

EL FEDERALISMO Y LA UNIÓN EUROPEA

MAURICE CROISAT

EL FEDERALISMO SIGUE SIENDO UN TEMA DE ACTUALIDAD en la Unión Europea (UE). Sin embargo, la construcción comunitaria aparece como una experiencia piloto en la evolución de las relaciones internacionales. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial asistimos, en efecto, al ocaso del paradigma del Estado-nación y al auge de los acuerdos federales que institucionalizan las relaciones entre los estados miembros.¹ Como innovadora en esta evolución, la construcción europea se forjó sustituyendo las relaciones clásicas entre los estados soberanos por relaciones de derecho comunitario, regidas por una nueva legislación. Este proceso alentó una federalización creciente de las atribuciones y de las políticas públicas.

Sin embargo, la UE aún no constituye una federación. Su Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y su Consejo de Ministros siguen ejerciendo el poder normativo en materia constitucional (los tratados que rigen la UE) y en materia legislativa (los reglamentos y directrices comunitarios). A falta de una estructura verdaderamente federal, se puso en marcha un proceso de integración que se concretó con la comunitarización de las actividades y procedimientos de decisión, la autonomía creciente de las instituciones europeas —entre ellas la Comisión y el Parlamento— y la independencia del Tribunal de Justicia.

Para advertir la complejidad de la situación actual, seguiremos el camino inaugurado por C. Friedrich,² y distinguiremos las estructuras constitucionales de los procesos de federalización. Las estructuras descansan en la existencia de dos órdenes de gobierno, separados y autónomos, que permiten la gestión transparente y unilateral de los asuntos públicos. Son el resultado de un proceso de agregación (o desagregación de un Estado uni-

¹ D.J. Elazar, "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift", *Revue Internationale de Science Politique*, vol. 17, núm. 4, 1996, pp. 417-431.

² C. Friedrich, *The Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres, The Pall Hall Press, 1968.

tario), por el cual comunidades políticas diferentes (los cantones suizos, los *Länder* alemanes, las provincias canadienses), regidas por una Constitución común, dan origen a una nueva comunidad que nace de su adición, sin perder su identidad propia y su autonomía política. Pero ese proceso de federalización, favorable a la expresión de “la diversidad en la unidad”, no termina con la aplicación de la Constitución federal. Prosigue, después, con la búsqueda de soluciones para resolver aquellos problemas que rebasan las capacidades de un solo orden de gobierno.

Para conciliar la autonomía constitucional y la necesidad de políticas comunes (regulación económica, bienestar social, protección ambiental, etc.), que varían a lo largo del tiempo, es necesario un proceso de cooperación intergubernamental. Así, en las federaciones clásicas (los Estados Unidos, Canadá, Alemania), al dualismo constitucional se superpuso –casi siempre de manera informal– la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos federados, bajo el vocablo universal de federalismo cooperativo.³ Esta cooperación permitió el desarrollo de atribuciones compartidas y una gestión conjunta de los asuntos públicos, al lado de una administración independiente y unilateral.

Del dualismo a las relaciones intergubernamentales, los equilibrios siempre fluctúan entre la gestión conjunta –favorable a la integración federal o comunitaria– y la gestión separada –más propicia a las reglas autónomas y a las diferenciaciones locales o nacionales (en el caso de la UE). Dichos equilibrios, en efecto, dependen de la forma en que se manejen las divergencias de intereses, de valores entre socios, etcétera.

En el contexto de la UE, el movimiento es inverso: el proceso de federalización, con el desarrollo continuo de atribuciones y políticas comunitarias, de “soberanías compartidas”, aún no ha dado origen a una federación con un orden de gobierno europeo, separado y distinto del de los estados miembros. Entre tanto, el rezago de las estructuras gubernamentales respecto de los procesos federales contribuye a hacer más compleja la situación actual, en la que el equilibrio entre integración y diferenciación varía en cada uno de los pilares de la UE. Además, las relaciones asimétricas y derogatorias entre los estados miembros se superponen al derecho común comunitario, y son las que plantean, desde una nueva perspectiva, el futuro de la UE.

³ M. Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3ª ed., París, Montchrestien, 1999, pp. 89-131. Existe traducción al español: *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer Editorial, 1994, pp. 103-149.

LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

Las autoridades europeas nunca han expuesto ni puntualizado claramente cuál es el propósito político de la UE. J. Monnet creó en su tiempo un movimiento por los Estados Unidos de Europa, pero los tratados han guardado un gran silencio al respecto. Sólo el anteproyecto del Tratado de Maastricht (1992) hacía una referencia a “la vocación federal de la Unión”, la cual desapareció del texto final por petición expresa del gobierno británico. Así, a falta de una finalidad precisa, prevaleció el pragmatismo, dando origen a lo que, en palabras de J. Delors, era un OPNI: “objeto político no identificado”. Es cierto que el modo de gobierno europeo es paradójico. Consta de un triángulo institucional –la Comisión, el Consejo y el Parlamento– cuyo funcionamiento no corresponde a la división clásica de los poderes. El Consejo se compone, de manera igualitaria, por los representantes de los estados miembros (jefes de Estado, ministros, altos funcionarios), de acuerdo con una veintena de modalidades posibles. Hace la ley, es decir, determina los reglamentos y directrices comunitarios, con base en distintos procedimientos de votación (mayoría simple, ponderada, unanimidad), según el asunto de que se trate. ¿Quiere decir esto que los estados son los “señores” de la UE,⁴ los dueños incuestionables del presente y futuro de su organización y de su desempeño?

En realidad, el Consejo integra un sistema complejo. Si bien es ahí donde se adoptan, modifican o bloquean las decisiones finales, en el ejercicio de sus funciones el Consejo es tributario de otras instituciones. En primer lugar, está supeditado a la Comisión, la única autorizada para presentar las propuestas de directrices y reglamentos, y que goza –por ser guardiana de los tratados– de la capacidad de mediación a todo lo largo del proceso de decisión. En segundo lugar, el Consejo depende del Parlamento, que ejerce el derecho de enmienda y posee tanto la facultad de expresar opiniones imperativas (en la aprobación de los tratados y los acuerdos de asociación) como la de tomar decisiones conjuntas en ciertos asuntos (mercado interior, programas-marco relativos a la investigación, el medio ambiente, las redes transeuropeas). Además, el Parlamento –la única institución que goza de legitimidad democrática, pues los diputados se eligen mediante sufragio universal– tiene también el derecho de iniciativa indirecta ante la Comisión. Asimismo, ejerce el control político a través de la designación del presidente y de la Comisión, y de la posibilidad de utilizar contra ellos una moción de censura. Por último, el Parlamento tiene la

⁴ Según la expresión de S. Hoffman, en la obra realizada en colaboración con R. Keohane, *The New European System*, Boulder, Westview Press, 1991.

posibilidad de recurrir a auditorías y encuestas, un arma peligrosa que el 16 de marzo de 1999 provocó la renuncia de la Comisión y de su presidente, J. Santer, tras haber revelado ciertas faltas administrativas que cometieron algunos comisarios.

El Consejo, por su parte, no controla las demás instituciones, pues carece de un poder jerárquico sobre la Comisión y del derecho de disolución del Parlamento. De esta manera, los “señores” –los miembros del Consejo– sólo pueden ejercer sus atribuciones normativas con la participación de las otras instituciones. Por último, el Consejo no puede imponer su interpretación del derecho comunitario al Tribunal de Justicia, el cual tiene capacidad para condenar y penalizar gravemente las infracciones, en particular las cometidas por los estados miembros. No obstante, es cierto que el cordón umbilical entre el gobierno de la UE y los gobiernos de los estados signatarios no ha sido del todo cortado: los miembros del Consejo son, a la vez, ministros nacionales y legisladores europeos, y defienden, al mismo tiempo, los intereses de sus respectivos estados y el interés comunitario.

Los teóricos llamados neorrealistas advierten que esta situación no debe conducir a equívocos.⁵ En su opinión, las instituciones supranacionales –la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia– no son sino el reflejo de la estrategia de los estados miembros para dominar la construcción comunitaria. En otras palabras, la UE, según ellos, es sólo una nueva forma de alianza entre los estados. Y es cierto, por ejemplo, que tanto la crisis que ocasionó en 1965 el presidente de Francia, Charles de Gaulle,⁶ como el acuerdo de Luxemburgo que buscó una salida a dicha crisis⁷ forman parte de la concepción clásica del ejercicio de la soberanía del Estado.

Sin embargo, esa crisis no frenó la dinámica del engranaje, del “*spill over*”⁸ que permitía “integrar sin fin las cosas y los hombres”,⁹ mediante la federalización lenta y continua de la construcción comunitaria y de su funcionamiento.

En primer lugar, el acuerdo de Luxemburgo no impidió que se aplicara el principio del voto por mayoría calificada dentro del Consejo, con base en los tratados de 1957 –los cuales instituyeron la Comunidad Económica Europea y la de Energía Atómica–; tampoco impidió que dicho prin-

⁵ En particular, Hoffman y Keohane, *op. cit.*

⁶ Cuando, al debatirse el reglamento financiero de la política agrícola, se rehusó a quedar en minoría, por lo que aplicó durante seis meses la política de la silla vacía, paralizando la vida de la comunidad.

⁷ Según el cual, “cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguir hasta que se llegue a un acuerdo unánime”.

⁸ E. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

⁹ J. Monnet, *Mémoires*, París, Fayard, 1976, p. 434.

cipio se desarrollara en el ámbito del mercado interior, en virtud del Acta Única (1968) y, de manera más general, por la aplicación del Tratado de Maastricht. De esta forma, desde el ejercicio de 1995, se estima que el voto por mayoría ha sido utilizado para dirimir dos tercios de los casos sometidos ante el Consejo. Esta situación no significa, sin embargo, que la ley mayoritaria sea omnipotente. Por una parte, existen las reglas de ponderación, adoptadas durante los acuerdos de Corfú de 1993, las cuales establecieron la mayoría calificada en 62 votos de 87 (es decir, 70%) y la minoría de bloqueo en 26 votos.¹⁰ Por otra parte, estos acuerdos precisan que, “si un número de miembros del Consejo que sume un total de entre 23 y 25 votos manifiesta su intención de oponerse a una decisión que vaya a tomar el Consejo, éste hará todo lo posible por alcanzar, en un plazo razonable y sin infringir los plazos obligatorios establecidos por los tratados y la legislación derivada [...], una solución satisfactoria que pueda ser aprobada por cuando menos 65 votos”. Dichas ponderaciones, un tanto bizantinas, muestran que sigue siendo importante alcanzar un acuerdo tan amplio como sea posible,¹¹ y también que los estados no gozan más de un derecho de veto absoluto. En nuestros días, la estrategia gaullista de la silla vacía ya no es aceptada, como lo demuestra el fracaso del primer ministro británico, J. Mayor, durante la reciente crisis de “las vacas locas”. Luego de varias semanas de parálisis, Mayor tuvo que ceder y aceptar el documento de la Comisión sobre “la EEB y la protección de la salud humana y animal”,¹² el cual estipulaba que el levantamiento del embargo a las exportaciones británicas de bovinos y de productos derivados estaría sujeto a condiciones estrictas —a controles y dictámenes de los inspectores comunitarios. Pero la postura de las autoridades europeas no atañía solamente a ese asunto, sino que planteaba, como lo expresó el presidente del Parlamento Europeo, que en adelante “la política del chantaje —paralizar la vida de la Unión— dejar[ía] de tener éxito”. Esa declaración se sumaba a la del primer ministro belga: “imposibilitar, e incluso sancionar, toda obstrucción sistemática que ejerza un Estado miembro”. En cierta forma, esta crisis dejó ver “los límites que no deben sobrepasarse, a riesgo de excluirse uno mismo de la construcción europea”.¹³

¹⁰ En el Consejo, el total de votos es de 87: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido tienen diez votos cada uno; España, ocho; Bélgica, Grecia, los Países Bajos y Portugal, cinco; Austria y Suecia, cuatro; Dinamarca, Finlandia e Irlanda, tres; y Luxemburgo, dos.

¹¹ En lo que se refiere a la Comisión, se habla de una “cultura política del compromiso”. M. Abelès e I. Bellier, “La Commission européenne: du compromis culturel à la culture politique du compromis”, *R.F.S.P.*, vol. 46, núm. 3, junio de 1996, pp. 431-457.

¹² Encefalopatía espongiforme bovina (EEB).

¹³ J. Amalric, *Libération*, 22 y 23 de junio de 1996.

En segundo lugar, en la Europa de los 15 se impuso un derecho comunitario *quasi* federal. La legislación original –contenida en los tratados– y la legislación derivada –compuesta por las decisiones comunitarias– fueron en cierta forma constitucionalizadas por el Tribunal de Justicia. En efecto, los jueces de Luxemburgo declararon que el derecho comunitario constituía un orden jurídico propio (fallo del caso Costa, del 15 de abril de 1964), y expusieron los tres principios *quasi* federales que se derivaron de los tratados:

- El principio de aplicabilidad directa e inmediata de la legislación comunitaria a los estados miembros.
- El principio de primacía de dicha legislación sobre la legislación nacional.
- El principio de interpretación uniforme por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante la remisión por las jurisdicciones nacionales.

Sin duda, es en ese ámbito donde la integración comunitaria tiene más fuerza, en donde se aplica de manera implícita el principio del derecho alemán, según el cual “la legislación federal (comunitaria) prevalece sobre la de los *Länder* (el derecho nacional)”.

Ahora bien, la legislación comunitaria vive una rápida expansión, como lo muestran las siguientes cifras: mil artículos contenidos en más de diez tratados, sin contar los protocolos y acuerdos anexos; 22 445 reglamentos, y 1 675 directrices puestas en vigor en 1992.¹⁴ Este balance autorizó a Jacques Delors a declarar que ¡80% de la legislación económica y social europea ha emanado de actas comunitarias! Por último, ciertas decisiones, como los reglamentos, son directamente aplicables a los ciudadanos de los estados miembros: las decisiones del gobierno y del Parlamento federal sobre asuntos que son de su exclusiva competencia no pasan por el filtro estatal, como ocurre en el caso de las federaciones.

Por otra parte, poco a poco se ha ido constituyendo la ciudadanía europea. Primero, se realizó en el plano simbólico, con la inclusión de la le-

¹⁴ Sin contar las iniciativas no aludidas, como las comunicaciones de la Comisión, las recomendaciones del Consejo y de la Comisión, y los acuerdos y protocolos (1 198 en vigor en 1992). Para contener esta furia reglamentaria –en parte justificada entre 1987 y 1993 por el fracaso del gran mercado único del 1° de enero de 1993–, en 1995 la Comisión sólo remitió al Consejo 600 proposiciones o proyectos de iniciativas, y el Consejo sólo aprobó 39 directrices, 242 reglamentos y 175 fallos. En 1997, el ritmo siguió siendo estable, habiéndose adoptado 209 reglamentos, 34 directrices y 164 fallos.

yenda “Comunidad Europea” en los pasaportes nacionales, la adopción de un himno y una bandera, los intercambios –sobre todo en el ámbito universitario– y la organización de competencias deportivas. Después se hizo con la instauración explícita de esta ciudadanía en el Tratado de Maastricht, en cuyo artículo b aparece como uno de los objetivos de la UE. A la fecha, las prerrogativas de la ciudadanía europea se limitan a unos cuantos derechos:

- El derecho de libre circulación y libre estancia de las personas –que hasta entonces sólo habían sido tomadas en cuenta como operadores económicos (productores, trabajadores, consumidores)–, a reserva de que este derecho sea aprobado por el Consejo de la UE mediante una decisión unánime (por lo cual varios estados resolvieron anticiparse a la medida, con base en los acuerdos de Schengen).
- El derecho a votar y ser votado en el territorio de la UE, en elecciones municipales y para el Parlamento Europeo.
- El reconocimiento del derecho que tiene todo ciudadano de la UE, que se encuentre en el territorio de un país en el que el Estado miembro del que proviene no esté representado, a gozar de la protección diplomática y consular de cualquier otro Estado miembro que sí tenga representación.
- El derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de intervención del mediador designado por éste.

Todos estos elementos –abandono del procedimiento de decisión por unanimidad y del ejercicio del derecho de veto, desarrollo de un orden jurídico comunitario superior a las legislaciones nacionales y de las políticas comunes que éste expresa, creación de una ciudadanía europea– atestiguan el avance gradual de un proceso de federalización por agregación, que une a los estados miembros.

Estos últimos se han convertido en “señores” de una soberanía un tanto mermada en el seno de la construcción europea. Para citar el ejemplo británico, la reina, en su Parlamento, era la única titular de la soberanía; “de la competencia de la competencia”; y, según el muy conocido adagio, ella todo lo podía, “menos transformar un hombre en mujer”. Con la construcción europea, hubo que agregar a esa célebre limitación otras restricciones de orden jurídico, a saber: “modificar las disposiciones de la legislación comunitaria y el contenido de las políticas comunes que ésta expresa; impugnar la aplicación y el alcance de los fallos del Tribunal de Justicia Europeo, o el derecho de tutela con el que fue investida la Comisión para vigilar a los productores de bovinos y derivados, de conformidad con el acuerdo

sobre la EEB del 23 de junio de 1996".¹⁵ En principio, cada uno de los "señores" de la UE sigue teniendo la posibilidad de salirse de ella y recuperar la soberanía plena en su espacio nacional; sin embargo, dada la estrecha imbricación resultante del engranaje comunitario, esta alternativa no es sino virtual y la amenaza de que alguien abandone el hogar común resulta cada vez menos creíble a los otros socios.

De esta manera, se ha instaurado un federalismo intergubernamental semejante al federalismo cooperativo de Canadá, Alemania y Australia. Dado que en esas federaciones las autoridades ejecutivas (ministros, altos funcionarios) son las que toman las decisiones comunes, determinan la extensión y el contenido de la gestión comunitaria, etc., ese federalismo —también llamado ejecutivo (*executive federalism*)—¹⁶ ha sido capaz de producir en Europa, en ciertos medios, una integración y una imbricación de las políticas europeas y nacionales más fuertes que en las federaciones antes mencionadas.

Así, por ejemplo, P. Leslie señala que, en materia de reglamentación de los mercados, las provincias canadienses conservaron más poder que los estados miembros de la UE.¹⁷ En efecto, el acuerdo federal-provincial de 1994, para frenar el proteccionismo no arancelario de las provincias canadienses, está incompleto y muy rezagado con respecto a las reglas europeas.

Asimismo, en su estudio sobre la subsidiariedad en los Estados Unidos, C. Hecl y E. Oberkampf constatan que el gran mercado interno de ese país está fragmentado en 50 estados y que, en particular, "las aseguradoras y los bancos que, desde el 1° de enero de 1993, pueden establecerse en cualquiera de los países de la UE, estando sujetos a una sola reglamentación, no siempre tienen la posibilidad de realizar una actividad a escala nacional en los Estados Unidos".¹⁸ Por último, como lo observa J.C. Trichet, gobernador del Banco de Francia:

[...] es cierto que no existe un gobierno federal. En su lugar tenemos el colegio de gobiernos democráticos de la Unión, al que se denomina Consejo. Éste

¹⁵ La integración comunitaria no atañe a los llamados segundo y tercer pilares de Maastricht; en particular, a la política exterior y de defensa, la justicia y la policía, que siguen dependiendo de la soberanía estatal y de la diplomacia tradicional. En cuanto a la moneda, ésta no será competencia de la Comunidad sino hasta que se inicie el paso a la tercera fase de la UEM, para los países que así lo elijan.

¹⁶ D. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw Hill Ryerson, 1980; R. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Queens University, Institute of Intergovernmental Relations, 1989.

¹⁷ P. Leslie, *La communauté européenne: un modèle politique pour le Canada?*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1991, p. VIII.

¹⁸ C. Hecl y E. Oberkampf, *La subsidiarité à l'américaine: quels enseignements pour l'Europe?*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 51.

es el responsable de las decisiones en Europa. A menudo, en nuestro país, tendemos a subestimar la importancia del poder del Consejo. Pero, ¿acaso se sabe que tiene más poder sobre los estados miembros de la Unión, en materia presupuestaria, que el que ejercen las instituciones federales de los Estados Unidos, Alemania o Suiza sobre sus estados, *Länder* y cantones?¹⁹

Es por ello por lo que la integración, pese a la ausencia de estructuras verdaderamente federales, no significa la decadencia de los estados miembros. Éstos conservan todos sus poderes de regalías, salvo el de acuñar moneda para los estados de la Eurolandia; además, las diferencias nacionales siguen siendo un dato importante, al que se suma el carácter asimétrico de la construcción presente y futura de la UE.

DIFERENCIAS NACIONALES Y ASIMETRÍAS

Éstas son producto de la naturaleza del derecho comunitario, de las derogaciones que éste permite y, sobre todo, de la voluntad de los estados. Mientras hay reticencia de unos para repartir más las atribuciones, otros están ansiosos de una “Unión cada vez más estrecha”, según la expresión de R. Schumann.

Desde el Tratado de Maastricht, las diferencias entre los estados varían en cada uno de los tres pilares que componen la UE. La integración comunitaria es fuerte en el primer pilar, el de los acervos comunitarios (*acquis communautaires*) desde 1951, completado con la Unión Económica y Monetaria (UEM), que incluye una moneda única y un Banco Central independiente.

No obstante, es posible derogar las reglas. A pesar de que se aplique, en primer lugar, el derecho comunitario, uno o varios estados pueden gozar de derogaciones y de una autonomía más grande. Es el caso de los nuevos miembros de la UE, que se encuentran en una situación derogatoria por periodos transitorios más o menos prolongados a fin de que tengan tiempo para integrar los acervos y aplicar, después, la legislación y las políticas comunitarias. Otro caso es el de la participación en la tercera fase de la UEM y el paso a la moneda única. Esta fase se basa en criterios objetivos que deben cumplir los estados, pero también en la voluntad política de estos últimos de aceptar dicho paso, con la consecuente pérdida del poder de regalías para acuñar moneda. Si bien 14 de los 15 estados que integran

¹⁹ Aparecido en el diario *Libération*, 12 de diciembre de 1997.

la UE cumplían las condiciones objetivas, tres de ellos –el Reino Unido, Dinamarca y Suecia– se negaron a dar el paso y unirse a la Eurolandia formada por 11 estados.²⁰

Otras diferencias resultan de la naturaleza de la ley y de su aplicación. Mientras que el reglamento es un acto obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todo Estado miembro, la directriz, por el contrario –la otra ley comunitaria– obliga a los estados con respecto a los resultados esperados, pero les otorga plenas facultades “en cuanto a la forma y los medios”.²¹ De ello se derivan diversas posibilidades para ejecutar las directrices, en cuanto a los plazos (Grecia e Italia a menudo tienen retrasos), la eficacia de las administraciones territoriales y la voluntad política de los estados miembros. En ocasiones, la directriz deja un margen de acción a los ejecutantes; sin embargo, desde hace alrededor de diez años las directrices son cada vez más precisas y detalladas, con plazos de aplicación más puntuales. Además, el Tribunal de Justicia declaró que, si un Estado miembro omite dar aplicación nacional a una directriz, su contenido puede tener valor jurídico para las personas físicas, en contra de las legislaciones nacionales que no sean conformes a una o varias directrices (fallo Becker, 1982).

Pero los estados cuentan con otros recursos para hacer valer su singularidad. En efecto, en el territorio de los estados miembros, la Comisión no tiene administración para ejecutar la ley comunitaria. Al igual que Suiza y Alemania, la UE practica un federalismo de ejecución. A semejanza de los *Länder* o los cantones helvéticos, los estados de la UE tienen el monopolio de la ejecución y administración de la legislación federal, en este caso comunitaria. Y siempre es posible que se desvíe la ley en el momento de ponerla en práctica. Las únicas armas con las que cuenta la Comisión para prevenir esto son la intimidación a los estados y la aplicación de multas por el Tribunal de Justicia.

De esta manera, puede decirse que, en el marco del primer pilar, la integración comunitaria es la regla y que las diferencias nacionales son la excepción. Pero, junto a esas diferencias posibles, los estados pueden actuar por fuera de los tratados para concertar entre ellos acuerdos diplomáticos

²⁰ Desde el 1º de enero de 2001, Grecia, al cumplir con las condiciones objetivas y subjetivas, se unió a la Eurolandia, que desde entonces consta de 12 estados.

²¹ Según el artículo 189 del Tratado de Roma sobre la Comunidad Económica Europea: “el reglamento tiene un alcance general. Es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todo Estado miembro” (al. 2). “La directriz sujeta a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe alcanzarse, dejando en manos de las instancias nacionales la facultad relativa a la forma y los medios” (al. 3).

compatibles con su pertenencia a la UE. Los estados que quieren llevar más lejos la integración comunitaria tienen esta posibilidad; sin embargo, chocan con el derecho de veto de uno de ellos (en el caso de las decisiones tomadas por unanimidad) o con una minoría de bloqueo (en el caso de las decisiones por mayoría calificada). Fue así como se realizaron los Acuerdos de Schengen, entre Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Italia y Luxemburgo –los seis países fundadores de la UE–, sobre la cooperación policíaca y judicial para luchar contra la criminalidad y, principalmente, sobre la eliminación gradual de los controles en las fronteras internas y la libre circulación de las personas. Más tarde, España y Portugal se unieron a los seis y, ahora, todos los estados miembros suscriben acuerdos, salvo el Reino Unido e Irlanda. Finalmente, esos acuerdos externos a la Comunidad se integraron a la legislación comunitaria, de acuerdo con el Tratado de Ámsterdam (1998), con las mismas derogaciones para los dos estados antes mencionados. Conciernen en parte al primer pilar y, mucho más, al tercero.

La situación es distinta en el caso de los otros dos pilares instituidos por el Tratado de Maastricht: el segundo, relativo a la política exterior y de seguridad común (PESC), y, el tercero, a la justicia y los asuntos internos (JAI), que aún son tributarios de las cooperaciones diplomáticas clásicas.

Desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) –luego de que en 1954 Francia no ratificara el tratado por el que se creó dicha Comunidad–, la política exterior y de seguridad siguen siendo, ante todo, competencia de los estados. Sin embargo, se lograron algunos avances en los dos tratados europeos más recientes (el de Maastricht y el de Ámsterdam): se alentaron los intercambios de información, y las concertaciones en el seno del Consejo para favorecer la convergencia de las acciones comunes y garantizar, en el escenario internacional, “la influencia conjunta de los estados miembros”. De acuerdo con la regla de unanimidad, se pueden adoptar posturas comunes, pero los estados están facultados para vigilar que sus políticas nacionales sean congruentes con dichas posturas. De igual forma, el Consejo puede adoptar acciones comunes –como fue el caso, el 8 de noviembre de 1993, cuando la UE apoyó las acciones de ayuda humanitaria a Bosnia Herzegovina–; pero, conforme al acuerdo, los estados son informados de las iniciativas tomadas, favorables a una “concertación previa”. Otro paso se dio con el Tratado de Ámsterdam, el cual prevé la posibilidad de adoptar estrategias comunes en aquellos ámbitos en los que los estados tengan “intereses comunes importantes”. La unanimidad sigue siendo la regla y el recurso a la mayoría calificada sólo es posible cuando las acciones y políticas adoptadas son conformes con la estrategia común.

Las experiencias desafortunadas que vivieron los estados miembros a raíz de los dramáticos acontecimientos en la ex Yugoslavia mostraron a los

Europeos la necesidad de avanzar mucho más en materia de seguridad y defensa, a fin de negociar una cooperación más igualitaria con los Estados Unidos, en el seno de la OTAN. La obra de comunitarización de ese pilar aún está en ciernes. Pero, a pesar de todo, el Tratado de Ámsterdam creó el cargo de “alto representante” o de “representante especial” de la política exterior,²² quien será el secretario general del Consejo de la Unión, con un estatuto de alto funcionario, en Bruselas. El Consejo Europeo designó, el 2 de junio de 1999, a Javier Solana, entonces secretario general de la OTAN, para ocupar un cargo que parece ser más administrativo que político, al menos en términos del Tratado y sin querer prejuzgar las iniciativas del titular. Sin embargo, la situación no está estancada, como lo evidencia el proyecto de creación de una fuerza europea de reacción rápida, de aquí al año 2003. La iniciativa es obra de T. Blair, primer ministro británico, quien en diciembre de 1998 pretendía dar cuerpo al pilar europeo de la OTAN. En noviembre de 1999, el Reino Unido y Francia presentaron un proyecto para crear una fuerza para casos de crisis a fin de mantener la paz, evacuar ciudadanos, etc. La conferencia de jefes de Estado y de gobierno dio luz verde a una fuerza de cien mil hombres y 400 aviones, auto-suficiente en términos militares y con capacidad de comando, control y difusión de información. Por último, la conferencia intergubernamental de Niza, en diciembre de 2000, adoptó por unanimidad el informe relativo a la creación de esa fuerza facultada para intervenir de manera autónoma, en vinculación con la OTAN, en situaciones de crisis, como la de Kosovo. Asimismo, los gobiernos de los 15 países crearon las instituciones supranacionales necesarias para utilizar dicha fuerza. ¿Acaso es el inicio de una nueva Comunidad Europea de Defensa? Sin duda sería prematuro deducir todas las consecuencias de esta importante innovación de origen británico.

Por último, en lo que se refiere a JAI —es decir, las fuerzas policíacas—, los estados no pretenden ceder ese poder de regalía. No desean, por el momento, perder todo el control de los asuntos relacionados con el tercer pilar. Al igual que en el caso de la PESC, este pilar integra las informaciones y consultas mutuas en asuntos políticos, como son el asilo, la inmigración, la lucha contra las adicciones y la cooperación en materia civil, penal y aduanal. Aquí, también, el Tratado de Ámsterdam ofrece algunos avances hacia la comunitarización.

La incorporación de los Acuerdos de Schengen a la legislación comunitaria forma parte de la creación progresiva de un espacio, de un futuro “espacio de libertad, seguridad y justicia”, con el bosquejo de un *bill of*

²² Al que se bautizó, con cierta ironía, como “Señor PESC”.

rights de los derechos y valores que sustentan la UE. Durante un periodo de cinco años, luego de la entrada en vigor del Tratado, el Consejo tomará, por unanimidad, las decisiones comunitarias, por propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y tras consulta con el Parlamento. Al término de ese plazo, el Consejo se pronunciará por mayoría ponderada y sólo respecto de las proposiciones emanadas de la Comisión. Además, se reconocen ciertas derogaciones al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En cuanto a los Acuerdos de Schengen, el Consejo deberá ventilar sus acervos entre el primer y el tercer pilares.

Por tanto, el proceso de federalización se encuentra aún balbuciente en materia de política exterior, defensa y vigilancia policiaca. Algunos estados todavía están renuentes a compartir su soberanía en ese terreno tradicional de su poderío.

En la situación presente, ¿puede seguirse adelante sin una voluntad política que todos compartan? ¿Pueden contrarrestarse las posibilidades que plantean las derogaciones y las cláusulas de exclusión optativa, con otras posibilidades —cláusulas de inclusión optativa— para los estados que desean una integración más profunda, a fin de que, como lo expresara H.D. Genscher, antiguo ministro alemán de Relaciones Exteriores del canciller Kohl, *ningún Estado miembro se vea obligado a ir más lejos de lo que desea, pero tampoco pueda impedir que los otros lo hagan*, bajo los términos de los tratados o por fuera de ellos? Una respuesta positiva a este respecto puede representar un medio para que algunos estados sean los precursores de una UE cada vez más estrecha, y que permitiría atraer, con el tiempo, a aquellos que aún tienen dudas sobre ese proceso. De acuerdo con esta hipótesis, la asimetría se convierte en un principio constitutivo para el desarrollo futuro de la UE.

La asimetría acentúa la diversidad en la unidad, la diferenciación compatible con la integración comunitaria. El proceso de federalización puede proseguir en el sentido —según la terminología de Bruselas— de una profundización de la UE.

A la fecha, existen dos posibilidades para los estados que quieren avanzar y experimentar nuevas modalidades de gestión común:

- El precedente que constituyen los Acuerdos de Schengen, es decir, una cooperación *externa a la Comunidad*, fuente compartida de poderes, que más adelante se integre mediante un tratado, acorde con la legislación comunitaria, con la adhesión de otros países a dichos acuerdos.
- La cooperación reforzada para los estados que también lo desean, pero *dentro del marco* de la Comunidad Europea.

Jacques Chirac, presidente de Francia, y H. Kohl, canciller alemán, fueron quienes tomaron la iniciativa en esta materia. En efecto, durante la conferencia intergubernamental para la redacción del Tratado de Ámsterdam, ambos funcionarios propusieron incluir “una cláusula que ofrezca un mayor grado de cooperación a los estados que lo *deseen* y que tengan la *posibilidad* de hacerlo”,²³ dentro del marco de la UE, a fin de que “las dificultades que enfrente alguno de los socios para seguir avanzando no obstaculicen la capacidad de acción y de progreso”. Sería un medio para escapar de la parálisis provocada por los estados euroescépticos que desean que la UE sea sólo una zona de libre comercio ampliada a toda Europa del Este, pasando por Turquía.

¿Dicho proyecto francoalemán podría considerarse una “revolución copernicana” en la construcción comunitaria?²⁴ Desde su origen, en efecto, la comunitarización se refería a *proyectos comunes* para todos los estados miembros, mientras que, con la cooperación reforzada, se trata de *proyectos diferenciados* para algunos estados que están comunitarizados.

Sin duda asustados por tanta audacia, los redactores del Tratado quisieron acotar ese avance “copernicano”:

- En cuanto a los objetivos, la cooperación reforzada no puede impugnar los acervos comunitarios (primer pilar) ni cuestionar la instrumentación de la PESC (segundo pilar).
- En cuanto al procedimiento, la iniciativa de una cooperación reforzada pertenece a la Comisión y la decisión compete al Consejo, que resuelve por mayoría de sus miembros (es decir, a la fecha, 8 de 15), pero un Estado puede oponerse a un proyecto de cooperación reforzada “por razones políticas nacionales”. En tal caso, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno será el que resuelva, tras recibir la opinión del Tribunal de Justicia sobre las razones nacionales invocadas por el Estado miembro.

Estas disposiciones meticulosas y un tanto bizantinas reflejan el temor de quienes no quisieran dejar en demasiada libertad al motor francoalemán o al grupo de los seis países fundadores de la UE.

²³ “Projet de coopération renforcée en vue de poursuivre l’approfondissement de la construction européenne”, documento común francoalemán para la reflexión en el seno de la CIG, firmado el 17 de octubre de 1996 por los ministros francés y alemán de Relaciones Exteriores.

²⁴ F. Dehousse, *Les résultats de la conférence intergouvernementale*, HERA, Université de Liège, Collège d’Europe, 1997, pp. 52-55.

Sin duda, el Tratado prevé que una cooperación reforzada estaría abierta a todos, la cual se convertiría con el tiempo y con la adhesión sucesiva de otros estados en una legislación común. Pero, aun así, existe el riesgo de una UE que avance a velocidades distintas, con un núcleo de estados en la vanguardia, que los demás miembros no podrán alcanzar sin poner en riesgo la construcción entera.

En cuanto a la PESC, los redactores del Tratado de Ámsterdam adoptaron otra disposición asimétrica, a la que se llama de "abstención constructiva": al definirse una estrategia común, un Estado o un grupo de estados, que representen menos de la tercera parte de los votos ponderados en el Consejo, pueden recurrir a la abstención, sin impedir el avance de los demás. Pero en este terreno también aparecen algunos obstáculos: el o los estados "abstencionistas" no quedarán sujetos por las decisiones comunes de aquellos que inicien una nueva estrategia; a cambio de esto, no deberán oponerse a la aplicación de las decisiones comunes de los otros estados y tendrán que conservar una actitud de absoluta neutralidad. Con tales disposiciones puede temerse que la célebre broma de Henry Kissinger siga siendo aplicable: "¿La Comunidad Europea? ¿Cuál es su número telefónico?"

En el último Tratado pueden hallarse las divisiones que desgarran a los estados miembros: los proeuropeos y los euroescépticos, los grandes y los pequeños estados, la Europa federal y la Europa ampliada del libre comercio. Esas divisiones no son nuevas; se originaron con los inicios de la Comunidad Europea y se deben a la incapacidad de los padres fundadores y de sus sucesores para plantear la cuestión del federalismo. Y el asunto se soslaya mediante disposiciones técnicas, difíciles de aplicar, como la abstención constructiva o la cooperación reforzada, tal como las define el Tratado de Ámsterdam.

En realidad, lo que se plantea a los europeos con el tema del federalismo es la búsqueda de una nueva legitimidad. Luego de la paz entre las naciones y del enriquecimiento y desarrollo de las economías nacionales, deben ofrecerse otras motivaciones a los descendientes de J. Monnet, capaces de movilizar la opinión pública de los países miembros.

CONCLUSIÓN

Un proceso de federalización desequilibrada entre los tres pilares de la UE, una integración comunitaria con gestión conjunta y diferencias nacionales de distinta intensidad en cada uno de los pilares, un modo de gobierno que es, a la vez y de una manera confusa e incompleta, la Europa de los estados y la Europa, más limitada, de los ciudadanos; todos esos hechos

muestran los límites del pragmatismo y del método Monnet. Existen dos vías posibles para dar una finalidad a la integración europea, que racionalice el desarrollo en curso y dé más transparencia y legitimidad democráticas a las instituciones: la más ambiciosa persigue la finalidad política de la UE, la otra se limita a una reforma del funcionamiento del triángulo institucional.

La primera de esas vías consiste en hacer coincidir las estructuras gubernamentales y los procesos de federalización o de comunitarización. En todas las federaciones existe ese desfase entre una estructura dualista y procesos intergubernamentales que permiten poner en marcha, a partir de entendimientos conjuntos, programas con gastos compartidos y una imbricación de las políticas.²⁵ En los Estados Unidos —en donde los convenios y programas tienen, sin embargo, menor alcance que en Canadá o en Alemania—, algunos especialistas consideran incluso que el término *intergovernmentalism* debe reemplazar al de federalismo, en cuanto la teoría de los padres fundadores no puede ya dar cuenta de los desarrollos cooperativos que tienen lugar dentro de las federaciones.²⁶ Sólo Alemania ha asentado en su Constitución una parte de las prácticas intergubernamentales informales, al ampliar considerablemente la esfera de las atribuciones compartidas (arts. 74 y 75) y definir el término de “tareas comunes” (arts. 91a, 91b, 104a), que competen a los dos órdenes de gobierno, en el seno de los comités de planificación.

La situación es diferente en el caso de la UE, pues aún sigue en suspenso la existencia misma de un gobierno europeo, distinto e independiente de los estados miembros, y responsable de los actos comunitarios.

La declaración del ministro alemán J. Fischer, durante el discurso pronunciado en la Universidad Humboldt en Berlín, el 12 de marzo de 2000, se inserta en esta perspectiva universitaria: “de la confederación a la federación, reflexión sobre la finalidad de la integración europea”. Por primera vez, el ministro de un gran país pronuncia la palabra borrada del vocabulario oficial de los gobernantes europeos.

La federación tendría que ser el término lógico de los procesos federales. En el esquema esbozado, un tratado constitucional habría de comportar la parlamentarización de las instituciones actuales, con un parlamento y un gobierno europeos.

²⁵ M. Croisat y J.L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, 2ª ed., Paris, Mochrestien, 1999, pp. 68-88.

²⁶ D.R. Bean, T.J. Colan y D.B. Walker, “Federalism: The Challenge of Conflicting Theories and Contemporary Practice”, en A.W. Finister (comp.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, American Political Science Association, 1983, pp. 247-279.

Una nueva federación de ciudadanos y de estados deberá contener principios que otorguen a estos últimos —en el marco de una segunda asamblea, senado o *Bundesrat*— el derecho de veto en ciertas materias. En efecto, los estados encarnan tradiciones culturales nacionales e históricas que les confieren la legitimidad necesaria para defender y promover las diferentes identidades nacionales, y las diversidades lingüísticas e históricas de Europa. Un nuevo reparto de las atribuciones, según el principio de subsidiariedad, garantizaría el equilibrio constitucional entre las atribuciones de la UE y las prerrogativas exclusivas de los estados miembros.

¿Acaso esta proposición es utópica? Ciertamente lo es en el clima actual de euroescepticismo que impera entre la opinión pública de varias naciones. Es, sin duda, demasiado pronto para decir a los europeos que desde hace 50 años están haciendo federalismo, así como el señor Jourdain del *Burgués Gentilhombre* de Molière hacía prosa sin saberlo... o, como en el caso de los jefes de gobierno y los ministros, sin decirlo. El discurso de J. Fischer consiste en hacer coincidir las prácticas y procesos federales con la organización de la UE.

Pero, mientras llega una federación futura y antes de que la UE se amplíe a 20 o 30 estados miembros, la necesidad de reformas se ha vuelto imperiosa. Ésa era la ambición de la Conferencia Intergubernamental de Niza, que tuvo lugar del 7 al 11 de diciembre de 2000; sin embargo, lejos de instalar los fundamentos de una verdadera Constitución europea, se limitó a una labor de plomería institucional. Los gobiernos de los 15 estados miembros, en efecto, acondicionaron el funcionamiento del triángulo institucional, antes de que la UE creciera a 20 estados y luego a 27. El nombre de comisarios, la ponderación de los votos en el Consejo, la extensión del voto a la mayoría calificada, y la simplificación del procedimiento de cooperaciones reforzadas, fueron los diferentes ladrillos que se pusieron en Niza. Pero, al no haber una visión común de largo plazo sobre los objetivos de una UE ampliada, la defensa de los intereses nacionales de cada uno de los participantes fue el asunto que orientó las discusiones y los compromisos consensuales.

—El tema de la composición de la Comisión enfrentó a los pequeños y grandes estados: los primeros querían conservar el principio de un comisario por Estado, mientras que los segundos aceptaban perder el comisario adicional al que tienen derecho los cuatro grandes, siempre que el número total de los mismos no fuera superior a 20. Finalmente, en la hipótesis de una UE con 27 miembros, cada comisario representará una de las 27 nacionalidades y serán los gobiernos los que decidan si el número podría, más adelante, ser inferior

a 27. Esta renacionalización de los comisarios resulta extraña, pues éstos son designados en función de sus competencias y de las garantías de independencia para ser los guardianes “supranacionales” de los tratados. Parecería que, para los reformadores de Niza, el futuro modelo de la Comisión debería ser el de un clon del Consejo²⁷ y no el de un gobierno independiente de los estados miembros.

- La ponderación de los votos suscitó los mismos antagonismos, a los que se sumó la negativa de Francia a romper la paridad con Alemania, pese a la gran superioridad demográfica de esta última. Con dificultades, los cuatro grandes conservaron su preponderancia, al contar cada uno con 29 votos, seguidos de cerca por España y Portugal, con 27. Al mirar el cuadro completo,²⁸ se observa que los regateos para conseguir una respuesta definitiva hicieron caso omiso de los equilibrios demográficos y geopolíticos.
- La mayoría calificada es otro tema que contrapone los diversos intereses nacionales. El cálculo de la mayoría consta de tres criterios: i) el número de votos necesarios, a saber, 255 de un total de 345; ii) la mayoría de los estados miembros, es decir, 14 de 27; iii) los estados miembros deben representar más de 62% de la población total de la UE. Con semejante sistema, el peligro de que haya bloqueos es real: el segundo criterio da más fuerza a los pequeños y medianos estados, mientras que el tercero confiere una ventaja a Alemania, el Estado más poblado. Por otra parte, los nuevos ámbitos que dependen de la mayoría calificada suman 20, pero cada Estado conservó su derecho de veto —es decir, la regla de la unanimidad— para los temas que considere vitales para ejercer su soberanía nacional (como son la fiscalización para el Reino Unido, la excepción cultural para Francia, el derecho de asilo y de control de las fronteras para Alemania, las ayudas regionales para España, etc.). En definitiva, no será el principio de subsidiariedad, contenido en el artículo 3b del Tratado de Maastricht, el que precisará la frontera entre las atribuciones comunitarias y las de los estados, sino la distinción entre los asuntos que deben resolverse por las reglas de mayoría calificada y aquellos a los que corresponden las reglas de unanimidad.
- Por último, las cooperaciones reforzadas se simplificaron con la desaparición del derecho de veto del que disponía todo Estado para

²⁷ J.L. Bourlanges, “Il ne faut pas ratifier Nice”, *Le Monde*, 13 de diciembre de 2000.

²⁸ Rumania tendrá 14 votos; los Países Bajos, 13; Grecia, la República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, 12; Suecia, Bulgaria y Austria, diez; Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania, siete; Letonia, Estonia, Chipre y Luxemburgo, cuatro; y Malta, tres.

oponerse a un proyecto de cooperación. La Comisión debe presentar la demanda de cooperación si lo solicitan cuando menos ocho estados, independientemente del número futuro de estados y a condición de que el proyecto no comprometa los acervos comunitarios (el mercado único, las cuatro libertades, etc.) y no concierna al conjunto de la PESC.

En el texto final adoptado en Niza no hay ninguna referencia que rebase la labor de plomería realizada en el triángulo institucional, como serían los problemas de la regulación mundial, el papel de Europa en el mundo, las relaciones con los Estados Unidos o la búsqueda de una identidad europea a partir de 15 y, mañana, de 27 minorías nacionales. Ante esa situación, las críticas no paran: “fábrica de gas”, “compromisos bizantinos”, “el hostal europeo”, “la Europa en pedazos” son algunos de los motes, todos ellos negativos, que le imputa la prensa europea. ¿Se puede tener alguna esperanza para el horizonte de 2004? Por iniciativa del gobierno alemán, en efecto, deberá abrirse una puerta constitucional en Laeken, en diciembre de 2001, y cerrarse tres años más tarde. Su ambición es puntualizar los tratados, delimitar con más precisión las atribuciones comunitarias, así como hacer una declaración de derechos. Un prelude positivo es, sin duda alguna, la adopción durante la conferencia de Niza de la Carta de Derechos Fundamentales, que contiene tanto los derechos civiles y políticos (los capítulos relativos a la dignidad, las libertades, la igualdad y la ciudadanía), como los derechos económicos y sociales (el capítulo sobre la solidaridad) de los ciudadanos europeos. A la fecha, sin tener un carácter jurídico, esta Carta podría ser el preámbulo de una futura Constitución federal europea.

Todas estas búsquedas y demoras son, sin duda, consecuencia del déficit político de los procesos comunitarios, desde 1951, en provecho de la economía y del derecho. Ahora bien, sin legitimidad política, la construcción se debilita ante los ojos de los ciudadanos, pero también de los mercados. Así, la caída del euro es, para algunos, resultado de la ausencia de una autoridad política. Como lo señala el economista estadounidense James Galbraith: “una moneda sin Estado no puede inspirar confianza”.²⁹ En contraste, la salud del dólar podría explicarse, en parte, por el hecho de que el banco central estadounidense tiene un Estado detrás de él y debe rendir cuentas de manera sumamente estricta ante el Congreso.

²⁹ Entrevista publicada en el diario *Libération*, 27 de octubre de 2000.

En definitiva, sólo el surgimiento de un orden de gobierno europeo, independiente del de los estados miembros, podría dar a la construcción europea el cimiento político que le hace falta. El federalismo, como la economía o el derecho, no puede marchar sin una finalidad política. Sin embargo, el camino que va desde la labor de plomería institucional, muy artesanal, que se realizó en Niza, hasta un pacto constitucional es largo y la vía hacia una federación auténtica está sembrada de trampas.

Traducción de LORENA MURILLO S.