Resumen

Este trabajo analiza la compleja relación entre los procesos de ampliación y profundización de la Unión Europea, y examina hasta qué punto el Tratado de Niza ha encauzado o resuelto las tensiones entre democracia y eficacia. Dada la heterogeneidad de preferencias de estados miembros y ciudadanos respecto al proceso de integración europea y las incertidumbres que genera el proceso de ampliación, el artículo concluye afirmando que todos los puntos de equilibrio posibles que se puedan alcanzar serán insatisfactorios para algún grupo significativo de estados miembros o ciudadanos.

Palabras clave: integración política, reforma de los tratados, ampliación al Este, democracia, identidades nacionales.

Abstract

This article analyzes the complex relation between European Union enlargement and reinforcement processes, and examines to what extent the Treaty of Nice has channelled or resolved the tensions between democracy and efficiency. In view of the widely varying nature of the preferences of the Member States and citizens with regard to the European integration process and the uncertainties aroused by the enlargement process, the article concludes by contending that all the possible balance points that may be achieved will always prove unsatisfactory for some significant group of Member States or citizens.

Key words: political integration, treaty reform, enlargement to the East, democracy, national identities.

JEL classification: F02, E61.

EL MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO EN LA EUROPA AMPLIADA: MÁS ALLÁ DE NIZA

José Ignacio TORREBLANCA

Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. INTRODUCCIÓN

L Tratado de Niza, han sostenido los líderes europeos, cierra satisfactoriamente el Tratado de Amsterdam y hace posible la ampliación. Sin embargo, al optimismo contenido en esta afirmación cabe hacer una triple objeción. En primer lugar, el Tratado de Niza no ha resuelto en modo alguno los problemas de eficacia y legitimidad democrática que la Unión Europea arrastra desde los años ochenta. En segundo lugar, aunque sepamos que la ampliación es ya institucional y financieramente posible, no parece que las experiencias de ampliación pasadas sean de gran ayuda en esta ocasión; en realidad, desconocemos completamente cuál será el impacto de esta ampliación sobre el proceso de integración. Finalmente, el propio Tratado incluye una cláusula iniciando un nuevo proceso de revisión de los tratados que, a juzgar por la agenda provisional y el contenido de las propuestas avanzadas hasta la fecha, puede llevar al máximo la tensión entre los proyectos nacionales de cada estado miembro y el proceso de integración.

No deja de resultar llamativo que este estado de cosas se produzca tras más de diez años de negociaciones acerca de la integración política, de tres reformas de los tratados (recuérdese que la primera conferencia intergubernamental sobre Unión Política se abrió en Roma en diciembre de 1990) y, también, tras más de diez años de esfuerzos para culminar exitosamente la ampliación al Este (recuérdese que las ne-

gociaciones de asociación con Polonia, Hungría y Checoslovaguia comenzaban también en diciembre de 1990). Aun así, el apoyo de los ciudadanos europeos al proceso de integración (48 por 100 en abril-mayo 2001) sigue siendo más de veinte puntos inferior al registrado en los momentos inmediatamente anteriores a la firma del Tratado de Maastricht (72 por 100 en 1991). Igualmente, tras más de diez años de políticas destinadas a acomodar a los candidatos del Este en la Unión Europea, los ciudadanos europeos se muestran muy reticentes, cuando no abiertamente contrarios, a aceptar la ampliación y enormemente preocupados por el impacto que ésta tendrá sobre la Unión (1).

Si Niza ha sido un éxito, cómo es posible que el apoyo ciudadano al proceso de integración europea esté hoy en los mismos niveles que en 1981 (47 por 100), y también que, sólo unos meses después de su firma, un selecto grupo de siete ex primeros ministros europeos responda a una llamada en búsqueda de asesoramiento por parte de la Presidencia belga de la Unión Europea, advirtiendo en tono dramático a su colegas de que, dada «la carencia de un proyecto político común» y «la existencia de profundos desacuerdos en torno a los objetivos y métodos que debe seguir el proceso de integración», existe un «peligro real» de que el proceso de integración quede abruptamente paralizado (2).

A pesar de los constantes esfuerzos efectuados por gobiernos y líderes europeos para vincular positivamente las respuestas a los desafíos que la Unión Europea ha enfrentado en los últimos diez años. los procesos de ampliación, integración, democratización siguen estando leios de reforzarse mutuamente. Más bien al contrario, el examen de las propuestas lanzadas al calor del célebre discurso del ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, acerca de la llamada «finalidad política» del proceso de integración europea, revela que diez años de negociaciones han mantenido inalteradas las profundas divergencias de preferencias con las que los estados miembros se embarcaron en el debate acerca de la unión política en 1990-1991.

Este estado de cosas es consecuencia de la pérdida de control de gobiernos y ciudadanos sobre el proceso de integración. Frente al proyecto original de una Europa cerrada, homogénea y dominada por una lógica de expansión sectorial, se ha impuesto una Europa abierta, sumamente heterogénea y dominada por una lógica de interdependencia con el entorno. La necesidad de adaptación al entorno económico y la incorporación de nuevos miembros se ha traducido en mayores cotas de integración. Sin embargo, aunque los procesos de ampliación y de integración hayan conseguido vincularse positivamente, parece evidente que las tensiones entre eficacia y representatividad (o, más llanamente, entre gobernabilidad y legitimidad democrática) no han podido ser encauzadas de forma satisfactoria.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En el apartado II se discute hasta qué punto el Tratado de Niza ha resuelto o encauzado las tensiones entre democracia y eficacia. A continuación, se examinan los elementos de incertidumbre que introduce el proceso de ampliación. Seguidamente, se exploran las divergencias de preferencias de go-

biernos, partidos políticos y ciudadanos respecto a la configuración final de la Unión Europea. Para concluir, se sostiene que las tensiones entre representatividad y eficacia son inherentes a todo sistema político y que existen múltiples puntos de equilibrio posibles dependiendo de qué valores adquieran precedencia. Dado que una característica estructural de la Unión Europea es precisamente la falta de acuerdo respecto a estos valores y, por extensión, respecto a la llamada «finalidad política» del proceso de integración, se puede argumentar que cualquier punto de equilibrio posible será insatisfactorio para algún grupo significativo de estados o ciudadanos.

II. NIZA: NI DEMOCRACIA NI EFICACIA

El veintiséis de febrero de 2001. los estados miembros de la Unión Europea firmaron el Tratado de Niza. Como se sabe, los aspectos principales del Tratado son: por un lado, la reponderación de los votos en el Consejo de la Unión a favor de los estados con más población; por otro, el reforzamiento de los poderes del presidente de la Comisión (aunque no de la Comisión en su conjunto); también, el incremento del número de materias sujetas al voto por mayoría cualificada en el Consejo; la flexibilización de la regulación de las «cooperaciones reforzadas» entre varios países respecto a determinados ámbitos del Tratado y, finalmente, la inclusión de una Carta de Derechos Fundamentales cuyo carácter vinculante queda pospuesto. No se hará aquí una valoración detallada del nuevo Tratado en toda su extensión, va que su contenido es bien conocido o fácilmente accesible y, además, ha sido analizado en profundidad. Sí que merece la pena, en mi opinión, detenerse en la pregunta de hasta qué punto los Quince han resuelto, pospuesto o agravado los

problemas de eficacia y representatividad que sufre la Unión Europea.

Sin duda, la cuestión de la reponderación de los votos ilustra acerca de la actitud con que los líderes europeos abordan estos problemas. La Comisión Europea había presentado una propuesta que configuraba un doble sistema de asignación de votos en el Consejo: en la lista A, cada estado miembro tendría un voto; en la lista B, cada estado recibiría un número de votos exactamente proporcional a su población; para que una propuesta prosperase sería necesario obtener mayoría simple en la lista A y en la lista B. El principio era claro («un estado, un voto», «un ciudadano, un voto»), su aplicación fácil y predecible y el resultado impecablemente democrático: toda decisión tendría el apoyo de una mayoría de estados y de una mayoría de ciudadanos (3).

Sin embargo, en lugar de introducir desde un primer momento estos dos criterios en la negociación, los líderes europeos renunciaron a elaborar principios inteligibles, equitativos y predecibles para asignar votos y, a cambio, se enzarzaron en una opaca y dura pelea entre países grandes y pequeños, de la que difícilmente puede decirse que la transparencia y la legitimidad democrática de la Unión hayan salido reforzadas. Hay que destacar que, a pesar de ser Alemania el estado miembro peor representado en términos de población, no fue el Gobierno alemán el responsable de que la negociación se alejara radicalmente del terreno de los principios y se enfangara en el terreno de los intereses nacionales, sino Francia, con la insistencia de Chirac en mantener la paridad de votos con Alemania a pesar de los veinticuatro millones de habitantes de diferencia (tarea en la que contó con la ayuda del Gobierno español, deseoso, desde su Tratado de Adhesión, de ajustar sus cuentas de poder relativo con la Unión) (4).

Solamente en último término, ante los temores e incertidumbres que generó la falta de criterios de asignación de votos, los Quince se plantearon la introducción de dos mecanismos correctores: por un lado, se pasó a exigir que toda decisión tuviera el apoyo de una mayoría de estados miembros; por otro, se admitió que cualquier miembro pudiera bloquear la adopción de una decisión por parte del Consejo si la suma de los votos alcanzados no representaba el 62 por 100 de la población. El propio término elegido por los negociadores para referirse a estas dos cláusulas («redes de seguridad») es revelador de cómo se negoció Niza: primero, se asignaron los votos; posteriormente, ante el temor de que la reponderación de votos diera lugar a situaciones polémicas desde el punto de vista de la representatividad de las decisiones adoptadas, se introdujeron principios correctores (5).

El sistema de votación queda así configurado por el requerimiento de una triple mayoría: las decisiones deben contar con una mayoría cualificada (71 por 100) de los votos asignados a los estados miembros por el Tratado. Estos votos, sin embargo, deben representar a una mayoría simple de estados y, en caso de que algún estado miembro lo solicite (supuestamente, alguno de los grandes), debe comprobarse. antes de dar validez a la votación recién efectuada, si representan a un 62 por 100 de la población. Como se observa, el sistema plantea tres umbrales decisorios (71, 51 y 62 por 100) pero, significativamente, todo el sistema de votación pivota alrededor de una asignación de votos cuya justificación política o técnica es imposible encontrar en artículo alguno del Tratado (6).

No debe extrañar que lo más significativo del Tratado de Niza sea tanto esta resistencia a rebajar el umbral de la mayoría del 71 por 100 (mayoría cualificada) al 51 por 100 (mayoría simple) como la confusa introducción del criterio de población que siguió. A priori, la mayoría simple es mejor para los estados pequeños, porque es mayor el número de coaliciones en las que pueden resultar decisivos, mientras que la mayoría cualificada garantiza que las decisiones serán más representativas de los intereses de los estados más grandes v, por extensión, de un mayor número de ciudadanos. Sin embargo, este tipo de decisiones refleia bien los dilemas a los que se enfrenta la Unión Europea: aunque el mantenimiento de la mavoría cualificada sea impecable desde el punto de vista democrático (a priori, las instituciones supermayoritarias garantizan una mayor representatividad), los estados miembros bien podrían obtener un resultado menos representativo. Como se ha demostrado, cuanto más difícil sea alcanzar acuerdos en el Consejo (algo que se puede dar por hecho en una Unión a veintisiete miembros que exija mayorías cualificadas), más probable es que las decisiones se trasladen a la esfera de la implementación, al ámbito judicial o al entorno de los comités de expertos v burócratas, acentuando así las características reguladoras de la Unión en detrimento de las parlamentarias y agravando, por tanto, el déficit democrático de la Unión Europea (Yataganas, 2001: 26).

Tan importante como la ponderación de los votos en el Consejo es la lista de materias sujetas a votación por mayoría cualificada, materia en la que se presenta otro dilema de difícil solución, ya que la eficacia de la Unión depende crucialmente de la eliminación de los derechos de veto nacionales. Sin embargo, las negociaciones de Niza dejaron bien claro que hay áreas (por ejemplo: la política estructural para España; la fiscalidad para los británicos; la inmigración, asilo y la libre circulación de inmigrantes para alemanes y austríacos; el comercio de productos audiovisuales para los franceses)

cuva importancia para determinados estados es tal que su paso al sistema de mayoría cualificada resultaría en una más que previsible erosión de la legitimidad de la Unión Europea en esos países. Esto explica que de las noventa y una provisiones sujetas a unanimidad antes del Tratado de Niza (setenta y cinco dentro del pilar comunitario), solamente treinta y ocho (sobre todo las relacionadas con el nombramiento v cese de cargos europeos) hayan pasado a regirse por mayoría cualificada (Wessels, 2001: 204). Parece justo decir que en Niza se ha rozado el límite absoluto de competencias que pueden ser trasladadas al sistema de mayoría cualificada sin socavar la satisfacción de intereses nacionales clave para los estados miem-

Tampoco parece haber resultado decisivo el Tratado de Niza a la hora de hacer más claros e inteligibles los principios de funcionamiento de la Unión: tras la entrada en vigor del Tratado, el Consejo de la Unión dispondrá de dieciséis mecanismos diferentes de toma de decisiones y el Parlamento de once. En total, estaremos ante treinta y ocho procedimientos distintos de decisión, veintidós de los cuales serán de contenido legislativo (Wessels, 2001: 201). Sumando la complejidad de los procedimientos decisorios y la debilidad de las características puramente parlamentarias del Parlamento Europeo, parece evidente que la Unión que sale del Tratado de Niza será menos transparente y menos eficaz, sin que a cambio gane mucho en legitimidad.

Con todo, uno de los aspectos más relevantes del Tratado de Niza es que, al igual que ocurrió con el Tratado de Maastricht (que dejó abierto el camino a la conferencia intergubernamental de 1996), y también con el Tratado de Amsterdam (que dejó convocada otra conferencia intergubernamental para resolver los llamados «flecos» de ese Tra-

tado), los estados miembros incluyeron en el Tratado de Niza una declaración convocándose nuevamente a revisar los tratados. Esta declaración no sólo fija la fecha para esta nueva Conferencia Intergubernamental (CIG), sino que establece la agenda, el itinerario y las modalidades de participación de los estados miembros, las instituciones de la Unión, los candidatos a la adhesión y la opinión pública europea.

De acuerdo con la declaración número 21 anexa al Tratado, la conferencia intergubernamental del año 2004 trataría, «entre otros», los siguientes temas: primero, «la delimitación de poderes entre la Unión Europea y los estados miembros de acuerdo con el principio de subsidiaridad»; segundo, «el estatuto jurídico de la Carta Europea de Derechos Fundamentales proclamada en Niza»; tercero, la «simplificación de los tratados con el objeto de hacerlos más claros y comprensibles», y, cuarto, «el papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura Europea» (7).

Apenas transcurrido un año desde la firma del Tratado de Niza, los Quince han puesto en marcha el proceso de revisión de los tratados anunciado en la declaración número 21 anexa al Tratado de Niza. La «Convención» convocada por el Consejo Europeo de Laeken incluirá, además de 15 representantes de los gobiernos nacionales, 30 miembros de los parlamentos estatales, 16 miembros del parlamento Europeo, dos representantes de la Comisión Europea y dos del Comité de las Regiones. De esta Convención cabe destacar, además de la heterogeneidad de sus miembros, las evidentes connotaciones constitucionales o constituyentes que ha adoptado, tanto en la elección de su nombre (frente al neutro «Conferencia» que la UE venía usando) como en la definición de sus tareas (entre las que se menciona explícitamente la discusión de una futura Constitución)(8).

Observando el contenido de la declaración de Laeken, observamos que el presente proceso de revisión de los tratados cumple bien con otra característica fundamental de los procesos de reforma de los tratados seguidos hasta la fecha, a saber: que, aunque cada Tratado ha hecho avanzar el proceso de integración, también ha acentuado tensiones preexistentes o introducido algún nuevo tipo de tensión. Así, el refuerzo de la integración política acordado en Maastricht despertó numerosos recelos en cuanto a la autonomía política y jurídica del proceso de integración; recelos que se manifestaron en el nivel popular durante los referenda danés y francés, pero también en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán acerca del Tratado de Maastricht enfatizando que los estados miembros eran los depositarios últimos de la soberanía y la legitimidad democrática (Weiler, 1999: 288)

Algo similar ocurrió con el Tratado de Amsterdam, un Tratado que fue criticado porque, bajo un aparente refuerzo de las instituciones y procedimientos más típicamente supranacionales (otorgar poder de codecisión al Parlamento Europeo y extender el uso de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo), acentuaba el carácter regulador de la Unión Europea, hacía más difícil la consecución de políticas redistributivas o de corrección de mercado, v marginaba a los ciudadanos de un proceso de toma de decisiones que quedaba mayoritariamente en manos de expertos, burócratas y jueces, y que, por tanto, imposibilitaba o aplazaba sine die la emergencia de una estructura parlamentaria democrática en el nivel europeo (Dehousse 1998), (Scharpf 1997).

En el caso actual, las tensiones entre ampliación y profundización parecen haberse solapado con las tensiones entre integración y democratización: la necesidad de ampliar la Unión ha impulsado el proceso de integración, pero ha puesto al descubierto las zonas más frágiles de la articulación del proyecto europeo con los proyectos nacionales de cada estado miembro. Por esta razón, frente a las anteriores conferencias intergubernamentales, la agenda prevista para esta CIG refleja claramente que el objetivo no es tanto profundizar en el proceso de integración como mejorar la acomodación de algunos estados miembros en el proceso.

Si, como sabemos, la limitada convergencia de preferencias acerca del proceso de integración se ha traducido hasta la fecha en unas conferencias intergubernamentales extremadamente complejas y difíciles de negociar y pactar, parece evidente que la heterogeneidad política e institucional de los estados miembros hará aún más difícil acordar el encaje de sus sistemas políticos e institucionales nacionales en un marco político e institucional único en el nivel europeo. Aunque resulta harto ficticio establecer una distinción entre proyecto colectivo europeo y proyectos nacionales, el riesgo de que la politización de esta nueva CIG pueda degenerar o ser percibida en algunos países como un conflicto entre el proceso de integración y las identidades nacionales parece claro (9).

III. EL IMPREVISIBLE IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN

Aunque el Tratado de Niza no ha resuelto satisfactoriamente las múltiples tensiones entre eficacia y representatividad, sí que ha hecho posible la ampliación. Al contrario que los tratados de Maastricht o Amsterdam que, al concentrarse en la profundización de la integración, fueron criticados por eludir la ampliación, este nuevo Tratado despeja el último aspecto pendiente del proceso de ampliación. Anteriormente, la Agenda 2000 había

CUADRO N.º 1

APOYO DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA A LA AMPLIACIÓN AL ESTE (EB 55/2001)

Grecia	(+52)	Portugal	(+27)	Bélgica	(+5)	Reino Unido	(+1)
Irlanda	(+41)	Suecia	(+13)	Finlandia	(+4)	Alemania	(-7)
España	(+38)	Dinamarca	(+10)	Luxemburgo	(+1)	Francia	(-12)
Italia	(+29)	UE-15	(+8)	Holanda	(+1)	Austria	(-16)

puesto en marcha el proceso de reforma de las políticas de la Unión que más afectadas se verían por la ampliación, especialmente de las políticas agrícola y estructural. Asimismo, en las perspectivas financieras para el período 2000-2006, aprobadas por el Consejo Europeo de Berlín en marzo de 1999, los Ouince habían fijado el sistema de financiación de la ampliación y el presupuesto de la Unión ampliada, todo ello sin olvidar las reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam (1998), también destinadas a fortalecer el proceso de integración con vistas a la ampliación. Tras esta serie de decisiones, la Unión Europea concluye, once años después de la caída del muro de Berlín, la última reforma interna necesaria para acomodar a los nuevos miembros. Se abre así el proceso de ampliación más largo, ambicioso de su historia; un proceso de ampliación que, además de los trece candidatos actuales, terminará por alcanzar a los destinatarios del Plan de Estabilidad en el Sureste de Europa y desembocar en una Unión Europea que supere la treintena de miembros (Torreblanca, 2001).

No deja, sin embargo, de resultar paradójico que la única cuestión que el Tratado de Niza ha resuelto satisfactoriamente sea aquélla que más rechazo provoca entre los ciudadanos de los Quince. Los datos del *Eurobarómetro* vienen siendo consistentes al respecto: en el *Eurobarómetro* 55, cuyo trabajo de campo fue llevado a cabo entre los meses de mayo y junio de 2001, la ampliación aparece la última en la lista de prioridades de los ciudada-

nos europeos. Resulta revelador que de las trece prioridades enumeradas (desde la lucha contra la pobreza y la exclusión social a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado) solamente la ampliación obtenga una mayoría de respuestas negativas: frente al 29 por 100 de los encuestados que considera que la ampliación es una prioridad, un 58 rechaza considerarla como tal.

Más preocupante resulta el hecho de que hasta un 35 por 100 de europeos manifieste abiertamente que no apoya el proceso de ampliación; que un 65 por 100 afirme que la ampliación hará más difícil el proceso de toma de decisiones; que un 40 por 100 piense que la ampliación aumentará el desempleo en su país, y que un 39 por 100 se muestre convencido de que la ampliación, a pesar de ser buena para Europa en su conjunto, será mala para su país en particular. De hecho, con sólo un 43 por 100 de europeos a favor, el apoyo neto a la ampliación en la Unión Europea (una medida que se obtiene descontando a los indecisos y restando apoyo y oposición) es solamente de un 8 por 100. Cuando se anima a los ciudadanos de la UE a expresar sus preferencias acerca de cada país candidato, solamente las candidaturas de Hungría, Polonia, la República Checa y Chipre obtienen un apoyo claro: todos los demás candidatos reciben valoraciones negativas (10).

Como se observa en el cuadro número 1, si el resultado agregado respecto a la ampliación es de apoyo neto, esto se debe únicamente al claro apoyo que registra el proceso de ampliación en los estados miembros con menor renta o países «de la cohesión» (Grecia, España, Portugal e Irlanda, además de Italia). En los países escandinavos, que tradicionalmente han sido muy favorables a la ampliación, el apoyo a ésta ha retrocedido notablemente desde 1998, mientras que en Alemania, Austria y Francia la oposición a la ampliación viene siendo muy estable durante los últimos años (11).

Esta división geográfica Norte-Sur no puede ser atribuida a diferencias entre niveles de información entre los ciudadanos del Sur, ni tampoco al hecho de que los ciudadanos del Sur apoyen la ampliación porque consideren que no les afectará. De acuerdo con los resultados de un macro-estudio cualitativo financiado por la Comisión Europea en los quince miembros y nueve candidatos cuyo trabajo de campo se realizó en enero de 2001, inmediatamente después de la conclusión de las negociaciones del Tratado de Niza, la lista de preocupaciones de los ciudadanos del Sur de Europa respecto a la ampliación es más amplia incluso que la de los del resto de europeos: temen una reducción de las transferencias financieras de la Unión hacia sus países, están preocupados por la competencia comercial que ejercerán los nuevos miembros, piensan que aumentará la inmigración, adelantan la probabilidad de que las empresas multinacionales que operan en sus países desinviertan a favor de los candidatos y son conscientes de que la heterogeneidad que introducirán los candidatos en la Unión hará más difícil la toma de decisiones y redundará en una menor importancia de su país en la Unión (12).

Si esta división geográfica de la opinión pública no se ha traducido en la formación de campos rivales entre los gobiernos europeos es, en gran medida, porque existe un claro divorcio entre elites y ciudadanos

respecto al proceso de integración europea. Aunque existen pocos estudios cuantitativos al respecto, el panel de 3.500 entrevistas realizado en 1996 por Gallup sobre una muestra de 22.000 personas pertenecientes a la elite política, administrativa, económica, mediática e intelectual de los quince Estados miembros muestra claramente que las elites europeas doblan la valoración (positiva) de la Unión respecto a los ciudadanos europeos (94 frente a 48 por 100, respectivamente) (13).

Esta divergencia entre gobiernos y ciudadanos explicaría también cómo se han estructurado las posiciones de los partidos políticos europeos hacia la ampliación durante estos últimos años. En aquellos países (como Alemania, Austria, Francia, Reino Unido y Holanda) donde el apoyo a la ampliación ha sido bajo, los gobiernos han tenido que seguir estrategias negociadoras agresivas para ganarse a la opinión pública para la causa de la ampliación (reducción de las contribuciones al presupuesto, imposición de barreras a la libre circulación de trabajadores provenientes de Europa del Este, mantenimiento del gasto agrícola, etc.). Por el contrario, en aquellos países donde las actitudes hacia la ampliación han sido positivas, los gobiernos se han visto obligados a trabajar para no perder el apoyo de la opinión pública al proceso de ampliación (buscando estrategias para diluir, retrasar o minimizar el impacto de la ampliación sobre las políticas de cohesión económica y social de las que se benefician) (14).

Por tanto, sabemos que la ampliación será posible, pero no sabemos qué impacto tendrá sobre la Unión. Un hecho que suele pasar inadvertido es que, al igual que en la Unión Europea, las actitudes pro-europeas en los países candidatos varían entre ellos y, también, de acuerdo con características socioeconómicas: así, la simpatía por la

UE es «alta» en Polonia, Eslovaguia, Rumanía y Bulgaria, pero «media» en Hungría y Eslovenia, y «baja» en la República Checa, Estonia, Letonia y Lituania. El divorcio entre ciudadanos y elites también es evidente en Europa Central y Oriental en cuanto a la valoración de la UE, ya que las elites de la región también doblan a los ciudadanos en la valoración (positiva) de la UE. Al igual que en la UE, la creencia de que la adhesión a la Unión beneficiará más al sector privado y a empresarios que a trabajadores manuales, agricultores y al sector público está bastante extendida (15).

Estos datos acerca de las heterogeneidad de las preferencias de los candidatos respecto al proceso de integración europea plantean un interrogante sobre el impacto de la ampliación sobre el futuro de la Unión; máxime aún si tenemos en cuenta que, en contraste con Europa Occidental, el sustento de las identidades nacionales en la práctica mayoría de los países candidatos es fundamentalmente étnico más que cívico; que las actitudes hacia la democracia y hacia la política registran altos contenidos de cinismo y escepticismo, y que, como demuestra la persistencia de profundísimas diferencias entre las dos Alemanias después de diez años de unificación, el legado de cuarenta años de ideología comunista es más severo de lo que cabría imaginar a priori (16).

Es un hecho que, a pesar de las dificultades, las pasadas ampliaciones han reforzado el proceso de integración en cinco dimensiones fundamentales (Preston, 1997). Primero, han presionado decisivamente a favor de la consecución y profundización del mercado único así como de la unión económica y monetaria (lo que se ha llamado «integración negativa» o supresión de barreras). Segundo, han resultado en una expansión de los poderes y capacidad de decisión de las instituciones comunitarias (tanto mediante la intro-

ducción de las votaciones por mavoría en el Consejo como por la concesión de poder legislativo real al Parlamento Europeo). Tercero, han desembocado en la introducción de políticas correctoras de mercado o de carácter redistributivo no incluidas originalmente en los Tratados (el medio ambiente, la cohesión, etcétera). Cuarto, han contribuido a incrementar el presupuesto de la Unión y los recursos financieros disponibles para la consecución de sus fines (introducción del tercer y cuarto recurso presupuestario, elevación de los umbrales de gasto respecto al PIB de la Unión, etc.). Quinto, han contribuido decisivamente a la emergencia de una identidad europea en materia de política exterior, seguridad y defensa, y al reforzamiento de la presencia y capacidad de acción internacional de la Unión Europea.

Sin embargo, a la vez que las magnitudes políticas, institucionales, económicas y geopolíticas de esta ampliación hacen prácticamente imposible trasladar las lecciones de ampliaciones precedentes (Schmitter y Torreblanca, 1999), la mera observación de la realidad desmiente que la Unión Europa haya conseguido, por el momento, extraer de este proceso de ampliación un impulso definitivo al proceso de integración. Más bien al contrario, la magnitud del desafío que plantea esta ampliación puede contribuir a desatar las importantes tensiones que arrastra el proceso de integración, tanto en lo que se refiere a la relación entre eficacia y representatividad como en lo que respecta al encaje de los provectos nacionales de los estados miembros y el proyecto europeo en su conjunto.

Resulta bastante ilustrativo del problema de pérdida de control que enfrentan los estados miembros el hecho de que, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Niza respecto al sistema de toma de decisiones en la Unión, en la Unión Eu-

ropea ampliada a veintisiete miembros que los gobiernos de los Quince están negociando actualmente, los 237 votos de los actuales quince estados miembros no serán suficientes para conformar una mayoría cualificada en el Consejo (el umbral estará en 255 votos). Por su parte, cuando los doce candidatos de Europa Central v Oriental v del Mediterráneo sumen sus 108 votos en el Consejo, superarán con creces los 91 votos que les dan derecho a bloquear cualquier propuesta que presenten los actuales quince miembros.

Lo que harán los nuevos miembros con sus 108 votos es, sin duda, una incógnita que se despejará pronto. Si la experiencia sirve de algo, sabemos que las preferencias en torno a políticas de carácter redistributivo, como la política estructural y de cohesión, están fuertemente mediadas por la renta relativa. Si tenemos en cuenta que cincuenta y una de las cincuenta y tres regiones de los diez candidatos del Este estaban situadas en 1998 por debajo del umbral de renta del 75 por 100 que cualifica para acceder a fondos estructurales y que, en términos de política de cohesión, desde el más próspero, Eslovenia (con un 68 por 100 de renta la media comunitaria en poder de compra equivalente) hasta el más pobre, Letonia (en el 27 por 100) serían elegibles para los fondos de cohesión, parece claro qué tipo de coaliciones debemos esperar (17).

Pero donde más evidente resulta que la ampliación aumentará esta pérdida de control por parte de los Quince acerca de su destino es en la próxima conferencia intergubernamental. Efectivamente, aunque extrañamente se suela pasar por alto, un elemento crucial en la configuración de las negociaciones de la CIG 2004 será la participación en dicha conferencia de los candidatos a la adhesión que concluyan las negociaciones con la Unión a lo largo

de 2002. Si las previsiones establecidas en el último informe de la Comisión sobre el estado de las negociaciones se cumplen, ocho candidatos de Europa Central y Oriental (todos menos Rumanía y Bulgaria) más Chipre y Malta serán miembros de pleno derecho de la Unión Europea en enero de 2004, y participarán en las elecciones europeas de abril de 2004 (18).

Dado que los Tratados de la Unión se modifican por unanimidad de los estados miembros y por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento Europeo, y tienen que ser ratificados por todos los parlamentos de los estados miembros, esto significa: primero, que los nuevos miembros tendrán derecho de veto en las negociaciones; segundo, que habrá 147 representantes de los diez nuevos miembros en el Parlamento Europeo que ratifiquen los acuerdos alcanzados, y, tercero, que la entrada en vigor del nuevo Tratado requerirá la ratificación de los parlamentos nacionales de diez países donde los resultados electorales son sumamente volátiles y los partidos políticos débiles, además de no homologarse fácilmente con las familias de partidos existentes en el ámbito de la Unión Europea. La conclusión es obvia: los candidatos son ya parte de un futuro que desconocemos.

IV. PUNTO DE VETO Y DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES

Las tensiones entre eficacia y representatividad son inherentes a todo sistema político: el establecimiento de umbrales de voto para acceder al Parlamento facilita la gobernabilidad, pero tiende a excluir a las minorías del sistema político; las circunscripciones uninominales acercan los representantes a los representados, pero debilitan a los partidos políticos. Es frecuente en el ámbito europeo que se dé por

hecho que los sistemas mayoritarios de toma de decisiones sean más democráticos. Sin embargo, ni el modelo de democracia parlamentaria es tan común como se piensa, ni tampoco se puede concluir que el sistema mayoritario sea más democrático que otros posibles. Obviamente, existen múltiples puntos de equilibrio entre estos dos principios dependiendo de cuáles sean las preferencias de cada sociedad o sistema político respecto a qué valores deben primar en la toma de decisiones y qué principios debe ser salvaguardados (Lijphart, 2000).

En el sistema político de Estados Unidos, que tan a menudo se cita como ejemplo para la Unión Europea, los padres fundadores quisieron a toda costa evitar que el Gobierno pudiera amenazar las libertades de los ciudadanos. Para ello, dividieron el poder horizontal (entre ejecutivo, legislativo y judicial) y verticalmente (entre los estados y la Federación) de una forma bastante rígida, aceptando, con toda naturalidad, que los acuerdos serían más difíciles y costosos de lograr y la eficacia del sistema político menor. Igualmente, las llamadas sociedades «consociativas» (Holanda, Bélgica, Suiza) plantean otro ejemplo claro de cómo es posible articular una democracia allí donde existe una profunda segmentación social en torno a fracturas étnicas, lingüísticas o religiosas.

Dadas las características de la Unión Europea, se ha argumentado que el modelo consociativo sería el que mejor podría adaptarse en el futuro a las necesidades de la Unión Europea: permitiría ignorar la ausencia de una identidad común (el llamado «problema del demos»), superar la falta de un idioma compartido y obviar la debilidad del espacio público europeo, todo ello garantizando a la vez la inclusión de todas las sociedades y proyectos que la constituyen (Chryssochoou, 1998), (Weiler et al. 1995).

Claramente, los requisitos supermayoritarios, la existencia de múltiples puntos de veto, los acuerdos entre elites y la preferencia por los gobiernos de coalición pueden ser costosos desde el punto de vista de la eficacia, pero permiten acomodar mejor las diferencias y, por tanto, garantizan mejor la democracia que instituciones de carácter mayoritario como las elecciones presidenciales directas. Sin embargo, la aplicabilidad del modelo consociativo a la UE peca de optimismo: los niveles de integración de las sociedades consociativas son infinitamente mayores a los de la UE y, a la vez, la comparación entre el sistema político de la UE y el de dichos países deja en evidencia que la UE está a años luz de conseguir un nivel de integración semejante.

En realidad, el auténtico problema de la Unión Europea como sistema político es que no existe acuerdo sobre qué valores deben adquirir precedencia. Véase si no el agudísimo contraste entre las tres propuestas más emblemáticas que han circulado recientemente respecto a la «finalidad» del proceso de integración: la propuesta planteada por Joschka Fischer, los planteamientos del primer ministro británico Blair y el elaborado discurso del primer ministro francés, Lionel Jospin; cada una de ellas responde a una lógica no sólo distinta sino predominantemente nacional (19).

El discurso de Fischer muestra una doble ambición: por un lado, aspira a resolver definitivamente la espinosa cuestión del reparto de competencias entre la Unión Europea, el Estado alemán y los Länder o regiones alemanas integrando la Unión Europea como tercer nivel en el elaborado modelo de federalismo alemán; por otro, aspira a trasladar al nivel europeo el modelo federal y constitucional alemán. Tomando como dos caras de la misma moneda el discurso de Fischer sobre el federalismo en el

nivel europeo y las propuestas de Habermas (2001) a favor de una identidad europea de carácter cívico (basadas en su conocida noción de «patriotismo constitucional»), lo que observamos es un ideal de comunidad basado en una lógica de derechos universales, válidos para cualquier miembro de la comunidad, independientemente de su identidad cultural, étnica o nacional. Esta comunidad no es étnica, sino cívica y, por tanto, no necesita un pueblo preexistente, un demos. En la visión de Habermas, la constitución creará la comunidad política (20).

En contraste, las propuestas de Blair plantean una lógica pragmática, utilitarista, basada en la maximización de objetivos nacionales en un entorno caracterizado por la fortaleza de los estados-nación y la heterogeneidad cultural. La gran tragedia del Reino Unido, arguye Blair, ha sido el no darse cuenta de las oportunidades que plantea el proceso de integración europea para la consecución de objetivos nacionales. La Unión Europea, concluye Blair, permite al Reino Unido lograr objetivos que, de otra forma, serían inalcanzables, e influir en los acontecimientos y dinámicas globales de un modo que solo no podría en modo alguno. Las identidades, deja bien claro Blair, son y seguirán siendo una cuestión puramente nacional, por lo que es imposible «constitucionalizar» la Unión Europea y, menos aún, convertirla en una democracia (21).

Finalmente, las propuestas francesas, especialmente las de Jospin, pero también las de Chirac, dan por hecho la existencia de una identidad europea distinta, e incluso contrapuesta, a la norteamericana (que, obviamente, coincide con los valores republicanos franceses). Europa no es, enfatiza Jospin, una construcción pragmática o institucional, es un «modelo de sociedad, una visión del mundo, un arte de vivir, una comuni-

dad de valores», un modelo social basado en la cohesión y solidaridad social que debe ser preservado y que debe sobrevivir a la globalización. Estamos ante una propuesta claramente comunitarista, de afirmación no sólo de los derechos atribuibles a cada individuo en tanto en cuanto perteneciente a una comunidad, sino ante una identidad y valores comunes que prefiguran los fines al servicio de los cuales deben estar orientados tanto la acción política como el ejercicio de dichos derechos. La configuración institucional de la Unión debe ser consecuencia de esa identidad, no causa de ella y, por tanto, es una cuestión secundaria (22).

No deja de resultar revelador que, en vísperas de una CIG cuya agenda es fundamentalmente constitucional o constituyente, los gobiernos de los tres países más decisivos de la Unión Europea mantengan proyectos europeos que respondan a lógicas completamente distintas. Como demuestra el caso español, la conjugación de estas tres lógicas no es en absoluto tarea fácil: las propuestas del presidente del Gobierno, José María Aznar, se acercan sustancialmente a la lógica utilitarista propuesta por Blair, pero también admiten elementos de carácter cívico (como el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales). Por su parte, las propuestas de los socialistas españoles muestran simpatía por la lógica comunitaria y social de las propuestas de Jospin, pero, a la vez, intentan incorporar los elementos cívicos de las propuestas alemanas (23).

Esta profundísima falta de convergencia entre proyectos nacionales y proyectos colectivos se refleja no sólo en los grandes discursos sobre la finalidad política de la construcción europea, sino también y, más crucialmente, en el día a día de la política europea, tanto en lo que se refiere a los partidos políticos, claves para estructurar un espacio político europeo, como respecto a los ciudadanos, también claves en

cuanto a la legitimidad democrática de la Unión.

En lo que se refiere a los partidos europeos, debemos tener en cuenta que existen al menos tres conjuntos de países en cuanto a cómo se estructura la competición partidista en cuestiones europeas. En un primer grupo de países (Irlanda, Portugal, Francia, Bélgica y Alemania), el centro-izquierda y el centro-derecha están a favor de mayores niveles de integración, mientras que los partidos anti-UE-sólo agrupan a los extremos izquierdo y derecho del electorado. En Grecia, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y Finlandia, por el contrario, el centro-derecha es más europeísta que el centro-izguierda. Finalmente, en Italia, España, Holanda, el Reino Unido y Austria es el centro-izquierda el que es partidario de una mayor integración, mientras que el centro-derecha tiende a ser más escéptico o pragmático (Hix, 1999: 163).

Esta estructura de preferencias hace muy difícil, aunque no imposible, la construcción de coaliciones integracionistas: no en vano, la coalición integracionista de los años ochenta incluía socialistas del Sur y conservadores del Norte, además de una gran coalición de centro-izquierda y centro-derecha en Francia y Alemania. Por esta misma razón, la mayoría concurrente de gobiernos y europarlamentarios socialdemócratas que se dio entre las elecciones europeas de 1994 y 1999 no se tradujo en un impulso significativo del proceso de integración. El problema es que, dado que la mayoría de las cuestiones referidas a la integración europea tienen una importante dimensión izquierda-derecha, dichas coaliciones son muy inestables. De hecho, los análisis del patrón de votaciones que siguen los eurodiputados del Parlamento Europeo demuestran que los partidos tienden a agruparse para votar en un eje izquierda-derecha (Hix, 2001). Esto demuestra

que las cuestiones reguladoras dominan la agenda legislativa del Parlamento Europeo, pero no que el Parlamento tenga que ser necesariamente una fuerza de mayor integración, ni que la democratización de la Unión Europea se vaya a obtener simplemente otorgando más poderes al Parlamento Europeo (Lord, 2000).

A la fragmentación del sistema de partidos europeos en cuanto a las preferencias integracionistas cabe añadir la doble fragmentación de preferencias de los ciudadanos: primero, de acuerdo con variables socioeconómicas que tienen que ver con los costes o beneficios que genera el proceso de integración a determinados grupos sociales; y, segundo, con la satisfacción de los ciudadanos con sus sistemas políticos y de bienestar nacionales, elemento decisivo para calibrar el sentido (negativo o positivo) de las expectativas de los ciudadanos respecto a la Unión Europea (Fernández Albertos y Sánchez-Cuenca en este mismo número), (Hix, 1999: 161), (Sánchez-Cuenca, 2000). Obviamente, mientras los trabajadores manuales, los desempleados, el pequeño comercio y los agricultores se sientan «perdedores» del proceso de integración europeo, será difícil asentar nuevos avances en la integración. Igualmente, mientras muchos ciudadanos europeos teman que la Unión Europea termine por homologar a la baja las prestaciones sociales que disfrutan o empeore la calidad de su vida democrática o cívica, la incorporación de estos grupos al proceso de integración será imposible de conseguir. Por ello, en tanto en cuanto la Unión Europea no encuentre la manera de compatibilizar la desregulación y la supresión de barreras con la garantía de las identidades y aspiraciones sociales de los ciudadanos europeos, el proceso de integración estará permanentemente en entredicho y será imposible alcanzar un equilibrio institucional entre representatividad y eficacia (Scharpf, 1997).

Un acuerdo sobre la democratización y/o constitucionalización de la Unión Europea requiere un acuerdo previo entre los europeos acerca de qué es la Unión Europea y los fines que debe servir: si la lógica dominante es una lógica de mercado, deberemos concluir que las instituciones no podrán adquirir la misma configuración que si la lógica dominante es una lógica comunitarista basada en identidades comunes y valores compartidos; y tampoco podremos diseñar las instituciones europeas de idéntica forma si la lógica dominante es una lógica cívica basada en la promoción y protección de derechos y principios de carácter universal. Sin embargo, la heterogeneidad de preferencias actual hace imposible alcanzar este acuerdo previo. En realidad. Europa sigue siendo todavía demasiado diversa como para encontrar un punto de equilibrio entre eficacia y representatividad que satisfaga a todos los europeos. Así las cosas, la única opción disponible es aquélla que se ha demostrado tan insatisfactoria tanto en términos de la gobernabilidad de la Unión como en cuanto a su capacidad de impulsar el proceso de integración: la combinación del incrementalismo con el mantenimiento de múltiples puntos de veto institucionales, nacionales y socio-económicos.

NOTAS

- (1) Eurobarometer 55 (EB 55/2001), http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb55/ eb55.html; Eurobarometer Special Edition (EB SE/2001), http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/ eb/ebrep1/ebrep1.html
- (2) El llamado «Grupo de Laeken» fue creado por el Presidente de turno del Consejo Europeo, el Primer Ministro Belga, Guy Verhofstadt. Está compuesto por el ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, los ex primeros ministros de Bélgica e Italia, Jean Luc Dehaene y Giulano Amato, uno de los miembros fundadores del sindicato polaco «Solidaridad», Bronislaw Geremek, y David Miliband. El manifiesto del Grupo, firmado por siete ex primeros ministros europeos (Helmut Kohl, Felipe González, Helmut Schmidt, Mario Soares y Jacques Santer, además de Amato y Dehaene) y cinco ex miembros de la

Comisión Europea (Lord Jenkins, Etienne Davignon, Karel Van Miert, Peter Sutherland y María Lourdes Pintassilgo, además de Delors y Santer), fue enviado el 16 de octubre de 2001 a los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea bajo el título de «¡Despierta, Europa!», Fundación Nuestra Europa, http://www.notre-europe.asso.fr/appel-en.htm

- (3) Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, «Weighting of votes in the Council», CONFER 4796/2000, Brussels, 9 November 2000, p.2. Intergovernmental Conference 2000, http:// europa.eu.int/comm/archives/igc2000/index_en.htm
- (4) El Tratado de Adhesión había otorgado a España el estatuto de país grande en la Comisión pero no el Consejo, situación que España intentó renegociar sin éxito en Amsterdam (ELORZA, 2001: 85). La decisión de Chirac de mantener a toda costa la paridad de votos entre Francia y Alemania necesariamente significaba conceder a España el estatuto de país grande, rompiendo así cualquier posibilidad de establecer una base racional y aritmética de distribuir los votos (LUDLOW, 2001: 1). De esta pelea, Alemania obtuvo veintinueve votos por sus ochenta y dos millones de habitantes, mientras que España, con treinta y nueve millones, se quedó con sólo dos votos menos que Alemania. Sirva también como ejemplo cómo se resolvió la asignación de votos a Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Los deseos de Holanda de aumentar sus votos con respecto a Bélgica y las protestas de esta última fueron objeto de una solución bastante peculiar: a pesar de disponer sólo de veintiséis millones de habitantes, se garantizaba al Benelux, con veintinueve votos asignados, un estatuto de igualdad con los grandes que se le había negado a España con treinta nueve millones de habitantes (ELORZA 2001: 96).
- (5) Artículos 2 y 3 del Protocolo sobre la ampliación modificando los artículos 190 (2) y 205 del Tratado de la Unión Europea y Declaración número 20 del Tratado de Niza acerca de la ampliación (Tratado de Niza, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DOCE, Serie C, 2001/80, páginas 49-50, 80, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html). Véase también: «Report to the European Commission: the Institutional Implications of Enlargement». Richard von WEIZSÄCKER, Jean-Luc DEHAENE y David SIMON, Brussels, 18 October 1999.
- (6) Qué mejor prueba de la completa ausencia de criterios que la confusión aritmética que dominó las ruedas de prensa de los líderes europeos tras el Consejo de Niza y el hecho de que los porcentajes tuvieran que ser ajustados posteriormente. Dado que los propios negociadores mostraron no entender muy bien qué es lo que habían pactado, no es de extrañar que los ciudadanos europeos vayan a tener dificultades para entender cómo funciona este sistema de votación.
- (7) Tratado de Niza, DOCE C, 2001/80, páginas 85-6.

- (8) Declaración de Laeken: «El futuro de la Unión Europea». Laeken, 15 de diciembre de 2001, http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm
- (9) El conflicto es difícilmente resoluble: igual que algunos países (Alemania, entre ellos) parecen necesitar un debate constitucional o constituyente a toda costa para encajar satisfactoriamente su sistema político e institucional con su pertenencia a la Unión Europea, otros (España entre ellos) parecen necesitar evitar tal debate también a toda costa y consideran tanto la propia CIG como su agenda como una mera imposición de Alemania (AREILZA, 2001), (ELORZA, 2001).
- (10) EB 55/2001: 42, 44, 53; GILLE-BELO-VA, Olga, «Les enjeux de l'élargissement de la Union Européenne dans la opinion publique», Commission Européenne, Direction Générale X, febrero 1998.
- (11) EB 49/1998: 66, http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb49/eb49.html
- (12) Se llevaron a cabo 86 grupos de discusión en los que participaron 694 personas: «Perceptions of the European Union: a Qualitative Study of the Public's Attitude to and Expectations of the European Union in the 15 Member Stats and the 9 Candidates Countries», A Study of OPTEM S.A.R.L. for the European Commission, junio 2001: 139, http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/
- (13) «The European Union: A View from the Top», European Omnibus Survey, EOS Gallup Europe, 1996: 2-3, http://europa.eu.int/ comm/dq10/epo/
- (14) Para un examen detallado de las posiciones de partidos y elites europeas de los Quince ante la ampliación, véase la fuente «Enlargement /European Union Watch», TEPSA 2001, No. 3: 65-72, http://www.tepsa.be/html/online-publications.html
- (15) European Commission, Central and Eastern Eurobarometer, No. 8/1998, Text Figure núm. 1, Annex Figure núms. 11-12, 32, 40, http://europa.eu.int/comm/ dg10/epo/
- (16) Final Report of the Reflection Group on «The Long-Term Implications of EU enlargement: The Nature of the New Border», Rapporteurs: Judy Batt and Giuliano Amato, European University Institute / European Commission Forward Studies Unit, 1999: 15-19.
- (17) «Per capita GDP in 41 out of 53 regions below 50% of the EU average in 1998», Eurostat News Release núm. 31, 15 de marzo de 2000.
- (18) European Comission, Regular Report 2001, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm
- (19) Para un desarrollo de este concepto de las tres lógicas posibles que puede seguir la Unión Europea, véase Eriksen (1999).
- (20) «From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration». Speech by Foreign Minister Joschka Fischer, Berlin, 12 de mayo, 2000, http://www.ger-

man-embassy.org.uk/speech_by_foreign_minister_fis.html

- (21) Véase por ejemplo: «The New Challenge for Europe». Speech by The Prime Minister, Tony Blair, at the Ceremony to receive the Charlemagne Prize. Aachen, Germany, 13 de mayo 1999. Foreign and Commonwealth Office, Speeches, http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp? 2417; y también «Britain's role in Europe». Prime Minister's speech to the European Research Institute. Birmingham, 23 de noviembre 2001. 10 Downing Street, Speeches, http://www.number-10.gov.uk/ news.asp? Section Id=32.
- (22) «L'avenir de l'Europe élargie». Discurso de Lionel Jospin, París, 28 de mayo de 2001. Portal del Gobierno francés, http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref= 24927&d=76; «Discours prononcé par Monsieur Jacques Chirac devant le Bundestag http://www.dfjw.org/reseau/decoff/chirac00.html
- (23) La coincidencia de Gobierno y oposición en cuanto a los aspectos cívicos tiene mucho que ver con la compleia realidad plurinacional de España, mientras que, por el contrario, sus divergencias tienen un fundamento puramente ideológico (diferencias en cuanto a la relación entre el Estado y el mercado) y, por tanto, pueden explicarse desde el eje clásico izquierda-derecha. Véanse: «Presidente del Gobierno: Conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales», París, 26 de septiembre de 2000; «Discurso del Presidente del Gobierno en la entrega del Premio de la Fundación del Mérito Europeo a la Comisaria Viviane Reding», Bruselas, 9 de octubre de 2001, ambos en http://www.la-moncloa.es/; «El futuro de Europa», 5 de junio de 2001, http://www.psoe.es/NuevasPoliticas-NuevosTiempos/NuestrasPoliticas/PoliticaGeneral/ EL_FUTURO_DE_EUROPA.htm

BIBLIOGRAFÍA

- AREILZA, José María de (2001), «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», Política Exterior: 104-119.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. (1998), *Democracy in the European Union*, London y New York, Tauris Academic Studies.
- DEHOUSSE, Renaud (1998), «European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?», EUI/RSC Working Paper 1998/11.
- ELORZA, Javier (2001), «La UE después de Niza», *Política Exterior* (79): 85-103.
- ERIKSEN, Erik O. (1999), «Towards a logic of justification. On the possibility of post-national solidarity», en EGEBERG, Morten y LAEGREID, Per, (eds), Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen, Oslo, Scandinavian University Press.
- HABERMAS, Jürgen (2001), «So, why does europe need a constitution?», European University Institute/Robert Schuman Cen-

- tre, http://www.iue.it/rsc/EU/Reform02.pdf.
- HIX, Simon (1999), *The Political System of the European Union*, Londres, Macmillan.
- (2001), «Legislative behavior and party competition in the EU», Journal of Common Market Studies, 39 (4): 663-88.
- LIJPHJART, Arend (2000), Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países, Barcelona, Ariel.
- LORD, Christopher (2000), «Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems», ESRC «One Europe or Several» Policy Papers 2000/03.
- LUDLOW, Peter (2001), «The Treaty of Nice: Neither Triumph nor Disaster», ECSA Review Forum 14 (2), Primavera: 1-3, http://www.eustudies.org/NiceTreatyForum.html

- PRESTON, Christopher (1997), Enlargement and Integration in the European Union, Londres, Routledge.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2000), «The political basis of support for European integration», European Union Politics, 1 (2): 147-71.
- SCHARPF, Fritz, (1997), «Balancing positive and negative integration: The regulatory options for Europe», European University Institute / Robert Schuman Centre Policy Papers, 1997/4.
- SCHMITTER, Philippe C., y TORREBLANCA, José I. (1999), «El desafío de la ampliación», en LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), Aspectos políticos y sociales de la integración europea, Valencia, Tirant lo Blanch: 287-308.
- TORREBLANCA, José I. (2001), The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations and Compromises, Aldershot, Ashgate.

- WEILER, Joseph (1999), The constitution of Europe: «do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.
- WEILER, Joseph; HALTERN, Ulrich, y MAYERN, Franz (1995), «European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces», European University Institute / Robert Schuman Center Working Paper 1995/11.
- WESSELS, Wolfgang (2001), «Nice results: The Millenium IGC in the EU's evolution», Journal of Common Market Studies, 39 (2): 197-219.
- YATAGANAS, Xenophon A. (2001), «The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union A Continental Perspective», Harvard Jean Monnet Working Papers 2001/01.