

LUIS SANCHEZ AGESTA

**PERFIL POLITICO DE
LA COMUNIDAD EUROPEA**

Perfil político de la Comunidad Europea

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LUIS SÁNCHEZ AGESTA (*)

1. Me interesa subrayar que el análisis que aquí se propone versa sobre la estructura de la Comunidad Europea desde *un punto de vista político*.

Para este estudio nos apoyamos en la Historia, la Sociología y el Derecho, pero el punto de vista con que aquí se considera es distinto de los que corresponderían a cualquiera de estas Ciencias. Se ha dicho con frase feliz que el historiador describe las batallas cuando las batallas han terminado y que su talento estriba en destacar los hechos que han conducido a ese final que ya es notorio y público. Desde un punto de vista político hay que destacar qué hechos son relevantes *hoy*, cuando la batalla se está todavía librando, y es preciso derramar luz sobre los hechos en que se fundan las decisiones de que dependerá el mañana. El sociólogo considera formas *consistentes*, vida en "forma", mientras que el político tiene que atender a la *fluidez dinámica* con que los hombres conforman esa vida en el orden de su convivencia. El jurista, a su vez, se basa en *normas establecidas* que son esencialmente *preceptos para ordenar las posibilidades de futuro*. El político tiene que decidir, ahora, entre esas posibilidades que abren las normas para darles una consistencia real.

En suma, la Ciencia Política se sirve de los métodos y de los contenidos de todas esas Ciencias para comprender una situación

(*) Colaboración presentada en 19 de diciembre de 1978.

presente y para desde ella iluminar las decisiones que pueden recaer sobre las posibilidades de una situación. Desde la historia, la sociología y el derecho se considera la realidad de una estructura que tiene un dinamismo propio y se funda en la capacidad del hombre para decidir sobre su futuro. Porque toda decisión supone una elección polémica entre las posibilidades reales que están condicionadas por la Historia, la estructura de la sociedad y las normas en que esa realidad se hace objetiva. Desde este punto de vista, el análisis político versa sobre quien decide, cómo decide, entre qué posibilidades decide y con qué objetivos decide.

El proceso histórico de la Comunidad Europea está abierto a varias posibilidades que dan relieve distinto a los hechos y permiten ordenarlos en series diversas, según la óptica con que se le considere. Los hechos sociales europeos, considerando a Europa como una realidad supranacional, no tienen todavía consistencia. Las normas por las que se regula la Comunidad Europea, nacidas de tratados internacionales, no tienen una sanción análoga a las normas que posee el ordenamiento jurídico de un Estado y están en una zona media entre el Derecho interno y el Derecho internacional, cuya naturaleza discute la doctrina. Por eso, no basta relatar un proceso histórico, aunque hayan transcurrido seis lustros, para comprender con precisión sus posibilidades de futuro; ni describir la estructura social de Europa como una forma consistente, aunque esa forma empiece ya a configurarse; ni aproximarnos a ese fenómeno con métodos estrictamente jurídicos, aunque sea cierto que existe ya un nuevo ordenamiento jurídico europeo.

El análisis político nos obliga a considerar todos los datos que nos dan esas Ciencias como una situación que tiene diversas opciones entre las que el político tiene que decidir.

Esta aproximación implica un doble problema: de una parte, desde el punto de vista histórico, hay que formular unas hipótesis provisionales que destaquen hechos históricos relevantes que nos permitan determinar cuáles son los posibles objetivos del futuro. Pero la cuestión decisiva afecta a los sujetos a quienes corresponde y pueden *decidir*, y al marco en que lo realizan. Formulando en preguntas esta cuestión, podríamos enunciarlas así:

En cuanto a las líneas futuras del proceso, cabe preguntarse, a la vista de la Historia y del marco sociológico y jurídico: ¿Se desa-

rollará como un proceso que siga las líneas clásicas que lleve a la constitución de un Estado federal? ¿Trata de constituir bajo el signo de una integración una nueva identidad supranacional diversa de las estructuras que como formas de Estado ha considerado la Ciencia Política? ¿O es una nueva forma de cooperación internacional que significa una colaboración de varios Estados a través de una acción diplomática común?

¿El proceso de organización de Europa es obra de una *decisión* de élites y, en su caso, qué necesidades lo han impulsado, o en qué medida es un movimiento que exige un consentimiento popular? ¿Cómo están articuladas las élites? ¿Cómo se expresa y se controla el consentimiento de esas decisiones de las élites?

En cuanto a los objetivos remotos que establecen un marco por el que se desenvuelven sus posibilidades, podemos quizá prescindir a la vista del proceso histórico, de aquellas que apuntan a una federación y podemos simplificar el análisis reduciéndolo a dos hipótesis fundamentales: *integración* y *cooperación*. Entendemos por integración la formación de nuevas entidades políticas como nuevas estructuras de carácter *supranacional* que implican *transferencias efectivas de soberanía del Estado* nacional a esas nuevas entidades que se constituyen con un poder de decisión en última instancia. Así considerado, el término integración puede ser la máscara de un lento proceso federativo o una nueva estructura política que aún no ha recibido un nombre adecuado. A su vez, entendemos por *cooperación* aquellas actuaciones coordinadas que salvaguarden íntegramente los poderes de decisión de los Estados nacionales o si se quiere, su soberanía. Y también en este caso, podríamos aclarar que el término “cooperación” es la máscara de un acuerdo diplomático continuado que al parecer va más allá de una confederación o una unión aduanera.

La matización de la respuesta a la segunda pregunta apenas precisa ser esclarecida. Si es una obra de élites, y claramente lo ha sido en algún momento, desde la incitación de Schuman y Monnet a la decisión de Wilson; desde la polémica entre De Gaulle y Hallstein hasta las incitaciones de Giscard y Tindemann, nos hallamos ante decisiones o incitaciones “dramáticas” de líderes europeos que con sus decisiones y sus opiniones han creado, o frenado, estructuras capaces de fundar una solidaridad europea y han conseguido ese consentimiento que podemos llamar consentimiento “permisivo”, que cede ante la voluntad más audaz o resuelta. Si, por el contrario, han

sido movimientos de opinión, que desbordan y zanján las vacilaciones de los líderes, el problema es definir cómo se manifiestan esos movimientos de opinión, en cuanto entrañan juicios activos de un público a través de sus portavoces, y es claro que en una democracia pluralista como la europea, los partidos constituyen el órgano más significativo de esa opinión, que además tiene en sus tendencias y decisiones el refrendo del voto en los procesos electorales (1).

Como veremos, los dos planteamientos están hasta cierto punto vinculados entre sí. El *quiénes deciden* y *cómo deciden*, puede influir en la *naturaleza política* del proceso de formación de las instituciones.

2. Entrando sin más preámbulos en el tema, la estructura política de Europa podría quizá definirse con un análisis de los órganos semipolíticos que se nos presentan como sus órganos de gobierno en los Tratados: la *Comisión*, que es un órgano central, supranacional, que pese a ser sólo un órgano de asesoramiento y preparación de decisiones con un curioso derecho de iniciativa, es quizá el órgano más original y progresivo desde el punto de vista europeo; el *Consejo de Ministros*, formado por los ministros de asuntos exteriores, que paradójicamente es de hecho el órgano legislativo de la Comunidad; el *Parlamento* o *Asamblea*, integrado por representantes de los Parlamentos de los Estados miembros, que lucha por defender su identidad y su función parlamentaria, como un órgano de control público al que apenas se atribuyen hoy funciones de decisión; el *Consejo Económico social*; el *Tribunal* y hasta, si se quiere, un órgano no reconocido por los Tratados, el *Consejo europeo*, nacido de las "cumbres", que es en parte un órgano diplomático donde se encuentran los jefes de Estado y de gobierno, y en parte, un órgano de impulsión y decisión que muy metafóricamente podría quizás referirse a la función que en el orden constitucional cumpliría una Jefatura del Estado con poderes de impulsión. Pero la descripción de estos órganos, que se encuentra hoy expuesta con claridad en cualquier manual de derecho de la Comunidad Europea, o incluso en los mismos folletos que los servicios de publicidad de la propia Comunidad o nuestro servicio

(1) Contiene un excelente esquema histórico. A. Truyol, *La integración europea*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1972. Véase también J. P. Gouzy, *Les Pionniers de l'Europe Communautaire*, Lausanne, 1968. Para los hechos, H. J. Dörsch y H. Segros, *Les faits et les décisions de la C.E.E.*, 1958-1964, P. U. de Bruxelles, 1969.

diplomático distribuyen, siendo importante, nos da, hasta cierto punto, una imagen, si no falsa, incompleta de lo que constituye la verdadera estructura política de la Comunidad Europea.

No se trata aquí de sorprender con una interpretación original, y ni siquiera de dar una nueva interpretación, sino de una simple consideración de lo que esa institución significa como un *hecho nuevo* que pretende unir a los Estados preexistentes europeos como una nueva forma de entidad política, diferenciada del Estado nacional, que trata de superar sus patentes limitaciones, pero que se está construyendo por tanteos con la misma carne y los mismos huesos de los Estados soberanos.

El lector más profano sabe que la Comunidad Económica Europea, aunque fuera soñada por algunos como unos Estados Unidos de Europa, desde Monnet y Schumann al propio Churchill, o por los que integraron todo el movimiento federalista que hizo una explosión triunfal al término de la II Guerra Mundial, no encaja en ninguna de las fórmulas tradicionales de las uniones de Estados. Hay claramente algo *nuevo y distinto*. Dicho en términos populares, se trata de un primer tanteo por superar el marco del Estado nacional en un mundo en que hay una estrechísima comunicación entre todos los pueblos de la Tierra, en el que se definen a nivel internacional grandes potencias en un equilibrio de coexistencia que quiebra toda posible ficción de una igualdad de Estados soberanos, y en que el Estado nacional no es capaz de mantener su autonomía soberana, si no es como una ficción, ni en el orden económico, ni en el social, ni en el cultural, ni el militar. Es, en fin de cuentas, la conciencia de que una Europa dividida en un mosaico de Estados soberanos no puede mantener un protagonismo internacional, ni incluso atender a las propias exigencias de su desarrollo económico. Y necesita una potenciación que sólo puede encontrar coordinando su vida económica y su entidad política en esfuerzos comunes y complementarios.

Un esfuerzo de esta naturaleza es sin duda lento. La formación de los que llamamos Estados modernos se barrunta desde el siglo XIII y no pudo definirse hasta el siglo XVI. Se hizo pieza a pieza, suprimiendo la guerra privada, destacando a un príncipe superior como a un juez que resolvía los conflictos en última instancia, definiendo paso a paso la autonomía de un orden jurídico nacional, estableciendo aduanas que marcaban el límite de un mercado económico, estable-

ciendo una moneda acuñada en cada Estado que sirviera de signo común a las transacciones, y sustituyendo, finalmente, las mesnadas feudales por los ejércitos profesionales de cada Estado.

Aunque quizá en planos más breves por el ritmo racional y acelerado de nuestro tiempo, esa nueva entidad política que puede encarnar en Europa, tiene que ser también una obra lenta. Los que podemos llamar padres de la Comunidad Europea pensaron que su obra se realizaría paso a paso, en un proceso en que las piezas se irían ajustando sin que hubiera con claridad una idea precisa de la meta final, ni de los hitos del proceso. Hay una curiosa anécdota, revelada hace unos años, que nos muestra las vacilaciones en ese proceso. Monnet escribió en un primer borrador de las cuartillas que debía leer Schuman, al presentar su primera propuesta para la Comunidad del Carbón y el Acero, unas palabras audaces que definían un propósito: abriremos “una brecha en el bastión de las soberanías nacionales para arrastrar a los gobiernos europeos hacia la unidad y la federación”. La frase fue tachada y sustituida por otra más prudente: “Europa no se hará de una vez..., se hará mediante realizaciones concretas creando primero una solidaridad efectiva”. En este sentido, Schuman definió el proceso como una *integración selectiva*. Y después, cuando el proceso estaba en marcha, es cuando la ciencia política ha tratado de inventar nuevas categorías para comprender esa realidad con construcciones sutiles que no puedo ahora analizar y discutir: funcionalismo, neofuncionalismo, comunidad plural de comunidades, integración selectiva.

Pero no hay que olvidar una observación frecuente en los administradores de Bruselas:

Cuando nos dicen ustedes que estamos realizando un “despegue” (“spillover”), o construyendo una nueva nación (“nation building”), o poniendo en marcha un proceso funcional, o quebrantando las soberanías, a los que estamos en esta tarea nos suena a música celestial. Y por respeto no digo a tontería. En lo que de verdad estamos trabajando es en armonizar prácticas económicas, sociales y legales para crear las condiciones de un Mercado Común entre varios Estados. Cómo puede esto realizarse es a lo que ustedes deben prestar atención.

Algo así he escuchado en Bruselas. Y me ha sorprendido después leer algo análogo en un estudio de Puchala (2).

(2) D. J. Puchala, *Rapport* en la *American Political Science Association*. Chicago, 27 de agosto al 2 de septiembre de 1974.

Entonces cabe pensar que estamos simplemente ante un proceso de cooperación diplomática que se ha institucionalizado en unos tratados que permiten esa armonización de prácticas económicas, sociales y legales para crear, simplemente y nada más, que un Mercado Común. Sin embargo, hay *algo nuevo* que quizá no es esa realidad de una integración selectiva, ni esta cooperación institucionalizada.

3. ¿En qué consiste esa novedad que los teóricos designan con términos sofisticados y los administradores que la viven definen como una simple armonización de estructuras y políticas? Hagamos ante todo un examen realista.

Un rasgo peculiar de la estructura política de la Comunidad es que todos sus órganos, a excepción de la Comisión, se fundan en las *estructuras nacionales* de los países que la integran. Hasta el momento actual, la verdadera base de la Comunidad Económica Europea con los gobiernos, los parlamentos, los partidos, los procesos electorales y los grupos de interés de los países que integran esa Comunidad, que en cuanto colaboran en los órganos supranacionales con una recíproca interdependencia constituyen la verdadera estructura básica de la sociedad política europea. Es cierto, sin duda, que los gobiernos y los procesos políticos en general de los países miembros tienen una serie de caracteres comunes que dan a la Comunidad una base homogénea y representan un factor importante de solidaridad de lo que se ha llamado “la identidad europea”. Esta identidad, como factor de integración, supone una solidaridad por semejanza, basada en instituciones y procesos políticos homogéneos que por lo que tienen de común son una excelente base para una construcción supranacional. Pero si la estructura y la función supranacional tiene sentido, si es *algo nuevo y distinto*, partiendo de esta homogeneidad, los hombres que participan en sus instituciones, y al mismo tiempo en las organizaciones nacionales, tienen que realizar una transferencia de una *lealtad nacional*, esto es, de defensa del bien común particular de una nación, a una *lealtad supranacional*, esto es, a la defensa de intereses supranacionales europeos.

En último término, los ministros que componen el Consejo de Ministros de la Comunidad son ministros de los gobiernos nacionales, que han de hacer compatibles esas dos lealtades, sobre todo si se tiene en cuenta que durante el proceso se ha impuesto de hecho la *votación por unanimidad* en lo que no eran reglas de procedimiento. El *negocio en paquete*, como regla de negociación en el seno del Consejo de Mi-

nistros, que obliga a discutir conjuntamente un “pequete” de asuntos, en el que cada uno de los países puede recibir algún beneficio a cambio de las concesiones que realiza en otros, es buen signo de cómo se ha resuelto en todas las decisiones importantes esta difícil compatibilidad de una lealtad nacional y una lealtad supanacional.

De la misma forma, el Parlamento europeo está constituido sobre los Parlamentos nacionales. Es claro que todo parlamentario, que es elegido en una elección nacional, no puede desatender las aspiraciones y los intereses de sus electores, sobre todo teniendo en cuenta que en el momento de la elección no se les eligió pública y explícitamente para formar parte de un Parlamento europeo, sino como miembros de un Parlamento nacional, y a veces en listas de una elección proporcional que difumina la personalidad del candidato. Aunque el Parlamento haya rehuido toda referencia al origen nacional de sus miembros y se haya constituido por grupos políticos a los que cubre una ideología que es en cierta manera europea, es innegable que sólo la falta de una función efectiva del Parlamento ha evitado el que se manifiesten los contrastes de los intereses nacionales. Incluso detrás del Consejo Económico y Social están los Sindicatos y las Asociaciones profesionales nacionales. Salvo cuando prefieren adelantarse a un primer plano, como en la Conferencia Tripartita de Luxemburgo de 1945-1946 para el “restablecimiento del pleno empleo y la estabilidad”.

“Las Comunidades europeas no tienen hoy tanta autoridad como nuestros libros de texto nos han hecho creer. Los gobiernos nacionales tienen en definitiva la última palabra en las actividades del Mercado Común”, concluye Puchala en el estudio citado.

El Consejo de Ministros es el órgano central que adopta hoy las decisiones que tienen para la Comunidad el valor equivalente de una ley. Y en cuanto está integrado por miembros de los consejos de ministros o gobiernos de los países europeos, sus decisiones tienen inevitablemente el valor de acuerdos entre gobiernos para una *cooperación*. Este hecho es aún más importante, si se tiene en cuenta que muchas materias son aprobadas *ad referendum*, esto es, que necesitan ser ratificadas posteriormente por los Gobiernos y, en su caso, los Parlamentos de los países respectivos, con cuya confianza ha de contar el ministro. Los ministros alternan en las reuniones del Consejo de Ministros según los problemas que van a ser considerados (política exterior, agricultura, finanzas, trabajo, etc.), y, como es natural, están condicionados por el gobierno al que pertenecen, y por

las resoluciones de sus parlamentos. Así, por ejemplo, los fondos que la Comisión consideraba necesarios para atender al Fondo Social del Presupuesto de la Comunidad, han sido recortados en varias ocasiones por los ministros de finanzas de acuerdo con los presupuestos aprobados por los parlamentos de sus países. Quien lea con cuidado las mismas referencias de prensa española podrá leer informaciones como ésta, que recojo de un periódico de la mañana, dando cuenta de la aprobación de precios agrícolas para 1978-1979: “El titular italiano... condicionó su aprobación a la decisión que adopte el Gobierno de su país, que se pronunciará el próximo jueves” (3).

En algunos casos este control por el Parlamento nacional de las decisiones comunitarias está institucionalizado. En el Parlamento inglés se ha constituido una comisión que considera específicamente los temas que han de ser examinados por el Consejo de Ministros de la Comunidad, aunque, al parecer, el Gobierno británico presenta cierta resistencia a este control de lo que considera su dominio en la política exterior. El Bundestag alemán ha establecido también un sistema de control propio. Después de cada reunión del Consejo de Ministros comunitario, un miembro del Gabinete informa a las Cámaras, y el artículo 2.º de la Ley de ratificación del Tratado exige una información previa de las decisiones que exijan un cambio de la ley alemana o que impliquen la aplicación directa de una norma de la Comunidad (4).

En Dinamarca, el Parlamento ha atribuido a un Comité de investigación facultades para investigar todos los proyectos de regulación de la Comunidad y el poder excepcional de dar un mandato de negociación al ministro danés que asista a los Consejos de Ministros, que en su caso tiene que pedir una ampliación de mandato si surgen cuestiones nuevas en el curso de una negociación difícil (5).

He insistido en estos aspectos porque era necesario dejar bien claro en qué medida las decisiones supranacionales están vinculadas a las decisiones de las instituciones nacionales, pero también es nece-

(3) *ABC*, 13-V-1978, p. 47.

(4) Véase P. Bromhead y D. Shell, *The British Constitution in 1975*, en *Parl. Affairs*, XXIX, 2, 197, pp. 142-143. Lodge, *The Organization and Control of European Integration in the Federal Republic of Germany*, en *Parl. Affairs*, XXVII, 4, 1975, en especial, 426 y sig.

(5) C. E., 21-X-1978.

sario matizar por qué al hablar de la Comunidad Europea hablamos de algo *nuevo y distinto*. El poder de decisión, sin duda, queda en último término en estas instituciones nacionales, pero éstas deciden en un proceso peculiar. Este es quizá uno de los puntos en que el punto de vista o “*approach*” del proceso de decisión es más fecundo para analizar incluso una institución política.

4. Veamos la otra faceta del problema.

Aunque en último término decidan, los gobiernos nacionales están comprometidos en determinadas materias a *no hacer* ciertas cosas, que prohíben los tratados o las regulaciones de la Comunidad, y a tomar sus decisiones *a iniciativa de la Comisión*, que tiene un *derecho de propuesta*, y *en diálogo* en el seno del Consejo de Ministros de la Comunidad. Hay, por consiguiente, decisiones que corresponden a los objetivos de la Comunidad que han de ser *necesariamente negociadas*. Y esto, sin duda, constituye una notable diferencia con las decisiones que cada gobierno adopta en aquellos dominios de la política interior que no están comprendidos en las tareas comunitarias. Por lo demás, cada decisión supone una regla de conducta, que, en la medida que adopta la forma del Derecho, supone una limitación estable a la capacidad autónoma de decidir de cada uno de los Estados que integran la Comunidad.

Las decisiones políticas de la Comunidad Europea, aunque se fundan en gran parte en las estructuras de los países europeos, bien a nivel de hombres de gobierno, que son líderes de los partidos, bien de los Parlamentos, integrados por los partidos de los diversos países europeos, hay *algo nuevo* en aquello que no puede hacer, por ejemplo, establecer una tarifa aduanera) y en lo que se está obligado a negociar (por ejemplo, la devaluación de la moneda).

Por haberse referido originalmente estas decisiones a la política económica capaz de crear un Mercado Común, con una tarifa aduanera exterior y una libertad de circulación de personas y capitales, esto es, el ámbito económico en que se mueven los intereses, los grupos de interés han sido los más sensibles a esta novedad que implican los procesos de decisión comunitaria. E inmediatamente surgieron alrededor de los órganos de la Comunidad y, específicamente, de la Comisión, agencias supranacionales de estos grupos, cuyo ritmo creciente, desde diez en 1957 a más de trescientos en nuestros días, son buen testimonio de la importancia que los intereses económicos

concedían a este proceso (6). Esta presencia de los grupos de intereses no ha dejado de matizar el proceso y exige atender también a la estructura entera de estos grupos que desde cada país elevan una pirámide que se unifica a nivel de la Comunidad con agencias en París, en Bruselas, en Amsterdam y en otras localidades próximas a los lugares donde esos procesos de decisión se desenvuelven. Los grupos, con un gran sentido realista, operan al mismo tiempo a nivel de la Comunidad y de los gobiernos que la integran. Quede constancia de este hecho que imprime un sello a la Comunidad, como testimonio de que los grupos de interés reconocen que la Comunidad *añade algo* a las decisiones económicas.

5. ¿Qué piensan de esa estructura quienes se han revelado como líderes del movimiento europeo? Y más concretamente, ¿cómo han considerado estos líderes ese proceso?

Como indicábamos, ha habido momentos en que claramente se han manifestado esa voluntad “dramática” de líderes, jefes o miembros de un gobierno que han impulsado un proceso. Churchill, Schuman, Monnet, Adenauer, De Gasperi, Spaak, Hallstein y otros, dejaron sin duda la huella de su voluntad en el momento inicial en ese proceso.

¿Con qué ideas? De Gaulle era opuesto, no ya a una federación europea, sino a toda posible interpretación que rebasara los límites de una cooperación diplomática. Consideraba la incorporación del Reino Unido de la Gran Bretaña como un elemento centrífugo que arrastraba a Europa a un sistema atlántico y denunciaba a la Comisión presidida por Hallstein, como un conjunto de teóricos que querían realizar una construcción “apátrida” para crear una “patria artificial”, engendrada en el cerebro de los tecnócratas. Pero tenía al mismo tiempo una concepción de Europa que ha servido también de orientación a ese proceso. “Establecer la cooperación regular de los Estados de Europa occidental —dijo— es lo que Francia considera deseable, posible y práctico.” Los Estados eran para él las únicas realidades de Europa, los únicos pilares sobre los que Europa se puede

(6) Véase J. Meynaud y D. Sidjanski, *L'Europe des Affaires*, París, 1967. *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*. Ins. de Sociologie, 1971. T. T. Milson, *European Groups and the Policy*, en *Government and Opposition*, vol. 6, núm. 4, 1971.

construir. En verdad, De Gaulle no pronunció el término “la Europa de las patrias”, sino que más bien se inclinaba por “una Europa de los Estados”, con una cooperación diplomática regular en los terrenos político, económico, cultural y de defensa (7).

La tesis de Hallstein, expresión pública de la concepción llamada de Monnet, se puede cifrar en una cita de Tocqueville que Hallstein leyó en una conferencia en la Universidad de Harvard: “Se ha descubierto una nueva forma de sociedad, en la que varios pueblos se han fundido en una y la misma acción, y sin embargo, permanecen distintos, o al menos sólo confederados en relación con todas sus otras preocupaciones” (8). Tal fue, en las polémicas entre Hallstein y De Gaulle, el planteamiento clásico a nivel de líderes de las dos posibilidades, de la Comunidad Europea, como una cooperación o una integración.

Una afirmación más de la acción de los líderes en la Comunidad Europea fueron las llamadas “cumbres”, como una conferencia extraordinaria de los representantes de los Estados. Constituyeron sin duda un resorte político de impulsión, pero curiosamente, en un nivel distinto de la actuación de los órganos de las instituciones comunitarias y con un clarísimo estilo de cooperación diplomática entre Estados soberanos. El informe Fouchet de 1961, que nunca ha sido publicado, parece que trataba de institucionalizar esta fórmula de una cooperación, previendo un consejo de jefes de Estado cuatrimestral y una reunión mensual de ministros de asuntos exteriores.

En la acción de los líderes, en un sentido diverso, hay que contar también el cuerpo oscuro de tecnócratas, bajo la inspiración de Hallstein y Mansholt, que con obras efectivas en la decena de los años 60 impusieron el cimiento de la Comunidad, como una comunidad *integrada*, realizando una *política agrícola* común, de acuerdo con la vieja lección de la primacía de la agricultura en la reforma de las instituciones políticas, desde las leyes agrarias de Roma a la Revolución francesa y la Revolución mexicana.

(7) De Gaulle, Conferencia de prensa de 5 de septiembre de 1960 y, en general, *Memorias de Esperanza*, traducida al español por Taurus, 1970, pp. 200 y siguientes.

(8) W. Hallstein, *United Europe, Challenge and Opportunity*, Harvard, U. P., 1962, pp.9-27.

En nuestros días, no deberíamos olvidar a Giscard d'Estaing con su feliz iniciativa de un Consejo Europeo que ha restaurado la capacidad de iniciativa de los líderes —quizá en el marco de la cooperación— en reuniones periódicas de los jefes de Gobierno que marcan las líneas generales de una política; y Leo Tindeman, cuyo informe ha creado un nuevo aire en el ambiente de la Comunidad, en este caso de signo claramente integrador. Si quisiéramos resumir sus conclusiones en cuatro expresiones populares, podríamos formularlas así:

1.º Europa debe estar presente en el mundo *con una sola voz* y hacer respetar esta voz con la fuerza de la unión.

2.º Europa debe realizar una política *económica, monetaria, social y regional* con un sentido *global, acomodando* en cada caso su *realización a las posibilidades* de cada Estado miembro. Europa se puede realizar “con dos velocidades”, superando así las dificultades de los países menos desarrollados.

3.º Europa debe ser la *Europa de los ciudadanos*, que cree una solidaridad con signos externos, que penetren en su vida cotidiana.

4.º Las instituciones comunitarias necesitan reforzar su auto-
ridad, su legitimidad, su coherencia y su eficacia (9).

6. En esta específica estructura del proceso de decisión europeo, junto a los líderes, jefes de Estado o Gobierno, están los *partidos*, con esa cadena gradual de vinculaciones de los gobiernos responsables ante los Parlamentos, que están a su vez articulados sobre los partidos. Estos son un factor importantísimo en el proceso de integración como cauce del consentimiento de la opinión. Por entenderlo así, y partiendo de esa vinculación de los partidos a los procesos electorales, la Comunidad está hoy empeñada en la operación del establecimiento de un Parlamento europeo, directamente elegido por sufragio universal, que obligue a los partidos a una movilización a escala europea de sus organizaciones y de sus programas.

Creo por esto que debemos dedicar una especial atención a la estructura y actitud de los partidos nacionales europeos ante el fenómeno comunitario. Ya sé los reproches que se pueden hacer a este

(9) *L'Union Européenne*. Rapport de M. Leo Tindemans, 1976. Núm. 306 de la Collection Idées et Etudes. Bruselas.

punto de partida, considerando la especial debilidad del Parlamento en el proceso de decisión. Más adelante volveremos sobre ello. Pero no obstante, esta consideración de los partidos como articulación de las corrientes de opinión, y en su típica función mediadora en los procesos democráticos, puede ser el mejor barómetro de en qué medida puede constituirse, dicho con todas las reservas, una voluntad general europea por encima de las fronteras de los Estados nacionales que hoy la constituyen.

No pretendemos, desde luego, hacer un estudio de Derecho Comparado. Existen excelentes monografías sobre los partidos en casi todos los países europeos, y desde los años 50 hay obras de conjunto que estudian los partidos occidentales, y más concretamente los de Europa, e incluso grandes recolecciones de datos (10). con sus afiliados y, sobre todo, sus votantes.

Lo que nos proponemos no es comparar, sino analizar en qué medida estos partidos son o pueden ser un elemento de integración que unifiquen y expresen corrientes de opinión, entendiendo por integración desde una solidaridad por homogeneidad, esto es, por analogía de las ideologías de los partidos, hasta una actitud positiva y resuelta de colaborar a un proceso de unidad europea que implique incluso transferencias de soberanía.

Para este análisis nos vamos a atener a tres datos básicos: importancia del partido en la medida en que aparece respaldado de una manera consistente por un apoyo de los electores; ideología del partido, ateniéndonos a denominaciones que unas veces coinciden con la propia denominación que ellos se dan, y en otros casos, se deduce de los programas políticos, como, por ejemplo, conservador, cristiano-demócrata, centro, radical o socialista; y por último, a su relación con el sistema de gobierno del país en que actúa, considerando casi exclusivamente la distinción entre los partidos que han participado y aspiran a participar en el gobierno, y aquellos que tienen un carácter

(10) Sigmund Neumann, *Modern Political Parties*, The University of Chicago Press, 1956; Stanley Henig and John Finder, *European Political Parties*, George Allen & Unwin LTD, London, 1969 (traducido al castellano por EDERSA); G. Smith, *Politics in Western Europe*, Heineman, Londres, 1972; M. O. Heisler, *Politics in Europe*, David McKay, Nueva York, 1974; Chris Cook and John Paxton, *European Political Facts, 1918-1974*, The MacMillan Press, 1975.

regional o seccional y representan una ideología o intereses muy localizados.

Como es natural, sobre este análisis básico hay que proyectar las coincidencias ideológicas de los partidos nacionales, y algo que es mucho más difícil de ponderar: su actitud frente al movimiento de integración europea.

El primer aspecto va expresado gráficamente en el cuadro adjunto, en el que se recogen en las ordenadas (verticales) la ideología, haciendo mención en la última ordenada de aquellos partidos que tienen sólo una dimensión regional; y en las abscisas (horizontales) se indican los países. Al nombre de cada partido se suman tres signos: un subrayado, para aquellos que normalmente participan o aspiran a participar en el gobierno; una, dos o tres equis bajo el nombre, según que obtengan de una manera habitual un 10, un 20 o un 30 % de los sufragios; y llevan además uno o dos asteriscos junto al nombre aquellos que han manifestado una actitud claramente positiva o negativa ante el proceso de integración europea (véase el cuadro adjunto).

Según estos pasos puede comprobarse que hay una clara homogeneidad sobre todo en los partidos que apoyan la Comunidad Europea.

Es importante esa homogeneidad, pero también es importante cuál ha sido la actitud de los partidos en su nacimiento, en el seno del Parlamento europeo y en las campañas y los Parlamentos nacionales.

En el momento de su nacimiento, la Comunidad Europea encontró una aprobación consciente y entusiasta para la formación de Europa en los partidos cristianodemócratas, cuyos líderes, Schuman, Adenauer, De Gasperi, fueron sus más importantes propulsores. Otros partidos, con una actitud dividida, prestaron un asentimiento común por la convergencia de diversos intereses nacionales.

Haas, glosando estos resultados, advierte que con la sola excepción de Holanda, no se puede señalar como elemento unificador en las mayorías que lo aprobaron una aceptación común de principios europeos. Sólo los partidos cristianodemócratas aceptaron el compromiso de una Europa unida y pacífica, como vinculada a su concepción del mundo. En 1950 y 1952 estos partidos estaban representados en los gobiernos de los seis países, y en cuatro de ellos, los primeros ministros pertenecían a la Democracia Cristiana. Pero los votos cris-

	Reacción	Conservad.	Liberal	Cristia. Demócrat.	Centros Agrarios	Radicales	Socialistas	Social. Independ.	Comunist.	Regional.
Alemania	NPD		FPD — X	CDU- CSU — 			SPD — XXX			
Bélgica			PLP — 	PSC — XXX			PSB — XX		PC 	Volkuni RW
Dinamarca		KF — X	V — X	Ch.F 		RV — X	SD — XX	SFP	DKP 	Progress
Holanda			VVD — X	KVP — XX CHUARP		D 66 	PVDA — XX DS 70		CPN	
Francia		UDR — XXX	RI 	Refor- mateurs 	Unión Centrista — 	R 	PS — XX	PSU	PC — XX	
Irlanda		Fine Gael — XXX			Fianna Fail — XXX		Labour			
Italia	MSI		PLI 	DC — XXX		PRI — XXX	PSI — X PSDI	PSUP	PCI — XX	Tirol
Luxemburgo			PD — X	PCS — XXX			PCS PSD — XXX		PC	
Reino Unido		C — XXX				L — X	Labour — XXX			WNP SNP CUP

Partido con más del 10 % de votos: X; con más del 20 %: XX; con más del 30 %: XXX.
 Partido en el Gobierno: —.
 Partidos que se han pronunciado sin reservas sobre el proceso de integración: a favor, |; en contra, ||.

SIGLAS (con una traducción literal e indicativa de su ideología cuando no corresponda al nombre):

AARP	= partido antirrevolucionario (liberal conservador).
C	= partido conservador.
CDU-CSU	= unión cristianodemócrata y cristianosocial.
CPN	= partido comunista holandés.
ChFP	= partido popular cristiano.
CHU	= unión histórica cristiana.
DC	= democracia cristiana.
D 66	= demócratas 66 (liberal democrático).
DKP	= partido comunista danés.
DS 70	= socialistas demócratas 70.
FDP	= partido liberal alemán.
Fianna Fail	= soldados del destino (republicano centrista).
Fine Gael	= unión irlandesa (conservador).
KF	= partido conservador popular.
KVP	= partido católico popular.
L	= partido liberal.
Labour Party	= partido laborista.
MSI	= movimiento social italiano.
NPD	= partido democrático nacional.
PC	= partido comunista.
PCI	= partido comunista italiano.
PCS	= partido cristiano social.
PD	= partido democrático (luxemburgués).
PLI	= partido liberal italiano.
PLP	= partido del la libertad y del progreso.
POS	= partido socialista obrero.
PRI	= partido republicano italiano.
PS	= partido socialista francés (antiguo S.F.I.O.).
PSB	= partido socialista belga.
PSC	= partido social demócrata.
PSI	= partido socialista italiano.
PSU	= partido socialista unificado.
PSUP	= partido socialista de la unidad proletaria.
PVDA	= partido del trabajo (laborista).
R	= radical.
RV	= liberal radical.
RW	= alianza walona.
SD	= social demócrata.
SFP	= partido socialista popular.
SNP	= partido nacionalista escocés.
SPD	= partido socialdemócrata alemán.
UC	= unión centrista (agrarios y liberales).
UIR	= unión de demócratas para la república (gaullistas).
V	= liberal.
VU	= unión popular.
VVD	= partido nacional de libertad y la democracia (liberal).
WNP	= partido nacionalista galés.

tianodemócratas no hubieran sido suficientes para establecer la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La única explicación válida de la ratificación hay que buscarla en la convergencia de diversos intereses nacionales de los partidos que se compensan entre sí con beneficios y cesiones recíprocas y complementarias. Así, el centro francés apreciaba la posibilidad de *utilizar el carbón alemán y de controlar* la industria pesada germánica, y la S.F.I.O. era favorable a una *paz estable* entre Francia y Alemania. Todos los partidos alemanes veían la posibilidad de *aliviar el control* de los aliados, e incluso, los liberales atendían a razones económicas muy parecidas a las del centro francés, pero en beneficio de Alemania. La adhesión de Italia estaba basada en la mezcla de *principios doctrinales* y en la promesa de *ayuda financiera* y de acceso a *materias primas y mercados* más amplios. La adhesión de los partidos belgas se fundaba en la posibilidad de un mercado libre y en la *ayuda extranjera para modernizar sus minas*. La ambigüedad del tratado permitía este punto medio de convergencia de intereses muy dispares. Me atrevería a decir que este consentimiento complementario de beneficios y concesiones fue el modelo de la *negociación en paquete*, que se ha convertido en práctica común en el orden del día del Consejo de Ministros.

La puesta en marcha del Mercado Común podía cambiar en parte esta situación en la línea de una comunidad ideológica supranacional. Esta misma diversidad de motivaciones hacía posible que el encuentro a partir de 1957 de los partidos y las fuerzas sociales que los respaldan en las instituciones supranacionales hicieran posible la convergencia a nivel supranacional, no tanto por convergencia de intereses, sino por el acuerdo en líneas ideológicas que estaban en el substrato de los grupos socialistas, cristianos o liberales de cada país. El esfuerzo para *imprimir un sello ideológico* socialista, cristianosocial o liberal a las nuevas líneas políticas que surgían de una identidad supranacional podía determinar esta nueva formulación de su actitud, con vistas a una nueva arena *europea* de su acción, diversa de la posición inicial que adoptaron en el momento de su nacimiento.

El estudio de Van Oudenhave (11) sobre los diez primeros años de actuación de los partidos en las asambleas europeas (1952-1962)

(11) Guy Van Oudenhave, *The Political Parties in European Parliament*, Syhoff, Leyden, 1965.

no nos da una respuesta *del todo coherente* con esta hipótesis. El examen de la actitud de los partidos ante las diversas cuestiones que se han planteado en las asambleas europeas (económicas, sociales, energéticas, de organización interna, así como de la relación de las Comunidades con el mundo exterior y la formación de una política común), revela una unanimidad *práctica*, apenas matizada, que desemboca *fácilmente en un compromiso* en que los matices se difuminan. Quizá la sola excepción fueron los debates sobre *la crisis del carbón*, la política *anti-cartel* y la política de *energía*, marcadas las dos primeras por propuestas socialistas con un claro acento político, y el tercero, por una posición de defensa de los intereses nacionales italianos, pero incluso en estos casos el compromiso evitó una votación política que contrapusiera posiciones políticas dispares (12).

Es cierto que en estos años, hasta 1962, no habían tenido acceso a las Asambleas ni el partido comunista ni el partido francés de De Gaulle, y esto permite limitar el análisis a sólo tres grupos relativamente abiertos al compromiso: socialistas, cristianodemócratas y liberales. Los dos primeros tenían incluso una formulación de su ideología a nivel europeo. Los socialistas reclamaban un planteamiento social y económico, atención a los intereses de los consumidores y los obreros y apertura al mundo exterior (13).

Los cristianodemócratas desean una sociedad fundada en la libertad, dignidad e igualdad de los hombres, la libertad de empresa, de sindicatos y partidos y una jerarquía de instituciones sociales, opuesta a la centralización. La defensa de la propiedad no es incompatible con una dirección política de la economía (14). Los liberales, sin una formulación de sus principios, se han manifestado como partidarios de la libertad en todas sus manifestaciones (15).

Sin duda, esta unanimidad inicial se explica por el deseo de evitar divisiones y fuerzas centrífugas en un primer momento de nacimiento de la Comunidad e incluso, por el carácter meramente consultivo del

(12) pp. 159-164, 165-168 y 211-215.

(13) W. Birkelbach, *Die Europäischen Sozialisten und die E.W.G.*, en Europa Archiv., 5, 10-III-1952; Oudenhoven, *obra citada*, p. 232, y W. E. Paterson, *The S.P.D. and European Integration*, Saxos H, 1974.

(14) P. Wigny, *Un témoignage sur la Communauté des Six*, Luxemburgo, 1957; intervención en el Parlamento, 19-III-1958. Proceedings, I, pp. 21-26.

(15) V. Oudenhove, *Obra citada*, p. 233.

Parlamento que desea presentar un frente unido para hacer más eficaces sus opiniones frente a la Comisión y el Consejo de Ministros. Se ha dicho irónicamente que el Parlamento era un grupo de presión para promocionar al propio Parlamento. Una perspectiva diversa es la presencia que el tema europeo ha tenido en los programas y las campañas nacionales de los partidos y la repercusión en los debates de los Parlamentos nacionales.

La conclusión más general es que hasta los años setenta, con naturales matices, el tema europeo ha ocupado un *puesto modestísimo en la ideología* y en *las campañas electorales* de los partidos. El único momento quizá en que el tema va a adquirir una especial intensidad, ha sido en la crisis del año 65, en que por coincidir con una próxima elección presidencial en Francia, en la que entraba en discusión la personalidad y las opiniones europeas del general De Gaulle, Europa llegó a ser tema de un duro debate. El propio general De Gaulle expuso su idea de Europa ante la televisión francesa, mientras Lecanuet hacía del tema europeo la bandera de su campaña presidencial. Pero es significativo, como advierte Sidjanski, que, pasado este trance, en las elecciones de 1967 el tema perdería de nuevo su peso (16).

En otros países, las diferencias han sido mínimas. Los partidos han mostrado una cierta frialdad, y en general han aludido al tema europeo con principios muy vagos. Este carácter impreciso o abstracto del tema europeo es el que predomina en los programas electorales de todos los partidos, quizá por la clara conciencia de que sus miembros parlamentarios, presentes en el Parlamento europeo, apenas tienen función en las decisiones de la Comunidad.

En Alemania el tema fue debatido entre los cristianodemócratas y los socialistas en fechas anteriores a 1957, pero después de esta fecha los socialistas alemanes aceptaron sin reservas, pero también sin matices, el Mercado Común. En ningún caso ha habido en la actitud de los partidos una disputa sobre un tema concreto, sino en general, alusiones a una concepción genérica de Europa más o menos integrada, sobre todo, desde que la crisis del año 65 puso en tela de juicio la supranacionalidad. Siempre ha sido un tema marginal sin análisis de sus repercusiones internas o externas.

(16) *Les Partis Politiques et l'integration européenne*. Colloque de Bruges, Annuaire 1969-1970, Gêneve (Sidjanski, P. Gerbert, N. B. de Bussy, A. Jäger, N. Loeb, J. K. de Vree, N. Forman, A. M. Jaumin-Ponsar, H. Brugsmans).

El tema tuvo de nuevo repercusión al final de los años sesenta por la ampliación de la Comunidad, con la incorporación de Inglaterra, y alcanzó su mayor intensidad en 1972-1975, en las polémicas que precedieron, acompañaron y sucedieron a la ampliación de la Comunidad y las votaciones en referéndum que lo ratizaron.

Quizá la única excepción de un político que haya dedicado una atención especial a Europa en sus programas es *Giscard d'Estaing*, en momentos (años 1966-67) en que quizá no pensaba que iba a tener en el futuro un papel tan decisivo en la política francesa y en la política europea. En cierta manera puede establecerse una relación entre sus ideas de entonces y el talante con que en 1974 impulsó la formación del Consejo Europeo como un órgano que pudiera crear una política común *exterior y de defensa*. Otra constante de su pensamiento, que tiene un camino más difícil, es la creación de una comunidad monetaria, con una moneda europea.

Los partidos comunistas, tan poderosos en Francia y en Italia, han mantenido una actitud de recelo, si no de oposición clara a un Mercado Común que pudiera ser el órgano de los monopolios capitalistas, y una OTAN órgano de una no disimulada resistencia a la expansión de la Unión Soviética. Los partidos socialistas, en cambio, no sólo han aceptado el hecho europeo, sino que después de algunas vacilaciones iniciales, fueron los primeros en crear un órgano de relación a nivel de la Comunidad y un programa de política social a realizar en Europa. En general se orientan a favorecer una estructura federal con un ejecutivo sometido a un control parlamentario por un verdadero Parlamento nacido del sufragio universal. Estos mismos partidos han creado un Congreso de los Partidos Socialistas de la Comunidad Europea, con una secretaría de enlace. De una manera más clara se constituyó a partir de 1949 la Unión Europea Demócrata-cristiana, más como un órgano de enlace que como una verdadera unión o confederación, y desde 1952, un Movimiento Liberal para Europa Unida, que enlaza a los partidos liberales europeos. Por otra parte, el Parlamento europeo, como hemos advertido, se ha constituido deliberadamente en grupos políticos y no nacionales.

7. Ciertamente esta actitud de los partidos hacia la Comunidad Europea no es muy satisfactoria. En el mismo tema de la ampliación de la Comunidad a nueve, la división de los partidos obligó a recurrir al referéndum, y no sólo en los nuevos países que se incorporaban, sino en la misma Francia. La Comunidad misma, apreciándolo así,

ha querido conocer las dimensiones de adhesión popular de la Comunidad; esto es, si podía hablarse del *pueblo europeo*. No es necesario advertir que con independencia de estos sondeos de la Comunidad a través de una encuesta, se han realizado otras en diversos países europeos, entre ellos Francia. Estas encuestas han sido comentadas en diversos casos por analistas de estudios de opinión y el lector interesado puede consultar algunas de estas obras (17).

Comenzaremos por medir el nivel de información de acuerdo con las reglas de Katz, ya que están condicionadas por el conocimiento.

El dato que más llama la atención es el defecto de información. En el mismo año de 1973, en Bélgica, Francia, Holanda y Alemania, el tanto por ciento de quienes se consideraban bien informados oscilaba entre el 29 y el 33 %. Dinamarca y Luxemburgo marcaban las cotas más altas de información, con un 37 y un 45 %, respectivamente, e Italia y Gran Bretaña, las más bajas, con sólo un 17 %.

El hecho es tanto más notable por cuanto que en el Reino Unido, con un 76 % de no informados, e Irlanda, con un 71 %, no estaban incorporados a la Comunidad y habían sido sometidos a la campaña de un referéndum. Sin duda, la educación ha influido notablemente en este defecto de interés e información. En todos los países europeos, la historia y la misma geografía política y económica está centrada casi exclusivamente en el país de origen. Los estudios realizados en Francia, Alemania, Bélgica, Holanda e Italia sobre la información de los jóvenes, revelan que los niños son incapaces normalmente de dibujar un mapa correcto de Europa, a la que agrupan alrededor de su país, y tienen nociones confusas sobre los mismos países que componen la Comunidad Europea. No hay que recordar que la información histórica que el niño recibe tiene un carácter nacionalista (18).

(17) Robert J. Sheperd, *Public opinion and European Integration*, Saxon House, Lexington Books, 1975. De Rabier puede verse una ágil síntesis en *¿Qué opinan los europeos?*, en Comunidad Europea. Ed. Castellana, año 10, núm. 105; Sondages, 1953, *Supplement. Une enquête sur la Communauté européenne de défense*; Sondages, 1963, *L'opinion publique et l'Europe des Six*. J. R. Rabier, *Europeans and the unification of Europe*, en "Government and Opposition", vol. 6, p. 4, 1970; Sondages, 1972, núm. 1-2, *L'opinion française et l'union de Europe, 1947-72*.

(18) Commission of the E. C., *Europe as the European see it*, Bruselas, 1973.

Veamos ahora algunas posibles respuestas que revelan actitudes en puntos claves de la Comunidad Económica a los que afecta menos este defecto de información. Porque hay, sin embargo, en esta encuesta juicios certeros sobre los aspectos benéficos de la organización europea y sobre aquellos temas en los que puede ser de una mayor utilidad. Los europeos se pronuncian por la utilidad de una colaboración e integración europea para la *investigación* científica y la lucha contra las *drogas* y creen en el *mayor peso de una Europa unida en las negociaciones políticas con los americanos y los rusos*. La única excepción es la Gran Bretaña, en que sólo un 45 % de encuestados creen en esa utilidad de una Europa unida, frente al 70 y aun el 80 % en los demás países. Es curioso que la estricta *defensa militar* no aparece en esta primera línea de las preferencias más que para *Alemania y Holanda*, con un 76 y un 74 %, respectivamente, a las que sigue Bélgica con un 71 %. En los tres países recién incorporados, Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda, quienes prefieren una defensa nacional desbordan a quienes prefieren una defensa europea, con cifras de un 50 y una 60 %, frente a un 44 y un 39 %.

Ese consenso desciende cuando se enfrenta con los temas económicos, que han sido la tarea fundamental del Mercado Común. Claro que aquí hay que distinguir entre los seis que constituyeron la primera Comunidad, y que tienen el conocimiento de algo que han vivido, en que la posición a favor de un crecimiento económico acelerado mediante la Comunidad Europea cuenta casi con un sufragio favorable de *dos a uno*, salvo en Alemania, en que la cifra se equilibra, y los *tres nuevos* países incorporados, que votan a favor de una política nacional. En temas conexos, como la lucha contra la pobreza y el desempleo, o la elevación de los precios, se da un consenso muy equilibrado entre los que creen que la Comunidad favorece y aquellos que prefieren una política nacional. En todos estos casos, Italia es la que muestra una actitud más favorable, y Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda, quienes prefieren de una manera manifiesta una acción nacional con una proporción de *dos a uno*.

Tan interesante como este sondeo es el testimonio de la adhesión *afectiva* a la Comunidad. En encuestas repetidas de los años 70, 71, 73 y 74 se ha preguntado a los europeos si sentirían dolor, alivio o indiferencia si les informaran de que el Mercado Común se había disuelto. Pocos sienten alivio, con excepción de los nuevos europeos de Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda, que llegan a expresar este

sentimiento hasta cada *cuatro de cada diez en Inglaterra*, y tres de cada diez en Dinamarca e Irlanda. Los sentimientos de pena o indiferencia están relativamente equilibrados en Francia y Alemania, con una proporción en 1974 de 56 apenados por 40 indiferentes de cada cien, y en Bélgica y Holanda, en que la proporción, respectivamente, es de 48 a 30, y 54 a 20. Y alcanza este sentimiento sus cotas más altas en Luxemburgo (73 apenados por 17 indiferentes) y en Italia (60 de 23).

Rabier ha destacado en los seis países de la pequeña Europa la aceptación u oposición a la sustitución de *símbolos nacionales* por *símbolos europeos*. La sustitución de la bandera nacional por una bandera europea encuentra una clara oposición en todos los países, con su cifra más alta en Francia (61 % en contra y 22 % a favor), y su más baja en Alemania (41 % a 25 %). La media de los demás países es que de cada diez ciudadanos, cinco o seis se oponen, frente a dos que lo aceptan. En cambio, hay una *aprobación unánime*, con leves matices que no deshacen este consenso, en la sustitución de una *moneda nacional por una moneda europea*. El resultado de este balance es claramente que hay un fuerte arraigo del sentimiento nacional, no incompatible con una actitud benevolente hacia la unificación de Europa.

Vale también la pena de destacar como un dato que refleja la estimación de los valores benéficos de la Comunidad y los sentimientos efectivos de identificación con Europa, los juicios de los europeos sobre la formación de instituciones supranacionales. Los seis países de la pequeña Europa *apoyan la evolución hacia una unión política*; de cada diez, una mayoría de *seis a siete* la propugnan, frente a una minoría de *uno o dos* que la resisten. En cambio, en los nuevos europeos, daneses, británicos e irlandeses, *cuatro a seis de cada diez* se oponen a ella, por *dos o tres que la favorecen*. En una pregunta matizada en que los encuestados podían escoger entre mantener el grado actual de independencia nacional, establecer vínculos más estrechos entre los Estados miembros de la Comunidad europea, o crear un gobierno europeo al que cada gobierno nacional delegara una parte sustancial de sus poderes se mantiene un relativo equilibrio en la respuesta a las tres preguntas, aunque los *alemanes* y los *italianos* se muestran más favorables a un gobierno europeo en la proporción de un 42 y un 36 %, respectivamente. También aquí se marca el contraste de los nuevos y los antiguos europeos. De cada diez daneses,

británicos e irlandeses, cinco se manifiestan a favor de mantener el "stato quo" de independencia nacional, y sólo poco más de uno se declaran partidarios de un gobierno europeo.

La misma discrepancia se manifiesta cuando se pregunta por instituciones concretas como el establecimiento de un Parlamento europeo elegido por sufragio universal, en que los antiguos europeos se declaran a favor en proporción de *cinco o seis de cada diez*, frente a uno o dos que la rechazan, con la cifra favorable más alta de *Alemania, Luxemburgo e Italia*, mientras que los "nuevos europeos" se manifiestan en contra con la excepción de *Irlanda* en una proporción aproximada de cinco de cada diez frente a tres. Los resultados son parecidos cuando se pregunta por la elección de un Presidente europeo que no fuera de su nacionalidad, pero cuyo programa correspondiera mejor a sus ideas.

Hemos indicado sumariamente y genéricamente estos datos porque creemos que son tan claros que basta con una exposición a nivel de profano, y por otra parte, han sido analizados con detenimiento por varios especialistas a quienes nos hemos referido y que constatan con rigor matemático lo que es evidente.

Al enjuiciarlos, hay que destacar, en *primer lugar*, la diferente actitud de los que hemos llamado con Rabier *antiguos y nuevos europeos* (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda). Estos tienen un sentimiento mucho más débil de identidad y una apreciación mucho más baja de los efectos benéficos de la Comunidad Europea y son, en consecuencia, menos partidarios de reforzar sus instituciones y de una evolución progresiva hacia una organización netamente supranacional o federalista. Su incorporación puede relajar o detener el proceso de integración.

En segundo lugar, hay que destacar que hay sólo una *apreciación media y muy ponderada de los efectos benéficos* en tareas concretas de la Comunidad, con una estimación de sus efectos favorables, especialmente económicos, y en la negociación exterior. Junto a la creencia de que la Comunidad pueda ser buena y de que puede ser o es útil en algunos aspectos, se sigue apreciando el valor de los gobiernos nacionales y hay un fuerte sentimiento *de identidad nacional*, que es compatible con la *delegación completa de poderes a un gobierno supranacional* en una tarea concreta cuando se considera que va a haber una utilidad inmediata. La diferencia en la estimación de la bandera y de la moneda es muy significativo. Los europeos no renuncian a un

símbolo *puramente afectivo* como es la bandera, pero están dispuestos a *ceder en un símbolo utilitario, como la moneda*.

Hay que llamar la atención sobre el curiosísimo caso de Italia, que llama la atención de todos los comentaristas, determinando incluso estudios monográficos de ese caso singular. Italia es uno de los países que favorece con más entusiasmo el proceso de *unificación europea* y, sin embargo, es, al mismo tiempo, el país en que hay una mayor ignorancia y una falta de información. En el año 73 sólo el 17 % de los italianos se declaraban bien informados, frente a un 77 % que carecía de información. La cifra sólo es comparable a la de los británicos, equiparación que quizá se explica porque los británicos se hallaban vacilantes en presencia de un objetivo que era discutido y quisieran disponer de más medios para formarse una opinión. Feld y Wildgen destacan que este prejuicio favorable al Mercado Común no se da sólo en el italiano medio, sino también en la clase política. Hasta tal punto, que sólo entre los parlamentarios italianos, el Parlamento europeo tiene un alto prestigio y un 75 % de ellos cree que ocupar un puesto en el Parlamento europeo es acceder a un más alto nivel de poder. Mientras un 33 % de los parlamentarios de los demás países creen que participar en el Parlamento europeo les perjudica en su carrera y sólo un 6 % lo considera en cierta manera favorable, en Italia sólo el 8 % cree que puede perjudicarlo y un 17 % cree que les favorecerá. Más de un 50 % de los parlamentarios europeos cree que el prestigio de los mandatos europeos está deteriorado. Entre los italianos sólo el 16 % aprueba este juicio¹⁹. Cabe preguntarse hasta qué punto esta actitud no es consecuencia de un sentimiento de frustración con el propio sistema nacional.

Llamaremos la atención para terminar sobre las conclusiones de Inglehart. Inglehart ha analizado y descompuesto por edades y generaciones los resultados de estas encuestas para llamar la atención sobre el hecho de que hay una generación de *jóvenes más identificados con Europa*. Inglehart lo explica porque esta generación no ha experimentado los odios divisivos de la II Guerra Mundial, y en parte se ha educado en un ambiente en que la idea europea empezaba a ser una realidad habitual del entorno público que deja un profundo y continuo impacto en la vida individual. La consecuencia de esta observación

(19) Werber J. Feld and John Wildgen, *Italy and European Unification. Some preliminary comments on elite attitudes*, en II Político, XXXIX, 2, 1974.

sería favorable a un desarrollo progresivo de las instituciones supranacionales en la medida en que esa generación hacia 1980 llegue a los cincuenta años que, según Inglehart, es la edad del poder (20).

Simplificando los resultados de estas encuestas se puede llegar a las siguientes conclusiones:

1.º El nivel de información de los europeos sobre las instituciones y las misiones de la Comunidad es más bien limitado. Sólo un 31 % está bien informado. Los daneses, hasta un 37 %, y los ingleses y los italianos, hasta un 17 %.

2.º No obstante, aprecian con buen juicio algunos de los efectos benéficos de la Comunidad en la política exterior, en la defensa, en la investigación científica, en la lucha contra las drogas y en algunos aspectos económicos y sociales (precios, desempleo).

3.º Hay una vinculación afectiva que no es incompatible con la lealtad nacional. Se aprecian sobre todo las utilidades. Sólo un 20 % estaría dispuesto a sustituir su bandera por una bandera europea, pero unánimemente favorecen la sustitución de la moneda.

4.º Hay una profunda diferencia entre los que podíamos llamar antiguos y los nuevos europeos (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). En estos, la adhesión es muy inferior.

5.º Hay escepticismo y no gran entusiasmo respecto a una unión más estrecha.

6.º Italia constituye un caso excepcional de adhesión, unida a una información bajísima, tanto a nivel popular como de élite. Quizá permite establecer una relación entre adhesión a Europa y fracaso del modelo nacional.

7.º Inglehart ha analizado la encuesta por edades y ha advertido una notoria mayor adhesión en los jóvenes, lo que hace pensar en una más favorable adhesión de futuro.

Creo que vale la pena contrastar la continuidad de algunos de estos datos en el tiempo, desde 1970, con la encuesta hecha pública en 1977

(20) R. Inglehart, *An end to European Integration*, en *American Political Science Review*, LXI, 1, 1967. Del mismo, *The 1973 European Community Public Opinion Surveys: Preliminary Findings*, University of Geneva, 1974.

con datos referentes a mayo de 1976. Curiosamente se mantienen estables con levísimas inflexiones y acusando una menor adhesión en el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Los datos comparativos serían los siguientes: en Bélgica y Holanda puede decirse que ha aumentado la adhesión y seis de cada diez belgas y siete de cada diez holandeses sienten una mayor adhesión estimando que la Comunidad Europea es una cosa buena para su país, cuando en años precedentes sólo unos cinco en cada país hacían esta apreciación. En Francia, y sobre todo en Alemania, se mantiene aproximadamente la misma proporción, si bien en ambos, y sobre todo en Alemania, se registra una menor adhesión (4,8 de cada diez la consideran favorable). En el Reino Unido, la adhesión se mantiene equilibrada (4 de cada diez), y lo mismo ocurre en Irlanda, pero no así en Dinamarca en que esta cifra de adhesión se mantiene notoriamente baja (3,6 de cada diez).

La pregunta de si la unificación de Europa debe ser acelerada encuentra una afirmación creciente en Italia, Holanda y Bélgica, y curiosamente, en Francia. Desciende notablemente en Alemania, donde pierde un entero de adhesión (de 4,9 a 3,9) y se mantiene en un bajo nivel en el Reino Unido y en Irlanda, aun cuando haya sufrido una pequeña mejoría, y mantiene un nivel ínfimo en Dinamarca, donde sólo el 1,3 de cada diez está a favor de esta aceleración del proceso de unificación. Con mayor escepticismo ven en general los europeos con la sola excepción de Italia y quizá Holanda, la creación de una unión política hacia 1980. La media de la Comunidad es 2,4 de cada diez, que en Dinamarca no llega al uno y en Inglaterra se fija en esta cifra. Incluso advertimos por último que la idea de constituir un Parlamento por elección popular cuenta con la adhesión media de cinco europeos de cada diez y también aquí las cifras más bajas hay que referirlas a Dinamarca, donde sólo 3 de cada diez están a favor de esa elección, y las más altas a Italia y Luxemburgo, donde cada 7,4 de cada diez están a favor de esta nueva estructura de las instituciones.

Cuando estas encuestas se comparan en el tiempo se advierten altos y bajos de opinión que, según las fechas, revelan los momentos críticos de la vida de la Comunidad. Pero en general puede decirse que revelan un consentimiento popular con cierta continuidad, sobre todo en los países de la primera Comunidad de seis, superior al interés que han manifestado los partidos en este proceso. Este hecho es patente si estos datos los comparamos con las respuestas del referendun, sobre todo en el caso de Inglaterra, en que la cifra de votantes fue superior

al que haría pensar los datos que se recogen en estas encuestas, que en 1973 daban sólo a tres ingleses de cada diez, como favorables al Mercado Común, cuando el referendun arrojó un resultado de 2 a 1, con una notoria regularidad incluso en los condados escoceses (el referendun se hizo por condados para poder apreciar geográficamente los niveles de adhesión), que se consideraban más reacios a su incorporación al Mercado Común. También por mucho que se juegue con la cifra del referendun francés de 1972, los diez millones y medio que votaron “sí” frente a los cinco que votaron “no”, muestra un alto nivel de adhesión, aunque hubiera siete millones de abstenciones, sobre todo si se tiene en cuenta que el Partido Comunista, con un 20 % de los electos franceses, y la UDR, con un porcentaje aún más alto, habían preconizado la abstención o el voto negativo.

En general, puede decirse que hay un nivel medio de adhesión que se mantiene relativamente estable, de un 53 % de los europeos, esto es, poco más de cinco de cada diez, que apoyan la Comunidad, pero este juicio favorable disminuye cuando se trata de acelerar el proceso de unión política que sólo es favorecido por un 40 % de los europeos, mientras que un 33 % prefiere continuar en la situación presente y un 11 % se opone. Había que concluir que de esa opinión no se puede esperar un impulso. El estudio de Inglehart, que ha descompuesto estos datos por edades, mostrando una mayor identificación de los jóvenes, permite esperar hacia los años ochenta en que esos jóvenes hayan llegado a la madurez, la Comunidad se asiente de una manera más estable y activa en la opinión.

La conclusión más general es que de ese movimiento de opinión no se puede esperar un impulso, pero en cambio tampoco ofrece una resistencia activa. Los europeos *dejan hacer*. Esto es lo que se llama un consentimiento *permisivo*, que no construye, pero permite construir. Europa irá, pues, hasta donde quieran sus líderes.

Esta es probablemente una de las razones en las que se basa el propósito de constituir un Parlamento europeo basado en el sufragio universal popular directo. Una campaña electoral a nivel de Europa tiene necesariamente que aumentar el nivel de información y de interés por la Comunidad Política Europea y movilizará a los electores en una campaña en que los temas en discusión sean exclusivamente temas vinculados al desarrollo de la Comunidad Europea. Es innegable que la Comunidad Europea en su nacimiento y en ciertos momen-

tos críticos de su desarrollo ha sido sólo determinada por la acción de élites que alentaban en distintas medidas el sueño de una unidad europea. Churchill, Schuman, Monnet, Adenauer, De Gasperi, Spaak, Hallstein, quizá hoy Giscard y Tindemann, y tantos otros han dejado la huella de su voluntad en ese proceso. El mismo De Gaulle, con los matices peculiarísimos de su personalidad, unas veces lo ha frenado, pero otras lo ha impulsado hacia fines que no pueden menos de tenerse en cuenta al realizar un balance.

Pero hay que advertir que algunos de los hombres que tuvieron una acción más decisiva, estaban poseídos de una curiosa creencia que orientó su mismo liderazgo. Creían, de una manera más o menos consciente, que ha sido después puesta de relieve por la agudeza de los llamados intérpretes funcionalistas y neofuncionalistas, que existía lo que podríamos llamar un *determinismo histórico* cumulativo que impulsaba a una Europa integrada. Me explico.

La Comunidad del carbón y del acero, concentrando todo el esfuerzo en favor de la unidad, integración y solidaridad de Europa en un sólo punto, estuvo unida a la creencia de que este hecho determinaría *por sí solo proceso posterior*. El mismo Mercado Común fue también hijo de esta concentración del esfuerzo en un punto hacedero, con la esperanza de que la Unión aduanera podía conducir después a una política económica común, a un régimen jurídico armonizado y, finalmente, a una unión política y de defensa, recordando quizá que el Estado nació apoyándose en una unidad de mercado, establecido por las aduanas de frontera y la unidad de moneda.

Y este planteamiento que desborda la acción de los líderes hacia estos elementos objetivos ha suscitado focos de atención de un público. Por lo mismo que hace *traneferencias tácitas de soberanía en un sector limitado*, tiene que escoger cuidadosamente aquellos sectores en que los Estados nacionales son insuficientes o no pueden conseguir un fruto tan amplio por la acción de los Estados como el que resultará de esa integración o cooperación de esfuerzos. Deben significar de una manera patente un beneficio que sea apreciable por los europeos que constituyen el público de ese espectáculo de la construcción de Europa.

Esta obra de élites, en su nacimiento y primer desarrollo, en cuanto ha escogido temas neurálgicos y se ha desenvuelto en regímenes de publicidad, con el nivel que los medios de comunicación alcanzan en el siglo XX, y con las exigencias de consentimiento de las democracias contemporáneas, no puede ser ajena a los movimientos de opinión.

Es cierto que gran parte de ese proceso ha quedado ajeno a la acción del gran público, que le ha prestado un mero *consenso permisivo*. El proceso de formación de una unidad europea de acuerdo con esta interpretación, debe manifestarse por los partidos y muy concretamente en sus campañas electorales, y la verdad es que apenas ha sido objeto de discusión durante muchos años en las mismas campañas electorales internas o en los Parlamentos nacionales. Pero también es cierto que ni los parlamentos, ni los electores lo han ignorado. Progresivamente la acción del gran público ha jugado un papel importante, sobre todo en el proceso de ampliación de la Comunidad que se desencadena en los años setenta. Las consultas en referencia se han convertido en el instrumento normal, que ha transformado la incorporación al Mercado Común con todas sus implicaciones, en un tema de debate público, y finalmente de decisión, con un “sí” o un “no”, por el pueblo de las naciones europeas.

De aquí que quienes atienden a estos movimientos de opinión creen que la movilización de las voluntades puede ser la causa histórica más eficiente y propugnan un proceso de participación progresiva, cuya agencia sería un Parlamento europeo que fuera elegido por sufragio universal directo. El elector se verá enfrentado directamente con la designación de representantes en el foro europeo. Los candidatos tendrían que centrar sus campañas en problemas europeos. Los mismos partidos tendrían que cambiar sus estructuras y hacer formulaciones de sus programas ante ese hecho nuevo.

Un problema importante es cuáles pueden ser los temas que movilicen una opinión europea. Sin duda habrán de centrarse entre otros en la de las mismas instituciones como órganos de cooperación o integración supranacional. Y probablemente si tenemos en cuenta las redes de grupos de intereses, se discutirán también algunos temas económicos, como la agricultura a nivel nacional y a nivel europeo, y el problema del desarrollo de las regiones retrasadas, la investigación científica, la energía, el terrorismo o la moneda, como temas más vivos que pueden llegar a los electores. Pero el problema capital son los futuros efectos de integración que un Parlamento así elegido pueda tener.

Desde luego, si el Parlamento europeo sigue teniendo una capacidad mínima de acción efectiva sin un poder de decisión, y el derecho comunitario sigue siendo establecido por el Consejo de Ministros, es de

presumir que si no en la primera elección, en las elecciones sucesivas, el elector europeo se sentirá decepcionado y responderá probablemente con la abstención.

Pero incluso sabe dudar, como lo ha hecho Vedel, si un Parlamento cuyas facultades se incrementen y en el que esté presente un pluralismo de las naciones comprendidas en la Comunidad, será efectivamente un órgano de integración que sepa elevar a un compromiso de objetivos supranacionales esa variedad de intereses ideológicos y locales. Vedel propone como una alternativa, un reforzamiento paralelo del ejecutivo representado por la Comisión, como un factor más decisivo para realizar un proceso de integración. Este reforzamiento no significaría tanto un incremento de las facultades de la Comisión, como dar a sus miembros el carácter de un órgano político representativo. Fórmulas para ello podrían ser la propuesta por el Consejo de Ministros de un Presidente de la Comisión que fuera ratificada por el Parlamento.

La respuesta que se puede dar a estas dudas depende de cómo se aprecie la mayor efectividad de los líderes que pueden impulsar ese movimiento y que serían así destacados a la Comisión con una legitimación relativamente democrática; y de que se acepte un cambio profundo de las instituciones que atribuya al Parlamento un peso mayor en las decisiones, constituyendo progresivamente el Consejo de Ministros en una especie de Senado como el norteamericano, en que estén representados los Estados miembros de la Comunidad (21).

(21) Symposium sur l'intégration Européenne et le rôle du Parlement. C. Vedel, *Le Rôle de l'institution parlementaire dans l'intégration européenne*, 13 abril 1974 (multicopiado).