al Tratado. Ésta se propuso convocar nuevamente a un debate institucional con el objetivo de lograr una revisión de los tratados. De esto podemos deducir que se reconoció que la verdadera reforma no había sido llevada a cabo y que el método utilizado hasta entonces carecía de legitimidad democrática y de transparencia.

A lo largo del presente capítulo analizaremos las principales disposiciones del Tratado de Niza, hasta ahora último texto jurídico que intentó modificar los tratados anteriores para hacer frente con eficacia a uno de los temas más delicados de la agenda europea: el ingreso más numeroso y al mismo tiempo más heterogéneo¹⁰⁹ de países en toda la historia de la construcción europea. Esto con el fin de demostrar que la clarificación de un proyecto político (por medio de un método comunitario renovado) es condición indispensable para la construcción del inacabado edificio institucional actual.

¹⁰⁹ Tanto en cuestiones económicas como en cuestiones políticas, culturales...

4.1.- Las soluciones propuestas para los “reliquats” de Amsterdam.

El Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997 (que entró en vigor el 1º de mayo de 1999), como lo vimos en el capítulo anterior, no logró realizar una verdadera reforma de las instituciones ni de los procedimientos de decisión de la UE, que la ampliación de 12 a 15 miembros había hecho necesaria desde 1995. En Amsterdam, la composición de la Comisión Europea y la ponderación de votos en el Consejo de Ministros, fueron temas de confrontación entre países grandes y pequeños. A causa de esto, su resolución se postergó para el momento de la adhesión del miembro número veinte. De la misma manera, la extensión del voto por mayoría calificada en el Consejo permanece sometida a numerosas excepciones. A punto tal, que Bélgica, Francia e Italia, no satisfechos con los progresos logrados en cuanto a la vía del reforzamiento de las instituciones, consiguieron inscribir una declaración anexa al Tratado de Amsterdam, la cual planteaba que una reforma de los tratados era, desde su punto de vista, una condición indispensable para la conclusión de las primeras negociaciones de adhesión.

Estos tres asuntos, que no fueron dilucidados por el Tratado de Amsterdam, fueron sin embargo, objeto del orden del día de la Conferencia Intergubernamental convocada en junio de 1999 por el Consejo Europeo de Colonia, iniciada en febrero del 2001 bajo presidencia portuguesa y concluida en diciembre del mismo año bajo presidencia francesa.

4.1.1.- El problema de la representatividad y la eficacia en la Comisión Europea.

En los términos de las disposiciones del Tratado CE “La Comisión debe contar con al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros que tengan la nacionalidad de un mismo Estado miembro sea superior a

dos" (Artículo 213, apartado 1, párrafo 4). Desde el Tratado de Roma se acordó que los Estados con mayor población estarían representados por dos comisarios y los demás, por uno solamente. A partir del ingreso de nuevos miembros, el número de comisarios ha ido en aumento: pasó de 9 a 13 después de la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (1973); de 13 a 17 con la adhesión de Grecia, Portugal y España (1981). Y a partir de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (1995), la Comisión quedó integrada por 20 comisarios. Siguiendo este esquema, en una Unión ampliada a 27 países, la Comisión podría componerse de hasta 34 comisarios, número evidentemente excesivo si tomamos en cuenta los principios de colegialidad y eficacia de una instancia que debe conservar su capacidad de iniciativa, esencial para los progresos de la construcción europea.

Conforme al "Protocolo sobre las instituciones" anexo al Tratado de Amsterdam, el tamaño y la composición de la Comisión fueron inscritos por el Consejo Europeo de Colonia como temas de primera línea en el orden del día de la Conferencia Intergubernamental (CIG). Francia, Alemania, España, Italia y el Reino Unido se pronunciaron a favor del establecimiento de un límite de efectivos de la Comisión menor a veinte, mientras que los otros países expresaron claramente su preferencia por el principio de un comisario por Estado miembro.

Las discusiones, continuaron hasta las últimas negociaciones por parte de los jefes de Estado y de gobierno en el Consejo Europeo de Niza. El compromiso reposa en una limitación diferida del número de comisarios. Éste prevé de la misma manera, un reforzamiento de los poderes del Presidente.

4.1.1.1.- La nacionalización de una institución eminentemente supranacional.

Según los términos del “Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea”,¹¹⁰ la composición de la Comisión se modifica en dos etapas:

1) A partir del 1º de noviembre del 2004 (con efecto desde la entrada en funciones de la primera Comisión formada después de esta fecha),¹¹¹ la Comisión quedará conformada por un nacional de cada Estado miembro; los cinco Estados miembros con mayor población renuncian, por lo tanto, a su segundo comisario.

2) Cuando la Unión llegue a veintisiete miembros, el número de comisarios será inferior al número de los Estados miembros. La composición de la Comisión estará entonces organizada sobre la base de una rotación igualitaria, la cual deberá respetar un doble principio. Por una parte, la determinación del orden de rotación y del tiempo de presencia de los nacionales de cada Estado miembro, obedecerán a las reglas de una estricta igualdad (la diferencia en el número total de mandatos detentados por nacionales de dos Estados miembros no podrá ser nunca superior a uno); por otra parte, cada uno de los colegios sucesivos estará organizado de manera tal que refleje satisfactoriamente tanto la gama demográfica como geográfica del conjunto de los Estados miembros.

¹¹⁰ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado sobre la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, en http://www.fundaciononce.es/documentos/tratado_de_niza.pdf, p. 51, artículo 4.

¹¹¹ En cuanto a esta fecha (la original del Tratado de Niza era el 1º de enero de 2005), conviene observar que, puesto que en el momento de la redacción del Tratado de Niza se desconocía el momento y el orden en que se llevaría a cabo la adhesión de los países candidatos a la Unión, dicho Tratado se ha limitado a establecer los principios y métodos de la evolución de la composición de la Comisión y de la definición de la mayoría calificada en el Consejo. Así, según estaba establecido en el Protocolo sobre la ampliación y en las declaraciones anexas al Tratado, el número de escaños de los nuevos Estados en el Parlamento, el número de votos que se les atribuirá en el Consejo y el umbral de la mayoría calificada aplicable en el futuro han sido jurídicamente establecidos en el Tratado de Adhesión, suscrito en Atenas el 16 de abril de 2003. A partir del 1 de mayo de 2004 (fecha de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión con los diez nuevos Estados miembros), la Unión se regirá, pues, por los Tratados UE y CE, modificados por el Tratado de Niza y por el Tratado de Atenas.

Todo Estado que se adhiera a la Unión, tendrá además, el derecho de ser representado por un comisario hasta la entrada en vigor de la limitación de la Comisión.

La determinación del número de comisarios y las modalidades de rotación serán fijadas por el Consejo, el cual se pronunciará por unanimidad, después de la firma del tratado de adhesión del vigésimo séptimo Estado miembro de la UE.

El resultado de este procedimiento de reforma de la Comisión nos conduce a la mezcla de dos principios igualmente inapropiados: el principio de representación de los Estados,¹¹² y por lo tanto, de nacionalización de la institución; y el principio de igualdad absoluta entre los Estados, un tanto incongruente si pensamos en la esencial “diversidad de realidades”¹¹³ que abarca, en la Europa actual, el concepto de Estado.

Este resultado se debe esencialmente a la obstinación de los pequeños Estados por conservar a *su* comisario, sin tomar en cuenta la nacionalización de facto de la Comisión. Pero también es necesario constatar que los “grandes” Estados no consideraron esta cuestión como un asunto mayor de la negociación después de haberla ligado, en Amsterdam, al problema de la ponderación de los votos en el Consejo. De aquí podemos deducir la preferencia de la mayoría de jefes de Estado y de gobierno por una Comisión débil, lo cual traerá sin lugar a dudas, repercusiones negativas en cuanto al equilibrio del triángulo institucional y a la pertinencia del método comunitario. Este último ya afectado de por sí, según Jacques Delors, cuando la Comisión pasó de doce a quince miembros, se perdió de vista en el Tratado de Niza.

¹¹² A partir del argumento según el cual, la Comisión, para ser legítima ante las opiniones públicas, debe estar compuesta por un nacional de cada Estado miembro. Lo cual toma poco en cuenta el hecho de que un “colegio” (concepto que además es contrario a la jerarquización del poder del presidente adoptada por el Tratado de Niza) de veintisiete miembros podrá difícilmente cumplir con sus funciones de iniciativa, impulso y representación del interés general en una Europa ampliada.

¹¹³ Bourlanges, Jean-Louis. Op. cit.

Por otra parte, la consagración del derecho temporal de cada Estado a disponer de su comisario y la supresión del segundo comisario de los grandes Estados, acentúan los desequilibrios demográficos y geopolíticos que la reforma se proponía reducir: "En la Europa de hoy, los Estados de más de treinta y cinco millones de habitantes, representan todavía el 80% de la población, pero no proveen más que un 50% de los comisarios; en la Unión de veintisiete miembros, los comisarios provenientes de los Estados que representan al 74% de la población detentarán únicamente un 20% de los escaños del ejecutivo".¹¹⁴

Ciertamente, la composición de la Comisión será examinada nuevamente cuando la Unión esté formada por veintisiete miembros, y desde este punto de vista, tenemos ya lo que podríamos llamar un *reliquat de Niza*. Pero, más allá de las dificultades evidentes en cuanto a la exigencia de unanimidad para la determinación del número de comisarios, la elaboración de un modelo de rotación igualitario (para una Comisión reducida) implicará una tarea verdaderamente ardua.

4.1.1.2.- El reforzamiento de la autoridad del Presidente.

En el marco de las disposiciones en vigor, hemos visto que el Presidente de la Comisión es designado de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, esta designación debe ser aprobada enseguida por el Parlamento Europeo. La necesidad de un consenso en el seno de los Estados miembros conduce a restringir la elección a un mínimo común denominador en cuanto a las exigencias de los Estados; ésta no permite centrar la elección en una personalidad que posea características acordes con la puesta en práctica de una visión ambiciosa para el continente europeo. Las condiciones de sucesión de Jacques

¹¹⁴ Bourlanges, Jean-Louis. La Commission et l'effet yougoslave, Le Figaro, (noviembre 6, 2000) en http://216.149.216.226/presse/articles/bourlanges_lefigaro_061100.htm. Traducción del autor.

Delors fueron reveladoras de dichas dificultades, prueba de esto la tenemos en la crisis que provocó la dimisión de la Comisión Santer.¹¹⁵

Con la finalidad de resolver este problema, el Tratado de Niza (y es aquí donde encontramos un avance institucional de importancia, aunque relativo como veremos más adelante, por su relación con el punto anterior), permite al Consejo, reunido a nivel de jefes de Estado y de gobierno, designar por mayoría calificada al Presidente de la Comisión así como a los otros comisarios que formarán parte del colegio (artículo 214, apartado 1 y 2 del Tratado CE, tratados consolidados). Éstos últimos deberán, sin embargo, ser elegidos conforme a las proposiciones presentadas por cada Estado miembro.

De la misma manera, el Consejo se pronunciará, por mayoría calificada, para designar el reemplazo de un comisario que haya renunciado o fallecido. Pero deberá estatuir por unanimidad si se elige no dar seguimiento al reemplazo (artículo 215, párrafo 1 del Tratado CE, tratados consolidados).

La autoridad del Presidente, reforzada por el Tratado de Amsterdam, se hizo evidente en dos disposiciones esenciales:

- 1) Los comisarios serán designados por el Consejo de común acuerdo con el Presidente de la Comisión (artículo 214, apartado 2, párrafo 2 del Tratado CE, tratados consolidados).
- 2) La Comisión cumplirá su misión respetando siempre las orientaciones políticas definidas por su Presidente (artículo 219 del Tratado CE, tratados consolidados).

¹¹⁵ En el centro de un colegio demasiado grande, el Presidente de la Comisión tiene dos caminos: ya sea que se imponga como un verdadero jefe (como Jacques Delors de 1985-1995), y en este caso una acierta unidad del colegio está asegurada; o bien que el Presidente no posea esta autoridad (Jacques Santer de 1995 a 1999) y que la Comisión no sea más que una yuxtaposición de *feudos* que facilite los abusos y permita la incompetencia.

En los términos del Tratado de Niza, el poder jerárquico del Presidente es reforzado por tres medidas complementarias:

- 1) El Presidente decidirá la organización interna de la Comisión con el fin de "asegurar la coherencia, eficacia y colegialidad de su acción"; así, tenemos que es a él a quien corresponde repartir responsabilidades entre los comisarios, o cambiarlos, en caso necesario, durante el transcurso de su mandato. Los miembros ejercerán sus responsabilidades bajo la autoridad del Presidente (artículo 217, apartado 2, del Tratado CE, tratados consolidados);
- 2) Nombra a los vice Presidentes de entre los miembros de la Comisión; (artículo 217, apartado 3 del Tratado CE, tratados consolidados);
- 3) Finalmente, puede obligar a dimitir a un miembro de la Comisión (artículo 217, apartado 4 del Tratado CE, tratados consolidados). Como lo dice Christian Lequesne: "esta medida habría ayudado, sin lugar a dudas, al Presidente Jacques Santer en 1999, a enfrentar el problema causado por los miembros de su colegio, quienes habían sido acusados de mala gestión por parte del Parlamento Europeo, y a los cuales no pudo obligar a renunciar de forma individual".¹¹⁶

El Tratado de Niza va en el mismo sentido de los avances logrados por el Tratado de Amsterdam, lo cual debería contribuir a un mejor funcionamiento de la Comisión por medio de su "presidencialización", la cual refuerza la autoridad del Presidente y su poder sobre los otros miembros del colegio. Por consiguiente, este poder jerárquico pretende conjurar los riesgos relacionados con un aumento de los efectivos de la Comisión.

Este refuerzo institucional de la autoridad del Presidente es tanto más indispensable, cuanto que el colegio está ya integrado por un comisario por cada

¹¹⁶ Lequesne, Christian. « Le traité de Nice et l'avenir institutionnel de l'Union européenne » en Regards sur l'actualité, La Documentation Française, Paris, septiembre-octubre 2001. p. 10. Traducción del autor.

Estado de una UE de veinticinco miembros. Sin embargo, existe la posibilidad real de no ser suficiente; nada impide que el Presidente sea puesto en minoría por los otros comisarios, resultando para él aún más difícil imponer una cohesión y una estrategia en un grupo tan numeroso. El riesgo de ver una nacionalización de la Comisión es muy real, lo cual es completamente contrario al espíritu de las instituciones. Por ello, esta cuestión deberá formar parte de una nueva reforma en el futuro.

4.1.2.- El equilibrio entre los Estados miembros en el Consejo de Ministros.

A partir de la puesta en marcha del sistema comunitario, se ha atribuido a los Estados miembros un número de votos que varía en función de la importancia de su respectiva población. Sin embargo, una cierta *sobre-representación*¹¹⁷ de los Estados menos poblados ha sido siempre aceptada

Paralelamente, el umbral de la mayoría calificada, necesaria para la adopción de una decisión y expresada en porcentaje del total de votos, ha sido mantenida en el 72.27% (232 votos: nivel intermedio entre la mayoría simple y la unanimidad).

Gracias a la combinación de este umbral y al sistema de ponderación de votos, la mayoría calificada ha representado a una amplia mayoría de la población de la Unión y al menos, a la mitad del número total de los Estados.

Proporcionalmente, la minoría de bloqueo (90 votos) puede ser reunida ya sea por los tres Estados miembros más poblados, o por un grupo de pequeños países, que representan desde 1973, alrededor del 12% de la población total de la Unión.

Sin embargo, el equilibrio entre el criterio demográfico y las garantías necesarias para los intereses de los pequeños países, se ha visto cada vez más frágil, a

¹¹⁷ De La Serre, Françoise. « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », en Institut Français de Relations Internationales. Politique étrangère, IFRI, Paris, No. 2, Abril-junio 2001, p. 264.

medida que la Unión integra a nuevos miembros. El número de Estados *grandes* y *pequeños* había aumentado, hasta la 4ª etapa de adhesión,¹¹⁸ en una proporción similar. Esta etapa de adhesión se caracterizó por el ingreso de países poco poblados. En la quinta etapa de adhesión¹¹⁹ se acentuó visiblemente esta tendencia.

A partir de lo anterior podemos afirmar que si el sistema actual se mantiene intacto, una decisión por mayoría calificada representará una parte todavía más reducida de la población de la Unión. Esta parte pasó del 70% (cuando la Comunidad estaba conformada por diez miembros) a un 58% (en una Unión de quince Estados miembros). Ahora bien, en una Unión ampliada a 27 miembros, el porcentaje se vería disminuido en una proporción de entre 51 y 46% de la población total de la Unión, dependiendo del umbral aplicable a la mayoría calificada.

Aquí se enfrenta un riesgo mayor, que debería tratar de evitarse por respeto al principio de legitimidad democrática, el cual debe perdurar como la base del proceso de decisión europeo. Esta era exactamente la preocupación expresada en el marco del Protocolo sobre las instituciones anexadas al Tratado de Amsterdam.

4.1.2.1.- La nueva ponderación de los votos en el Consejo.

El problema más delicado, debatido tanto en la Conferencia Intergubernamental (CIG) como en los Consejos Europeos de Biarritz y de Niza, era el siguiente: Lograr una distribución equitativa del poder entre los Estados miembros de una Europa ampliada y conservar al mismo tiempo el espíritu de los tratados fundadores. Esto implicaba a la vez, una nueva ponderación de los votos y la fijación de un nuevo umbral para la mayoría calificada, cuestión dejada pendiente desde la ampliación de doce a quince miembros (a causa del compromiso de

¹¹⁸ Vid. *supra*, p. 53.

¹¹⁹ *Ibidem*.

Ioannina).¹²⁰ El objetivo era mantener la anteriormente citada *sobre-representación* de los pequeños Estados, iniciada por el Tratado de Roma, pero sin correr el riesgo de que una decisión fuese adoptada por una mayoría de votos que representaran a una minoría de la población de la Unión.

Las negociaciones resultaron efectivamente muy delicadas y no se llegó a ningún acuerdo sino hasta la última noche del Consejo Europeo de Niza. La CIG procedió a una reponderación de los votos y agregó nuevas reglas para alcanzar la mayoría calificada. Este dispositivo, previsto en el marco del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, entró en vigor a partir de la quinta etapa de adhesión.

¹²⁰ Subsiguientemente a la ampliación a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), la minoría de bloqueo debió de haber (para continuar representando 30% de los votos) pasado de 23 a 27 votos. El Reino Unido y España se opusieron. El primero, con el fin de hacer más difícil reunir una mayoría calificada; el segundo, por miedo a una dominación por parte de la Europa del Norte. El compromiso de Ioannina (24 de marzo de 1994) prevé la búsqueda de un consenso si los votos hostiles a una decisión se sitúan entre 23 y 26.

La nueva ponderación de los votos en el Tratado de Niza

Estado	Población (en millones de habitantes)	Población (%)	Número de votos en una UE de 15 miembros	Coefficiente multiplicador	Número de votos en la UE de 25 miembros*
Alemania	82.04	17.05	10	2.9	29
Reino Unido	59.25	12.31	10	2.9	29
Francia	58.97	12.25	10	2.9	29
Italia	57.61	11.97	10	2.9	29
España	39.39	8.19	8	3.3375	27
Polonia	38.67	8.04	-	-	27
Países Bajos	15.76	3.28	5	2.6	13
Grecia	10.53	2.19	5	2.4	12
República Checa	10.29	2.14	-	-	12
Bélgica	10.21	2.12	5	2.4	12
Hungría	10.09	2.10	-	-	12
Portugal	9.98	2.07	5	2.4	12
Suecia	8.85	1.84	4	2.5	10
Austria	8.08	1.68	4	2.5	10
Eslovaquia	5.39	1.12	-	-	7
Dinamarca	5.31	1.10	3	2.33	7
Finlandia	5.16	1.07	3	2.33	7
Irlanda	3.74	0.78	3	2.33	7
Lituania	3.70	0.77	-	-	7
Letonia	2.44	0.51	-	-	4
Eslovenia	1.98	0.41	-	-	4
Estonia	1.45	0.30	-	-	4
Chipre	0.75	0.16	-	-	4
Luxemburgo	0.43	0.09	2	2	4
Malta	0.38	0.08	-	-	3
TOTAL	481.18	100	87		321

Fuente: Asamblea Nacional de la República Francesa.

* A partir del 1° de noviembre del 2004.

En este cuadro, podemos observar que el número de votos atribuido a cada Estado está aumentado, pero de acuerdo a un coeficiente multiplicador variable. Éste es más elevado para los países más poblados.

4.1.2.2.- La mayoría calificada sometida a nuevas condiciones.

La mayoría calificada se ve sometida, con el Tratado de Niza, a nuevas condiciones. Ya no corresponderá únicamente a un número determinado de votos (el umbral de la mayoría calificada), sino que deberá también reunir a la mayoría de los Estados miembros. Finalmente, un Estado miembro podrá exigir la verificación de que la mayoría calificada corresponda al 62% de la población total de la Unión.

1) El umbral de la mayoría calificada.

Según el Tratado de Niza, la mayoría calificada permanecerá sin cambios hasta el 1º de enero del 2005. En esta fecha, se fijará en 169 votos, un nivel cercano al umbral utilizado hasta la 4ª etapa de adhesión (71.26% de los votos) si la Unión está aún conformada por 15 Estados miembros.

Enseguida, y hasta la adhesión de los doce nuevos países, el umbral de la mayoría calificada evolucionará en función del ritmo de las adhesiones dentro de una gama comprendida entre 71.26 y 73.4%.¹²¹

Finalmente, cuando la Unión llegue a tener veintisiete miembros, el umbral de la mayoría calificada se alcanzará con 255 votos sobre un total de 345 (o sea, 73.91% de los votos). El umbral de la mayoría calificada será pues más elevado.¹²²

2) El voto favorable de una mayoría de Estados.

En la Unión compuesta por quince miembros, el número de votos necesarios para alcanzar la mayoría calificada requería *de facto* el acuerdo de la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, éste ya no será el caso

¹²¹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado sobre la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, en http://www.fundaciononce.es/documentos/tratado_de_niza.pdf, p. 85, apartado 21.

¹²² Esta elevación del umbral de la mayoría calificada equivale a una perpetuación del compromiso de Ioannina, otro "reliquat" de Amsterdam, al cual se suponía que debía de dar una solución la CIG de Niza.

sistemáticamente con el nuevo sistema de ponderación (en una Unión de veintisiete miembros, el umbral de la mayoría calificada puede ser alcanzado por el voto favorable de trece Estados). Es por ello, que los pequeños países exigieron y obtuvieron la introducción, en el tratado, de una nueva condición basada en la mayoría de los Estados miembros.

Siguiendo este esquema, en una Unión de veintisiete miembros, los catorce Estados menos poblados (con alrededor del 11% de la población total de la misma) podrán oponerse a la adopción de una decisión.

3) La cláusula de verificación demográfica.

Antes de la adopción de alguna decisión por mayoría calificada, un miembro del Consejo puede exigir que dicha mayoría calificada represente por lo menos al 62% de la población total de la Unión. De no ser así, la decisión no podrá ser adoptada.

Esta cláusula constituye una facultad puesta a consideración de cada Estado miembro. Habiendo sido introducida en el tratado a petición de Alemania, podrá permitir a tres de los cinco Estados miembros más poblados, constituir una minoría de bloqueo.

En resumen, podemos decir que para que una decisión pueda ser tomada en una Europa ampliada, se requiere: una mayoría simple de Estados miembros y una mayoría calificada expresada en votos, aunadas éstas a la cláusula demográfica que permite verificar (si un país así lo exige) que el voto represente al menos a un 62% de la población de la Unión.

Este resultado de una complejidad tan extrema es el precio que se tuvo que pagar para superar el conflicto que oponía a los Estados grandes y pequeños; al mismo tiempo que tomaba en cuenta la superioridad demográfica de Alemania, la paridad entre Estados grandes en el Consejo permanecía sin modificación alguna. Esto,

sin embargo, tiene el gran inconveniente de hacer más pesado y confuso el proceso de decisión, favorece la creación de bloqueos y no hará más que agravar el funcionamiento del Consejo de Ministros, ya de por sí deficiente en una Europa de quince miembros.¹²³

Podemos constatar que si bien, este compromiso satisfizo en gran parte a los Estados miembros, fue en detrimento del buen funcionamiento de la Unión; por lo que una vez más, confirmamos la nacionalización de los procesos de toma de decisiones en la construcción europea. La nueva ponderación, que no responde sino imperfectamente a las exigencias iniciales de los Estados grandes, les otorga 60% de los votos en una Unión de quince miembros, y un poco menos de 50% en una Unión de veintisiete. La exigencia de mayoría de Estados miembros, confiere a los Estados pequeños el poder de decidir si se aprueba o no una propuesta determinada. La cláusula de verificación demográfica beneficia principalmente a Alemania, pues ella sola representa el 17% de la población total de la Unión; y en consecuencia, le otorga la capacidad de reunir, a su favor, a una minoría de bloqueo.

Es necesario enfatizar, debido a la naturaleza de nuestra investigación, que este resultado, tan alejado de las ambiciones inicialmente expresadas, se debe, en parte, al carácter de una negociación que dio prioridad indiscutible a las preocupaciones nacionales, esto en detrimento de la búsqueda del interés común de la Unión. Se debe también, a la importancia otorgada a la cuestión de la ponderación de los votos en el Consejo, siendo mayor que la concedida a la composición de la Comisión: preferencia, implícita, pero real del método intergubernamental por parte de los jefes de Estado. Finalmente, este resultado se debe a la falta de posiciones comunes entre Francia y Alemania para la defensa

¹²³ Cfr. Resumen del seminario organizado en París el 4 de septiembre de 2000 por el grupo de estudios y de investigaciones *Notre Europe* y por la asociación *Les amis de l'Europe*, bajo la presidencia de Jacques Delors y de Etienne Davignon: La réforme du Conseil des Ministres, en <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Semi10-fr.pdf>.

de una visión compartida del futuro de Europa. Más adelante veremos cómo el acuerdo o la oposición entre estos dos países ha sido un factor determinante, y continuará siéndolo para la profundización de la construcción europea.

4.1.3.- La extensión del voto por mayoría calificada.

La nueva ponderación de los votos y la extensión del voto por mayoría calificada responden a consideraciones de orden diferente: la primera está relacionada con la legitimidad de las decisiones tomadas; la segunda es condición necesaria en lo que se refiere a la eficacia de la institución. Una y otra están, sin embargo, estrechamente ligadas: la mayoría calificada no podría prevalecer si no refleja, de una manera más equilibrada que en la actualidad, la importancia relativa de las poblaciones de los diferentes Estados miembros.

En muchos casos, el Consejo estatuye por unanimidad. El ingreso de diez nuevos miembros aumentará, como es lógico, los riesgos de bloqueo. Debido a esto resulta de suma importancia tomar en cuenta la generalización del voto por mayoría calificada como un asunto central. El número de hipótesis de voto por mayoría calificada fue ampliado en el Acta Única Europea (1986) así como en el Tratado de Maastricht. El Tratado de Amsterdam introdujo nuevas decisiones en el campo de la mayoría calificada, por ejemplo: en materia de derechos sociales fundamentales, salud, protección de los consumidores, cooperación para el desarrollo y para las decisiones de aplicación relativas a los fondos social y regional, en materia de empleo y de cooperación aduanera. Sin embargo, la unanimidad sigue rigiendo para las decisiones sobre las cuestiones institucionales, las relaciones exteriores y las cuestiones más sensibles (como la fiscalidad). A continuación, veremos como se tradujo la situación de la extensión del voto por mayoría calificada en el marco del Tratado de Niza.

4.1.3.1.- El alcance limitado de la extensión del voto por mayoría calificada.

El Tratado de Roma ya había previsto la posibilidad para el Consejo, al término de un periodo transitorio, de tomar medidas por mayoría calificada en ciertos ámbitos (la PAC principalmente). Desde entonces, el voto por mayoría calificada ha ido sustituyendo cada vez más a la unanimidad en un cierto número de medidas. Actualmente, la unanimidad no es puesta en duda en el caso de las decisiones de las que depende el consenso fundador de la Unión (por ejemplo los recursos propios o el régimen lingüístico de la Unión). Por el contrario, la unanimidad presenta riesgos evidentes de parálisis, cuando la Unión se propone desarrollar una verdadera capacidad operacional en el marco de las políticas comunes. Como ya se ha comprobado, si la puesta en marcha de un gran Mercado Interior (subsiguientemente al Acta Única de 1986), pudo ser reconocida como satisfactoria, fue en gran parte debido a la extensión del voto por mayoría calificada.

Las dificultades inherentes a la regla de la unanimidad se agravarán con la reciente adhesión de diez nuevos países, así como con las perspectivas de ingreso de nuevos miembros. En una Europa de veintisiete miembros, un solo Estado sería capaz de bloquear todo el proceso de decisión.

El Tratado de Amsterdam había permitido una extensión muy limitada del voto por mayoría calificada: ésta se aplicaba únicamente a los nuevos ámbitos de la política comunitaria (orientaciones y acciones a favor del empleo, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, etc.), pero no sustituyó a la unanimidad excepto en materia de investigación. Por el contrario, extendió el procedimiento de codecisión a un gran número de políticas comunes.

Las presidencias portuguesa y francesa¹²⁴ habían identificado alrededor de cincuenta artículos para los cuales era necesario aplicar la mayoría calificada. Al término del Consejo de Niza, veintisiete ámbitos pasaron a formar parte del campo de aplicabilidad de la mayoría calificada (véase cuadro siguiente).

Cuantitativamente, el balance de Niza parece satisfactorio. Sin embargo, como lo hizo notar acertadamente el Presidente de la Comisión Romano Prodi, al día siguiente del Consejo Europeo, "L'extension de la majorité qualifiée est quantitativement importante... Qualitativement, c'est une autre affaire".¹²⁵ Como era de esperarse, los progresos sobre los temas considerados como particularmente sensibles aparecieron limitados.

¹²⁴ Enero-junio y julio-diciembre de 2000, respectivamente.

¹²⁵ Romano Prodi, Discurso frente al Parlamento Europeo sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Niza, 12 de diciembre del 2000.

Extensión de las disposiciones instauradas por el Tratado de Niza que requieren la mayoría calificada.

Mayoría calificada desde la entrada en vigor del Tratado de Niza (1º de febrero de 2003)

1. art. 23 párrafo 1 Tratado de la Unión Europea (TUE): nominación de representantes especiales PESCE.
2. art. 24, párrafos 2 y 3 TUE: acuerdo internacional que pone en marcha una acción común o una posición común (pero con cláusula de recurso al Consejo Europeo).
3. art. 13 del Tratado que instaura la Comunidad Europea (CE): lucha contra las discriminaciones (para las medidas de fomento únicamente) (*codecisión*).
4. art. 18 CE: facilitación de la libre circulación de ciudadanos de la UE con excepción de las disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de estancia, seguridad social o protección social (*ya en codecisión desde el Tratado de Amsterdam*).
5. art. 65 CE: cooperación judicial en el ámbito civil con excepción de los aspectos concernientes al derecho de la familia. (*codecisión*).
6. art. 100 CE: asistencia financiera en caso de dificultades graves a un Estado miembro.
7. art. 111, párrafo 4 CE: representación de la Comunidad Europea a nivel internacional en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria (UEM).
8. art. 123, párrafo 4 CE: medidas necesarias para la introducción rápida del Euro.
9. art. 133 CE: para la negociación y conclusión de acuerdos internacionales relativos a los servicios y aspectos comerciales de la propiedad intelectual (con excepciones).
10. art. 157, párrafo 3 CE: medidas específicas de apoyo en el ámbito industrial (*codecisión*). Estas medidas no pueden comprender disposiciones fiscales o disposiciones relativas a los derechos e intereses de los trabajadores asalariados.
11. art. 159, apartado 3 CE: acciones específicas en favor de la cohesión económica y social, fuera de los fondos estructurales (*codecisión*).
12. art. 181 bis nuevo CE: cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (*consulta*).
13. art. 190 CE: estatuto de los diputados europeos (salvo aspectos fiscales) (*aprobación de la decisión por el Parlamento*).
14. art. 191 CE: estatuto y reglas financieras de los partidos políticos a nivel europeo (*codecisión*).
15. art. 207 CE: nominación del Secretario General y Secretario General Adjunto del Consejo.
16. art. 214 CE: nominación del Presidente y de los miembros de la Comisión.
17. art. 223 CE: aprobación del reglamento de procedimiento de la Corte de Justicia.

18. art. 224 CE: aprobación del reglamento de procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
19. art. 247 CE: nominación de los miembros de la Corte de Cuentas.
20. art. 248 CE: aprobación del reglamento interior de la Corte de Cuentas.
21. art. 259 CE: nominación de los miembros del Comité Económico y Social.
22. art. 263 CE: nominación de los miembros del Comité de las Regiones.

Mayoría calificada diferida

23. art. 62, párrafo 2, punto a CE: (controles en las fronteras exteriores): después de acuerdo sobre el campo de aplicación de estas medidas (declaración de la Conferencia) (*codecisión*).
- art. 62, párrafo 3 CE: (circulación de los nacionales de terceros Estados bajo visa): en 2004 (declaración de la Conferencia) (*codecisión*).
24. art. 63, párrafo 1 CE: (política de asilo): después de la adopción de un marco comunitario (*codecisión*).
- art. 63, párrafo 2, punto a CE: (las personas bajo protección temporal): después de la adopción de un marco comunitario (*codecisión*).
- art. 63, párrafo 3, punto b CE: (inmigración clandestina): 1º de mayo del 2004 (declaración de la Conferencia) (*codecisión*).
25. art. 66 CE: (medidas para asegurar una cooperación de los Estados miembros en materia de libre circulación de personas, de asilo y de inmigración (Título IV)): 1º de mayo del 2004 (protocolo) (*consulta*).
26. art. 161 CE: (régimen de fondos estructurales) : a partir del 1º de enero de 2007 si a esta fecha las perspectivas financieras 2007-2013 han sido adoptadas, o en su caso, hasta la fecha de su adopción (*aviso conforme*).
27. art. 279, párrafo 1 CE: reglamentos financieros y reglas relativas a la responsabilidad de los controladores financieros, ordenadores y contadores): a partir de 2007 (*consulta*).

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

4.1.3.2.- Ámbitos que permanecen subordinados a la unanimidad a falta de un acuerdo.

El Tratado de Niza asegura así la adopción de la mayoría calificada en 27 nuevos ámbitos. Entre los avances, podemos destacar el recurso a la mayoría calificada para casi todas las nominaciones de importancia en el seno de las instituciones

(principalmente la designación del Presidente de la Comisión) y para la representación exterior del Euro. En el mismo sentido, encontramos las medidas que facilitan la libre circulación de los ciudadanos y la cooperación judicial en materia civil. En el ámbito particularmente sensible del intercambio de los servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, el avance, aunque real, es menor de lo que se había planteado, a pesar de sus excepciones (salud, cultura y audiovisual).

Sin embargo, la permanencia de la unanimidad en ciertos ámbitos de aplicación del Tratado, es revelador de las reticencias de un número importante de gobiernos para superar la protección de sus intereses nacionales a corto plazo, en favor de una visión más global de la construcción europea. De esta manera, Gran Bretaña obtuvo el mantenimiento de la unanimidad en materia fiscal y política social (ámbitos prioritarios para acompañar y reforzar la UEM); Alemania y Francia en materia de comercio de bienes culturales y acceso a las profesiones... Como lo hizo notar Françoise de La Serre, lo inquietante de esta situación, es que "ya no traduce, como antes, el "excepcionalismo" de algunos, sino más bien la exasperación general"¹²⁶ frente a la empresa común.

Desde el Tratado de Niza, la frontera entre la unanimidad y la mayoría calificada, se transforma en la verdadera línea de separación entre competencias comunitarias y competencias nacionales. Y es particularmente importante constatar que todas las cuestiones que revestían cierta importancia en cuanto al avance del proyecto federal de la Unión (fiscalidad, cohesión, política social, asilo, servicios y cultura), permanecen sometidas a la regla de la unanimidad.¹²⁷

En la Europa actual, conformada por veinticinco miembros, conservar la unanimidad equivale a hacer desaparecer cualquier intento de acción común

¹²⁶ De La Serre, Françoise, Op. Cit. p.267. Traducción del autor.

¹²⁷ Cfr. Barbier, Cécile y Christophe Degryse. "El Tratado de Niza. Análisis y primeros comentarios", en CIG Info, Carta Electrónica del Observatoire social Européen sobre la Conferencia Intergubernamental, No. 5, Diciembre 2000, pp. 3-6, en <http://www.ciginfo.net/CIGinfo/files/ciginfo5es.pdf>.

encaminada a profundizar la integración, que vayan más allá de los avances logrados en ciertos ámbitos de relativa importancia sobre todo en lo que se refiere a un proyecto político global que dé sentido y dirección a la arquitectura institucional comunitaria.

4.2.- Otras cuestiones ligadas a la personalidad jurídica de la Unión presentes en el Tratado de Niza.

4.2.1- La reforma del Parlamento Europeo.

A partir del Acta Única Europea, firmada en 1986, no ha habido reforma institucional alguna en donde no se haya dado un reforzamiento de los poderes del Parlamento. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam lograron progresos significativos en cuanto a la representación basada en la demografía de cada país miembro.¹²⁸ En este último, la perspectiva de la ampliación condujo a los Estados a consentir un tope de setecientos miembros, sin importar el número de miembros de la Unión Europea, lo cual se traduce en una modificación de la representación de cada Estado. En términos del artículo 190 de dicho tratado, debía corresponder a una representación apropiada de los pueblos de los Estados, es decir, a una ponderación basada más en la demografía. Esto significa concretamente que la representación de los Estados miembros debía ser modificada y que la “sobre ponderación” acordada a los Estados pequeños y medianos debía ser reducida.

La hasta entonces perspectiva de la integración de nuevos miembros según el Tratado de Niza, fue tomada en cuenta para la ponderación de los votos, lo cual condujo igualmente, a una modificación de las reglas de composición del Parlamento Europeo. Esta situación resulta interesante en tanto que el Parlamento

128 Para profundizar en este tema véase Doutriaux, Yves y Christian Lequesne. Les institutions de l'Union européenne, 4a Ed., La Documentation Française, Paris, 2001, pp. 73-92, así como Masclet, Jean-Claude, « La réforme des institutions communautaires », en Cahiers Français, La Documentation Française, Paris, No. 298 septiembre-octubre 2000.

Europeo permanece todavía como una institución poco legítima a los ojos de los ciudadanos de la Unión Europea, como lo reveló la elevada tasa de abstención por parte de la mayoría de los Estados miembros, en las elecciones del 13 junio del 2004.¹²⁹

4.2.1.1.- La composición del Parlamento Europeo.

Conforme al mandato asignado a la CGI de “garantizar la eficacia de los trabajos de las instituciones de la UE después de la ampliación”, los negociadores debían a la vez, tomar en cuenta la integración de los nuevos Estados miembros y respetar el límite del número de escaños fijado en 700 por el Tratado de Amsterdam. Éste constaba de 626 en una Europa de quince miembros. El ejercicio que implicaba una nueva repartición de los diputados por Estados miembros, resultó particularmente delicado. Así, los trabajos preparatorios comenzados antes de las discusiones, no culminaron sino hasta los últimos arbitrajes en el Consejo Europeo de Niza.

El compromiso adquirido se basó en una focalización más rigurosa en los criterios demográficos, en especial, en el caso de los países más poblados, así como en el rebasamiento del tope fijado en Amsterdam (el número de escaños pasó de 626 a 732). A continuación, veremos la conformación del Parlamento Europeo a partir de las modificaciones del Tratado de Niza:

- *La aplicación de los criterios demográficos.* Alemania y Luxemburgo son los dos únicos Estados que no perdieron escaños. España es el Estado miembro con la disminución proporcional más importante (cerca de 22%). Sin embargo, la sobre-representación de los pequeños Estados se mantuvo: con 5% de la población de la Unión, los diez países menos poblados dispondrán del 12% de los escaños, mientras que los cinco

¹²⁹ La tasa de abstención alcanzó el 56% del total de los electores de los veinticinco países de la Unión Europea. Fuente: www.lemonde.fr.

Estados más poblados (con 70% de la población), ocuparán menos del 50% del total de los mismos.

- La República Checa y Hungría, que tienen una población ligeramente superior a la de Bélgica y Portugal (respectivamente), disponen, sin embargo, de un número de escaños inferior al atribuido a estos dos últimos países. Esta anomalía se explica, una vez más, por las últimas concesiones de una negociación difícil. Ahora bien, dado que la Declaración sobre la ampliación del Tratado de Niza que fija esta repartición tiene “puramente un valor de compromiso político” (como lo señalan los analistas del Parlamento en su reporte sobre dicho tratado),¹³⁰ con posibilidades de modificación; este problema fue resuelto por el Tratado de Atenas, como veremos en un cuadro posterior.
- *Un tope fijado en 732 diputados.* En Niza se estableció que el límite podrá ser alcanzado en condiciones variables según el ritmo de las adhesiones; el Protocolo sobre la ampliación de la Unión¹³¹ prevé, en efecto, dos hipótesis:
 - 1) el número de diputados a elegir en la legislatura 2004-2009 es igual al número de diputados de los quince, tal como se definió en Niza, y al cual se agregará el número de diputados de los nuevos Estados miembros, los cuales habrán firmado el Tratado de Adhesión antes del 1° de enero de 2004.;
 - 2) como es muy probable, teniendo en cuenta el ritmo de las adhesiones, que el límite no será alcanzado, una corrección permitirá aumentar el número de representantes (proporcionalmente al número de escaños que le corresponde a cada Estado miembro), con el fin de acercarse al tope. Después del 1° de enero del 2004 y hasta el final de la legislatura, el límite podrá ser superado de manera provisoria, a fin de asegurar a los Estados

¹³⁰ Méndez de Vigo, Iñigo y Antonio José Seguro. Rapport sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2001, p. 24.

¹³¹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado sobre la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, en http://www.fundaciononce.es/documentos/tratado_de_niza.pdf, artículo 2, p. 49.

que se adhieran después del 1° de enero del 2004, una representación en el Parlamento Europeo de acuerdo con las bases fijadas en Niza. Este rebasamiento del límite podría llegar a ser significativo si todas las adhesiones se efectúan entre el 2004 y el 2009, lo cual conllevaría obligatoriamente a la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas que se presentaran. Por lo tanto, el cuadro que viene a continuación tendrá un carácter indicativo hasta el cierre definitivo del proceso de ampliación.

Actualmente podemos observar que prevaleció la segunda hipótesis, por lo que, si tomamos en cuenta las modificaciones que aportó el Tratado de Atenas, tenemos el siguiente cuadro que representa la composición del Parlamento en la Unión Europea de veinticinco miembros a partir del inicio de la legislatura 2004-2009.

Repartición de escaños en el Parlamento Europeo

Estados miembros	Población (en millones de habitantes)	Población (%)	Número de escaños en la UE de 15 miembros	Número de escaños en la UE de 27 miembros previsto por el Tratado de Niza	Número de escaños en la UE de 25 miembros* (modificado por el Tratado de Atenas)
Alemania	82.04	17.05	99	99	99
Reino Unido	59.25	12.31	87	72	78
Francia	58.97	12.25	87	72	78
Italia	57.61	11.97	87	72	78
España	39.39	8.19	64	50	54
Polonia	38.67	8.04	-	50	54
Rumania	22.49	4.67	-	33	-
Países bajos	15.76	3.28	31	25	27
Grecia	10.53	2.19	25	22	24
Rep. Checa	10.29	2.14	-	20	24
Bélgica	10.21	2.12	25	22	24
Hungría	10.09	2.10	25	20	24
Portugal	9.98	2.07	25	22	24
Suecia	8.85	1.84	22	18	19
Bulgaria	8.23	1.71	-	17	-
Austria	8.23	1.68	21	17	18
Eslovaquia	8.08	1.12	-	13	14
Dinamarca	5.39	1.10	16	13	14
Finlandia	5.31	1.07	16	13	14
Irlanda	5.16	0.78	15	12	13
Lituania	3.74	0.77	-	12	13
Letonia	3.70	0.51	-	8	9
Eslovenia	1.98	0.41	-	7	7
Estonia	1.45	0.30	-	6	6
Chipre	0.75	0.16	-	6	6
Luxemburgo	0.43	0.09	6	6	6
Malta	0.38	0.08	-	5	5
TOTAL	481.18	100	626	732	732

Fuente: Asamblea Nacional de la República Francesa. * Aplicable a partir de las elecciones de junio de 2004 para la legislatura 2004-2009.

4.2.1.2.- Las competencias del Parlamento son reforzadas.

Los poderes del Parlamento son reforzados por medio del Tratado de Niza a partir de dos disposiciones. En primer lugar, encontramos el reconocimiento de su poder de iniciativa, por medio del cual el Parlamento Europeo puede apelar a la Corte de Justicia bajo las mismas condiciones ya reconocidas a las otras instituciones (artículo 230 Tratado CE, Tratados consolidados); además, podrá recurrir a ésta para asuntos que se refieran a la compatibilidad de algún acuerdo internacional con el Tratado (artículo 300, apartado 6, Tratado CE, Tratados consolidados); finalmente, tiene la facultad de iniciar el procedimiento de alerta (sobre el cual además dispondrá del derecho de aviso conforme) en caso de amenaza de violación de los derechos fundamentales en algún Estado miembro (artículo 7, Tratado CE, Tratados consolidados).

En segundo lugar, tenemos el procedimiento de codecisión,¹³² el cual se extiende ahora a casi todos los ámbitos del pilar comunitario, a excepción de la PAC y de la política comercial.

Finalmente, el Tratado de Niza pretende lograr un mejor afianzamiento de los partidos políticos a nivel europeo. El artículo 191 del Tratado CE se complementó con una disposición que permitirá la adopción, en codecisión, de un estatuto de los partidos políticos y en particular, de las normas relativas a su financiamiento.

4.2.2.- Aportes del Tratado de Niza que van más allá del orden institucional.

Más allá de los acuerdos concertados en el plano institucional, tres son los aportes del Tratado de Niza que merecen una particular atención, debido a su estrecho vínculo con el futuro de la Unión Europea¹³³ y con el actual debate acerca de éste.

¹³² Vid. supra, pp. 107-108.

¹³³ Evocados por la "Declaración relativa al futuro de la Unión" en Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Tratado de Niza..., Op. Cit. p. 85.

Se trata de las disposiciones relativas a los derechos fundamentales, a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y a las cooperaciones reforzadas.

1. Derechos fundamentales. En lo que se refiere a las disposiciones relativas a los derechos fundamentales, el Tratado de Amsterdam había introducido en el Tratado sobre la Unión Europea (TUE), un artículo (el 7), por medio del cual es posible constatar una violación grave y persistente, por parte de un Estado miembro, a los principios fundamentales sobre los cuales se instituye la Unión.

La formación en Austria, en 1999, de un gobierno compuesto por ministros de un partido de extrema derecha y presidido por Jorg Haider,¹³⁴ mostró las lagunas e imperfecciones de dicho artículo, el cual, si bien prevé sanciones, no permite al Consejo adoptar medidas preventivas. Los otros catorce miembros de la UE decidieron aislar a Austria. No se trató de aplicar al pie de la letra el artículo 7° del TUE, puesto que Austria no cometió ninguna violación grave y persistente de los derechos humanos. Se trató únicamente de lanzar una seria advertencia¹³⁵ que sentara un precedente para situaciones similares en el futuro. Sin embargo, las medidas tomadas desataron fuertes controversias.

Este incidente dio lugar al reconocimiento de la necesidad de una reforma del Artículo 7°, sobre todo en lo relativo a las disposiciones a seguir en caso de "violación grave y persistente" de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro. A partir del Tratado de Niza, se cuenta un dispositivo de alerta que permite a la Unión pronunciarse sobre un "riesgo claro" de violación de estos derechos y adoptar las recomendaciones apropiadas, con la posibilidad de pasar por alto la "demostración" (inevitablemente controvertida) de lo que constituye una violación grave y persistente. Después de haber escuchado el punto de vista del Estado miembro en cuestión, el Consejo estatuye por mayoría (de cuatro quintos

¹³⁴ El cual no disimula su admiración por la Alemania de Adolf Hitler.

¹³⁵ Por un lado, el gobierno de Austria había sido formado de manera perfectamente democrática. Pero por otro lado, se temió que dejar a los partidarios de Haider instalarse en funciones gubernamentales pudiese dar lugar a corrientes peligrosas, racistas o xenófobas.

de sus miembros), y bajo proposición de la Comisión, y después de obtener el aviso conforme del Parlamento.

Aún si la Carta de Derechos Fundamentales, proclamada conjuntamente por las instituciones europeas, no fue integrada al Tratado de Niza; y si la Carta y el Tratado deben, por el momento, llevar una existencia separada,¹³⁶ podemos constatar que existe una cierta convergencia en cuanto a la importancia concedida a los valores y un compromiso evidente para la construcción Europea después de Niza, lo cual deberá decidir sobre el estatuto legal de dicha Carta.¹³⁷

2. Política Europea de Seguridad y de Defensa. Las dificultades para llegar a un acuerdo sobre las cuestiones institucionales, ocasionaron que se restara importancia al Tratado de Niza en materia de seguridad y de defensa: Niza propone transformar en política de la Unión los avances logrados desde la declaración de Saint-Malo.¹³⁸ Tal resultado parecía, sin embargo, difícil de lograr hasta los últimos momentos de la negociación.

El 13 de diciembre del 2000, los Ministros de Defensa de los Estados miembros de la Unión de la Europa Occidental (UEO), decidieron poner fin a las actividades operacionales de esta organización a través de la transferencia de sus atribuciones a la Unión Europea. Correlativamente, el Tratado de Niza modificó el artículo 17° TUE al suprimir las disposiciones que definen la relación entre la Unión y la UEO.

El Consejo Europeo de Niza confirmó la autonomía de decisión de la Unión, bajo la hipótesis de que quizá ésta deseara intervenir alguna vez fuera del marco de los compromisos con la Alianza Atlántica. El Consejo decidió desarrollar entonces

¹³⁶ Un artículo que ligue jurídicamente a los dos textos no pudo ser aprobado por unanimidad.

¹³⁷ Véase *La politique européenne de la France. Charte européenne des droits fondamentaux*, en <http://www.diplomatie.fr/europe/politique/fiches/fiche18.html>.

¹³⁸ En la declaración de Saint-Malo de noviembre de 1998, Francia y el Reino Unido habían aceptado que “la Unión Europea cuente con una capacidad autónoma de acción, apoyada en fuerzas militares confiables en cuanto a la disposición para utilizarlas y estando lista en todo momento”.

capacidades militares autónomas, cuya operatividad posee ya un marco legal que le permitirá ponerse en marcha de manera progresiva.

El artículo 25° TUE también fue modificado con el objeto de atribuir al Comité Político y de Seguridad (COPS) un poder de decisión que hasta entonces pertenecía únicamente al Consejo, cuya misión es: “seguir atentamente la situación internacional, emitir avisos y ejercer, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica adecuada de las operaciones de gestión en casos de crisis”.

A favor de la objetividad que debemos guardar en nuestra investigación, nos vemos seriamente obligados a matizar el balance general de los avances en materia de defensa. El Tratado de Niza suscita una paradoja importante: el distanciamiento entre los progresos considerables en materia de defensa y el estancamiento de la política exterior.¹³⁹ Como si la PESD constituyera, como lo deseaba el Reino Unido, el *cuarto pilar* de la Unión. Es en esto donde podemos justamente, cuestionar la utilidad de las capacidades operacionales en ausencia de un verdadero concepto estratégico y de una política exterior común.¹⁴⁰

Como lo dice Nicole Gnesotto (Directora del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea): “Después de haber militarizado a la Unión, la urgencia es la de *repolitizar* la defensa, incluyéndola en la amplia gama de los medios de los cuales dispone la Unión para la puesta en marcha de su política exterior”.¹⁴¹ Una vez más podemos señalar aquí otro de los asuntos pendientes del debate abierto en Niza sobre el futuro de la UE. Las capacidades militares creadas suponen, en efecto, que se dé respuesta a una doble cuestión: la del objetivo de la Unión y la del tipo de actor internacional que se propone llegar a ser.

¹³⁹ Ya denunciada por Javier Solana (Alto Representante para la Política Exterior de la Unión Europea) en el marco del Consejo Europeo de Niza.

¹⁴⁰ Elementos característicos e indispensables de una Europa de inspiración federal.

¹⁴¹ Gnesotto, Nicole. *Bulletin de l'Institut des études de sécurité de l'UEO*, no. 32, enero 2001, p. 34. Traducción del autor. Cfr. Gnesotto, Nicole. *La puissance et l'Europe*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 1998.

3. Las cooperaciones reforzadas. El dispositivo de las cooperaciones reforzadas, introducido por primera vez por el Tratado de Amsterdam, tiene como finalidad (en ausencia de una voluntad unánime del conjunto de los Estados miembros), permitir a ciertos países que así lo deseen, profundizar su cooperación en un campo de acción particular. Este dispositivo abre la vía para una Europa “de geometría variable”,¹⁴² lo cual constituye la elección pragmática más apropiada para hacer avanzar la construcción europea en una Europa ampliada.¹⁴³ Sin embargo, el Tratado de Amsterdam enmarcó de manera restrictiva la utilización de las cooperaciones reforzadas. Cuatro fueron las restricciones incluidas:

- El derecho de veto (justificado por razón de una política nacional importante), reconocido a todos los Estados miembros para oponerse a la puesta en marcha de una cooperación reforzada;
- La iniciativa exclusiva de la Comisión para proponer al Consejo cooperaciones reforzadas en el marco del pilar comunitario;
- La necesidad, de acuerdo de la mayoría de los Estados para poner en marcha una cooperación reforzada;
- La exclusión de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, segundo pilar) del campo de aplicación de las cooperaciones reforzadas.

En un principio, las cooperaciones reforzadas no figuraban en el orden del día de la CIG de Niza, cuya intención primera, debemos recordar, era encontrar una solución a los asuntos institucionales mayores que no habían sido resueltos en Amsterdam. Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, este mecanismo aún no había sido objeto de aplicación alguna. Por ello, los Quince llegaron finalmente a un acuerdo sobre la necesidad de una flexibilización: el tema de las cooperaciones reforzadas fue agregado al orden del día de la CIG en el

¹⁴² El ingreso de nuevos Estados miembros (sobre todo del Reino Unido en 1973 y de los países mediterráneos en los años 80) hace surgir nociones como “Europa a varias velocidades” (según la fórmula del canciller alemán occidental, Willy Brandt) o “Europa a geometría variable”, término utilizado por primera vez por Jean-François Deniau.

¹⁴³ “Aquellos que quieran ir más rápido y más lejos” (Paul-Henri Spaak) deben poder hacerlo.

Consejo Europeo de Feira, en junio del 2000, ya que la Conferencia había comenzado sus trabajos.

En un contexto marcado por la omnipresencia del debate sobre la diferenciación en la Europa ampliada y la eventualidad de una "vanguardia"¹⁴⁴ o de un "grupo pionero" defendido por Jacques Chirac, la cuestión de las cooperaciones reforzadas es la que aparece más directamente ligada al debate sobre el futuro de la Unión.

El Tratado de Niza opera en tres direcciones. Si bien no cambia radicalmente ni las condiciones para poner en marcha las cooperaciones reforzadas, ni su campo de aplicación,¹⁴⁵ sí modifica el número de Estados miembros requeridos: ocho como mínimo y no la mayoría de ellos. Por otra parte, y lo que es más importante, suprime el derecho de veto transformándolo en simple "derecho de evocación" (sin efecto suspensivo) en el Consejo Europeo. Finalmente, por medio del reforzamiento del rol de la Comisión y del Parlamento, inscribe a las cooperaciones reforzadas en el método comunitario para el primer pilar y aumenta la implicación de estas dos instituciones en el tercer pilar. De esta manera se trata de conjurar el ir a la deriva y dirigirse más bien hacia una Europa a la carta, siendo ésta de naturaleza intergubernamental.

Por el contrario, la PESC permaneció excluida de las cooperaciones reforzadas debido a la oposición de Londres. Actualmente existe el riesgo de que el veto que subsiste en el segundo pilar, impida a la Unión recurrir a las atribuciones militares aprobadas por el Tratado de Niza.

Si el resultado de Niza, en lo que respecta a las cooperaciones reforzadas aparece como globalmente positivo, también nos conduce a una serie de

¹⁴⁴ El término es de Jacques Delors y Joschka Fischer (Ministro alemán de Asuntos Exteriores).

¹⁴⁵ Para estudiar este tema en detalle, véase Rodrigues, Stéphane. « Le traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union européenne », en *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Éditions techniques et économiques, Paris, No. 444, enero 2001.

cuestiones. La más importante de ellas se centra en su razón de ser, en su influencia sobre la integración, en su relación con la Unión Política y, por lo tanto, en el futuro del gobierno de la UE y la vía federal. Son factibles dos aproximaciones. En cuanto a la primera, las cooperaciones reforzadas aportan flexibilidad a un modelo de integración que permanece abierto a los no participantes y preserva el método comunitario basado en la implicación de las instituciones.

En cuanto a la segunda, pretende que a largo plazo, las cooperaciones reforzadas puedan crear una dinámica de integración que prevé la formación de un “centro de gravedad” o de un “grupo pionero”, fundado en la participación de un mismo grupo de Estados miembros en un conjunto de cooperaciones reforzadas consideradas como mayores, y liga esta perspectiva al progreso de la Unión Política. Para Joschka Fischer dicho centro de gravedad podría constituir una etapa hacia la Unión Política. Éste sería materializado por un tratado específico “que sería el núcleo de una Constitución de la Federación...”, la cual “exigirá, sin embargo, un acto de refundación política deliberada”.¹⁴⁶

Es esta última aproximación la que será retenida, en tanto que etapa aún, en nuestro capítulo final sobre el futuro de la opción federal para la construcción europea.

4.3.- La negociación diplomática o el triunfo de los intereses nacionales: la viabilidad de las CIG como método fundamental para la toma de decisiones en una Europa ampliada.

El tema de las Conferencias Intergubernamentales, método esencial del Consejo Europeo, reviste una singular importancia en dos niveles: primero, el que se refiere

¹⁴⁶ Fischer Joschka, Discurso del 12 de mayo del 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín. Traducción del autor.

a la negociación diplomática como método prevaleciente en detrimento del espíritu comunitario para hacer frente, de manera eficaz, a la ampliación más importante en la historia de la construcción europea. El Tratado de Niza se nos presenta como la materialización de una síntesis confusa, la cual surgió a partir de las negociaciones que tuvieron lugar entre los diferentes intereses nacionales (frecuentemente opuestos).

Es verdad que el encuentro de Niza no es, evidentemente, el primero en donde los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea, se transforman en negociadores complicados, que logran un compromiso insatisfactorio, en el cual una necesaria visión de conjunto se ve relegada en favor de una serie de reformas institucionales, que se traducirán en un mundo de cifras y porcentajes. Sin embargo, si tomamos en cuenta que las CIG tienen como principal característica la norma de la unanimidad en la toma de decisiones, es válido cuestionarnos sobre su eficacia en una Europa de veinticinco miembros y más.¹⁴⁷

Segundo, detrás de esta inevitable cuestión del futuro del Consejo Europeo, se encuentra un debate aún más esencial: el del gobierno de la Unión Europea. ¿La Unión de 25 miembros, puede y debe continuar siendo definida como una asociación de Estados soberanos, cuyas decisiones fundamentales resultan de las negociaciones entre los responsables políticos supremos? Entre las grandes cuestiones políticas sin solución, la más importante es la del gobierno de la Unión Europea.

Recordemos que de acuerdo a las estructuras actuales, la función gubernamental (la determinación de grandes orientaciones y su aplicación dentro del respeto de los principios democráticos), está dividida en tres instancias. Citaremos en primer lugar a la Comisión Europea. Por su poder de proposición, y por su papel central

¹⁴⁷ El mantenimiento de la unanimidad para la fijación de orientaciones políticas generales en el marco de una Europa de veinticinco miembros o más, es sinónimo de parálisis en la profundización de la construcción europea.

en el ámbito de la concurrencia (en particular), representa al interés general de la Unión. Sus servicios están destinados a la administración del ámbito comunitario: respeto a las reglas del mercado único, gestión de fondos estructurales, etc., los tratados, por su parte, sugieren que la Comisión es el gobierno de Europa. Así, el Parlamento Europeo puede votar mociones de censura en contra de la Comisión.¹⁴⁸

Pero el poder real de decisión, esencial a todo gobierno, pertenece al Consejo de Ministros, compuesto actualmente por los Ministros de veinticinco Estados miembros. Por ello, la deliberación, lejos de ser la expresión de un procedimiento coherente, es un arreglo entre veinticinco puntos de vista la mayoría de las veces diferentes. Ahora bien, como ya lo hemos visto, este poder no es monopolio exclusivo del Consejo de Ministros: es compartido con el Parlamento Europeo, por medio del procedimiento de codecisión, a partir del Tratado de Amsterdam.

Sin embargo, si gobernar significa determinar las decisiones fundamentales, entonces el Tratado UE, en su artículo 4º, nos proporciona una clara definición de gobierno: "El Consejo Europeo proporciona a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales". Pero aquí surge una justa interrogación: ¿Cómo expresar el interés general de la Unión, cuando la instancia encargada de ello se compone de los representantes supremos de veinticinco intereses generales?

El sistema institucional de la Comunidad Europea (dentro del marco de la Unión Europea), tiene un carácter original: su función gubernamental; la cual en vez de identificarse con un órgano único (el gobierno), amalgama el interés general de la Comunidad y los intereses específicos de los Estados miembros. Pero difícilmente, dicha amalgama podrá perpetuarse en una Unión de veinticinco miembros.

¹⁴⁸ Vid. supra, pp. 60-61.

Las reuniones del Consejo Europeo tienen como objetivo examinar las cuestiones que no pudieron ser solucionadas a nivel ministerial, para que, después de difíciles negociaciones, se pueda llegar a una síntesis de todos los puntos de vista expresados. Este objetivo, fue considerado como prioridad máxima en Niza, por lo que se llegó a un acuerdo que satisficiera a todos los jefes de Estado y de gobierno reunidos, sin importar la coherencia y/o viabilidad de lo establecido.

4.3.1.- Balance general y perspectivas para el Consejo Europeo.

Por una parte, no podemos negar que el método Intergubernamental ha dado resultados positivos. Por ejemplo: el Consejo Europeo es iniciador de un gran número de proyectos, que van desde el lanzamiento del Sistema Monetario Europeo hasta el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. Pero sobre todo, es en el seno del Consejo Europeo donde se da solución a los asuntos más delicados: como la contribución británica al presupuesto comunitario o los paquetes plurianuales (Delors I y II, Agenda 2000).

Pero por otra parte, es un hecho que la fórmula del Consejo Europeo, reduce el interés general europeo a un compromiso entre veinticinco intereses nacionales. A partir de esto, dos resultados son posibles: ya sea que los intereses encuentren una coyuntura más o menos favorable y que una cierta dinámica pueda ser establecida;¹⁴⁹ o bien, que dichos intereses no vayan más allá de las exigencias nacionales de cada quien y que el resultado sea un arreglo complicado, el cual permita a todos proclamarse satisfechos, pero que en realidad no se llegue a nada.¹⁵⁰

Si tomamos en cuenta la importancia tanto cuantitativa como cualitativa de la quinta etapa de ampliación, podemos concluir que para la Unión Europea va a ser

¹⁴⁹ Por ejemplo, en la segunda mitad de los años 80, para el acabamiento del Mercado Único.

¹⁵⁰ Por ejemplo, la Agenda 2000 (marzo 1999 en Berlín) o la adaptación de las instituciones de la Unión a la ampliación.

cada vez más difícil, si es que no imposible, continuar siendo regida por un mecanismo clásico o de negociación diplomática que tome decisiones fundamentales, en tanto que su objetivo principal es la edificación de intereses generales por encima de los particulares de los Estados miembros, todo esto con la finalidad de unirlos por medio de objetivos comunes.

Por lo tanto, podemos afirmar que el Consejo Europeo no representa el tipo de gobierno que la Unión Europea requiere, si es que ésta pretende llegar a ser algo más que una simple confederación. Ahora bien, como lo hemos visto, el marco federal está ya presente en la construcción europea, particularmente a partir del Tratado de Maastricht,¹⁵¹ sin embargo el sistema federal limita sus competencias, sobre todo, al ámbito económico.¹⁵² Pero, como nos lo hace notar Edgar Morin, un Gran Mercado no es suficiente ni para afirmar una identidad europea, ni para forjar una "comunidad de destino".¹⁵³

Por ello, se hace urgente llevar a cabo una reflexión y un debate sobre el gobierno de la Unión, si de verdad se tiene la voluntad de evitar el estancamiento de la construcción política europea.

4.4.- La cuestión de la vía federal en el Tratado de Niza.

Más allá de los acalorados debates sobre los medios para mejorar el funcionamiento de las instituciones encargadas de administrar la Unión Europea (sin subestimar su importancia), se presenta una cuestión fundamental: ¿Cuáles son los fines políticos de la Unión Europea? No bastaría solamente con acumular decisiones que refuercen, en los hechos, los poderes de las instituciones comunes, se necesitaría además, saber *con qué fines*.

¹⁵¹ Vid. supra, pp. 50-51, 83-85.

¹⁵² Moneda única, creación de un Banco Central Europeo.

¹⁵³ Morin, Edgar. *Penser l'Europe*, Folio Actuel, París, 1990.

Se trata aquí, como lo pretendía el General De Gaulle, de saber si Europa puede llegar a tener, en la escena internacional, una verdadera personalidad política; es decir, ser capaz de determinar una política sobre los grandes temas mundiales, de garantizar su seguridad sin depender directamente de los Estados Unidos, de saber reaccionar en caso de crisis y, en un último análisis, de apoyar su política por los medios militares adecuados.

Para lograr lo anterior, es necesario entender el sentido de las palabras. Según numerosos especialistas en derecho internacional, una *confederación* es la unión de varios Estados que se someten a un poder central, particularmente en materia de política exterior y de defensa, al mismo tiempo que conservan sus gobiernos particulares.¹⁵⁴

A partir del análisis que acabamos de presentar sobre el Tratado de Niza, podemos afirmar que la Unión Europea es más que un gran Mercado Común; presenta ciertas características federales, especialmente en cuanto a las cuestiones económicas (como la construcción de la Unión Económica y Monetaria); pero, en el ámbito político, no ha alcanzado el estado confederado.

La confederación se transforma en *federación* cuando los Estados que la componen pierden su personalidad internacional y no conservan más que competencias limitadas, en ámbitos como policía interior, educación y cultura. La moneda y las cuestiones diplomáticas y de defensa son las principales competencias estatales que, en una federación, son transferidas al poder central.

Aquí nos encontramos una vez más con la cuestión del gobierno europeo. Por un lado, la Comisión fue adaptada a una construcción meramente técnica (elaboración y control de las normas). La originalidad de dicha construcción, el

¹⁵⁴ Guillien, Raymond y Serge Guinchard. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, Paris, 1999. En esta obra, la confederación es "una asociación de Estados independientes que han delegado, por medio de un tratado, el ejercicio de ciertas competencias (diplomacia, defensa...) a órganos comunes, sin constituir, sin embargo, un nuevo Estado superpuesto a los Estados miembros". Traducción del autor.

método Monnet (que consiste en sustituir lo político por medio de interdependencias económicas), exigía una Europa que no abordara lo "político" (policía, moneda, diplomacia y defensa). Ahora bien, el Tratado de Maastricht, hace dar un salto cualitativo a esta construcción. Los inicios de una unión política federal van de la moneda única a la ciudadanía de la Unión, de la codecisión a la PESC o a la cooperación en los ámbitos policial y penal. No teniendo más que un poder de proposición y de ejecución, la Comisión parece estar en una etapa de debilitamiento.

Por otro lado, hemos visto ya las limitantes de un gobierno de la Unión impuestas por el Consejo Europeo: En tanto que recinto representante de las legitimidades nacionales, ¿está en posibilidad de trascenderlas y dar lugar a un interés general europeo? Difícilmente... puesto que se rige, en lo esencial, por el consenso y el compromiso, no expresa un interés general sino una negociación entre intereses particulares: lo constatamos ya en el análisis del Tratado de Niza.

Es necesario subrayar que el nivel federal de la UE está dotado de las responsabilidades clásicas de una federación: organización de intercambios y moneda (Primer Pilar, CEE); diplomacia y defensa (Segundo Pilar, PESC); policía y justicia (Tercer Pilar, Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal).

Si nos apegamos fielmente a la definición presentada del concepto de federación, faltarían tres elementos para la existencia de una federación europea: En primer lugar, el contrato no debe ser solamente interestatal (tratados), sino que debe ser aprobado directa y solemnemente por los pueblos (Constitución). En segundo lugar, debe existir un marco jurídico único: la Unión no tiene actualmente la personalidad jurídica, por lo que no puede hacer valer las competencias detentadas por los Estados miembros.¹⁵⁵ Además, la instancia parlamentaria debe

¹⁵⁵ Solamente las Comunidades Europeas o instituciones específicas como el Banco Central Europea son personas jurídicas.

tener verdaderas capacidades fiscales.¹⁵⁶ En tercer lugar, a cualquier entidad política le es indispensable un gobierno.

Para finalizar nuestra investigación, lo que nos resta es, presentar tanto los argumentos que demuestren la factibilidad de tal sistema de gobierno, así como los medios para lograrlo.

¹⁵⁶ Actualmente el Parlamento Europeo no vota más que los gastos, los ingresos (“recursos propios”) son, en realidad, *quasi* contribuciones de los Estados miembros.

CAPÍTULO V.

El futuro de la opción federal a partir del Tratado de Niza.

“Nul ne saurait apprécier plus que moi les avantages d'un système fédéral. J'y vois l'une des plus puissantes combinaisons en faveur de la prospérité et de la liberté humaines”

Alexis de Tocqueville

Las disposiciones de orden institucional del Tratado de Niza dejan, como lo hemos visto, numerosos asuntos pendientes¹⁵⁷ (debido a su complejidad como a su viabilidad). Por lo tanto, el mérito esencial del Tratado de Niza es el de haber superado el objetivo aparentemente técnico del orden del día de la Conferencia Intergubernamental, para dar lugar a una Declaración “sobre el futuro de la Unión”, la cual abrió la vía (por etapas), a un amplio debate sobre las finalidades políticas de la integración europea. De hecho, este debate debería permitir a la vez, obtener un compromiso claro de los gobiernos en cuanto al método a seguir, y promover a través de éste último, un proceso constituyente al servicio de objetivos claros en lo que se refiere a las finalidades políticas de la Unión Europea.

Tal procedimiento debería dar respuesta, en particular, al problema presentado por el déficit de legitimidad, que dejaron ver las negociaciones llevadas a cabo por los jefes de Estado y de gobierno en el Consejo Europeo de Niza, y de esta forma, superar el actual nivel de repartición de soberanías nacionales.

¹⁵⁷ Cfr. Petite, Michel. “Nice, traité existentiel, non essentiel”, en *Revue du Droit de l'Union européenne*, Éditions techniques et économiques, Paris. No. 4, 2000, p.887.

Las soluciones presentadas por la “Convención para el futuro de Europa”,¹⁵⁸ en el marco de un “Proyecto de tratado que establece una Constitución para Europa”, no responden más que parcialmente a los imperativos ya reconocidos por la declaración anexa al Tratado de Niza sobre el futuro de la Unión: “el proyecto sigue siendo un texto paradójico: (...) pues si bien aporta ciertas respuestas, presenta también nuevas interrogantes en cuanto al futuro de la integración europea”.¹⁵⁹

La Cumbre de Bruselas del 13 de diciembre del 2003, por su parte, concluyó con una constatación de desacuerdo sobre el proyecto de tratado constitucional, cuya aprobación hubiera resultado un avance positivo para la construcción política europea a pesar de las “interrogantes” todavía presentes. Esto no conllevó, sin embargo, y como ya lo hemos visto anteriormente, a la desaparición de la construcción europea; por el contrario, se abrieron nuevos debates sobre el tema de la Unión Política, los cuales podrían ser utilizados para crear un nuevo método que reúna, a la vez, eficacia y viabilidad.

Entre las interrogantes más importantes que deberán ser resueltas en el futuro, se encuentra la del sistema de gobierno de la Unión Europea. En este punto, es necesario hacer notar que el Tratado de Niza deja abiertos dos caminos posibles: a) que las decisiones fundamentales sean tomadas por el Consejo Europeo, (actualmente compuesto por veinticinco jefes de Estado y de gobierno) y entonces la Unión no será sino una asociación de Estados soberanos, cuyas decisiones resultan de negociaciones entre veinticinco intereses nacionales; b) si por el contrario, la Unión decide dotarse de un gobierno supranacional (único medio para poner en práctica políticas que trasciendan a las de los Estados y permitan servir a un interés general verdaderamente europeo), entonces al marco federal de la

¹⁵⁸ Convocada por la Cumbre Europea de Laeken del 14-15 diciembre de 2001 y presidida por el ex Presidente de la República Francesa Valéry Giscard d’Estaing, y cuyos trabajos fueron concluidos el 10 de julio de 2003.

¹⁵⁹ Dutheil de la Rochère, Jacqueline. « Le projet de Constitution: une avancée pour l’Europe », en Regards sur l’actualité, La Documentation Française, Paris, No. 294, junio 2003, p. 6. Traducción del autor.

Unión ya existente, no le faltarían más que tres elementos: una Constitución, un marco jurídico único y un parlamento dotado de reales capacidades fiscales.

Finalmente, y aún dentro de marco del Tratado de Niza, veremos que, debido a la originalidad tanto del método comunitario como de su sistema institucional, la Unión Europea no podría, para resolver el problema de la gobernabilidad, simplemente *importar* modelos de gobierno ortodoxos (en cuanto al federalismo), como el de los Estados Unidos de América¹⁶⁰ y transponerlo a los "Estados Unidos de Europa"; o bien como el de la Confederación Helvética, el cual, sin embargo, podría a simple vista, servir como un ejemplo factible¹⁶¹ para la construcción europea. Veremos también, que la respuesta definitiva al presente desafío que representa una Europa de veinticinco miembros, requiere tanto de una reforma institucional en profundidad como de una clara definición de los objetivos políticos a alcanzar. Por ello, podemos afirmar que tanto la arquitectura institucional como el método están aún en espera de ser *diseñados*.

5.1.- Perspectivas para una reforma de las instituciones de una Europa ampliada.

A continuación, presentamos directamente nuestras reflexiones respecto de las reformas urgentes e indispensables que requieren las instituciones políticas de la Unión Europea, tomando como base la lógica comunitaria, y apoyándonos en los principales problemas presentados por los aportes del Tratado de Niza tal como han sido descritos en el capítulo IV de la presente investigación.

Dichas reformas, como veremos, deberán tratarse por parte de los funcionarios responsables de la Unión Europea, desde una perspectiva más vasta y ambiciosa, si se quiere dar un nuevo sentido a la construcción europea en tanto que actor

¹⁶⁰ O aún el federalismo alemán.

¹⁶¹ Véase Prate, Alain. Quelle Europe?, Juillard, Paris, 1991.

internacional. Por último, es necesario hacer énfasis en que una reforma de las instituciones políticas de la Unión Europea (adecuada a las nuevas coyunturas nacionales e internacionales), es solamente una etapa necesaria en la construcción de un proyecto más amplio y definido de carácter político.

5.1.1.- La necesidad de una Comisión restringida.

Uno de los méritos de la Convención para el Futuro de Europa, fue el de haber propuesto una solución para evitar un número excesivo de comisarios, hecho fundamental y necesario para una institución supranacional por excelencia.¹⁶² Dicha propuesta se resume en los siguientes términos: la Comisión se reduce, en efecto, a quince miembros plenos (trece en realidad, si se deja de lado al Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión). Este formato puede ser considerado como el más adecuado para lograr el objetivo de la eficacia y la dinámica en dicha institución.

Cabe señalar que la Convención no determinó el sistema de rotación de los miembros plenos, proceso que se pretende sea el mecanismo de funcionamiento de la Comisión, relegando esta responsabilidad a la decisión del Consejo Europeo, la cual deberá ser tomada por unanimidad. Sin embargo, se encargó de fijar un principio: “la diferencia entre el número total de mandatos detentados por nacionales de dos Estados miembros dados no puede nunca ser superior a uno”, lo que a largo plazo, debería permitir a cada quien, sentirse razonablemente representado. Dicho resultado estaba lejos de ser obtenido, a menos que se otorgaran dos concesiones: la creación de “comisarios sin derecho de voto”, fórmula que permitiría a todos los Estados que no dispongan de un comisario “pleno”, ser representados; y retardar su entrada en vigor hasta el primero de noviembre del 2009.

¹⁶² El texto integral del Proyecto de Tratado para una Constitución para Europa puede consultarse en internet en la presente dirección: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf>.

Para concluir, podemos decir, que la posición que se defiende en la presente investigación, consiste en la necesidad de establecer una Comisión restringida (en aras del dinamismo y la eficacia, así como de la transparencia ante la opinión de los ciudadanos de la Unión), situación que conduce a los Estados grandes a "sacrificar" un comisario, incluso a los dos en caso de rotación. Sin embargo, es válido mencionar la posibilidad de que la renuncia por parte de algunos países grandes (Inglaterra por ejemplo) a tener "su" comisario no pueda ser plenamente aceptada, a excepción de que hubiese una compensación que estableciera una ponderación más equilibrada de los votos en el seno del Consejo y una extensión de la mayoría calificada a nuevos ámbitos, los cuales estarían determinados en base a los intereses de cada uno de ellos. Evidentemente, dicha posibilidad tiene sus fundamentos en intereses puramente nacionales, lo cual no es acorde con el interés general que la Comisión está llamada a representar. Es indispensable, por lo tanto, que la lógica de las negociaciones intergubernamentales basadas en egoísmos nacionales sea reemplazada por un método que tome más en cuenta la diversidad de actores de la Unión Europea, como por ejemplo el utilizado en la Convención misma.¹⁶³

5.1.2.- El sistema de votación en el Consejo de Ministros: la doble mayoría simple resulta en una solución al problema de la toma de decisiones.

El sistema de voto en el Consejo es el principal tema de discordia en las negociaciones intergubernamentales, ya que determina el poder de cada país cuando una decisión debe ser tomada por mayoría calificada. Por lo tanto, el poder de bloqueo de un Estado, depende del número de votos que le son otorgados. Para resolver el problema del complejo y casi inaplicable sistema de

¹⁶³ La Convención fue concebida, según la interpretación de sus autores, para romper con la práctica constante de las negociaciones intergubernamentales: su composición mixta, la publicidad de sus trabajos, la igualdad formal de sus miembros y su autonomía son elementos que atestiguan la imposición de una ambición deliberada por parte de los participantes y, en primer plano, el Presidente de la Convención Valéry Giscard d'Estaing.

ponderación de votos en el Tratado de Niza,¹⁶⁴ la Convención para el Futuro de Europa propuso un sistema distinto al establecido,¹⁶⁵ el cual tendría las cualidades de simplicidad y de legibilidad adecuadas para cualquier ciudadano: el de la doble mayoría simple.

Una decisión podría entonces ser adoptada, en tanto que reuniera a la mayoría de los Estados miembros (14 sobre 27, después de la adhesión de Bulgaria y Rumania) y a la mayoría de la población total de la Unión (60%). Las ventajas de este sistema residen en el hecho de que, en primer lugar, refleja la doble naturaleza de la Unión, a la vez unión de pueblos y de Estados; en segundo lugar, no será necesaria la apertura de negociaciones en cada ampliación, para modificar la ponderación, ya que el sistema puede adaptarse fácilmente.

El sistema de votación en el Consejo de Ministros, como lo hemos visto está estrechamente ligado a la extensión del voto por mayoría calificada; por ello, uno de los objetivos principales de dicho sistema es el de favorecer y agilizar la toma de decisiones al mismo tiempo que asegure una representación equitativa entre los pequeños países (los más numerosos), y los grandes (los más poblados). Aquí es necesario constatar que la fórmula adoptada por los jefes de Estado y de gobierno el pasado 18 de junio de 2004¹⁶⁶ (55% de Estados que representen 65% de la población total de la Unión), es más estricta que la propuesta por la Convención en su texto original (50% de Estados que representen 60% de la población). En consecuencia, entre más altos sean los porcentajes establecidos, más difícil es la adopción de una decisión. Sin embargo, la presente investigación sostiene que, a pesar del aumento en los porcentajes, este sistema tiene la ventaja de ser más claro y adaptable a las ampliaciones sucesivas, responde a los

¹⁶⁴ Vid. supra, pp. 98-100.

¹⁶⁵ El cual, en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2003, que se proponía adoptar el Proyecto de Tratado para una Constitución para Europa, fue aceptado en principio por todos los países, con excepción de España y Polonia, quienes deseaban conservar, más allá del 2009, los beneficios del Tratado de Niza que les concede, en el Consejo, un peso casi equivalente al de los Estados más poblados.

¹⁶⁶ En cuanto a la aceptación del texto del Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa, el cual esta todavía en espera de ser ratificado por los pueblos de cada uno de los 25 Estados miembros, ya sea por medio de los parlamentos nacionales o por consulta directa de los ciudadanos (referéndum).

imperativos de legitimidad y puede ser comprendida fácilmente por los ciudadanos de la Unión; constituyendo así, un elemento importante de democratización y transparencia, en oposición a la fórmula establecida en el Tratado de Niza.

5.1.3.- El campo de aplicación de la mayoría calificada.

Para facilitar el funcionamiento de una Europa ampliada a veinticinco y más miembros, lo ideal sería instituir como norma la toma de decisiones por mayoría calificada. Asimismo, el derecho de veto debería desaparecer en ámbitos tan importantes para la construcción política de Europa como Justicia y Asuntos Interiores (JAI, Tercer Pilar), el cual comprende el derecho de asilo, inmigración, cooperación judicial en materia penal y la armonización de procedimientos e infracciones penales. Ciertos aspectos de la política fiscal (lucha contra el fraude y la evasión fiscal) y social (protección de los trabajadores), podrían igualmente formar parte de estos ámbitos, como lo propone la Convención, y entonces se regirían por mayoría calificada.

En la Convención se propone también que el voto sobre las perspectivas financieras (presupuesto a largo plazo de la Unión), pase a la mayoría calificada a partir de 2013, así como las modalidades de los recursos de la Unión (la contribución de cada Estado).¹⁶⁷ Sin embargo, esta evolución suscita la oposición de numerosos Estados, en particular de la Gran Bretaña, que pretende conservar su derecho de veto particularmente en materia fiscal, penal y social, ámbitos fundamentales para el avance de la vía federal en la construcción europea.

Por otra parte, existe el riesgo de que la Comunidad, después de haber contribuido al compromiso y entendimiento de los países de Europa Occidental, vea desembocar sus logros económicos en un fracaso político: ampliada prematuramente a un número muy grande de países, es probable que pueda

¹⁶⁷ Bouilhet, Alexandrine. « Les points clés du projet de traité », *Le Figaro*, (diciembre 12, 2003) en Archivos electrónicos www.lefigaro.fr.

perder su cohesión; si el procedimiento de la mayoría calificada no es extendido (como acuerdo mínimo entre los Estados miembros), a los ámbitos de la política exterior y de defensa, nada impediría a cada país hacer valer sus propios intereses, aún en detrimento de sus vecinos y de la visión y comprensión política del actor que representa la Unión Europea en el escenario internacional.

Según Alain Prate,¹⁶⁸ y en concordancia con lo expresado a lo largo de nuestra investigación, la Unión política de Europa supone la toma de decisiones mayores, por medio de las cuales los Estados acepten que sus competencias en materia de política exterior y de seguridad sean confiadas a órganos de carácter confederal, con la finalidad de alcanzar objetivos definidos en común. Este análisis va de acuerdo, además, con el expresado por el General De Gaulle cuando propuso el Plan Fouchet,¹⁶⁹ el cual estima que la “Europe européenne” debería definir su propia política exterior y organizar su diplomacia.

5.1.4.- La reforma del Consejo de la Unión.

El Tratado y el reglamento interior del Consejo no evocan sino “al Consejo”; en realidad, en Bruselas y Luxemburgo, se reúnen, a ritmos variables, hasta una veintena de formaciones diferentes del Consejo. Con la finalidad de reforzar la coherencia de este dispositivo tan disperso, los Estados miembros han buscado limitar el número de sus formaciones. Pero la ampliación de las actividades de la Unión Europea a nuevos ámbitos, implica un número cada vez más grande de ministros. En 1999, el Consejo Europeo de Helsinki, redujo el número de formaciones en el Consejo a dieciséis¹⁷⁰ en lugar de las veinte que eran

¹⁶⁸ Prate, Alain. Op.Cit.

¹⁶⁹ Vid. supra, p.44.

¹⁷⁰ Las formaciones del Consejo son: Asuntos Generales; Agricultura; Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN); Medio Ambiente; Transporte y Telecomunicaciones; Empleo y Política Social; Pesca; Industria y Energía; Justicia, Asuntos Interiores y Protección Civil; Mercado Interior, Consumidores y Turismo; Investigación; Presupuesto; Cultura; Desarrollo; Educación y Juventud; Salud.

anteriormente. Toda convocatoria para una nueva formación del Consejo exigirá una decisión del Consejo "Asuntos Generales".

Para tratar de poner fin a este problema, el Proyecto de Constitución presenta una alternativa interesante: La creación de un Consejo Legislativo y de Asuntos Generales (CLAG); la función legislativa, que por el momento está repartida en las diversas formaciones del Consejo, se encontraría de esta manera, reunida en el seno de una misma instancia. Esta formación legislativa del Consejo tendría el monopolio de la adopción de las "leyes" europeas, mientras que actualmente los reglamentos y las directivas son adoptados por la formación sectorial del Consejo competente. Por ello, tomando en cuenta la importancia de la producción normativa de la Unión, tal reforma, aplicada de manera rígida y sistemática, podría conducir a la centralización completa, de la función comunitaria en los Estados miembros.

El número de formaciones del Consejo debería limitarse aún más con el objetivo de hacer más ágil la toma de decisiones y reducir la atomización de procedimientos que hacen más lento y difícil el proceso. En el proyecto de Constitución, es el Consejo Europeo el que deberá adoptar una decisión que establezca las otras formaciones en la cuales el Consejo de Ministros podrá reunirse. Sin embargo, analizando esta proposición, aparte de que es probable que el CLAG presente múltiples declinaciones (en el futuro y a medida que avanzan las competencias comunitarias), es justo tener presente también que con el tiempo, el Consejo Europeo multiplique las formaciones sectoriales.

5.1.5.- El problema de la Presidencia del Consejo y la Presidencia de la Unión Europea.

Sabemos que el mecanismo de la Presidencia tiene una misión muy importante, que contribuye a crear una identidad europea en los ciudadanos del país que la ejerce y asegura un rol pedagógico para sus responsables políticos, en particular, para los países de reciente ingreso a la Unión. Mientras que la Unión Europea se convierte en un conjunto cada vez más extenso, se corre el riesgo de que sus ciudadanos se identifiquen cada vez menos con ella; pues si bien el rango de sus competencias es muy amplio, sus reglas son cada vez más complejas. Es por ello que consideramos necesario un período presidencial más prolongado, puesto que otra de sus misiones, no menos importante, es la de representar a la Unión en la escena internacional. Por lo tanto, la cuestión tanto de la imagen como de la personalidad de la Unión frente a terceros Estados, adquiere una enorme importancia.

A partir de la creación del Consejo Europeo en 1974, el sistema de rotación tuvo varias ventajas; pues permitía a cada Estado, sobre una base estrictamente igualitaria, presidir la Comunidad, lo cual garantizaba un lugar a cada Estado, ya fuera éste grande o pequeño; y reforzaba el sentimiento de pertenencia a un espacio común. Pero con la ampliación progresiva de la Comunidad, la rotación semestral¹⁷¹ apareció cada vez menos practicable: en una Europa de quince miembros, un Estado ejerce la Presidencia cada siete años; en una de veinticinco, cada doce años... De aquí surge la idea de dotar a la Unión de una Presidencia estable, es decir, que contemple la función de un Presidente como tal, que se elija en base a las características indispensables tanto morales como éticas y profesionales, y que sea capaz de asumir las funciones y responsabilidades propias del cargo. Esto tendría que ser por un período de entre dos y dos años y

¹⁷¹ La rotación semestral de la Presidencia del Consejo de Ministros encuentra su origen en el artículo 2 del Tratado de Bruselas del 8 de abril de 1965 (Tratado de "fusión"). Actualmente se inscribe en el artículo 203 del Tratado CE, Tratados consolidados.

medio con posibilidad de una reelección (como lo propone la Convención), con la finalidad de contar con el tiempo suficiente para lograr los objetivos fijados y presentar una imagen constante de la Unión Europea tanto al exterior como al interior de sus fronteras. Esto desde luego implicaría la desaparición del esquema de rotación, que, en una Europa de 25 y más miembros, se vuelve impracticable.

En el Proyecto de Constitución, el Presidente del Consejo debe ser elegido fuera del Consejo mismo, y no se excluye que ejerza su función junto con otras funciones europeas (Presidente de la Comisión, por ejemplo), aún si tal ejercicio constituyera un trastorno institucional mayor. No posee administración propia, aunque es asistido por el Secretariado General del Consejo. No ejerce ninguna autoridad jerárquica sobre los otros miembros del Consejo Europeo. Su función esencial sería asegurar la continuidad de los trabajos del Consejo, los que prepara, preside y alienta. Se beneficia, sobre todo, de una autoridad política y moral, proveniente de su designación. Su elección, por mayoría calificada, le asegura una base política bastante sólida, al mismo tiempo que evita que un país use su derecho de veto en contra de su candidatura. Sin embargo, podemos pensar, por lógica, que el Consejo Europeo se esforzará por elegir una personalidad que logre la unanimidad en los sufragios.

Cualquier proposición para introducir una reforma, difícil de ser aceptada hasta el momento, debe tomar muy en cuenta la definición de un proyecto de gobierno global para la Unión Europea, a falta de lo cual, cualquier reforma, por muy elaborada que esté, carecerá de sentido; dando como resultado una construcción de contornos difusos, con una distribución de poderes deficiente.

5.2.- La necesidad de una renovación del método comunitario: el agotamiento del funcionalismo fundador.

Como acabamos de ver, el Tratado de Niza nos esclarece los puntos institucionales que, en la actualidad presentan fallas de importancia. Además, nos proporciona una base sólida para crear nuevas alternativas para la estructura institucional. Hasta este punto, hemos recorrido la primera etapa del camino hacia la reconstrucción de la idea de una *Europa federal*: la reforma imprescindible de sus instituciones políticas. Ésta, sin embargo no debe ser entendida como definitiva o como la más adecuada, puesto que entonces estaríamos cayendo en una gran contradicción: con la idea anteriormente expresada, de que la Unión Europea permanece todavía en etapa de *creación*. Por lo que solamente el estudio a largo plazo, de la evolución del funcionamiento de una Europa de veintisiete miembros (y probablemente más), nos podrá proporcionar, paulatinamente, soluciones más adecuadas. Pero esto ya no es objeto de estudio de la presente investigación, la cual, estando limitada al estudio de los horizontes abiertos por el Tratado de Niza, tiene por objeto¹⁷² presentar los argumentos que hagan posible la reestructuración de la idea de un modelo, particular y original, inspirado en la vía federal. Para ello, el siguiente paso es el análisis del método comunitario y su viabilidad en la actualidad (dentro del marco del Tratado de Niza), y la ampliación a nuevos miembros.

Con el fin de evitar las interminables discusiones políticas sobre el mejor modelo posible, y teniendo en mente la prioridad del establecimiento de la paz y la prosperidad en el continente europeo; los padres fundadores, Jean Monnet y Robert Schuman, eligieron construir una Europa por medio de solidaridades concretas cada vez más estrechas, partiendo de cuestiones económicas. La Unión se construyó de manera empírica a través de la acumulación sucesiva de funciones: es decir, mediante el funcionalismo. Tal sistema, producto de la historia,

¹⁷² A través de la profundización en el análisis del funcionamiento institucional y a partir de éste, llegar a identificar un marco general en la construcción europea.

no corresponde a ningún modelo existente, sino que toma características de varios de ellos. Se trata de una especie de *federalismo a la inversa*, el cual consiste en transferir, por principio, las competencias económicas, para después alcanzar el ámbito político, contrariamente a lo que sucede tradicionalmente en los Estados federales.

Este método, tiene el mérito de funcionar más o menos de acuerdo a la voluntad de los que participaron en su creación; sin embargo, presenta el inconveniente (y los resultados de la Cumbre de Niza así nos lo confirman), de avanzar sin tener objetivos políticos claros que, a partir de la integración de los países de Europa del Este, se hacen totalmente indispensables,¹⁷³ en cuanto al sentido y objetivos de la Unión Europea, en una coyuntura internacional completamente distinta a la de la Guerra Fría.

Como lo vimos en el capítulo II, las organizaciones internacionales siempre han guiado su acción por medio de objetivos claramente establecidos y directamente relacionados con la coyuntura internacional. Así, la OTAN, con la desaparición de la bipolaridad, debió ajustar sus prioridades y dar un nuevo sentido a su existencia, lo que conllevaba inevitablemente a la redefinición de sus objetivos a alcanzar. De la misma manera, la desaparición de la cortina de hierro (que separó al continente europeo después de la Segunda Guerra Mundial) y la caída del Muro de Berlín, rompieron con los paradigmas establecidos y abrieron nuevos horizontes para el desarrollo de la integración europea.¹⁷⁴

La Unión Europea constituye una organización internacional inédita en muchos aspectos. Por una parte, ha logrado superar uno de los problemas fundamentales de otras estructuras de este tipo: la técnica de la unanimidad y del veto estatal que bloquean cualquier avance y realización de importancia, como lo ilustra la

¹⁷³ De aquí se deriva la importancia fundamental del Consejo Europeo de Niza, puesto es a éste al que se le dio la tarea de adaptar a la Unión a la ampliación más importante de toda su historia.

¹⁷⁴ Lamers, Karl y Wolfgang Schäuble. *Europe: une large réforme avant d'élargir*, Le monde, (diciembre 9, 1999), archivos electrónicos en www.lemonde.fr.

Organización de las Naciones Unidas. El recurso del voto por mayoría calificada es cada vez más frecuente, particularmente en los campos que fundaron históricamente a la Comunidad Económica Europea, es decir, los que tienen que ver con el Mercado Común. Por otra parte, la Unión ha logrado una integración sin precedente en numerosos campos estrechamente ligados a las soberanías nacionales en su forma tradicional, como el económico, comercial y agrícola, por ejemplo. Pero sobre todo, ha puesto en marcha un aparato político-administrativo que agrega competencias por medio de encadenamientos lógicos.

Dentro de esta línea, la decisión de aceptar en la Unión a nuevos miembros trajo consigo la necesidad tanto de una reforma de sus instituciones, como de la apertura de un debate sobre el futuro de la Unión Europea. La cristalización de esta necesidad la encontramos, una vez más, en las negociaciones de la Cumbre de Niza.

A partir del análisis de la situación actual de la construcción institucional, podemos constatar que en la Unión Europea coexisten tanto estructuras federales, tales como las podríamos encontrar en los Estados Unidos o Suiza; como estructuras intergubernamentales similares a las de la Organización de las Naciones Unidas. Se puede afirmar que la Unión ya es federal en lo que se refiere a la economía: el Mercado Común y las políticas que lo acompañan, política regional, PAC, etc.; las cuales son administradas de manera totalmente supranacional por la Comisión de Bruselas; ésta, a su vez, concentra los poderes de gestión y sanción en su totalidad. Es auxiliada en esto por la Corte de Justicia de Luxemburgo, cuyas decisiones se imponen directamente a los Estados, a los ciudadanos y a las empresas, sin pasar por los gobiernos o los parlamentos nacionales.¹⁷⁵

¹⁷⁵ De aquí se desprende la adhesión de una parte importante de hombres políticos como Joschka Fischer o Jacques Delors, y de numerosos intelectuales, a la definición de un proyecto político inspirado en la vía federal.

5.2.1.- La importancia del nivel jurídico en el método comunitario.

Los fundadores de la Unión Europea concedieron al derecho, efectivamente, la responsabilidad de asegurar la supremacía del Mercado Común: las directivas y reglamentos adoptados en Bruselas, tienen una autoridad superior a la de la ley nacional y están protegidos por la justicia de la Unión apoyada por los tribunales nacionales. Las reglas nacionales se alejan en provecho de las reglas europeas. La verdadera federalización ya está en marcha, y se extiende más allá de los campos de competencias que pertenecen a la Unión, como por ejemplo los derechos administrativos.

Sin embargo, este tipo de integración, constituye ante todo una construcción administrativa y tecnócrata, la cual carece de un proyecto claro, ya que ha dejado de lado el aspecto político en favor de la economía y de su regulación por medio del derecho. En este sentido, podemos decir que el principio de subsidiariedad¹⁷⁶ marca la separación final de lo político, confiando a la Corte de Luxemburgo el poder de decidir lo que compete a la Unión o a los Estados miembros.

Por lo tanto, es a causa del seguimiento, al pie de la letra, de la lógica empírica de los fundadores, que no se puede definir un proyecto común; la acción más importante en la actualidad, llevada a cabo en nombre de la construcción europea a partir de este método, se tradujo simplemente en una ampliación de la Unión a nuevos miembros, sin que se haya organizado un previo reforzamiento de las estructuras tanto políticas como financieras.

Se trata además, de una ruptura con respecto a las ampliaciones precedentes: la entrada del Reino Unido se acompañó de la creación de una política regional; la

¹⁷⁶ El artículo 5 del Tratado CE, Tratados consolidados, dice de la subsidiariedad que: "La Comunidad actúa dentro de los límites de las competencias que le son conferidas y de los objetivos que le son asignados por el presente tratado. En los campos que no son de su competencia exclusiva, la Comunidad no interviene (...), más que en la medida en la que los objetivos de la acción prevista no puedan ser realizados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden, en razón de las dimensiones o de los efectos de dicha acción, ser realizados en mejor medida a nivel comunitario".

de España y Portugal, de un reforzamiento de las capacidades presupuestarias de la Comunidad. En este sentido, podemos decir que el derecho comunitario se inspira más en las tradiciones latinas que en las anglosajonas (Common Law), por la preeminencia del derecho escrito.

La lógica de regulación de las acciones comunitarias por medio del derecho, debería ir acompañada de una importante regulación por parte de lo político; sin embargo, este no ha sido el caso hasta la fecha. En la actualidad, son la práctica y la intervención pretoriana las que juegan el rol principal. El empirismo comunitario está, por lo tanto, en su *fase de agotamiento*. Ya no es posible dejar únicamente al derecho y a los jueces, la tarea de resolver todas las dificultades. Los jueces ocupan, en el sistema jurídico, un lugar considerable; aseguran un rol de regulación y constituyen el elemento motor de la construcción de la centralización del derecho, gracias a la cooperación de los jueces nacionales. Sin embargo, dichos jueces no pueden aclarar todas las incertidumbres ni arreglar todos los conflictos; su tarea consiste únicamente en proporcionar arbitrajes eficaces y puntuales. Su poder es esencial pero limitado: el derecho ha debido, frecuentemente, hacer prevalecer las cuestiones de eficacia en detrimento de la preocupación de la legitimidad, la cual no le corresponde solucionar.

5.2.2.- La necesidad de la inclusión de un nivel de reflexión de carácter político en el método comunitario.

El método comunitario debe, por lo tanto, plantearse un objetivo político y fundar asimismo un sistema jurídico con bases claras que lo sustenten, mediante la definición de un sistema regulador. Al producirse el agotamiento del funcionalismo debe darse paso a la reflexión. Como lo señala acertadamente André-Jean Arnaud, “el problema fundamental de la Europa jurídica, reside en el hecho que

ésta última se ha construido en la urgencia";¹⁷⁷ en la actualidad, el reto es aprovechar las crisis contemporáneas,¹⁷⁸ en el sentido de emprender análisis y reflexiones profundas, de largo plazo. En el presente, es posible y necesario encontrar la ocasión para asentar los equilibrios jurídicos para el futuro de la Unión. Dicho procedimiento, no se contrapone con la evolución que ha caracterizado a la construcción comunitaria; constituye, por el contrario, un complemento indispensable.

La Comunidad sigue siendo una organización internacional,¹⁷⁹ peculiar ciertamente, pero con muchas dificultades para despertar el interés general que la caractericen en la sociedad internacional. En la presente investigación, llegamos a la siguiente conclusión: a partir de la ratificación del Tratado de Niza (como adaptación a una nueva Europa), solamente el logro de un acuerdo de los Estados miembros y de los pueblos, con miras a alcanzar los fines últimos de la construcción comunitaria, podría constituir una solución de fondo a este problema; siempre y cuando se racionalice el proceso de decisión mediante una elección política basada en la vía federal.

La búsqueda de una solución obedece, por lo tanto, a la necesidad del surgimiento de una "razón jurídica" europea, definida por André-Jean Arnaud como "el motor, en virtud del cual, un sistema jurídico se organiza de manera coherente y propia, para la realización de ciertos fines".¹⁸⁰

¹⁷⁷ Arnaud, André-Jean. Pour une pensée juridique européenne, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, p.293. Traducción del autor.

¹⁷⁸ A partir de los resultados institucionalmente insatisfactorios del Tratado de Niza y el fracaso de la adopción del Proyecto de Tratado de una Constitución para Europa en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2003.

¹⁷⁹ Cfr. Smouts, Marie-Claude. Les organisations internationales, Armand Colin Éditeur, Paris, 1995, p. 96. Según la autora de esta última obra, con la creación y el funcionamiento de las tres comunidades europeas (cuyos ejecutivos se fusionaron en 1965) la historia de las organizaciones internacionales entra en una nueva etapa. Se pasa, en efecto, de las transferencias de competencias libremente consentidas a las nociones de supranacionalidad e integración.

¹⁸⁰ Arnaud, André-Jean. Op. cit., p. 237. Traducción del autor.

Se trata de restituir así, su lugar a las instancias que representan y permiten el debate democrático; así como de superar el conflicto potencial entre el débil nivel de integración del derecho institucional (la confederalización), y el fuerte nivel de integración del sistema normativo.

Habiendo revisado el ámbito metodológico del futuro de la Unión Europea, es necesario hacer un análisis del campo de aplicabilidad, que proponemos a continuación.

5.3.- De las cooperaciones reforzadas a la formación de un “núcleo duro” o “centro de gravedad”: etapa indispensable de la definición de un proyecto político para la Unión Europea.

En una Europa de veinticinco, o veintisiete miembros (como se pretende), es indispensable que algunos de los Estados miembros puedan avanzar más rápido, o ir más lejos, en los ámbitos clave de la construcción de un proyecto político: esta es la finalidad de las cooperaciones reforzadas.

Como lo pudimos apreciar, si bien su aplicación se flexibilizó (y sin subestimar este hecho, pues aún así representa un avance positivo), algunos ámbitos indispensables para la definición de un proyecto político (como la PESC), quedaron excluidos. Es más, este método nunca fue aplicado por los Quince desde su instauración por el Tratado de Amsterdam; por lo tanto, se percibe una dificultad aún mayor en una Europa de veinticinco miembros.

Algunas posiciones oficiales,¹⁸¹ incluso han estimado que la fórmula de las cooperaciones reforzadas ya no será de interés para los asuntos comunitarios, sobre todo a partir del momento en que la decisión por mayoría calificada se

¹⁸¹ Como la de la Gran Bretaña, quien, sin embargo, ha rechazado propuestas de comunitarización en ámbitos tan importantes como la participación en la zona euro o la creación de una política fiscal o aún social.

extienda a nuevos ámbitos. Sin embargo, debemos hacer notar, como ya lo hemos comprobado, que los ámbitos claves para el surgimiento de un proyecto de inspiración federal (Cooperación policial y judicial en materia penal, PESC, Fiscalidad, Social, etc.), han quedado sometidos a la unanimidad, debido a la voluntad y determinación de uno o varios países por conservar sus prerrogativas nacionales y, de esta manera, sus intereses particulares.

5.3.1.- Una “vanguardia” europea: Alternativa factible al problema de las cooperaciones reforzadas.

La problemática de las cooperaciones reforzadas se relaciona a menudo con la formación de un “centro de gravedad” político de la Unión, lo cual se hace tanto más necesario, cuanto que ésta última se amplió y extendió geográficamente a diez nuevos países. Ambas nociones pueden parecer diferentes; sin embargo, reflejan una misma preocupación: ¿Cómo continuar manteniendo vivo y desarrollar el proyecto político europeo?

Las “Reflexiones sobre la política europea”,¹⁸² presentadas el 1° de septiembre de 1994, por el grupo conformado por el Partido Demócrata-Cristiano (CDU) y su aliado bávaro (CSU)¹⁸³ del Bundestag alemán, insistían en la necesidad de profundizar y de asegurar la consolidación interna de la Unión. Prevenían que a falta de esta condición, la Unión no sería capaz de enfrentar las inmensas tareas resultantes de la Extensión hacia el Este, y entonces se correría el riesgo de transformarse en un conjunto disperso de Estados. Entre las medidas “interdependientes” preconizadas, figura el reforzamiento del “núcleo duro” de la

¹⁸² El documento fue difundido en tres lenguas: alemán, francés e inglés. Los extractos más importantes se encuentran en Espace européen. La CDU et le « noyau dur » européen, Le Monde, (septiembre 4, 1994) en archivos electrónicos en www.lemonde.fr.

¹⁸³ Encabezados por Wolfgang Schäuble, entonces Presidente del grupo parlamentario CDU/CSU.

Unión; su constitución se concibió alrededor de un centro formado por la cooperación franco-alemana.¹⁸⁴

En una proposición mas reciente, Karl Lamers y Wolfgang Schäuble,¹⁸⁵ estiman que la formación de un núcleo duro, más que nunca, puede servir como un medio para conciliar los objetivos tan contradictorios que representan la *profundización* y la *ampliación*; y que tal evolución, es indispensable en cuanto que encarnan el interés mismo de los países entonces candidatos.

El ex Presidente francés de la Comisión Europea, Jacques Delors; asegura que si la integración del continente europeo puede constituir un gran logro histórico desde el punto de vista geopolítico, será entonces que este conjunto se alejará forzosamente de la Europa política, tal y como fue concebida por sus fundadores. Así, proseguir con la profundización, supondrá necesariamente la formación de una "vanguardia abierta", la cual tomaría el modelo de una "federación de Estados-nación".¹⁸⁶

El proyecto elaborado por Jacques Delors es el más preciso: al ser objeto de un tratado particular y de nuevas instituciones, la nueva federación deberá resultar en una unidad económica y monetaria, reforzada por una mejor coordinación de políticas económicas; en una defensa unificada; en acciones comunes en el ámbito de la política exterior y; finalmente, en la creación de un espacio de seguridad para los ciudadanos, incluyendo el orden público, la seguridad en los alimentos y el medio ambiente. Este procedimiento vendrá a reforzar a la Unión, aumentando con esto su fuerza de proposición a escala mundial.

¹⁸⁴ Cassen, Bernard. *Accélérer la mise en place d'une Europe sur mesure*, Le Monde Diplomatique, Paris, Octubre 1995, p. 4. Disponible en Internet en <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/10/CASSEN/818>

¹⁸⁵ Lamers, Karl y Wolfgang Schäuble. Op. Cit.

¹⁸⁶ Delors, Jacques. *Après la déception de Nice, Pour une avant-garde européenne*, Le Nouvel Observateur, No. 1890, 25-31 enero 2001, p. 39. Disponible en Internet en archivos electrónicos www.nouvelobs.fr.

5.3.2.- La cooperación franco-alemana como base de la construcción de un “núcleo duro”.

Uno de los elementos más importantes (y controvertidos), del debate sobre el “núcleo duro”, es la manera de concebir la lógica de su formación. La posibilidad más viable es el surgimiento de un núcleo duro, constituido en base a la cooperación franco-alemana, a la cual se agregarían los países del Benelux. Estos países aparecen ante los ojos de numerosos analistas, como los más motivados para concentrarse en los ámbitos del Tratado de Maastricht.

Otra opción presentada, es la de la formación de un “centro de gravedad”, basado en los miembros de la Unión Económica y Monetaria.¹⁸⁷ Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt, estiman que la ambición inicial de integración, podría ser realizada por los países de la zona euro, cuyas condiciones económicas y sociales son casi idénticas. Estos países podrían ir más lejos en la integración, siguiendo una aproximación federativa: una iniciativa de los países fundadores sería el medio para retomar este nuevo proceso que comprenda una zona política.

Cualquiera que sea la elección entre estas dos propuestas, debe basarse en un acuerdo entre Francia y Alemania, sin que los otros países sean excluidos,¹⁸⁸ y deberá centrarse en una reflexión sobre los ámbitos precisos en los cuales, las acciones en común, serían necesarias para hacer avanzar la construcción política europea. Además, se tendrá que hacer un sondeo enseguida, para saber qué países estarían dispuestos a asociarse.

La propuesta de la cooperación franco-alemana, se justifica por el papel que estos dos países han desempeñado a través de la historia como de *motor de la construcción europea*. Es ya bien conocida la iniciativa franco-alemana para la

¹⁸⁷ Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal.

¹⁸⁸ Para evitar que los miembros que no tengan la capacidad y/o la voluntad de adherirse a este proyecto, lo consideren como una nueva forma de exclusión.

creación de una autoridad supranacional, la cual tuvo como misión en aquel entonces, la producción en común del carbón y el acero entre estos países.

Más recientemente, y a pesar de sus divergencias sobre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, Francia y Alemania fueron los principales artífices de ambas. En lo que se refiere a la primera, estos dos países lanzaron cinco iniciativas bilaterales, las cuales permitieron orientar los trabajos de la CIG en 1991; de esta manera, pusieron su sello distintivo en el proyecto federal del Tratado de Maastricht. Más tarde, antes de que se iniciara la Cumbre de Amsterdam en junio de 1997, los dirigentes franceses y alemanes elaboraron en común, cuatro documentos oficiales sobre el reforzamiento del funcionamiento de la PESC; acerca del concepto de flexibilidad y las cooperaciones reforzadas.

En resumen, podemos decir que Francia y Alemania han marcado las pautas para el logro de los avances más importantes de la construcción europea;¹⁸⁹ debido a esto aparecen como los más indicados para construir un proyecto coherente, basado en las aspiraciones de un proyecto federal adecuado para la Unión Europea del siglo XXI.

5.3.3.- La síntesis de las diferentes aproximaciones de las cooperaciones reforzadas.

Hasta este punto, hemos analizado tres aproximaciones sobre un mismo tema: la primera de ellas, se refiere simplemente a las cooperaciones reforzadas en su acepción jurídica; la segunda comprende la formación de un centro de gravedad; la tercera y última, es la más radical y prevé la constitución de una "vanguardia".

¹⁸⁹ Cfr. Stark, Hans. « France-Allemagne: quel après Nice? », en Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Politique Étrangère, IFRI, Paris, No. 2, abril-junio 2001.

El discurso pronunciado, a título personal, por el Ministro Alemán de Asuntos Exteriores en la Universidad de Humboldt, en Berlín (en mayo del 2000) podría proporcionarnos una síntesis de estas tres distintas aproximaciones. Aunque dicho discurso no está exento de algunas imprecisiones, abre nuevas perspectivas para las cooperaciones reforzadas, relacionando explícitamente su desarrollo al progreso de la Unión Política, la cual deberá culminar en una Federación de Estados-nación. Retomando el concepto de "centro de gravedad", Joschka Fischer lo concibe, a mediano plazo, como resultado de las cooperaciones reforzadas, el cual puede constituir "una etapa intermedia en el camino final hacia la integración política". A largo plazo, propone materializarlo mediante un tratado específico "que sería el núcleo de una Constitución de la Federación". Sin embargo precisa, que las cooperaciones reforzadas "no conducen automáticamente a la Federación europea, sino que ésta exigirá un acto de refundación política deliberado".

Si tomamos en cuenta que el método comunitario, utilizado desde los inicios de la construcción europea, está en su etapa de agotamiento (debido a la magnitud de la quinta ampliación), se hace necesario el surgimiento de una nueva integración que parta, como en el inicio, de un núcleo duro de países dispuestos a avanzar más rápido y más lejos, formando así una vanguardia en los distintos ámbitos de la construcción europea. Este grupo de países, dispuestos a profundizar la integración, no solamente deberá jugar la carta de la yuxtaposición de las cooperaciones reforzadas en las políticas comunes más importantes, sino que, paralelamente, deberá consolidar su adhesión a un método comunitario renovado, único capaz de cohesionar dichas políticas.

La historia y la experiencia en esta materia, nos han proporcionado los fundamentos necesarios para afirmar que un eventual éxito, lograría formar un centro de gravedad, el cual atraería cada vez más a otros miembros dispuestos a formar parte de esta nueva aventura comunitaria.

5.4.- El modelo a seguir para la Europa del siglo XXI.

Como ya lo hemos dicho, citar las cosas por su nombre nos permite controlarlas: a partir de esto, se hace indispensable comprender la necesidad de definir ahora, la forma que deberá tomar la Europa del mañana, una vez que la ampliación a los países de Europa Central y Oriental se haya concretado.

Sabemos que, atribuir una denominación o calificación a la próxima etapa de la construcción europea, denota por lo tanto conferirle un sentido; es decir, establecer una dirección y acordar una significación.

Durante mucho tiempo, el debate federación-confederación pareció inútil e infructuoso.¹⁹⁰ El mismo Robert Schuman advirtió en su discurso del Salon de l'Horloge que: "la Europa no se hará de un solo golpe ni en una construcción de conjunto", abriendo así la vía a lo que se dará el nombre de "integración funcional". Al mismo tiempo, se dejaba ver la posibilidad, de un vasto horizonte, para la federación europea.

La discusión actual sobre el panorama de Europa, muestra, a la vez, tanto el aporte como los límites de la integración funcional. El aporte, se refiere a que el desarrollo de las solidaridades concretas entre los Estados, tenía precisamente por objeto, madurar y hacer ineluctable una elección de conjunto en cuanto a la identidad de Europa. Por otra parte, los límites para lograr dicha integración consisten en que ésta fue concebida simplemente como un proceso técnico; además alentada con éxito, por las burocracias nacionales, lo cual contribuyó, en

¹⁹⁰ De aquí se deriva la importancia de los antecedentes citados en el capítulo II de la presente investigación. El debate federación-confederación, ha permanecido en la construcción europea, aunque bajo otras apariencias: citemos el caso de la Conferencia de la Haya (1948), los debates sobre la noción de "supranacionalidad" para la construcción de la CECA (1951-1952), las discusiones sobre el proyecto de la CED, los debates provocados por el Plan Fouchet (1962) o la "Crisis de la Silla Vacía" (1965-1966). En cada una de estas etapas, en la cuales se presenta una interrogante sobre el futuro de la Comunidad, las categorías de federación y confederación están presentes, al menos indirectamente.

gran medida, a posponer la cuestión de fondo: la de las formas del proyecto político europeo.

La última transformación del funcionalismo, es en efecto, la creación de la UEM por el Tratado de Maastricht, acompañada por la creación de los pilares de cooperación (PESC y JAI), la cual contribuyó poner en primer plano la cuestión: ¿Hacia dónde va Europa? Más recientemente, tanto la ampliación de la Unión Europea a los Estados de Europa Central y Oriental, como el Tratado de Niza, explican el interés por la definición de la futura Europa.

Fundada sobre indiscutibles bases políticas,¹⁹¹ la presente ampliación supera por mucho a todas aquellas que se produjeron en el pasado. Por lo tanto, conlleva naturalmente a una reflexión sobre la reforma de las instituciones y los procedimientos de la toma de decisiones. Es también en esta ocasión, que el tema de la Constitución europea hizo su aparición en los medios políticos, después de haber permanecido confinado, por mucho tiempo, a los círculos académicos.

La presente investigación, sostiene que la creación de un modelo propio de federación europea, que tome en cuenta las particularidades de sus estructuras, sería una solución razonable a la difícil cuestión de la compatibilidad entre la ampliación y la profundización de la Unión Europea, a partir del Tratado de Niza. Pero, para demostrar la validez de este argumento, es necesario presentar previamente, una concepción clara de lo que representan los términos de federación y confederación; para finalmente, siguiendo una inspiración federal, exponer el modelo que se determinó como el más adecuado para el futuro de la construcción europea.

¹⁹¹ No perpetuar la división del continente europeo, por ejemplo.

5.4.1.- La necesaria clarificación de los conceptos de federación y confederación.

La diferencia entre estas dos nociones reside en el hecho de que, entre ellas existe una especie de salto cualitativo: Cuando varios Estados soberanos y vecinos, deciden acercarse y cooperar, su asociación se limita, en un primer tiempo, a la administración en común de un cierto número de ámbitos, de competencias externas: así la diplomacia, las relaciones internacionales y la política exterior, constituyen las materias que justifican la creación de confederaciones de Estados. El lazo confederal (establecido en un tratado internacional), permanece débil, las instituciones confederales están en estado de gestación: éstas últimas se limitan, en la mayoría de los casos, a una simple reunión diplomática de representantes de los Estados confederados.¹⁹² La confederación, aparece así, como una estructura elemental e inestable, cuya evolución puede predecirse de manera contrastada: ya sea, que la confederación se disuelva al no haber logrado concertar, de forma perdurable, los intereses divergentes de los Estados que la componen; o, que la presión para fortalecer la unidad prevalezca y entonces la confederación se transforme en una federación.¹⁹³ la federación será entonces, una confederación *lograda*. Bajo esta concepción, la federación sería el futuro de la confederación, es decir, su conclusión.

Principales diferencias entre federación y confederación.

Los fundamentos jurídicos. La confederación está basada en un tratado internacional, mientras que la federación se funda en una Constitución. La primera, agrupa Estados soberanos, los cuales conservan sus territorios y

¹⁹² Aceptación específica del término "confederación" en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política, 9ª Edición, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1995.

¹⁹³ Ver el término "federalismo" en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Op. Cit. y en Millar David (Director). Enciclopedia del pensamiento político, Alianza Diccionarios, Madrid, 1989.

nacionalidades propias; en tanto que la segunda, asocia Estados y pueblos en un marco constitucional que establece un territorio común y una nacionalidad única.

Las estructuras institucionales. La confederación dispone de estructuras institucionales rudimentarias, de carácter diplomático; las cuales consisten, esencialmente, en una reunión periódica de los representantes de los gobiernos de los Estados asociados. La federación, por el contrario, está conformada por una estructura institucional compleja: a la asociación de los Estados federados, se superpone una estructura estatal completa, la del Estado federal (o central), que comprende instituciones permanentes a cargo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, de conformidad con la Constitución federal.

Competencias. En las federaciones, existen competencias exclusivas, reservadas al nivel central; así como competencias concurrentes, en las cuales las entidades federadas pueden intervenir, en tanto que el Estado central no haya legislado al respecto; ya que el derecho federal se sitúa por encima del derecho de los Estados federados. En el ámbito de las competencias, las confederaciones se limitan exclusivamente a las relaciones exteriores de los Estados miembros. Los objetivos de las federaciones, en contraste, son más ambiciosos: no solamente abarcan las relaciones exteriores (las cuales dejan de pertenecer a las prerrogativas de cada Estado); sino que engloban además los aspectos de seguridad y defensa, y se dirigen además, hacia los sectores de la moneda, la economía, los transportes, la política social, etc...; es decir, hacia sectores que son clásicamente asuntos internos de los Estados.

La localización de la soberanía, principal diferencia entre confederación y federación. En la confederación, la soberanía permanece en el área de cada Estado confederado. En la federación, la soberanía se sitúa en el *centro* y no en la *periferia*. Por un lado, no se llega a la creación de un nuevo Estado, sino que se da una simple yuxtaposición y asociación de Estados soberanos; mientras que por el otro, sí se llega a tal caso: como dos soberanías no pueden coexistir en el

mismo espacio, es necesario reconocer que las entidades constitutivas de una federación si pierden su soberanía, aunque conservan su Constitución, su aparato institucional y su derecho propio.

5.4.2.- La aplicación de las nociones de federación y confederación, al estado actual de la construcción europea.

Sin lugar a dudas, de la CECA a la Unión Europea, las instituciones comunitarias han evolucionado enormemente, como también lo han hecho, por cierto, desde el Tratado de Roma, a través de sus revisiones sucesivas. Sin embargo, lo importante aquí, es la constatación de la permanencia de una matriz institucional; la cual, en su lógica inicial, prefiguraba indiscutiblemente las instituciones federales; sin embargo, en cuanto a su evolución y práctica, preferimos ser más reservados en cuanto a sus resultados.¹⁹⁴

La evolución de las Comunidades Europeas, en efecto, muestra el carácter inédito de su configuración institucional actual; lo cual justifica la mezcla de modelos de análisis propios de las relaciones internacionales, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento del Consejo (multipolaridad, alianzas, estrategias, consensos, etc.); con modelos derivados del derecho constitucional interno (bicameralismo entre Consejo de Ministros y Parlamento, voto por mayoría, Comisión en tanto que esbozo de poder ejecutivo, etc.).

Consideradas desde el punto de vista institucional y de la toma de decisiones, las Comunidades Europeas, pertenecen simultáneamente a dos categorías: federación y confederación, las cuales constituyen, juntas y de manera complementaria, los dos modelos explicativos susceptibles de englobar a la Unión Europea. Veamos los distintos niveles:

¹⁹⁴ Vid. supra, pp. 83-85.

El derecho de la Unión Europea. Podemos estimar, que el ámbito cubierto por el derecho comunitario (originario¹⁹⁵ y derivado¹⁹⁶) es, en la actualidad, ampliamente comparable (si no es que más extendido), que el de la legislación federal en las federaciones: muy pocos sectores de la legislación nacional permanecen fuera de la influencia del derecho comunitario. De todos modos, según este parámetro, las Comunidades Europeas se han enmarcado, desde hace mucho tiempo, dentro del modelo federal. En lo que se refiere a los pilares de cooperación (PESC y JAI), nos encontramos con una lógica normativa, la cual evoca claramente a la confederación: el mecanismo de adopción de medidas es, en principio, la unanimidad en el Consejo; el cual, de hecho, es una conferencia diplomática; las otras instituciones comunitarias están poco presentes en el proceso decisorio.

Las relaciones entre sistemas. Las relaciones jurídicas que se han establecido entre el derecho comunitario y los derechos nacionales, están marcadas por una evolución semejante a la que han conocido numerosas federaciones, especialmente los Estados Unidos de América. Ciertamente, en su origen, los tratados comunitarios no contenían reglas que permitieran arreglar un conflicto entre una norma comunitaria y una nacional opuesta. Sin embargo, ahora podemos ver que la Corte de Justicia ha recibido, por parte de los mismos tratados, una competencia exclusiva para interpretar el derecho comunitario: de este modo, la Corte considera que es su deber pronunciarse sobre la autoridad del derecho comunitario, con relación al derecho nacional contrario. El entrelazamiento de los órdenes jurídicos, es asegurado de tal manera, que evoca más claramente a la federación que a la confederación.

La ciudadanía de la Unión y nacionalidad. El Tratado de Maastricht instituyó la "ciudadanía de la Unión Europea". Esta ciudadanía, no viene a reemplazar, sin embargo, a la ciudadanía nacional, sino que se agrega: su condición de acceso es la de tener la nacionalidad de un Estado miembro. De esta manera, se sitúa

¹⁹⁵ Los tratados constitutivos y sus revisiones, los protocolos.

¹⁹⁶ Los actos jurídicos establecidos por las instituciones.

bastante lejos de los Estados federales; en donde no existe más que una sola nacionalidad, la del Estado central, cuya aplicación es válida tanto en el plano local como en el central.

A partir de este análisis, podemos concluir lo siguiente: la Unión y las Comunidades Europeas, no corresponden definitivamente a una u otra de las formas políticas clásicas, que son el Estado federal y la confederación de Estados. En ciertos aspectos, podemos encontrar elementos de cada una de estas formas, que coexisten en una situación ambigua e híbrida, según una dosificación compleja y cuya parte respectiva, varía según los sectores.

5.4.3.- Una visión renovada de la federación: alternativa viable para la Europa del siglo XXI.

Cuando las categorías jurídicas existentes no consiguen englobar de manera satisfactoria la realidad, es pertinente intentar reajustar las mismas categorías, con la finalidad de que adquieran la flexibilidad necesaria que les permita adaptarse a las transformaciones actuales. En la presente investigación, se llegó a la conclusión de que es imprescindible superar la oposición entre las categorías confederal y federal, cuyo punto clave es la tan controvertida localización de la soberanía. Esto, con el objeto de forjar una nueva categoría, la de “federación”; forma de organización política no Estatal, capaz de señalar el rumbo futuro de la Unión y de las Comunidades Europeas.

Para ello, es necesario considerar las nociones de Estado y de federación, como dos nociones de igual naturaleza jurídica; la federación, es una forma política original, que se distingue del Estado en cuanto a que se basa en una repartición *constitucional*¹⁹⁷ del poder público, controlada por una Corte de Justicia. La

¹⁹⁷ La constitución propuesta, lejos de abolir los gobiernos de los Estados, los hace partes constituyentes de la soberanía nacional acordándoles una representación directa en el “Senado” (rol que podría representar el

propuesta sería entonces, la existencia de una repartición constitucional de las competencias, resultante ésta de mecanismos jurisdiccionales destinados a garantizar su efectividad, lo cual caracterizaría esencialmente a la federación, y la diferenciaría del Estado.

El derecho público, deberá entonces, tomar en consideración dos formas superiores de organización política: el Estado soberano y la federación.

Sin embargo, debemos hacer notar que la noción de federación, así caracterizada, fija con precisión las determinantes actuales de la construcción europea: podría, por lo tanto, servir de guía y señalar el objetivo a alcanzar, al mismo tiempo que permitiría medir la diferencia que la separa todavía del Estado soberano.

Es interesante constatar que los tres temas guía para lograr una nueva aproximación del federalismo son:

- La cuestión de la repartición de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.
- La cuestión de la reforma del sistema jurisdiccional comunitario.
- La cuestión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Tal interés, proviene del hecho de que representan cuestiones de fondo (o sea de importancia constitucional), ya que condicionan indefectiblemente el futuro de la integración europea, y debido también a que tuvieron su origen en el pragmatismo dejando de lado la ideología.

La solución planteada para lograr una nueva aproximación del federalismo, aunada a la de los reliquats de Amsterdam, propuesta en Niza; deberá conducir al

Consejo de Ministros) y les permite gozar de varios atributos de la soberanía. Esto es perfectamente acorde con la idea que se forma de un gobierno federal. Cfr. "federalismo" en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Op. Cit.

surgimiento de estructuras inéditas, apoyadas éstas por un método comunitario renovado, y ensambladas por medio de la matriz institucional comunitaria; lo cual no tiene precedente alguno, ni en las experiencias estatales, ni en la cooperación internacional organizada. En palabras de Jacques Verrière: "El disfraz de arlequín de múltiples colores que forman las naciones europeas, no se adaptaría al federalismo al estilo americano. El modelo federal que convendría a la Unión Europea, está aún en espera de ser inventado. Éste, no se parecerá a ningún otro modelo existente, puesto que es cierto que jamás en la historia de la humanidad, naciones tan firmemente afirmadas, se habían propuesto la tarea de formar una unión por voluntad propia".¹⁹⁸

¹⁹⁸ Verrière, Jacques. Genèse de la nation française, Flammarion, Paris, 2000, p. 306.

CONCLUSIÓN.

Las instituciones son instrumentos, herramientas, marcos. Pero sobre todo, son recintos donde ha encontrado su lugar la cooperación entre las naciones por medio de la razón. Ahora bien, a partir de 1989, los fundamentos del orden europeo empiezan a ser radicalmente cuestionados; por lo tanto, las instituciones europeas no podrán permanecer intactas.

Esto no significa, de manera alguna, que las instituciones se vuelvan totalmente obsoletas. Pues los logros han sido inmensos. Desde 1945 y hasta la fecha, los espacios que abarca la Unión Europea han conocido un periodo de prosperidad y desarrollo. Las instituciones han ayudado a los Estados a convivir y a trabajar conjuntamente. Desde este punto de vista, tanto la Comunidad Europea (ahora Unión Europea), como el Consejo de Europa (o bien la Alianza Atlántica); han sido y continuarán siendo, los mejores laboratorios de la cooperación internacional.

Tan firme es la convicción expresada a lo largo de la presente investigación, que bien podríamos afirmar que la inutilización de dichas instituciones significaría el final de una toda una época, en la cual los Estados aprendieron a construir relaciones basadas en la razón. Pero más allá del mero reconocimiento de la decadencia de las instituciones, habría lugar para dar paso a la aparición de una nueva formulación de los viejos conflictos nacionales y sociales, los cuales han estado presentes en todas las etapas de la historia del continente europeo; y que además se han basado en el concepto de Estado-nación y, por lo tanto, en el ejercicio pleno (sin control ni límites), de la soberanía nacional.

Las instituciones europeas se han ido adaptando gradualmente a la nueva realidad (con frecuencia teniendo que superar obstáculos considerables), con la finalidad de no verse superadas por los acontecimientos actuales en el plano internacional (si bien algunos de ellos aún en proceso de gestación o de contornos no definidos claramente). Desde este punto de vista, la Unión Europea, en tanto

que logro histórico, es la organización a la cual corresponderá la prueba más difícil (en tanto que actor internacional de gran peso en el mundo y con los medios necesarios para alcanzar sus objetivos). Como conjunto democrático, la Unión Europea implica, para los Estados miembros, derechos y obligaciones en términos de igualdad. Pero esta concepción ¿podrá ser mantenida tal cual, sobre todo en una Unión ampliada a un número de miembros que casi se ha duplicado en menos de una década? La presente investigación da una respuesta afirmativa a esta cuestión, a condición (como se expresó a lo largo de la presente investigación), de partir de una diferenciación de los espacios de integración y cooperación (diplomacia, moneda, defensa); así como de la puesta en marcha de un método comunitario renovado, al servicio de un proyecto político definido; esto, debido a la magnitud de la empresa, la cual debe ser enmarcada dentro de una reflexión a largo plazo.

En nuestra investigación, el Tratado de Niza revistió una particular importancia, ya que es por medio de éste, que se pretendió dar solución a los problemas institucionales planteados ante la ampliación más importante de la historia de la construcción europea (no solamente en términos cuantitativos sino también cualitativos). Dichos problemas, no pudieron ser resueltos por el Consejo Europeo de Amsterdam en 1997, debido a que conciernen, en última instancia, a la repartición de poderes en la Unión, al peso de cada Estado en el proceso de toma de decisiones y a su influencia respectiva en el seno de las instituciones.

El Tratado de Niza, puede ser considerado así, como un fracaso en cuanto al logro de la reforma de las instituciones políticas de la Unión Europea, sobre todo si se analiza a la luz de los objetivos proclamados desde mitades de los años 90: ajustar la Unión para funcionar y decidir en el marco de una ampliación de 15 a 27, e incluso a 30 miembros; en un sistema ya de por sí disfuncional, a causa de la transición de 12 a 15 miembros. La dificultad para hallar soluciones viables en la Cumbre de Niza, se debió asimismo a que, como expresamos, se abordó el tema institucional; lo cual condujo invariablemente a que cada quien expresara sus

convicciones acerca de la construcción europea. Si acordamos que las instituciones funcionan como la estructura del sistema comunitario, entonces es imposible no abordar el tema del gobierno y del proyecto político de la Unión (en tanto que línea directriz, y por lo tanto, base de la construcción europea). Y es aquí donde dos concepciones sobre el gobierno de la Unión se enfrentan: la de aquellos que defienden el modelo federal en tanto que finalidad, y la basada en el mantenimiento total de las soberanías de los Estados miembros. Ahora bien, el Tratado de Niza constituye el resultado de un compromiso: nadie pudo imponer su concepción particular de la construcción europea como una referencia clara. Por lo tanto, nadie quedó satisfecho.

En cuanto a sus realizaciones materiales, el Tratado de Niza aportó las soluciones posibles a los puntos más urgentes, basándose en un mínimo común denominador: la reforma de la Composición de la Comisión, la extensión del voto por mayoría calificada y la ponderación de los votos en el Consejo. La focalización en lo inadecuado de las reformas propuestas para los reliquats de Amsterdam, y el alejamiento de los jefes de Estado y de gobierno en cuanto a la lógica del método para lograr un acuerdo de interés común, vinieron a opacar ciertos avances que conciernen directamente al *futuro de la Unión*: el reforzamiento del rol del Parlamento y de la Corte de Justicia, la evocación de los derechos fundamentales, el avance en la Política Europea de Seguridad y de Defensa, y la flexibilización en las cooperaciones reforzadas.

Se trata de avances evidentemente necesarios, pero aún insuficientes para lograr llevar a buen término la reciente ampliación a nuevos miembros. Debemos hacer notar que la estructura institucional de la Unión Europea es (sobre todo a partir del Tratado de Maastricht), un sistema original y complejo, que mezcla elementos de dos formas políticas clásicas: la federación y la confederación, cuya parte respectiva a cada una de éstas varía según los sectores. Por ello, podemos afirmar que la renacionalización de los procesos de toma de decisión en las

principales instituciones políticas, va en contra de los progresos logrados en cuanto a la vía federal de la actual Unión Europea.

El principal aporte del Tratado de Niza es pues, el haber abierto la vía para la reflexión y el debate, lo cual permitió el reconocimiento pleno de la importancia de la dimensión política y no solamente técnica (institucional), del futuro de la Unión. Es más, sus objetivos planteados (la repartición de poderes, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los tratados y la clarificación del papel de los parlamentos nacionales); por su naturaleza, forman parte de una etapa infranqueable de un debate a nivel constitucional y por lo tanto, federal.

El método intergubernamental demostró sus límites en la Cumbre de Niza, por lo que se debe entablar una reflexión más profunda sobre una verdadera renovación del método comunitario utilizado desde los inicios de la construcción europea.

La construcción europea fue concebida, desde sus orígenes, como un proceso que consiste en implicar e imbricar a los Estados miembros, a partir de un cierto número de realizaciones muy concretas. La creación de un mercado común y la puesta en marcha de prácticas sectoriales comunes, llevan la marca de esta preocupación por parte de los padres fundadores.

Por lo tanto, no podríamos afirmar que la construcción europea carezca de objetivos; ni mucho menos, que no haya cumplido sus promesas en materia de integración económica. A partir de la prioridad absoluta, otorgada a un procedimiento que opera por medio de "solidaridades de hecho", más que por proclamaciones de principio; nos queda claro que los artífices de Europa pusieron su confianza en un pragmatismo que les permitía dejar de lado los obstáculos ideológicos que se interponían en el camino. Esta concepción mostró muy bien su eficacia, sin embargo, actualmente podemos percibir claramente cuales son sus límites. En un momento en el que la cuestión de la Unión Política se encuentra, más que nunca, presente.

La lógica del “engranaje” que prevaleció por tanto tiempo, tiene una contraparte problemática: la ausencia de una definición, clara y precisa, de un proyecto político que englobe la totalidad de sus logros, y que sea susceptible de ser adoptado a los ciudadanos de la Unión. La vaguedad del fin último de Europa, refleja cierta tendencia, por parte de algunos gobiernos, a eludir un debate de fondo sobre el contenido del proyecto (prueba de ello es la poca disposición, de un número considerable de responsables políticos, para referirse a cualquier palabra que pudiera calificar más precisamente el objetivo); dando, por el contrario, prioridad absoluta a la discusión sobre las formas institucionales. Sin embargo, actualmente aparece cada vez más claro que no es posible eludir por más tiempo este debate.

El dispositivo institucional de la Unión Europea, tan peculiar, no es comparable ni a un Estado nación, ni a una organización internacional tradicional; pues permite a la Unión crear políticas integradas y producir normas válidas para todos los países miembros. En cuanto a las iniciativas, debates y toma de decisiones: no pueden ser reducidos a una negociación entre Estados, sino más bien sometidos a un proceso simultáneo de negociación entre los Estados, y entre la Comunidad y los Estados; todo esto en el marco de los contactos permanentes entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Es por lo tanto, en este punto, donde encontramos la viabilidad de la dimensión federal para la construcción europea; puesto que solamente a través de la invención de una *federación europea*, con estructuras inéditas y originales, *distintas a las ya existentes*, es que se podrá encontrar una solución razonable a la difícil cuestión de la repartición de poderes; y en este mismo sentido, a la compatibilidad entre ampliación y profundización en la Unión Europea.

La cuestión del funcionamiento del espacio público europeo nos conduce, una vez más, al problema de la gobernabilidad del espacio político que es ya la Unión: la fragmentación del debate que podemos observar aquí, se relaciona con la naturaleza misma del dispositivo político abierto, pluralista y “*a-gubernamental*”. En el caso de los Estados nación, este fenómeno se encuentra equilibrado gracias

a la existencia de una instancia dirigente homogénea, dotada de una legitimidad fuerte, y alrededor de la cual, se ordenan las fuerzas presentes: mayoría y oposición. Por esto, una vez más podemos afirmar, que la respuesta más razonable a este dilema, se halla en el equilibrio de las soberanías, lo cual constituye la instauración de una federación y sus entidades federadas.

Plantear la cuestión del modelo comunitario de esta forma, encuentra todo su sentido. No se debe, de manera alguna, centrarse únicamente en las negociaciones sobre los poderes respectivos de las instituciones políticas de la Unión Europea; sino también tener muy en cuenta, la imperiosa necesidad de plantear un proyecto claro a seguir.

Para finalizar, uno de los puntos centrales de nuestra investigación, es el de la creación de una *vanguardia* o *núcleo duro* de países, el cual representa una necesidad altamente prioritaria para hacer avanzar el proyecto de federación europea. Por ello, es indispensable aclarar aquí que no se trata, como frecuentemente se critica, de la aplicación de una fórmula un tanto elitista; la creación de un núcleo duro de países, debe ser entendida como una estructura abierta a aquellos que quieran y puedan avanzar más rápido y más lejos. En este sentido, las conclusiones de la presente investigación presentan similitudes con el proyecto de Jacques Delors.

Una Europa que no cuente con una vanguardia capaz de formar un centro de gravedad, estaría en peligro de diluirse en una simple asociación de Estados (en razón del número actual de miembros y de la distancia entre los objetivos establecidos y las posibilidades concretas de realizarlos). De acuerdo con lo señalado por Joschka Fischer, concluimos que la Unión Europea requiere un centro de gravedad que permita a ciertos países explorar los ámbitos de la cooperación en cuanto a la política exterior y a la defensa; o bien, materializar de forma óptima la integración económica, ecológica, social, etc. Dicho centro de gravedad, deberá trazar la ruta de la integración europea y asegurar su

dinamismo; para finalmente lograr la federación europea, objetivo último de la construcción comunitaria.

BIBLIOGRAFÍA.

Arendt, Anna. La crise de la culture, Gallimard, París, 1972.

Arnaud, André-Jean. Pour une pensée juridique européenne, Presses Universitaires de France, París, 1991.

Axelrod, Robert. Donnant-Donnant – Théorie du comportement coopératif, Odile Jacob, París, 1992.

Bitsch, Marie-Thérèse. Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours, Editions Complexe, 3ª Edición, París, 2001.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política, 9ª Edición, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1995.

Braillard, Philippe. Théories des relations internationales, Presses Universitaires de France, París, 1977.

Commission européenne. Europa de la A a la Z: Guía de la integración europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

Courty, Guillaume y Guillaume Devin. L'Europe politique, La Découverte, París, 1996.

Croizat, Maurice. Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines, Montchrestien, París, 1995.

Dehousse, Renaud. La Cour de justice des Communautés européennes, Montchrestien, París, 1994.

La Documentation Française. Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité de Nice. Textes comparés, Ed. 2002, La Documentation Française, Paris, 2002.

Dougherty, James y Robert L. Pfaltzgraff. Teorías en pugna de las relaciones internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

Doutriaux, Yves y Christian Lequesne. Les institutions de l'Union européenne, 4^a Ed., La Documentation Française, Paris, 2001.

Dubois, Louis (compilador). L'Union européenne, Documentation Française, Paris, 1999.

Dubois, Louis y Claude Gueydan. Les grands textes du droit de l'Union européenne, 6^a Ed., Dalloz, Paris, 2002.

Favré, Jean-Marc. Droit et pratique de l'Union Européenne, 3^a Edición, Gualino éditeur, Paris, 2001.

Favré, Jean-Marc. L'essentiel de l'Union européenne et du Droit communautaire, 4^a Edición, Gualino éditeur, Paris, 2002.

Gauthier, André. La construction européenne: étapes et enjeux, Bréal, Paris, 1996.

Gerbet, Pierre. La construction de l'Europe, Imprimerie Nationale, Paris, 1983.

Gnesotto, Nicole. La puissance et l'Europe, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 1998.

Guillien, Raymond y Serge Guinchard. Lexique des termes juridiques, Dalloz, Paris, 1999.

Hen, Christian y Jacques Léonard. L'Union Européenne, La Découverte, 10ª Edición, París, 2002.

Kaplan, Morton. System and process in international politics, John Wiley and sons, Nueva York, 1957.

Keohane, Robert. After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy, Princeton University Press, Princeton, 1984.

Keohane, Robert y Joseph S. Nye. Power and interdependence: World politics in transition, Little Brown, Boston, 1977.

Keohane, Robert y Joseph S. Nye. Transnational relations and world politics, Harvard University Press, Cambridge, 1972.

Keohane, Robert y Stanley Hoffmann. The new European community: Decision-making and institutional change, Westview Press, Boulder, 1991.

Kooiman Jan. Modern governance – New government-society interactions, Sage, Londres, 1993.

Lequesne, Christian. Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de a France ?, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, París, 1993.

Manchón, Federico y Federico Novelo. Integración: Unión Europea, TLCAN y MERCOSUR, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, 2000.

Marjolin, Robert. Le travail d'une vie, Robert Lafont, París, 1986.

Méndez de Vigo, Iñigo y Antonio José Seguro. Rapport sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2001.

Millar David (Director). Enciclopedia del pensamiento político, Alianza Diccionarios, Madrid, 1989.

Mitrany, David. A working peace system, Quadrangle Books, Chicago, 1966.

Monnet, Jean. Mémoires, Fayard, Paris, 1976.

Morin, Edgar. Penser l'Europe, Folio Actuel, Paris, 1990.

Olivi, Bino. L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté européenne, Gallimard, Paris, 1998.

Prate, Alain. Quelle Europe?, Juillard, Paris, 1991.

Quermonne, Jean-Louis, (dir.) Collab. de Emiliano Grossman. Les mots de l'Europe: lexique de l'intégration européenne, Presses de Sciences Politiques, Paris, 2001.

Smouts, Marie-Claude. Les organisations internationales, Armand Colin Éditeur, Paris, 1995.

Spinelli, Altiero y Ernesto Rossi, Le Manifeste de Ventotene, Les Cahiers de Ventotene, Institut d'études fédéralistes Altiero Spinelli, Ventotene, 1988.

Tamames, Ramon y Mónica López, La Unión Europea, Alianza, Madrid, 1999.

Verrière, Jacques. Genèse de la nation française, Flammarion, Paris, 2000.

Víctor Hugo. Oeuvres politiques complètes – Oeuvres diverses, Jean-Jacques Pauvert Éditeur, Paris, 1964.

Villepin, Dominique de. Le cri de la gargouille, Albin Michel, Paris, 2002.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS.

Cassen, Bernard. « Un projet neuf pour un vieux continent », en *Le Monde Diplomatique*, Manière de Voir, Le Monde Diplomatique, París, No. 61, enero-febrero 2002.

Crouïgneau, Françoise. « De la Convention à la Constitution, la longue marche de l'Europe à vingt-cinq », en Ministère des Affaires Étrangères. Label France, Ministère des Affaires Étrangères, París, No. 53, enero-marzo 2004.

De La Serre, Françoise. « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », en Institut Français de Relations Internationales. Politique étrangère, IFRI, París, No. 2, abril-junio 2001.

Dutheil de la Rochère, Jacqueline. « Le projet de Constitution: une avancée pour l'Europe », en Regards sur l'actualité, La Documentation Française, París, No. 294, junio 2003.

Gnesotto, Nicole. Bulletin de l'Institut des études de sécurité de l'UEO, No. 32, enero 2001.

Haussonville, Jean de. « Le processus d'adhésion : cet élargissement est-il le mieux préparé dans l'histoire de l'Union ? » en Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et politiques, Normandie Roto Impression S. A. S. à Lonrai, No. 106, septiembre-noviembre, 2003.

Lemaître, Philippe. « L'Europe réunifiée » en Ministère des Affaires Étrangères. Label France, Ministère des Affaires Étrangères, París, No. 53, enero-marzo 2004.

Lequesne, Christian. « Le traité de Nice et l'avenir institutionnel de l'Union européenne » en Regards sur l'actualité, La Documentation Française, Paris, septembre-octobre 2001.

Masclat, Jean-Claude, « La réforme des institutions communautaires », en Cahiers Français, La Documentation Française, Paris, No. 298 septembre-octobre 2000.

Moreau Defarges, Philippe, « Après Nice: un gouvernement fédéral ? », en Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Politique Étrangère, IFRI, Paris, No. 2, avril-juin 2001.

Nexon, Marc. « Europe à 25. Ce qui va bouger », en Le Point, Paris, No. 1650, avril 2004.

Petite, Michel. « Nice, traité existentiel, non essentiel », en Revue du Droit de l'Union européenne, Éditions techniques et économiques, Paris. No. 4, 2000.

Rodrigues, Stéphane. « Le traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union européenne », en Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Éditions techniques et économiques, Paris, No. 444, enero 2001.

Rupnik, Jacques. « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », en Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et politiques, Normandie Roto Impression S. A. S. à Lonrai, No. 106, septembre-novembre, 2003.

Stark, Hans. « France-Allemagne: quel après Nice? », en Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Politique Étrangère, IFRI, Paris, No. 2, avril-juin 2001.

Thibaud, Paul. « Une construction sans légitimité démocratique », en Le Monde Diplomatique, Manière de Voir, Le Monde Diplomatique, Paris, No. 61, enero-febrero 2002.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

Barbier, Cécile y Christophe Degryse. « El Tratado de Niza. Análisis y primeros comentarios », CIG Info, Carta Electrónica del Observatoire social Européen sobre la Conferencia Intergubernamental, No. 5, diciembre 2000.

<http://www.ciginfo.net/CIGinfo/files/ciginfo5es.pdf>.

Bouilhet, Alexandrine. « Les points clés du projet de traité », Le Figaro, (diciembre 12, 2003). Archivos electrónicos www.lefigaro.fr.

Bourlanges, Jean-Louis, « Il ne faut pas ratifier Nice », Le Monde, (diciembre 13, 2000). Archivos electrónicos. www.lemonde.fr.

Bourlanges, Jean-Louis. « La Commission et l'effet yougoslave », Le Figaro, (noviembre 6, 2000).

http://216.149.216.226/presse/articles/bourlanges_lefigaro_061100.htm.

Cassen, Bernard. « Accélérer la mise en place d'une Europe sur mesure », Le Monde Diplomatique, octubre 1995. <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/10/CASSEN/818>.

« Conferencia de La Haya del 1 y 2 de diciembre: « achèvement, élargissement, approfondissement » ». Europa.

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/euro/origins/hague_declaration_fr.pdf.

Delors, Jacques. « Après la déception de Nice, Pour une avant-garde européenne », Le Nouvel Observateur, No. 1890, 25-31 enero 2001. Archivos electrónicos www.nouvelobs.fr.

Delors, Jacques. « Jacques Delors critique la stratégie d'élargissement de l'Union », Le Monde, (enero 19, 2000). Archivos electrónicos. www.lemonde.fr.

Delors, Jacques y Etienne Davignon: « La réforme du Conseil des Ministres », Association Notre Europe. <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Semi10-fr.pdf>.

Espace européen. « La CDU et le « noyau dur » européen », Le Monde, (septiembre 4, 1994) Archivos electrónicos. www.lemonde.fr.

Lamers, Karl y Wolfgang Schäuble. « Europe: une large réforme avant d'élargir », Le monde, (diciembre 9, 1999). Archivos electrónicos. www.lemonde.fr.

« Le Parlement européen, grand vainqueur de la crise, entend pousser son avantage », Le Monde, (marzo 18, 1999). Archivos electrónicos. www.lemonde.fr.

« La politique européenne de la France. Charte européenne des droits fondamentaux », France Diplomatie. <http://www.diplomatie.fr/europe/politique/fiches/fiche18.html>.

« Proyecto de Tratado para una Constitución para Europa". Europa. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf>.

« Le rapport dévastateur des « sages » qui a entraîné la démission de la Commission européenne », Le Monde, (marzo 17, 1999). Archivos electrónicos. www.lemonde.fr.

Saint-John Perse. "Memorando sobre la organización de un régimen de unión federal europea". Ministerio Francés de Asuntos Exteriores (Quai d'Orsay).
www.france-diplomatie.gouv.fr.

Spinelli Altiero. « Le Manifeste de Ventotene », Les Cahiers de Ventotene, Institut d'études fédéralistes, 1988. Extractos disponibles en francés.
<http://www.eurplace.org/diba/cultura/venfrance.html>.

« Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea del 7 de febrero de 1992",
Europa. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/EU_consol.pdf.

« Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado sobre la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos", en http://www.fundaciononce.es/documentos/tratado_de_niza.pdf.