

## **¿Qué poder ejecutivo para Europa?**

Toda constitución de naturaleza federal responde a la necesidad de conciliar dos principios fundamentales y en cierto modo antitéticos: un principio de eficacia, en la coordinación de los estados miembros y, por tanto, en el proceso de gobierno; y un principio de garantía, de los derechos y soberanía, parcial si se quiere, que se reconoce a las partes integrantes de la federación. La futura constitución europea, actualmente en proceso de gestación en la convención presidida por Giscard d'Estaing, no puede ser una excepción a este hecho básico. Por esa razón, sólo llegará a buen puerto si articula con éxito ambos componentes, es decir, si asegura una cierta unidad de acción sin menoscabo de los derechos de los estados miembros de la Unión Europea.

Desde la creación de la Comunidad Económica del Acero y el Carbón hace ya medio siglo y hasta la constitución de la Unión Europea hace una década, el principio de garantía primó en las instituciones europeas por una razón fundamental. El proceso de integración política y económica se dirigió, ante todo, a acabar con las tensiones bélicas que han sacudido secularmente a Europa. Con este fin, la Unión Europea se asentó sobre una estructura institucional trabada en forma de varias instituciones superpuestas: el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia Europeo y, en un plano menor, el Parlamento Europeo. El juego de contrapesos que resultó de contar con un doble “ejecutivo” (el Consejo de Ministros y la Comisión Europea) y la función de garante (y en parte de motor) de la integración europea que ha ejercido el Tribunal de Justicia aseguró que ninguna de las partes o de los estados miembros pudiese imponerse por completo sobre el resto y, por tanto, evitó la aparición de tensiones políticas y económicas que pudiesen bloquear o incluso cercenar el proyecto europeo. En una

palabra, la estabilidad y el éxito del proyecto europeo se logró gracias al reconocimiento de garantías hacia la soberanía de sus miembros, aunque fuese a costa de sostener un diseño institucional excesivamente complejo y afectado de un cierto déficit democrático y representativo.

Aunque el mantenimiento de una paz duradera a nivel continental (mediante un sistema de contrapesos institucionales) continúa constituyendo, hoy en día, una misión central de la Unión Europea, los objetivos de Europa se han visto progresivamente afectados por el proceso de ampliación de la Unión y por la creciente integración económica a nivel europeo y mundial. Por una parte, la próxima ampliación a los países del este europeo amenaza con ahogar la gobernabilidad de la Unión Europea al multiplicar el tamaño de la Comisión, al obligar a rotar la presidencia entre un mayor número de estados, y, en definitiva, al reducir la probabilidad de que se construyan mayorías, por no decir consensos, suficientes para la aprobación de la normativa europea.

Por otra parte, la aceleración de proceso de interdependencia económica a nivel mundial, ya sea en el orden financiero, comercial o medioambiental, empuja a la Unión Europea a actuar en dos direcciones. En primer lugar, la obliga a reforzar las instituciones comunitarias al objeto de consolidar el proceso de integración económica y financiera a nivel europeo y asegurar el mantenimiento de mercados auténticamente competitivos (en muchas ocasiones, frente a las pretensiones de los conglomerados empresariales públicos de los estados miembros). Basta mencionar aquí el ejemplo de los Estados Unidos, que, a caballo de la formación de un mercado plenamente integrado a finales del siglo diecinueve, estableció potentes mecanismos de defensa de la competencia en Washington para proteger al consumidor norteamericano frente a la aparición de empresas casi

monopolísticas en aquel país. En segundo lugar, el proceso de integración económica a nivel mundial espolea a la Unión Europea a dedicar esfuerzos cada vez mayores a estructurar todo tipo de iniciativas, instituciones y regulaciones a escala planetaria. Dado que el proceso de globalización es, en su conjunto, beneficioso para todos, no se trata de rechazar este proceso de encogimiento espacial del planeta al que estamos asistiendo. Más bien, a la Unión Europea le conviene tener peso específico suficiente como para moldear el marco general en que se producen las transacciones sociales y económicas internacionales, y esto sólo será posible si la Unión Europea asegura una cierta unidad de acción.

En suma, la complejidad institucional de la primera etapa de la Unión, que garantizó la puesta en práctica del Tratado de Roma y de los acuerdos sucesivos respetando a los partícipes del proyecto europeo, cojea ante una Unión de dimensiones continentales y en el marco de un mundo globalizado. La Unión necesita de un ejecutivo con perfil propio y capacidad política suficiente que la represente a nivel mundial y que la coordine interiormente.

El problema que se plantea, y que la convención y los estados europeos debaten con una cierta acritud, es evidente: ¿qué tipo de ejecutivo es el más apropiado para la Unión Europea en estos momentos? En otros términos, ¿qué poder ejecutivo puede conciliar los dos principios, de eficiencia y garantía, que han de sostener una Europa unida? Dos cosas son ciertas. Primero, el establecimiento de una presidencia ‘bicéfala’ (con un presidente elegido por el Consejo de Europa y otro al frente de la Comisión), solución que parece haber consensuado la presidencia de la convención europea, no resolverá los problemas de acción de la Unión Europea. Segundo, la creación de una

presidencia completamente unificada, es decir, el establecimiento de un solo presidente, que hasta ahora ha constituido la solución preferida de los grandes Estados, sería igualmente un error.

Consideremos ambas posibilidades a continuación. La constitución de una presidencia bicéfala (al que se le añadiría un ministro de asuntos exteriores) es, por definición, incapaz de generar la unidad de acción que necesita Europa. El nombramiento de dos presidentes simplemente reproduce, ahora personificado en dos agentes, el tipo de diseño institucional actual -- en el que Estados y Comisión Europea lideran la Unión Europea -- y, por tanto, perpetúa los problemas de parálisis y desacuerdo que caracterizan a la Unión. En otras palabras, el pacto de tener un leviatán europeo con dos cabezas no es más que una fuga hacia adelante ante las dificultades que se le plantean a Europa.

Por su parte, la creación de una presidencia unificada no reflejaría ni el sistema de valores y el estado actual de la opinión pública europea ni los objetivos de cooperación y garantía interestatal que cumple la Unión Europea. En primer lugar, la Unión ese halla marcada por una heterogeneidad extrema en los sentimientos e intereses de su población. A falta de la próxima ronda de ampliación, valga recordar que el número de lenguas oficiales se acerca a la docena. Asimismo, la población europea muestra grados muy diversos de apoyo al proyecto europeo -- en un continuo que va desde la adhesión intensa de italianos y españoles a la reticencia escandinava. El poder ejecutivo europeo, si ha de tener capacidad de acción, necesita estar arraigado en la conciencia colectiva europea y contar con la legitimidad suficiente que le dote de autonomía política frente a otros actores de la Unión. En segundo lugar, recordemos que la Unión se basa en un pacto de confianza entre sus miembros: a fin de garantizar la paz perpetua entre sí, los estados

partícipes necesitan tener la seguridad de que ninguno de ellos se impondrá a los demás. Dado lo tenue de la identidad europea, nada puede asegurarnos que un único presidente con un determinado origen nacional no decida favorecer su país de origen sobre los demás. Imaginemos que la presidencia recayese sobre un político británico -- es probable que sus decisiones estuviesen teñidas de un atlantismo que desagradase a franceses y alemanes.

Para caminar con buen pie, la solución se halla en un modelo diferente. Europa necesita un ejecutivo que combine dos características: unidad y a la vez pluralidad en su composición interna. La unidad del órgano responderá a las nuevas demandas que se ciernen sobre la UE. Su pluralidad permitirá recoger la heterogeneidad que caracteriza el continente y mantener el consenso político que tantos frutos ha dado hasta el momento.

Más específicamente, el ejecutivo europeo debería responder a los siguientes criterios:

1. Debería estar compuesto de varios miembros, en una especie de comité permanente entre cinco y siete personas. Dentro de este comité, cada miembro ejercería las funciones de primer ministro por rotación anual.
2. Debería obtener funciones directivas, tanto en materia de negociación internacional como de impulso político interno. Estas funciones directivas irían en menoscabo de la Comisión, cuya dimensión técnica se vería así acentuada y que pasaría a depender directamente del ejecutivo.
3. La presidencia o poder ejecutivo europeo debería contar con el beneplácito tanto de los gobiernos europeos (a través del Consejo Europeo) como del Parlamento europeo. Este doble voto aseguraría un ejecutivo con una

representación plural de las identidades europeas. La constitución europea debería, además, contener una cláusula que indicase la necesidad de componer un ejecutivo que represente la pluralidad europea.

4. Finalmente, para acentuar la continuidad y estabilidad estratégica del ejecutivo, la presidencia europea podría renovarse por partes.

Carles Boix

Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Chicago

[cboix@midway.uchicago.edu](mailto:cboix@midway.uchicago.edu)