

LA ESTRUCTURA DE EUROPA



Conferencias de los profesores Sánchez Agesta y Murillo Ferrol

Los días 16 y 23 del pasado mes de mayo tuvieron lugar en la Fundación dos conferencias a cargo de los catedráticos don Luis Sánchez Agesta y don Francisco Murillo Ferrol, sobre *La estructura de Europa*; tema que fue abordado, respectivamente, desde el punto de vista de la estructura política europea y del problema regional de este continente. En sus intervenciones los conferenciantes expusieron algunas de las conclusiones del trabajo de investigación que, bajo la dirección del profesor Sánchez Agesta, realizaron éste, Murillo

y el catedrático de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad Autónoma de Madrid don Juan Antonio Carrillo Salcedo, dentro de la convocatoria de Programas de Ciencias Sociales de la Fundación Juan March, correspondiente a 1973. El profesor Carrillo, que iba a participar en este curso, no pudo pronunciar su conferencia sobre «La estructura institucional de Europa» por hallarse enfermo.

Ofrecemos seguidamente un resumen de las intervenciones.

SANCHEZ AGESTA:

Estructura política de la Comunidad Europea

El proceso de organización de Europa, ¿es obra de una decisión de élites, y en su caso, qué necesidades lo han impulsado y en qué medida es un movimiento que exige un consentimiento popular? ¿Cómo están articuladas las élites? ¿Cómo se expresa y se controla el consentimiento a esas decisiones de las élites? Si es una obra de élites, y claramente lo ha sido en algún momento, 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 arrastrado eso que podemos llamar consentimiento «permissivo»; si han sido movimientos de opinión, es claro que en una democracia pluralista como la europea, los partidos constituyen el órgano más significativo de esa opinión, que, ade-



Don Luis Sánchez Agesta es Catedrático de Derecho Político de la Universidad Complutense, y lo fue anteriormente de las de Oviedo y Granada. Académico de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia y de la de Ciencias Morales y Políticas, es autor de varios manuales y estudios sobre Derecho Político, entre los que figuran *Dercho Constitucional Comparado*, *Lecciones de Derecho Político* y una *Historia del Constitucionalismo Español*.

más, tiene en sus tendencias y decisiones el refrendo del voto en los procesos electorales.

La estructura política de la Comunidad Económica Europea se nos presenta muy compleja en cuanto se entra en cómo se adoptan las decisiones, ya que éstas no son tanto

consecuencia de las instituciones jurídicamente establecidas, como de los propios gobiernos y de las fuerzas políticas de las naciones que componen la Comunidad. El Consejo de Ministros de la Comunidad está integrado por ministros de los gobiernos europeos que son responsables de sus acuerdos ante ellos y ante sus Parlamentos. El Parlamento hasta el presente está también integrado por representantes de los Parlamentos europeos, y el mismo Consejo Económico-Social se constituye con la representación de los sindicatos y las asociaciones profesionales de los países que integran la Comunidad. Sólo la Comisión, órgano de asesoramiento, de preparación de resoluciones y de iniciativas, y en parte, el Tribunal, tienen un verdadero carácter supranacional, y son precisamente los órganos que carecen de una legitimación democrática.

LOS PARTIDOS Y LA COMUNIDAD

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*. Es muy importante dejar claro en qué medida las decisiones supranacionales están vinculadas a las decisiones de las instituciones nacionales, pero también es necesario matizar por qué al hablar de la Comunidad Europea hablamos de algo *nuevo y distinto*. Aunque en último término decidan los gobiernos nacionales, éstos 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. Hay, por consiguiente, decisiones que corresponden a los objetivos de la Comunidad que han de ser *necesariamente negociadas*.

Atención especial merece la estructura y actitud de los partidos nacio-

nales europeos ante el fenómeno comunitario, en cuanto que constituyen una articulación de las corrientes de opinión, y por su típica función mediadora en los procesos democráticos, pueden ser el mejor barómetro de en qué medida puede constituirse una voluntad general europea por encima de las fronteras de los estados nacionales que hoy la constituyen. Puede comprobarse que existe una clara homogeneidad en los partidos que apoyan la Comunidad Europea, pero lo que importa ver es 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 cristiano-demócratas, cuyos líderes Schuman, Adenauer, De Gasperi, fueron sus más importantes propulsores. En un segundo nivel de actuación de los partidos en el Parlamento de la Comunidad, encontramos una división de grupos, de acuerdo con líneas ideológicas supranacionales; pero en sus deliberaciones ha habido una unanimidad práctica, salvo en la crisis del carbón y en la política anticartel, a la que los socialistas pusieron un claro acento político. Pero aun en esos casos triunfó un principio de compromiso.

La tercera perspectiva importante es la de las campañas electorales y la actitud de los partidos en los parlamentos nacionales. El tema europeo ha tenido, a decir verdad, un puesto modestísimo en este sentido. Sólo en Francia en las elecciones presidenciales de 1967, ocupó un puesto relevante que hizo intervenir a De Gaulle ante la TV y a Lecanuet enarbolar la bandera europea. Sólo Giscard d'Estaing mantuvo una referencia continua en los años 1966-67 defendiendo la creación de una moneda europea, y destacando el valor de la Comunidad para crear una política común exterior y de defensa. Los partidos comunistas han mantenido una constante actitud de oposición y de recelo hacia la Comunidad y más netamente hacia la OTAN. Los partidos socialistas, a partir de los años setenta, han aceptado el hecho europeo

y tienden a favorecer una estructura federal.

Pero en general, la actitud de los partidos hacia la Comunidad Europea no es muy satisfactoria. Una serie de encuestas realizadas por la propia Comunidad entre diversos países europeos, arrojan, simplificando los resultados, las siguientes conclusiones: 1.º) El nivel de información de los europeos sobre las instituciones y misiones de la Comunidad es más bien limitado. Sólo un 31 por 100 están bien informados. 2.º) 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, empleo). 3.º) Hay una vinculación afectiva, que no es incompatible con la lealtad nacional. Sólo un 20 por 100 estarían dispuestos 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 podríamos considerar como antiguos

europeos y los nuevos (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda). En estos últimos la adhesión es muy inferior.

Un estudio detallado de los datos de estas encuestas, realizado por Inglehart, muestra una mayor identificación de los jóvenes, que permite esperar que 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.

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 elecciones sucesivas, el elector europeo se sentirá decepcionado y responderá probablemente con la abstención. Como ha propuesto Vedel, una alternativa válida sería un reforzamiento del ejecutivo representado por la Comisión, como un factor más decisivo para realizar el proceso de integración.

FRANCISCO MURILLO:

Nacionalismo y regionalismo

Es un tópico usual que la revolución tecnológica, y en especial la llamada tecnotrónica ha producido la irremediable deficiencia del viejo Estado nacional. Los problemas, sean económicos, demográficos, ecológicos, de explotación de recursos o de educación, se plantean ahora a escala global y desbordando la capacidad del viejo Estado nacional soberano para afrontarlos. Se presume una transferencia de lealtades y expectativas que conducirá al nacimiento de centros supranacionales de autoridad y decisión. Pero ocurre que al dinamitar la soberanía del Estado nacional hacia arriba, hay que admitir también el resquebrajamiento hacia abajo. Es decir, que mientras se postula la creciente centralización en lo que llamaríamos sociedad mundial, se está hablando al propio tiempo de descentralización o administración



Don Francisco Murillo Ferrol es Catedrático de Teoría y Sistema de Organización Política Contemporánea en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, y anteriormente lo fue de Derecho Político en Valencia. Es miembro de diversas sociedades españolas e internacionales de Sociología y Ciencia Política, y autor de trabajos en su especialidad, entre los que figuran sus *Estudios de Sociología Política*, realizado con beca de la Fundación, *La familia española* y *el proceso de socialización* y otros.

descentralizada dentro de las fronteras de los viejos Estados nacionales.

Parece, pues, que Europa está pasando un sarampión regionalista: renovando en parte románticos recuerdos y, en parte, aplicando complicadas tecnologías. Y debemos preguntarnos, ¿por qué este regionalis-

mo tan generalizado? Por de pronto, parece claro que supone un cierto fracaso del Estado nacional, tal como dominó la escena mundial desde la Revolución francesa.

Estamos en un período de transición, con todas sus incomodidades y peligros, ciertamente. Pero tal vez debamos tener la esperanza de que —dejando aparte eventuales catástrofes de otra índole— la revolución de la humanidad vaya por un camino de reajuste y superación, produciendo por un lado, integraciones hacia arriba; y creando, por otro, un estilo fácil de convivencia por debajo de los límites de la antigua nación, suprimiendo las tensiones latentes durante tantos años, a la par que se operativiza la democracia, tratando de llevarla a límites más humanos y quitándole, por tanto, el carácter de puro símbolo abstracto, que con frecuencia tuvo. Pero esto no es fácil porque la situación histórica, supuesta la crisis del Estado nacional centralizador, implica la coexistencia de: a) Una intensa actividad coordinadora supranacional capaz de afrontar las nuevas exigencias derivadas de la inusitada intensificación de la comunicación entre los seres humanos, con el subsecuente empequeñecimiento del mundo. Por lo pronto, el Estado centralizador se tiene que superar por arriba funcionalmente; y b) la reducción, para el ejercicio de la democracia, del espacio político correspondiente. La nación, que fue vehículo e instrumento de la democracia a finales del siglo XVIII, ha dejado de serlo, por lo visto, convirtiéndose incluso en un obstáculo para la misma.

Puede ser que la cuestión principal, al tratarse de un problema de unidad de partes dispares, sea lo que llamaríamos el problema del ámbito; traduciendo *ámbito* en extensión territorial y en competencias. La pregunta básica sería: ¿Dentro de qué ámbito vamos a considerar que funciona la democracia, para ser verdaderamente tal?

El problema, hoy para nosotros, es que, perdida la fe colectiva en la legitimación nacionalista (del nacionalismo postrevolucionario, se entiende), carecemos de argumentos contra la secesión y andamos titubeando y vacilantes cuando se trata

de determinar el ámbito apropiado de la democracia.

RECELO CONTRA EL PODER

Nos parece indudable que existe hoy un movimiento universal hacia la participación en toda suerte de decisiones colectivas; incluso hay una especie de recelo contra el poder. Parece un grave pesimismo creer que uno sólo se puede interesar por lo próximo. Y erróneo suponer que sólo los próximos tienen la visión exacta de su problema. Surgiría el problema de cómo coordinar estas visiones *próximas* para que no choquen entre sí, perjudicándose. Hay que hacer compatibles la *participación próxima y localista*, descentralizada según la moda del tiempo, con las decisiones que se toman para una sociedad compleja y tan articulada que los efectos son de onda larga y resonancia remota.

La reducción de todas las realidades humanas a una única superficie geográfica, declarada «suelo sagrado de la patria», es una reducción simplista que viene a corresponder con la segunda naturaleza del hombre alfabetizado, caracterizado por la hipertrofia de la función visual. El hombre de la civilización visual, de la lectura de signos alineados, no puede entender más que lo que ve.

Hemos de escapar a los reflejos unitarios creados por tantos años de socialización patriótica, y aprender a pensar por problemas y no por naciones. Se trataría de producir la disociación y el reparto federalista de los poderes hoy concentrados y acaparados por el Estado nacional, que habría de ceder ante el Estado regional. Es decir, que resultarían varias Europas regionales, de definiciones diferentes, difícilmente superponibles y casi imposibles de dibujar. Este escalón de las federaciones de regiones abriría un nuevo campo de investigación. Se trataría de la reunión de regiones liberadas de su Estado nacional, pero que hubieran juzgado deseable reanudar *libremente* vínculos de tipo nacional, políticos; bien entendido que no excluirían los lazos económicos, sociales o culturales anudados con otros grupos de regiones.