

# REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO FEDERATIVO DE EUROPA Y EL CAMINO DE LA UNIÓN POLÍTICA

## ANTE LAS ELECCIONES AL VIII PARLAMENTO DE LA UNIÓN (2014-2019) <sup>1</sup>(\*)

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO

*Catedrático de Derecho Constitucional y Comunitario*

*Profesor Jean Monnet «ad personam» de la UE*

### SUMARIO

- I. Toma de Conciencia del imperativo de una Europa unificada, 1945-2014.
- II. Nacimiento y confirmación progresiva del «Demos europeo».
- III. El impulso «federativo» en las relaciones entre la Unión y los Estados miembros. Los signos de la ascendente identidad europea.
- IV. El septenio de la Crisis (2007-2014) y la especificidad de la Gran Recesión. La confirmación popular de la crisis : Europesimismo, Euroscepticismo, Populismo anti-sistema.
- V. De la «Europa inacabada» hacia una «Europa vertebrada»- La transformación del rol de los partidos políticos europeos.
- VI. Aproximación a las respuestas ciudadanas : Sondeos significativos.
- VII. Anejos

1 (\*) Resumen de la Ponencia presentada en la Conferencia de la Acción Jean Monnet, Comisión Europea, Bruselas, el 15 de noviembre de 2013, sobre «Hacia la Unión política». Original en : Site <https://www.ecn-eu.com/events/14/11/2013/53>.

## I. TOMA DE CONCIENCIA DEL IMPERATIVO DE UNA EUROPA UNIDA

A partir del final de la II Guerra mundial, en la Europa devastada de 1945 surgen movimientos de defensa de la dignidad de la condición humana, de los derechos humanos, conculcados por toda la ancha geografía europea desde la IGM. Más allá del retorno a las tradiciones nacionales de las revoluciones liberales y del progreso de la democracia representativa, con reformas institucionales y un resurgimiento de partidos y asociaciones de todo tipo, y ante amenazas de tipo totalitario en el propio interior de las naciones europeas vencedoras, durante el trienio 1945-1948 los Estados europeos toman conciencia de las limitaciones que la nueva situación mundial impone a las viejas soberanías anteriores a 1914.

El Reino Unido, los Países Nórdicos, Francia, Italia, en su retorno a los regímenes de democracia parlamentaria, con nuevos partidos y nuevos dirigentes, se vieron obligados a reconocer que la reconstrucción de «fragmentos de Estado» en cada sociedad nacional requería no solo la ayuda del poderoso aliado norteamericano sino también de una solidaridad interestatal radicalmente distinta de los ensayos fracasados de la Europa de entreguerras.

Las perspectivas de uniones supranacionales aparecieron en las propuestas de Jean Monnet al comienzo de la IIGM, para la Unión franco-británica con el fin de detener la ofensiva nazi. Después de la guerra algunos discursos inconformistas como los de Churchill, Madariaga y los federalistas de pensamiento progresista, abiertos claramente a una nueva Europa de Estados federados, dispuesta a frenar la amenaza de soviétización y los movimientos totalitarios internos, se prodigaron en convenciones relativamente minoritarias. La tensión entre los vencedores americanos y soviéticos aumentó y a lo largo de 1947 a 1948, más de mil dirigentes cualificados por sus servicios políticos a la democracia parlamentaria, situados en todos los confines de Europa y de todos los horizontes de las fuerzas democráticas no totalitarias, lograron establecer los fundamentos de una nueva visión del futuro de Europa.

De los acuerdos, principios y premisas de aquella gran Convención nacieron el Consejo de Europa, frenado por los laboristas británicos en el Tratado de Londres de 1949, y los cimientos de la construcción de una Europa unida por lazos económicos e instituciones brotadas en el ámbito del Derecho Internacional pero ya en la órbita de un nuevo sistema de estructura semi constitucional, los Tratados CECA de 1951. El año 1949 se pusieron en marcha también una cooperación reforzada universitaria y educativa, transnacional, el Colegio de Europa, propuesta por Salvador de Madariaga y las redes de Institutos de Estudios europeos, bajo el primer modelo de Ginebra, bajo el impulso de Denis de Rougemont. La protección de los Derechos Humanos alcanzaron entre 1948, declaración de la ONU, y 1951, Convención europea de Derechos de 1950 y lanzamiento del Tribunal europeo de Justicia desde 1951 en Estrasburgo, presidido por René Salomon Cassin.

Con el Plan Marshall y el Tratado defensivo de la Alianza Atlántica una Europa reemergente se perfila para un largo período entre 1949 y 1973-1978. (Los «treinta gloriosos « años de crecimiento económico sostenido). Los Seis primeros Estados firmantes del Tratado de París de 1952, Comunidad del Carbón y del Acero, crean las

bases de la reconciliación entre europeos, capaces al mismo tiempo de poner en marcha un sistema de gobierno extremadamente original : «El mercado común». Régimen combinatorio de las normas de Derecho internacional y de Derecho constitucional. Con una misión, «Más allá de una Unión de Estados creamos una Unión de Ciudadanos», según la celebrada fórmula de Jean Monnet.

Hasta 1973 el Mercado Común y las (tres) Comunidades europeas del Tratado de Roma de 1956, alcanzaron un nivel de desarrollo desconocido anteriormente y fraguaron un sentimiento de legitimación de las políticas comunes que consagraban progresivamente un alto nivel de bienestar social. Las realidades del crecimiento económico hicieron que entre los ciudadanos de los países miembros se desarrolle la idea-fuerza de una identidad propia y por tanto de mantener su defensa frente a sus adversarios externos y a los internos salidos también del sufragio. Ejemplos de este último caso el general De Gaulle, quien a pesar de su hostilidad, tuvo que aceptar finalmente la voluntad de sus conciudadanos favorables al Mercado común. O el caso de las actitudes no favorables de los laboristas británicos de Wilson que sometieron a referéndum en 1975, tras la adhesión al mismo del conservador Heath en 1972, y el Reino Unido decidió permanecer en las Comunidades europeas.

Durante la crisis del Petróleo de los años setenta, una parte de la opinión comunitaria, crítica con los gobiernos y la Comisión, surgen las primeras controversias sobre el propio sistema comunitario. Las primeras declaraciones de «euroescepticismo» hacen hincapié en un «déficit democrático» ante las instituciones comunitarias puesto que la Comisión no nacía de una elección directa y en tanto en cuanto las políticas comunes parecían incapaces de prevenir o responder adecuadamente a la crisis del petróleo y sus consecuencias en el ascendente bienestar y en los precios.

Las respuestas comunitarias a aquella crisis dieron lugar a la sucesiva creación del «Consejo europeo de Jefes de Estado y de Gobierno» en 1975 y al Acta de 1976 para elegir por sufragio universal directo a los diputados de la Asamblea que hasta entonces se nutría de representantes de designación indirecta de los parlamentos nacionales. El proyecto venía nada menos que de algunas ideas del Congreso de La Haya de 1948 pero que toma cuerpo como base del futuro Parlamento europeo elegido por los ciudadanos desde la elección al I Parlamento de 1979.

Las dos nuevas figuras de la representación comunitaria, Consejo y Parlamento, atenuaron las críticas sobre el presunto déficit democrático en una comunidad de nueve países con casi trescientos millones de habitantes. Grecia, Portugal y España se incorporaron a dicho parlamento entre 1980 y 1986 dando lugar a la primera cámara amplia europea de doce Estados miembros entre 1987 y 1984. De la cual saldrá también el primer anteproyecto parlamentario de una Constitución para Europa : el proyecto alentado por el diputado italiano Spinelli.

Otro gran acontecimiento conmovió las estructuras comunitarias en los años noventa : La caída de la Unión soviética y de los países de «democracias populares» del Este de Europa entre 1989-1991. El final de la Guerra Fría alienta una primera reconstrucción del sistema comunitario y el Consejo Europeo de Maastricht decide saltar de las Comunidades a una nueva era de la construcción europea : Crear la Unión Europea y reconvertir los Tratados fundamentales de 1952, 1956 y 1976 en uno nuevo, el Tratado de Maastricht de 1991-1992. En Maastricht se intenta dar cuerpo a la divisa comunitaria

ria que marcaba un horizonte : «Achever —el sistema de mercado único—, Approfondir, la PESC, política exterior y de seguridad común, Elargir» : Ampliar la Unión hacia los nuevos Estados que solicitarían la entrada en la Unión: los Quince de 1996, y los 25-27-28 del Tratado de Niza y la II Convención de 2003, « No-Tratado constitucional» y Tratado cuasi-constitucional de Lisboa de 2007-2009.

En paralelo a la década de los noventa, y a la guerrilla permanente entre los defensores del «acquis», estructura comunitaria, y los contrarios a las instituciones y la idea misma de Unión Europea, en los Estados Unidos la Reserva Federal, bajo Greenspan, relanza las «burbujas» monetarias nacidas de las complejas circunstancias de la política norteamericana, desde la guerra del Golfo de 1991 a los años Clinton y los estímulos a la economía expansiva «keynesiana», base de las crisis posteriores en América y Europa.

A pesar del optimismo del nuevo milenio y de las ilusiones del Consejo europeo de Lisboa de 2000, en la primera década del nuevo siglo, y del trascendental lanzamiento del Euro como moneda común de la Unión, la burbuja americana penetra progresivamente en Europa y se hace explícita desde 2007 a 2008. Vuelven las críticas al «mal gobierno» del sistema comunitario y a las prácticas de gobierno intergubernamental que se impone a la línea comunitaria, lastrada por las insuficiencias de los Tratados de Maastricht, indicadas tempranamente por el propio presidente de la Comisión Jacques Delors.

Las acusaciones contra la mala «gobernanza» del sistema se centran no solo en la deriva intergubernamental y la dirección de los países más importantes . La «desinstitucionalización» del núcleo comunitario, el abandono del interés general por los intereses nacionales, la percepción por los ciudadanos de un alejamiento de las políticas de bienestar impulsadas en los «años gloriosos» de la preponderancia de las iniciativas de la Comisión, de su presidente y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, son síntomas del malestar que acompañan al largo ciclo de la nueva crisis que arranca de 2007 y permanece hasta las elecciones del VIII parlamento europeo en mayo de 2014.

Desde el exterior las críticas provienen de los conocidos focos anglosajones que se remontan a los orígenes comunitarios, a la Unión monetaria y a la competencia del Euro con el Dólar y la Libra británica. La City, los medios americanos e ingleses, los emergentes, el FMI, el G20, acusan implacablemente a la Unión de, «sleepwalkers», «A Euro disaster waiting to happen», «Non stop inaction», o «In the euro-zone, desperately in need o a boost, no news is bad news» ( Cf. The Economist may 2013). Un comentarista habitual del Financial Times, Martin Wolf, llegar a culpar a la República federal de casi todos los males de la Euro-Zona : «Un país excedentario equivale a una política proteccionista, que acentúa la debilidad económica mundial. Los países afectados por la crisis se ven obligados a aceptar una verdadera deflación. Lo que inevitablemente conduce a un nivel elevado de paro, y aumenta el valor real de su deuda».

Durante la crisis, especialmente en los duros días de mayo de 2010 hasta 2012, la opinión dominante en los mercados financieros, incluso en círculos gubernamentales, temía llegar a un «crack», a un estallido del Euro, de algunos Estados Miembros y de la propia Unión. La cura de implacable austeridad impuesta por la Troika —Comisión, BCE, FMI—, con la intervención en Grecia, Irlanda, Portugal, el debilitamiento de Italia y España, la amenaza sobre Bélgica y Francia, la crisis de Chipre, pareció un síntoma de la gravedad del «declinar» de Europa en el panorama mundial del siglo XXI. No pocos autores, buenos conocedores de Europa aunque decididos enemigos, como

entre otros, Georges Corm, en su libro sobre «Europa y el mito de Occidente» (Bruselas 2012), consideran a Europa dentro de un universo puramente «dogmático y mitológico», que lleva el estigma de una visión empobrecida y narcisista de su papel en Occidente y en el mundo .

Sin embargo desde 2010 los dirigentes de la Unión han tomado conciencia de la envergadura de la crisis y la necesidad imperativa de reforzar la Unión, incluso cuando ha parecido dar pasos atrás y no adelante del desarrollo de una profundización y avance de los elementos de progreso. En Deauville, el duo Sarkozy-Merkel tomó decisiones negativas para la integración. La reacción de Trichet, el presidente de la BCE, pidiendo la creación de un Ministerio de Economía de la UE inició la rectificación y orientarse hacia una Unión Bancaria.

Las declaraciones de Draghi en agosto de 2012, «whatever it takes», blindaban a la Unión ante la amenaza de los mercados. El vals permanente de confianza-desconfianza entre la Unión y los fluctuantes Mercados han llegado a un determinado nivel de impulso de las reservas de los ciudadanos comunitarios y a un repliegue, a veces hiper-crítico, hacia el modo de dirigir los asuntos económicos o gobernanza comunitaria. El período de marzo de 2010 a diciembre de 2012, pasará a la larga historia de la construcción europea como uno de los períodos más difíciles. Aunque al mismo tiempo en él germinarán las bases de la reconstrucción de una Unión más consistente y de mejora de su sistema de gobierno y representación. Quinientos millones de ciudadanos representan desde luego a un actor determinante en el mundo del siglo XXI y la llamada a las urnas de mayo de 2014 de un cuerpo electoral de más de cuatrocientos millones de electores no son precisamente una muestra del ineluctable declive de Europa en el horizonte mundial. Aunque incluso esto le pueda parecer así a tantos adversarios de dentro de la Unión y del llamado bloque occidental.

## II. NACIMIENTO Y CONFIRMACION PROGRESIVA DEL «DEMOS EUROPEO»

Durante los siglos XVII a XXI en el campo de las ideas políticas y en las realidades institucionales, se reconforma un «espíritu» de sentimientos supraestatales que tienen varias fases, desde luego no coincidentes en todos los territorios europeos pero que han dado lugar a las revoluciones políticas, económicas, sociales, culturales, que conocemos como Racionalismo, Ilustración, Liberalismo, Democracia.

Europa crea tensiones y fomenta debates cuyo itinerario es casi siempre particularista pero que puede resumirse en varias constantes:

Gobierno-Oposición, Mayorías-Minorías, Electores-Elegidos.

La evolución de los primeros períodos de la creación del Ente comunitario, el de los llamados «treinta años gloriosos», entre 1949 y 1979, en los que la Europa comunitaria crece con promedios-año de tasas del cinco por ciento sobre el producto interior bruto, hasta la crisis del «petróleo» promovida por los países productores de (OPEP) para encarecer los precios, es precisamente la era más destacada en la Construcción europea de los primeros seis Estados que la hacen avanzar por encima de los demás Estados europeos.

Con la crisis petrolera de los setenta la Comunidad pone de manifiesto una fortaleza desconocida y hasta la resistente Inglaterra-Reino Unido solicita incorporarse al tren comunitario, hasta entonces combatido, desmontando la coalición de los Siete que había creado en paralelo a la posición hegemónica de los Seis fundadores. Los adversarios exteriores se manifiestan durante toda la década de los setenta, especialmente en 1973, con la declaración en Naciones Unidas de un «Nuevo orden económico internacional», y el ataque medular a los precios relativamente estables del petróleo. Desde 1973 a 1979 la Europa comunitaria crecerá con menos fuerza y transferirá importantes partes de renta hacia el exterior. Nacería desde dentro la acusación de «déficit democrático» contra las instituciones comunitarias, al mismo tiempo que los sentimientos de una gran mayoría de ciudadanos tomaba buena nota de que su sistema de bienestar en expansión desde 1951, era amenazado y debía reforzarse con reformas institucionales.

Bajo presidencia francesa de Giscard d'Estaing y cancillería alemana de Helmut Schmidt, se impulsan dos grandes reformas institucionales con objeto de reafirmar la voluntad democrática en las instituciones: Entre 1974 y 1975 se concreta normativamente el Consejo Europeo, formado por Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y se pone en marcha el proceso de transformación de la Asamblea de delegados de los parlamentos nacionales para llegar a una Asamblea parlamentaria compuesta por diputados elegidos por sufragio universal directo entre los «pueblos de los Estados», posteriormente «ciudadanos de los Estados», cada cinco años, a la que progresivamente se le irían aumentando competencias y funciones típicamente parlamentarias. El Acta de 1976 y la convocatoria de elecciones a un primer parlamento tendría lugar en 1979, con diputados de nueve Estados.

La Asamblea se convertirá en Parlamento por el Tratado de Maastricht de 1992. Entre los objetivos: constituirse en sistema de democracia parlamentaria más o menos clásica, función colegisladora con el Consejo, participación en el mecanismo de nombramiento del presidente de la Comisión, moción de censura eventual, diversos tipos de controles y funciones internacionales. Las relaciones entre elegidos y electores se reforzarían mediante medios de apoyo a las funciones de consulta frecuente con los ciudadanos.

En tanto el Consejo, y sus diversas formaciones, representan a los Estados, «Capitales» en la jerga comunitaria, el Parlamento representa a un ente de interés común, los ciudadanos de un conjunto, ya percibido como sistema unitario de representación y acción política. Con el Tratado de Maastricht se produce un salto sustantivo, un «big-bang» por el que se hace explícito un «pueblo europeo», situado por encima de los pueblos que integran la nueva Europa. Del plural, como en el documento de la Constitución norteamericana de 1787, «We the people of the United States.», se pasa al singular. De los «pueblos de los Estados» al «pueblo de la Unión» representado por un Parlamento unitario e instituciones comunes supraestatales.

Las elecciones europeas entre 1979 y 1999 alcanzaron una tasa de participación por encima del 51 por 100, período de fecundo liderazgo de los grandes Estados de la Unión, especialmente en la etapa de la presidencia en la Comisión de Jacques Delors (1985-1995). A partir de 1999, IV Parlamento, el declive del interés popular marcaba un descenso a niveles inferiores al 50 por 100. Los politólogos se recrean dando lugar a equívocos análisis como «elecciones de segundo grado», al empeñarse los líderes políticos en dar prioridad a los temas nacionales olvidando, aparentemente, los generales europeos.

Sin embargo si se comparan las tasas de participación en la democracia europea con la norteamericana, especialmente en las presidenciales, se observa que los niveles son muy próximos. Este aspecto confirma la existencia de dos núcleos del cuerpo electoral europeo. El primero, más numeroso, señala que al menos dos tercios de electores apoyan a los partidos pro-europeistas, lo que pone de manifiesto la base misma del «Demos europeo». El tercio restante se nutre de partidos y formaciones muy diferentes, incapaces de mostrar un frente común. Partidos antisistema comunitario, corrientes opuestas a singularidades como el Euro, las instituciones, las políticas de integración como las cuatro libertades económicas fundamentales (circulación de personas, mercancías, capitales, establecimiento en otros países de la Unión). En cada país se dividen además por minorías nacionalistas, regionalistas, coyunturales, partidarias de valores estrictamente nacionales.

En el primer decenio del siglo XXI, y desde la Gran Recesión de 2007 a 2014, otro aspecto se pone de manifiesto, y que ha sido observado detenidamente por grupos de politólogos al estudiar el comportamiento de los electores en las elecciones de todo tipo. El voto clásico de «clase» está siendo sustituido progresivamente por otras motivaciones más inmediatas. El «voto privativo» o voto «particularista», se manifiesta en grupos crecientes de electores que consideran la realidad inmediata para manifestar su voto: Condición salarial, paro, pertenencia a una nueva generación demográfica, vecindad y nuevas formas de religación religiosa, entre otros fenómenos del impacto de la modernización y la mundialización.

En las elecciones europeas de 2014 será necesario seguir estos tipos de comportamiento para medir el grado de aceptación o rechazo de ese Demos europeo. En los sondeos a los jóvenes españoles entre 16-35 años, realizados por sociedades privadas (Metroscopia) en junio de 2013, una mayoría de estos jóvenes se identifica ya plenamente, sin reservas, con las realidades comunitarias y considera como irreversibles los fundamentos de la Unión (el «acquis»). Por extensión puede inferirse que ocurre un fenómeno muy similar entre la mayoría de los Estados de la UE.

### III. EL IMPULSO FEDERATIVO EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS. LOS FUNDAMENTOS DE LA IDENTIDAD EUROPEA COMO COMUNIDAD DE DERECHO

En la construcción comunitaria los fundadores de los años cincuenta crearon una formidable entre los elementos evolutivos del Derecho internacional y de las transformaciones del Derecho público y Constitucional nacido a lo largo de los siglos XVII al XX. El Derecho Internacional, regulado en los Tratados, obligaba a los Estados-Partes mediante un mandato de ejecución obligatoria del contenido firmado y ratificado por los Estados. La Historia europea se estructura a través de los grandes Tratados de 1648-1659, Westfalia-Pirineos; 1713, Utrecht; 1815, Viena; 1918-1919, Versalles; Tratados europeos, hasta la Conferencia de San Francisco de 1945 y el Tratado configurador de Naciones Unidas. Mientras que los Tratados continúan en vigor, el principio de Primacía del Derecho internacional y el de «pacta sunt servanda», deben ser aplicados por los Estados-Partes.

La evolución del Derecho público y Constitucional propio de los Estados nacionales, tiende a configurarse en torno a Constituciones no solo nominales sino normativas y aplicado, según el principio de Supremacía y las reglas de Jerarquía normativa, por los poderes públicos, los jueces y los ciudadanos.

El Derecho comunitario emergente a partir del Tratado CECA de París, 1952, combina las dos fuentes del Derecho y crea el original sistema mixto regulador de las relaciones entre los Cuatro Poderes, verdaderos pilares de la arquitectura Jurídica de la Unión : Poder de los Estados miembros, Poderes locales, Poderes de Comunidades regionales o de estados-federados, en fin Poder de la Unión Europea. Los Cuatro poderes se rigen por normas propias que en caso de colisión han de acudir al Tribunal de Justicia común, el Tribunal con sede en Luxemburgo.

La distribución de competencias, regulado por los Tratados y por la jurisprudencia del TdeJ, ha sido objeto de plena admiración por otros sistemas jurídicos pero es también el origen de serios conflictos puesto que el principio de subsidiariedad interviene cada vez que los jueces deben intervenir sobre las demandas de los poderes en conflicto de competencias. Lo que no es obstáculo para que la Primacía del Derecho comunitario y el Principio de Aplicación Directa, que provienen del Derecho internacional, sigan siendo la base operativa del sistema de Derecho comunitario.

Ahora bien el sistema jurídico comunitario sigue siendo al mismo tiempo un sistema en permanente evolución, fruto de la indeterminación de normas en vigor puesto que al final la Gran Sala del Tribunal de Justicia interpretará en última instancia en los conflictos competenciales o en la aplicación del Derecho.

Locke, al comienzo del siglo XVIII, en su libro sobre el gobierno y la división de poderes en Inglaterra, enumeraba solamente dos, Legislativo y Ejecutivo pero invocaba un tercero, bastante nebuloso, el poder de «Commonwealth», un «Poder Federativo» capaz de arbitrar los conflictos naturales de la vida política entre Parlamento, ministros y otras instancias de organización locales o posibles nuevos ámbitos aun indefinidos, apuntando a extensión del territorio de gobierno. Este poder de contornos expansivos es precisamente el que han desarrollado las Comunidades europeas en la capacidad de atracción de nuevos Estados y, con las nuevas adhesiones, acrecentar el papel jurisdiccional de los tribunales de la UE.

El sistema comunitario no obedece por tanto a una tipología tradicional de los Estados. La originalidad nace de la ideología federalista de los movimientos europeos activos entre 1945 y 1948. Que impulsaron, *velis nolis*, a los partidos y dirigentes de las más destacadas fuerzas políticas hacia la creación de una Federación de los Estados Unidos de Europa, con por lo menos dos referencias, los Estados Unidos de América y la Confederación —federal— Suiza. La versión «funcionalista» de la Unión por pequeños pasos decisivos, iniciada por Schuman-Monnet-Adenauer-Hallstein en 1950, en el manifiesto del 9 de mayo, fue una solución transitoria que debía conducir a una verdadera Unión Política. Ese concepto de «Unión federativa» que ha movido la construcción comunitaria desde el Tratado de 1952 al Tratado de Lisboa de 2007-2009. Permanecerá en tanto que un grupo de vanguardia o el conjunto de los Estados-miembros, hipótesis más improbable, tome las decisiones que lleven a la fórmula finalista de Jean Monnet, al final de su mandato, también adoptada por Jacques Delors, al final del suyo, en la década de los noventa : Europa como Unión Política.



El relativo inmovilismo del Consejo para poner de acuerdo a los 28, 26, o 18 de la Eurozona, ha sido fuertemente zarandeado por la «Gran Crisis» de 2007 a 2014 cuyos orígenes vienen de más atrás, como hemos analizado en el párrafo I. La UE busca afanosamente una arquitectura federal que mantenga los cuatro pilares dentro de un sistema de gobierno equilibrado pero ya plenamente federal, dando por terminado el largo período de «construcción federativa» iniciado en 1950. Un presidente elegido por sufragio universal directo o indirecto de los ciudadanos, cada cuatro o cinco años, y acabar aboliendo la votación unánime de los Estados para resolver las cuestiones sustantivas de la relación entre poderes federales. La responsabilidad para llegar a ese objetivo se encuentra en los programas de los partidos políticos nacionales y europeos legalizados en tanto que tales por el Tratado de Maastricht de 1992.

Los propios ciudadanos a través de diversos medios de asociación y opinión tienen un derecho de movilización no menor. A pesar de la complejidad y opacidad del gobierno europeo, un esfuerzo de comunicación requiere cambios importantes para permitir el desarrollo no solo de partidos sino de asociaciones europeístas para facilitar la comunicación de los electores y expresar sus opiniones. (Demandas reiteradas por los propios dirigentes de partidos, como el expresado por el decaído presidente Letta con motivo de su discurso sobre la Unión de octubre de 2013).

Tras varios decenios de dudas para seguir esta «via real» de la Unión política, los europeos se encuentran en un momento de pervivencia existencial. «Ser», convertirse en una verdadera potencia o actor internacional relevante entre los grandes actores mundiales del siglo XXI. O «No ser», manteniendo el sendero de las pequeñas naciones que integran las Naciones Unidas, en su mayoría bajo la doble amenaza de los peligros exteriores o de los sempiternos conflictos internos.

#### IV. EL SEPTENIO DE CRISIS DE 2007-2014 Y EL ESPECTRO DE LA GRAN RECESIÓN. CONSTANCIA POPULAR DE LA CRISIS EUROESCEPTICISMO, EUROPESIMISMO, POPULISMOS

La crisis de 2007 a 2014 se ha convertido en un verdadero campo de relanzamiento de las bases de la reconstrucción europea. La vieja divisa «Acabar-Profundizar-Ampliar», ha cumplido gran parte de sus objetivos y su trayectoria desemboca en estos tiempos en una crisis sistémica que amenaza a Europa y al mundo. La causas son a la vez relativamente recientes pero de largo recorrido. Los efectos se han concretado en crisis financieras, económicas, sociales, políticas y de amplio espectro en todo el horizonte mundial. Las convulsiones han afectado a las instituciones comunitarias y han obligado a los Estados miembros a efectuar revisiones muy profundas en sus presupuestos, en los compromisos legislativos y en la acción comunitaria. Por tanto una revisión de hecho en el funcionamiento de la gobernanza comunitaria, lo que ha agravado las crisis nacionales internas y dado lugar al crecimiento de críticas implacables en todas direcciones, partidos, sindicatos, empresarios y actitudes ciudadanas. Crece la distancia entre la constelación de «varias velocidades», los 28, 26, 18 o grupo de cabeza de los más vanguardistas. Los británicos libran una batalla para salir de la Unión, y otros muchos conflictos ocultos salen a la luz. Al mismo tiempo se dibujan orientaciones y acciones

para reconstruir «Más Europa» aunque enfrente se multiplican movimientos contestatarios de «Menos Europa» o simplemente ninguna Europa que retorne a los pequeños y permanentemente conflictivos Estados nacionales.

En la propia Euro-Zona, actor de vanguardia ya con 18 Estados miembros, con la incorporación de Croacia en 2013, hierva un avispero de tensiones motivado por las diferencias del impacto de la crisis. El inesperado contraste entre norte y sur de Europa parece convertirse en eje fundamental de tales tensiones en tanto que se nutre de la confrontación entre países del Norte, núcleo duro del esfuerzo de austeridad, y las resistencias de las regiones meridionales

La República federal de Alemania se convierte en el abanderado de la ortodoxia más intransigente, acompañada de Austria, Finlandia, Países Bajos o la pequeña Estonia, incorporada desde 2003. Los países del arco Grecia, Portugal, Irlanda, intervenidos por la Troika, sufren las consecuencias más graves de la atonía comunitaria. Italia, España, Eslovenia, Chipre, incluso Francia y Bélgica, registran movimientos populares que llevan a cambios constantes de gobierno en los procesos electorales y al crecimiento de oleadas populistas que tratan de atribuir a las instituciones comunitarias el origen de la crisis y sus consecuencias sociales. A los tradicionales euroescépticos y europesimistas sobre las salidas de la situación con actitudes y cambios sustanciales, se unen los movimientos sociales radicales que concentran los ataques en la capital comunitaria.

Aprovechando el oleaje de la crisis se incorporan también las minorías regionales que tradicionalmente mantienen tensiones intra-estatales para empujar a la desintegración de los Estados tradicionales, impulsando una quimérica Europa de más de doscientos Estados-Región. Tesis que esgrimen en sus particulares territorios y en la propia sede de Bruselas, flamencos, escoceses, catalanistas, lombardos, corsos, entre otros, en un ejercicio de agitación que afectaría a todo el proceso de construcción europea. Tensión que renueva las viejas aspiraciones de 1979, para la formación de un grupo parlamentario en las primeras elecciones de 1979 y que dieron lugar a un pequeño grupo «Arco-Iris», rápidamente diluido ante las mayorías parlamentarias nacidas de las familias políticas del Congreso de La Haya de 1948.

El éxito aparente de los frentistas antieuropeos en Francia, Reino Unido, Italia, Grecia, unido a la intransigencia nordista de otros movimientos populistas, es un escenario que los medios internos, anglosajones y de los países del G20 o de los BRICS, hiper-críticos de la Unión y del Euro, han tratado de potenciar como espantajo para hacer de las elecciones europeas de 2014 el estallido de la propia Unión. Escenario que coincidiría con el centenario de la guerra del 14, en el cual los nacionalismos volvieron a llevar a los países europeos a la enfermedad mortal que destruyó la Europa de las naciones y que hizo del territorio europeo una guerra civil cuasi permanente hasta la paz de 1945.

Este análisis de un «nuevo ascenso de peligros nacionalistas y de ideologías totalitarias» llevaría a una decadencia o declive de Europa según las encontradas opiniones de sus adversarios. Sin embargo la gran herencia de la construcción europea entre 1948 y 2007, a la que ha seguido una crisis de siete años, no es previsible que pueda desembocar en una situación insuperable. La Unión europea ha iniciado desde el año 2010 una amplia senda de reconstrucción con el fin de asentarse sobre sus viejas bases y renovando con nueva savia el sistema europeo común con nuevos instrumentos de gobierno y políticas avanzadas en la única senda posible, la Federación europea. Por ello la convocatoria de las elecciones al VIII Parlamento europeo

en mayo de 2014, será a no dudarlo la gran plaza de un momento de verdad y la orientación del voto de sus ciudadanos el termómetro de la temperatura de su devenir histórico.

## V. DE LA «EUROPA INACABADA» A LA «EUROPA VERTEBRADA». LA TRANSFORMACIÓN DEL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

Una vertebración de Europa, el horizonte menos utópico de los europeos de la post-guerra, pasaba por algo parecido a un Estado federal dotado de los más fundamentales elementos de este sistema de gobierno y cuyos casos más logrados provenían de la democracia norteamericana a partir de su Constitución federal de 1787 y de la Confederación federal de Suiza, desde su Constitución de 1848. En otros casos el proceso hacia un Estado federal se había detenido en algún momento en varios países europeos aunque casi todos provenían de sucesivas integraciones o separaciones de principados, reinos, monarquías y repúblicas hasta la Paz de Versalles de 1919. Posteriormente en la Carta de Naciones Unidas de 1945 se han ido registrando las variaciones de Estados europeos y la geometría de las organizaciones supranacionales desde el Consejo de Europa de 1949 hasta la desintegración de Yugoslavia en fragmentos de estado en los años noventa, ha dado lugar a un mapa complejo de Acuerdos, Fronteras, Tratados y Constituciones que los especialistas del Derecho internacional tratan de coordinar, gracias sobre todo a los avances de la última revolución industrial, la de las comunicaciones y la mundialización aparente de la economía mundial a través de los circuitos y sistema Internet.

Historiadores, economistas, juristas, sociólogos, vienen haciéndose repetidamente la misma pregunta :¿Son los europeos favorables a una Unión decididamente federal?

Los sondeos públicos, los privados, los comunitarios regulares del Eurobarómetro, permiten, de manera casi siempre indirecta, permiten acercarse en cierta medida al pensamiento de los europeos en esta importante cuestión. Lo cierto es que el VIII Parlamento cuenta con un cuerpo electoral próximo a cuatrocientos millones de electores, el segundo de los Entes supranacionales tras la democracia en la India. De esos cuatrocientos millones alrededor de doscientos, en torno al 50 por 100, manifiestan su intención de participar en dichas elecciones, según normas generales comunitarias y modalidades nacionales de emisión del voto, tipo de circunscripción y adscripción final de puestos de representación.

El número de partidos concurrentes varía según cada país pero desde el Tratado de Maastricht y las normas comunitarias que regulan la consulta, la democracia europea es una democracia representativa que actúa a través de Partidos que conforman la voluntad general. Los Partidos políticos son efectivamente los intermediarios entre los electores, los elegidos y la acción institucional y en el Parlamento europeo se organizan desde 1979 en Grupos políticos afines por ideología y objetivos propios que les diferencian de los demás grupos. Los grupos representan a la Unión y los elegidos, en virtud del mandato representativo, son representantes del interés general aunque no olviden que provienen de una consulta nacional. El número de Grupos y Partidos europeos viene adoptando desde sus orígenes una inscripción previa en los registros del Estado belga, lo que viene limitando el extenso número de partidos que se registran en las administraciones nacionales. Finalmente las grandes familias, liberales, democristianos-populares, social-demócratas, ocu-

pan la gran parte del espacio competitivo y se distribuyen o alternan las funciones de gobierno dentro del sistema comunitario. Los grupos menores disponen de medios y tiempos mucho más limitados y están formados por minorías nacionalistas, regionalistas, antisistema o de quienes no desean inscribirse como grupo, los no inscritos.

En la crisis de los años setenta, la del Petróleo, incluyó grupos ecologistas, verdes y regionalistas, que pasaron a ser otras minorías con puntos de vista revisores de la ortodoxia dominante. En la de los años noventa, los partidos comunistas pasaron a reconvertirse en social-demócratas o a generar un grupo propio conocido como «Izquierda europea». La crisis más reciente del primer decenio del siglo XXI ha dado lugar a movimientos antisistema que ambicionan penetrar en el tejido comunitario probablemente con no buenas intenciones para su destrucción o involución.

Las novedades del VIII Parlamento nacen de las nuevas competencias que el Tratado de Maastricht otorga a la función legislativa y de control del Parlamento sobre la situación anterior a 2014. El nombramiento del presidente de la Comisión debe hacerse en conformidad con las urnas, los grupos parlamentarios que se constituyan y la iniciativa del Consejo europeo. Que tendrá muy en cuenta los resultados electorales de mayo de 2014. El nuevo Parlamento revisará sus prácticas parlamentarias pero no parece que la nueva legislatura tienda a seguir el ejemplo de la mayor parte de los parlamentos nacionales, que han seguido antes o después la senda del «parlamentarismo racionalizado», esto es, el seguimiento de la iniciativa de los Ejecutivos apoyados en mayorías o coaliciones parlamentarias que instrumentan la disciplina parlamentaria de los grupos mediante un rígido control de los elegidos. La tendencia parlamentaria europea tiende a seguir más bien el modelo parlamentario del Congreso norteamericano, donde la autonomía de sus cámaras es una constante tanto en lo que se refiere a la disciplina de voto hacia el partido como en sus parcelas propias de control del Ejecutivo.

Los análisis preelectorales europeos dan cuenta de una mayor movilización de electores que en las más recientes de 2009 y 2004. La movilización se observa en doble sentido. Los nuevos movimientos sociales y políticos generan utilizar las elecciones europeas para ampliar sus demandas ante los electores. Las familias tradicionales para limitar en la medida de lo posible el impacto de los nuevos actores del proceso de cambio.

Los sondeos preelectorales anuncian una fragmentación mayor de los grupos parlamentarios de tal manera que los partidos dominantes tradicionales tienden a un repliegue y a una pérdida de votos que no obstante se mantendrían por encima del 50 por 100 de los escaños para las tres familias, quizá hasta el 60 del total europeo. Los otros grupos menores, Izquierda europea, Verdes, Euroescépticos, alcanzarían un 20 y en porcentaje oscilante el resto de partidos antisistema aspiraría a otro 20 por 100. La nueva Cámara de 751 diputados seguirá siendo un parlamento demasiado numeroso para quinientos millones de habitantes. Probablemente con un diputado por millón de habitantes el parlamento europeo sería más afín a los cánones clásicos. Aristóteles contemplaba para Atenas un conjunto de 440, los fundadores americanos, no más de 500. La tarea de revisar el edificio institucional comunitario sigue siendo objeto de debates y el nuevo Parlamento tendrá sin duda que contemplarlos en la permanente senda del camino de una verdadera Unión política de signo federal.

## VI. APROXIMACIÓN A LAS RESPUESTAS CIUDADANAS. LOS SONDEOS SIGNIFICATIVOS

En sondeos de intención de voto que han empezado a realizarse un año antes de la consulta, intervienen dos operadores principales. En el ámbito comunitario los realizados por la propia Comisión europea a través de los Eurobarómetros periódicos. En el plano nacional, sobre todo los sondeos de tipo privado analizan casi siempre para los medios de comunicación la evolución de voto y los cambios más regulares a medida que se acercan las elecciones europeas. Los partidos realizan sus propias encuestas que les permiten reprogramar sus acciones y la selección de candidatos. En marzo de 2014 todos los grupos políticos habrán presentado sus listas y, sobre todo, quienes las encabezarán. Los escenarios que se contemplan indican desde luego variaciones notables pero el impacto de cambio de voto pueden hacer variar la composición del nuevo parlamento hasta en una tercera parte. Las mutaciones afectarían al tránsito del voto de unas a otras familias o grupos parlamentarios anteriores. La interrogante mayor radicaría en conocer el nivel de las nuevas aguas que arrojen los disidentes y si ese impacto cambiaría los hábitos parlamentarios gestados en la trayectoria iniciada desde 1979. (Consultar las notas de referencia en las tablas anexas).

### ANEXOS: TABLAS

Tabla 1. Participación en las elecciones europeas 1979–2009

TABLEAU 1 PARTICIPATION AUX ELECTIONS EUROPEENNES 1979 – 2009

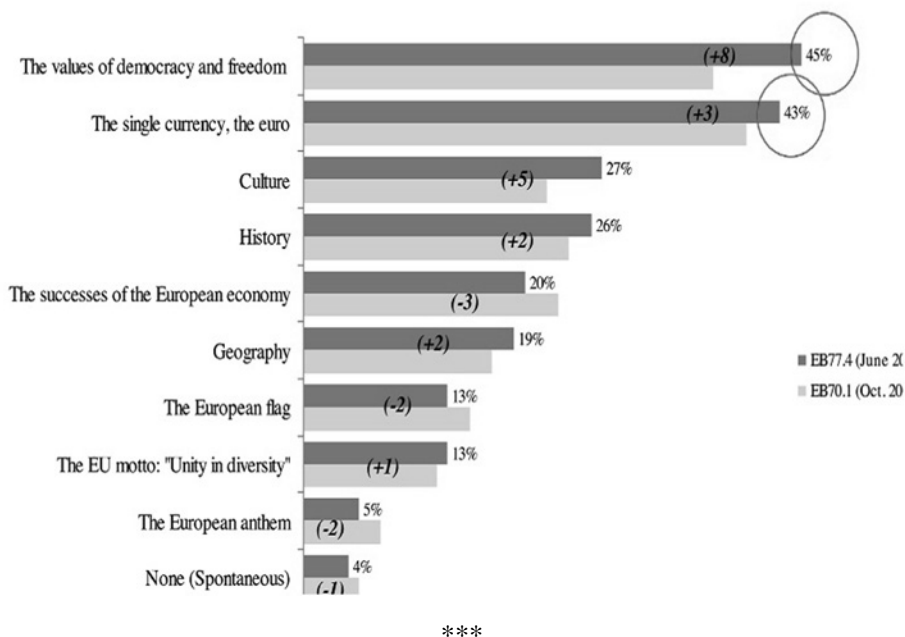
Taux de participation aux élections européennes 1979 - 2009												
	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
Belgique BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
Danemark DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
Allemagne DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
Irlande IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
France FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
Italie IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
Luxembourg LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75
Pays-Bas NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
Royaume-Uni UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
Grèce EL		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
Espagne ES				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
Portugal PT				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
Suède SE							41.63		38.84	37.85		45.53
Autriche AT								67.73	49.4	42.43		45.97
Finland FI								57.6	30.14	39.43		40.3
République tchèque CZ										28.3		28.2
Estonie EE										26.83		43.9
Chypre CY										72.5		59.4
Lituanie LT										48.38		20.98
Lettonie LV										41.34		53.7
Hongrie HU										38.5		36.31
Malte MT										82.39		78.79
Pologne PL										20.87		24.53
Slovenie SI										28.35		28.33
Slovaquie SK										16.97		19.64
Bulgarie BG											29.22	38.99
Roumanie RO											29.47	27.67
<b>Union européenne Total EU</b>	<b>61.99</b>		<b>58.98</b>		<b>58.41</b>	<b>56.67</b>			<b>49.51</b>	<b>45.47</b>		<b>43</b>

Source: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/000cdcd9d4/Participaci%F3n-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/000cdcd9d4/Participaci%F3n-(1979-2009).html)

Tabla 2. Elementos de la identidad europea

1) *European average*

**QP9** *The European identity can be composed of several elements. In your opinion, which of the following are the most important elements that go to make up the European identity? (max. 3 answers)*



TITLE: *Reflexions about a European federative process an a political Union Way. Elections to the parliament of the Union VIII (2014-2019)*

ABSTRACT: *From the end of WWII starts the awareness that we were facing the end of «classical sovereignties» and the conviction that the future would go throught a process of convergence that would lead to a real system of supranational government. A long process of small steps makes the Union not a federal system of government but a «federative system» in the meaning that Locke gave to the expression of Commonwealth in the earley XVIII. The crisis of 2007-2014 gives birth to a new aceleration ad the elections of 2014 to the VIII Eurpean Parliament wil confirme that communitarians DEMOS stands o stronger basis than before.*

RESUMEN: *Desde el fin de la II Guerra mundial en los Estados europeos se fragua la toma de conciencia del — «fín de las soberanías clásicas» y que el futuro pasaría por un proceso de convergencia que culminase en un verdadero sistema de gobierno supranacional : algo equivalente a los Estados Unidos de Europa que pensaban los viejos federalistas y los nuevos como Churchill, Madariaga o Jean Monnet. El sentimiento unitario cuajaría de modo atenuado en los primeros grandes acuerdos como el Consejo de Europa, la Comunidad del Carbón y del Acero, el Tribunal de Derechos Humanos y los Tratados de Roma hasta el ultimo de Lisboa. Este largo proceso hace de la Unión no un sistema federal de gobierno sino «un sistema federativo», en el sentido que Locke daba a la expresión «Commonwealth» en los comienzos del XVIII. Las grandes crisis europeas posteriores a los treinta años «gloriosos, 50, 60, 70, «aceleran los cambios y los Tratados sucesivos a partir de Maastricht en 1992 no ban hecho otra cosa que avanzar en el trayecto hacia una «Unión política».*

*La crisis de 2007 a 2014 alumbra una nueva aceleración y las elecciones de 2014 al VIII Parlamento europeo confirman que el «Demos» comunitario se asienta en bases más firmes de las que las posiciones críticas tratan de hacer a una parte importante de los 400 millones de electores del cuerpo comunitario.*

KEYWORDS: *Classical sovereignties, federative System of Government, Political Union.*

PALABRAS CLAVE: *Soberanías clásicas, sistema federativo de gobierno, unión política.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 27/01/2014      FECHA DE ACEPTACIÓN: 05/03/2014