

POLITICA INTERNA Y ARMONIZACION REGIONAL EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS (*)

por DONALD J. PUCHALA (**)
(Traducido por LUCIA GALLAR)

UN comentario repetido constantemente por funcionarios relacionados con los asuntos de las Comunidades Europeas, es que los científicos de la política, en su celo por crear modelos de «sistemas de integración», están trabajando a niveles de abstracción teórica muy alejados de los aspectos políticos diarios. El problema consiste en que los teóricos de la integración nos muestran, a menudo, elaborados y sofisticados cuadros de fenómenos que, simplemente, no están ocurriendo. Un Jefe de Gabinete me dijo en Bruselas: «Cuando leo su trabajo usted me dice que estoy trabajando para provocar un despegue (spill-over) o que estoy creando una nueva nacionalidad, síntesis de las existentes, o que estoy desafiando la soberanía nacional. Esto es una tontería. Mis colegas y yo estamos trabajando para armonizar prácticas económicas, sociales y legales en varios países, con el fin de que pueda funcionar efectivamente un mercado común en beneficio de todos. Si usted quiere estudiar realmente las Comunidades Europeas trate de aprender más sobre las condiciones bajo las cuales esta armonización triunfa o fracasa.»

El propósito de este estudio es dar un pequeño paso adelante en el análisis de tales condiciones (1). Más ampliamente concebido, este estudio nos muestra los resultados de la investigación llevada a cabo sobre episodios de «no-observancia» de las normas comunitarias en el sistema de las CE. Básicamente, lo que discutiré es cuándo, cómo y porqué las normas comunitarias no son respetadas por los Estados miembros

(*) Escrito para presentarlo en la Reunión Anual de 1974 de la «American Political Science Association», en Chicago, Illinois, del 27 de agosto al 2 de septiembre de 1974.

(**) Profesor de la Universidad de Columbia.

(1) La investigación presentada en este estudio se ha realizado bajo los auspicios de la Donación Carnegie para la Paz Internacional y por la Fundación Ford. La preparación manuscrita está patrocinada por el Instituto de Europa Occidental, de la Universidad de Columbia.

de las Comunidades o por subgrupos nacionales pertenecientes a ellos. Adicionalmente, trataré de determinar el grado o la penetración de tales comportamientos de «no-ob-servancia» y sus implicaciones para el funcionamiento del Mercado Común. Quizá, más frecuentemente de lo que habíamos podido creer, los Gobiernos ponen obstáculos a la ejecución de los programas comunitarios que ellos mismos se habían comprometido a realizar; los eurócratas dudan en obligar a cumplir las directrices; las industrias tergiversan las regulaciones comunitarias, o bien sectores de las poblaciones nacionales abierta o calladamente expresan su disconformidad. Más directamente, este es un estudio de las condiciones bajo las cuales varias clases de «palancas» (monkey wrenches) tienden a introducirse en el engranaje comunitario, y examina también los «quiénes», «a quiénes», «qués» y «cómos» participan en la desarticulación de tales «palancas».

Pero más ampliamente concebido y más cercano a su foco sustantivo y directo, este estudio es realmente el análisis de un fenómeno que llamaría política «post-decisional» en las Comunidades Europeas. Exceptuando una serie de consideraciones abstractas sobre la integración internacional en general, la mayor parte de los trabajos actuales sobre la política de las Comunidades Europeas están enfocados hacia el proceso de decisión en Bruselas. Los estudiosos del tema han pensado explicar el cómo y el por qué se formulan las políticas y los programas comunitarios o, más simplemente, quién influye a quien a hacer qué, cuándo, cómo y por qué respecto a la legislación comunitaria. En mi opinión, estos autores han triunfado plenamente (2). Pero todavía, a pesar de los notables logros alcanzados en el campo del proceso de decisión, se conoce muy poco sobre el proceso, y especialmente sobre las condiciones políticas que influyen en la observancia de las disposiciones comunitarias (3). En resumen, no sabemos mucho sobre lo que sucede después de que una decisión comunitaria ha sido tomada y no entendemos muy claramente quién influye a quién, para qué, cuándo, cómo y por qué en relación con la ejecución (o no-ejecución) de los programas de las

(2) La literatura sobre el proceso de decisión en las Comunidades Europeas es muy amplia. Un inventario de este trabajo incluiría: Ernst HAAS: *The Uniting of Europe* (Stanford, Stanford University Press, 1958); Leon LINDBERG: *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, Stanford University Press, 1963); Leon LINDBERG y Stuart SCHEINGOLD: *Europe's Would-Be Polity* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1970); Pierre GERBET y Daniel PEPY (eds.): *La Decision dans les Communautés Européennes* (Bruselas, Presses Universitaires de Bruxelles, 1969); Davis COOMBES: *Politics and Bureaucracy in the European Community* (London, George Allen and Unwin, 1970); W. Hartley CLARK: *The Politics of the Common Market* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1967); Frans A. M. ALTING VON GEUSAU: *Beyond the European Community* (Bélgica, Heule Publ., 1968); James CAPOROSO: *European Integration* (Pacific Palisades, Calif., Goodyear Pub., 1974); Altiero SPINELLI: *The Eurocrats* (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966); Emile NOEL: *Comment fonctionnent les institutions des Communautés Européennes* (París, Bureau d'Information des Communautés Européennes, 1968); John NEWHOUSE: *Collision in Brussels* (New York, W. W. Norton, 1967); Miriam CAMPS: *Britain and the European Community, 1955-63* (Princeton, Princeton University Press, 1964); Miriam CAMPS: *European Unification in the Sixties* (New York, McGraw-Hill, 1966); Roy PRICE: *The Politics of the European Community* (Totowa, N. J., Rowman and Littlefield, 1973); Walter HALLSTEIN: *Europe in the Making* (New York, W. W. Norton, 1972); Gerhard MALLY: *The European Community in Perspective* (Lexington, D. C. Heath, 1973); Helen WALLACE: *National Governments and the European Communities* (London, Chatham House/PEP, 1973); Glenda ROSENTHAL: *Decision-Making in the EEC: Three Conceptual Models* (Discurso no publicado, Columbia University, 1973).

(3) Para una introducción sobre los aspectos técnicos de la observancia del Derecho en las Comunidades Europeas, ver: Benoit AUBENAS, «Quelques considerations sur les infractions contre les traités de Paris et de Rome», *Revue du Marché Commun*, 127 (octubre 1969), págs. 458-464.

Comunidades Europeas. La transmisión hacia arriba y hacia abajo de las directrices comunitarias desde Bruselas hasta las periferias nacionales, los problemas de trampas y engaños que se producen y los impactos que se provocan es lo que yo llamo «política post-decisional» en las Comunidades Europeas. El fin teórico de este estudio es intentar aclarar e iluminar este fenómeno.

UN ANALISIS COMPARATIVO DE ESTUDIO DE CASOS

Sin profundizar demasiado en consideraciones sobre las formas y la ejecución de la investigación, debe ser resaltado que las conclusiones de este estudio vienen dadas por observaciones realizadas en el contexto de varios episodios ocurridos en la marcha de los asuntos de las Comunidades Europeas, cuatro de los cuales están explicados más detalladamente en las páginas siguientes. Cada episodio se relaciona con un intento, por parte de la Comisión Europea, de obligar a cumplir una política o programa decidido según el modelo típico de «Brussels decision-making» (4). Se iniciaron todos los episodios con el compromiso, por parte de los Gobiernos miembros de las CE, de ejecutar (o permitir a la eurocracia que lo ejecutara) un acuerdo a nivel regional. Todos los acuerdos tratados aquí están relacionados con la armonización transnacional, o, en otras palabras, con la consecución de la unión económica. Sin embargo, después del compromiso inicial, uno o más de los Gobiernos nacionales ponían obstáculos a su cumplimiento, normalmente por razones políticas muy claras, relacionadas con los asuntos internos, y surgían, en cada caso, fascinadoras y complejas pautas de negociación a múltiples niveles que terminaban, bien en observancia de la norma comunitaria o, al menos, en renovadas promesas de cumplimiento. No es necesario decir que en muchos de los casos-estudio de la investigación, los documentos y las entrevistas se refieren al examen de los problemas que provocan la no-observancia y a los caminos y significados escogidos para resolver estos problemas.

Con el fin de seguir un criterio para el análisis de los episodios seleccionados, éstos han sido ordenados cronológicamente entre 1963 y 1973; diferentes casos que tienen como principales actores a diferentes países (o como principales transgresores cuando se trata de no-observancia). En particular, Bélgica, Francia, Alemania occidental e Italia figuran centralmente en varios episodios. Además, incluyen una diversidad de asuntos trascendentales, desde la política regional a la política de inversiones transnacionales, a la uniformización de los productos farmacéuticos y la consecución de la armonización fiscal. Algunos episodios finalizan con la observancia de las normas comunitarias, otros continúan en el presente como casos sin resolver. Quizá lo más importante es que todos son casos en los que se ponen de manifiesto toda la variedad de situaciones políticas: presionar, prometer, tratar, comprometerse, «log-rolling», etc. Los principios están claramente expuestos, los participantes son rápidamente identificables, los periodos se captan fácilmente y las estrategias y tácticas utilizadas están a la vista.

Las entrevistas realizadas en conexión con este estudio tuvieron lugar durante el otoño de 1971, en Bruselas, Bonn, París y La Haya, e intermitentemente durante los años 1972 y 1973, en Bruselas, París y Roma. El criterio de muestra seguía un esquema

(4) Cfr. ROSENTHAL, *op. cit.*, cap. I y ss.

de «situación-estructura», en el que los individuos relacionados especialmente con los diversos episodios eran primeramente identificados y más tarde se hacían los esfuerzos oportunos para entrar en contacto con cada actor clave y entrevistarle. No se envió ningún cuestionario, puesto que cada persona entrevistada ha tenido que contestar a una serie de cuestiones particularmente importantes sobre el papel jugado por él en un episodio dado. El fin que se persiguió con las entrevistas era obtener una información completa más que un recuento estadístico. Con todo, fueron entrevistadas más de un centenar de personas, pertenecientes a las Comunidades, a los Gobiernos nacionales y las organizaciones privadas (5).

Pasemos ahora a anaizar detalladamente algunos casos:

I. AYUDAS AL DESARROLLO REGIONAL EN BELGICA

Cuando los seis países originarios del Mercado Común firmaron el Tratado de Roma, se comprometieron ellos mismos en los artículos 92 y 93 a crear sistemas europeos de ayuda económica a las regiones más pobres y a las industrias más débiles (6). La europeización tenía que ser llevada a cabo a través de la armonización de programas nacionales para la ayuda regional (7). Los criterios para la identificación y clasificación de las regiones subdesarrolladas tenían que ser establecidos a nivel comunitario: las variedades y el importe de las subvenciones serían unificados para los Seis. De central importancia en este esquema eran las prohibiciones contra los programas nacionales que distorsionaban la competencia en el Mercado Común por medio de subsidios a industrias y regiones seleccionadas. Es decir, no se podían conceder subsidios con la intención o el efecto de producir ventajas para las industrias de un país por encima de las de otro. Entre 1958 y 1967, la Comisión de las Comunidades Europeas trabajó para establecer un criterio unificado para los programas de ayudas regionales, y desde 1967 hasta ahora, Bruselas ha trabajado para conseguir una armonización transnacional en materia de ayuda regional.

Hasta hoy, el Gobierno belga ha sido incapaz de unirse a los demás miembros comunitarios en el movimiento hacia la europeización de los programas de ayuda regional. Sucesivas leyes belgas de «expansión económica» establecidas en 1959, 1966 y 1970 (8) crearon programas de ayuda regional, que, de una u otra forma, estaban en colisión con las prohibiciones comunitarias contra la concesión de ventajas a las industrias nacionales. Consecuentemente, en octubre de 1970, la Comisión de la CEE comenzó a actuar para obligar al Gobierno belga a cumplir con las disposiciones de los artículos 92 y 93 del Tratado de Roma, al que, por supuesto, los belgas se habían

(5) Una lista parcial de los entrevistados se encuentra en el Apéndice III de Donald J. PUCHALA: «A Report to the Carnegie Endowment for International Peace concerning Research supported by a travel and maintenance grant in 1971».

(6) Treaty establishing the European Economic Community, Roma, 25 de marzo de 1957 (London, Her Majesty's Stationery Office, 1973), págs. 38-39.

(7) *Ibid.*, pág. 38.

(8) Paul ROMUS: «L'évolution économique regionale en Belgique depuis la création du Marché Commun» (1958-68), *Revue du Marché Commun*, 119, enero 1969, págs. 19-40. Cfr., también, *Agence Europe*, 597, 24 junio 1970, y *Agence Europe*, 849, 14 junio 1971.

comprometido al firmar el Tratado en 1957. Prolongadas y complejas negociaciones entre el Gobierno belga y la Comisión, entre la Comisión y otros Gobiernos miembros de las CE y entre el Gobierno belga y los grupos constituyentes internos, se celebraron en 1970 y 1972. Estas negociaciones dieron como resultado, muy gradualmente, la revisión de los programas belgas de ayuda regional hasta que, a fines de 1972, se encontró una fórmula que se aproximaba a los requerimientos comunitarios (9). Esta fórmula se hallaba en discusión cuando el Gobierno belga cayó, en diciembre de 1972. En el verano de 1973 (época en que acabaron mis investigaciones) ningún programa de ayuda regional se había llevado a la práctica.

En sentido limitado, se trata simplemente de un caso de no-observancia del Tratado de Roma, seguido de movimientos graduales hacia la observancia; pero en amplio sentido, nos encontramos ante un caso de obstrucción y aplazamiento del movimiento hacia la integración en Europa occidental. Prácticamente hablando, la integración en Europa occidental está esperando la armonización transnacional de políticas y programas. Dicha armonización ha sido notablemente retrasada por la incapacidad belga de cumplir con lo establecido en el Tratado. El problema de la investigación en este caso, así como en los otros que citaré, es el «porqué»: ¿Por qué el Gobierno belga se sintió incapaz de cumplir con sus obligaciones de armonización regional? ¿Qué clase de presiones actuaban en el interior? ¿Cómo consiguió la Comisión realizar progresivas revisiones en la política regional belga? ¿Qué clase de presiones aplicó la Comisión? ¿Qué papel jugaron los eurócratas? ¿Qué papel jugaron los otros Gobiernos? ¿Qué papel jugaron las élites internas belgas? ¿Bajo qué condiciones se impidió la armonización comunitaria? Las respuestas a estas preguntas surgen de las entrevistas realizadas y los documentos consultados en este caso.

II. EL MERCADO NO-COMUN EN PRODUCTOS FARMACEUTICOS

Bajo el Tratado de Roma, los Estados miembros de la CEE se comprometían a establecer la libertad de comercio, por medio de la creación de un Mercado Común. A pesar de los quince años de existencia de la CEE, todavía no ha sido realizado el mercado común de productos farmacéuticos (10). En teoría, el mercado en este área es abierto y común, pero, en la práctica, actualmente aparece cerrado y fragmentado. Para explicarlo con un ejemplo familiar, un alemán que sufra un dolor de cabeza en París no encontrará aspirinas alemanas en una farmacia francesa. La razón para el bloqueo inicial en este comercio es clara: liberar el mercado de productos farmacéuticos no es simplemente cuestión de eliminar las barreras aduaneras nacionales; instaurar un mercado común significa armonizar y unificar diversas leyes y prácticas nacionales relacionadas con experimentos médicos, controlar su manufactura, autorizar la apertura a mercados abiertos y conceder licencias a los farmacéuticos para distribuirlos (11).

(9) «Belgium to Modify Regional Aids», *European Community*, junio 1972, págs. 6-7.

(10) Pierre COLLET: «Ou'est-ce qui entrave le Marché Commun des Médicaments», *Communauté Européenne*, 127, febrero 1969, págs. 25-27. Cfr., también, «Commission urges Common Market in Pharmaceuticals», *European Community*, mayo 1971, pág. 6.

(11) COLLET, *op. cit.*, págs. 25-27.

Con el fin de llevar a cabo esta armonización de prácticas nacionales, la Comisión Europea ha promulgado una serie de directrices, dando instrucciones a los Gobiernos miembros para hacer varias adaptaciones. La primera directriz farmacéutica (65-65) pedía la aceptación, de común acuerdo, de la definición de un «producto farmacéutico»; requería la autorización previa del Gobierno para la venta en el mercado, e instruía a los Gobiernos para que eliminaran de sus mercados aquellos productos en los que se había probado sus efectos perjudiciales o los que no se había probado sus efectos terapéuticos. Esta directriz fue aprobada por el Consejo de Ministros, en enero de 1965 (12). Hasta hoy no ha sido llevada a la práctica en la mayoría de los Estados miembros de la CEE. Además, las catorce directrices siguientes, que abrían el camino a la libre circulación de productos farmacéuticos, no han sido aprobadas por el Consejo de Ministros. A pesar de los mayores y más variados esfuerzos de la Comisión, así como de las fuertes presiones de los fabricantes de estos productos, los Gobiernos nacionales han rechazado tenazmente la observancia de los compromisos del Tratado y de las directrices específicas de la CEE. En la primavera de 1973 se decidió abandonar (al menos, por el momento) el camino hacia la armonización de las legislaciones nacionales farmacéuticas y volver a procedimientos menos formales para lograr la aceptación, por parte de los Estados miembros, de los productos de cada uno de ellos (13). Pero en el verano de 1973, inclusive estos procedimientos seguían siendo inútiles en cierto sentido.

El caso de los productos farmacéuticos es similar al de la ayuda regional en Bélgica, en el que la no-observancia de los compromisos y obligaciones con la CEE retrasa el progreso hacia la completa integración económica. Pero desde diferentes puntos de vista, este último caso es mucho más complejo: por un lado, aquí no se trataba de un solo país que no cumplía las normas comunitarias. Ningún Estado miembro se adhirió tan siquiera a la primera directriz. El Gobierno belga lo intentó durante algún tiempo, pero luego abandonó sus esfuerzos, otros rechazaron incluso dar el primer paso (14). Además, mientras que el caso de la ayuda regional en Bélgica enfrentaba a un Gobierno contra las instituciones de Bruselas, el caso de los productos farmacéuticos vio a las instituciones de Bruselas —la Comisión y el Consejo— enfrentarse la una a la otra y cada Gobierno dividido dentro de sí mismo. En capitales como Bonn, por ejemplo, el ministro de Finanzas apoyaba la normativa comunitaria mientras que el ministro de Sanidad permanecía partidario de las fronteras cerradas.

Una exposición más profunda nos mostraría una mayor variedad de maniobras y posturas entre todos los intereses afectados en el caso, pero, a pesar de la mayor complejidad, el problema de investigación planteado por este segundo episodio es parecido al primero. ¿Por qué eran incapaces los Gobiernos nacionales de cumplir con los programas europeos? ¿Qué es lo que estaba haciendo retroceder la integración? ¿Qué condiciones bajo las cuales se producía la no-observancia eran similares en este caso a las del primero? Finalmente, ¿cuáles fueron las condiciones que impulsaron el tardío intento hacia la observancia y el cumplimiento en última instancia, en este caso, similares a las condiciones que movieron al Gobierno belga en el primer caso? De nuevo, entre-

(12) Agence Europe, 309, 8 abril 1969.

(13) Agence Europe, 30 enero 1973.

(14) Agence Europe, 309, 8 abril 1969.

vistas celebradas en las capitales comunitarias fueron designadas para contestar estas cuestiones y las respuestas surgieron en el curso de la investigación.

III. RESTRICCIONES A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN FRANCIA

La libre circulación de capitales en Europa es uno de los objetivos centrales de la integración económica pretendida en el Tratado de Roma. El artículo 67 del Tratado obliga a los Estados miembros a la abolición de restricciones al movimiento de capitales entre ellos; los artículos 52 y 58 ofrecen el derecho de establecimiento y facilitan el camino para las inversiones directas y sin restricciones dentro de las Comunidades; el artículo 221 preveía el fin de las discriminaciones en la circulación de capitales en los países comunitarios para 1961. Pero en diciembre de 1966, el Gobierno francés promulgó la ley 66-1008, que instauraba controles oficiales sobre las inversiones extranjeras en Francia (15). En particular, esta ley asignaba al ministro de Economía y Finanzas un «derecho de suspensión» respecto a las propuestas de inversiones extranjeras (16). En efecto, el ministro tenía la facultad de cancelar dichas inversiones. Tal acción, por supuesto, contravenía el Tratado de Roma.

A finales de la primavera de 1967, la Comisión europea notificó al Gobierno francés la discrepancia existente entre sus prácticas respecto a las inversiones extranjeras y sus compromisos con el Tratado de Roma (17). El Gobierno francés contestó que no creía que se cometiera ninguna infracción al Tratado, puesto que no tenía intención de aplicar el derecho de suspensión contra las inversiones procedentes de países miembros de la CEE; indicaba que les concernía a las inversiones procedentes de «terceros países», por ejemplo, los Estados Unidos (18). De ahí surgió un prolongado diálogo entre la Comisión y el Gobierno francés sobre cuándo los capitales americanos en los países de la CEE eran o no eran «firmas europeas». Como los intercambios entre Bruselas y París se acaloraban, otros Estados miembros, en particular, los Países Bajos, entraron en la disputa e impulsaron a la Comisión a imponer medidas contra Francia (19). En noviembre de 1969, la Comisión había agotado su poder administrativo en relación con las infracciones, según el artículo 169 del Tratado de Roma y el caso pasó al Tribunal de Justicia de las CE (20). Pero en el ínterin, la Comisión presidida por Hallstein dio paso a la de J. Rey, y De Gaulle fue reemplazado por Pompidou. El caso tenía que verse en el Tribunal a finales de 1970, pero en septiembre de ese mismo año, el Gobierno francés pidió un aplazamiento e indicó que iba a estudiar de nuevo el texto de la ley 66-1008. A partir de ese momento, París revisó dicha ley y eliminó el control sobre las inversiones; Bruselas dio el visto bueno a la revisión y París promulgó la ley revisada

(15) JORF, 29 enero 1966, pág. 11621.

(16) Peter G. van der SPEK: «The Outlook for Foreign Investment in the EEC», *Columbia Journal of World Business*, vol. VI, 6, noviembre-diciembre 1971, págs. 76-78; Rainer HELLMAN: «The Challenge to U. S. Dominance of the International Corporation» (New York, Dunellen Publishing Co., 1970, pág. 133).

(17) *Agence Europe*, 2890, 31 octubre 1967.

(18) *Agence Europe*, 159, 28 agosto 1968.

(19) Sustancialmente, durante las entrevistas en Bruselas, en diciembre de 1972.

(20) «Commission takes France to Court», *European Community*, diciembre 1969, pág. 26.

y eliminó formalmente los controles a la inversión en febrero de 1971 (21). En marzo de 1971, el Tribunal puso fin al caso y la Comisión lo cerró.

En un primer análisis general, el caso de las inversiones extranjeras en Francia tiene varios aspectos notables. Como en los otros casos, el progreso hacia la «europeización» de una práctica económica fue obstaculizado por la incapacidad de un Estado miembro de cumplir con las obligaciones del Tratado: la integración se retrasaba. Pero, en contraste con los otros dos episodios, en este caso se consiguió al final la observancia de la norma comunitaria o, al menos, así lo parece (22). Como en los otros casos, la cuestión primordial de la investigación se centraba en las razones para la no-observancia. ¿Por qué fue incapaz el Gobierno francés de cumplir con las previsiones del Tratado de Roma entre 1966 y 1971? ¿Qué fuerzas o presiones condujeron a la política nacional francesa a contravenir la política de la CEE? ¿Por qué el Gobierno francés alteró su primitiva posición después de varios años de dura oposición? ¿Qué fuerzas o presiones le llevaron a la observancia de las normas comunitarias? Las entrevistas realizadas en Bruselas y París y un profundo estudio de documentos contestaron a la mayoría de las preguntas.

IV. LA T. V. A. ITALIANA

La armonización fiscal es un componente básico de la integración económica. Un mercado sigue siendo menos que un mercado común si las variedades y las formas impositivas difieren de región a región, o, en el caso de la CEE, de país a país. La simple lógica nos muestra qué fórmulas y valores de imposición diferentes de país a país supone ventajas económicas para algunos de ellos e inconvenientes para otros en el marco de la competencia internacional. Así, como un primer eslabón hacia la completa armonización fiscal en el Mercado Común Europeo, el Consejo de Ministros, actuando según el artículo 99 del Tratado de Roma, promulgó una directriz en abril de 1967, encaminada a que los Estados miembros adoptaran un procedimiento común para unificar los impuestos (23). En efecto, la directriz pedía la adopción comunitaria de un impuesto sobre el valor añadido (TVA), según el modelo francés, aplicado entonces. Por encima de lo que suponía como comienzo de una armonización fiscal en la Comunidad, la TVA iba a ser una fuente de autofinanciación para los programas de la CEE y la Comisión la veía, en consecuencia, como un peldaño importante hacia la supranacionalidad. La TVA tenía que entrar en vigor el 1 de enero de 1970.

En octubre de 1968, el Gobierno italiano declaró que encontraba dificultades respecto a la implantación de la TVA, y que por «razones técnicas y económicas» el plazo del 1 de enero de 1970 era muy difícil de cumplir (24). Italia presentó a la Comisión, en agosto de 1969, una solicitud formal de aplazamiento por dos años en la implantación de la TVA. Al complicado flujo de correspondencia entre Bruselas y Roma se sumó el

(21) *Agence Europe*, 753, 24 febrero 1971.

(22) Cfr. Van der SPEK, *op. cit.*, pág. 77.

(23) European Communities: «The Value-Added Tax in the European Community», *Community Topics*, 36, London, European Communities Information Service, 1970.

(24) Gianni PASQUARELLI: «Perchè L'IGE sarà sostituita dall'I. V. A.», *Comunità Europea*, agosto-septiembre 1967, págs. 13-16. Cfr., también, *Agence Europe*, 194, 16 octubre 1968.

hecho de que Italia era incapaz de dar el primer paso hacia la armonización fiscal del sistema de la CEE.

De septiembre a diciembre de 1969 se presenció una triple negociación extremadamente compleja entre Italia, la Comisión de la CEE y otros Estados miembros de la Comunidad (25). Italia pretendía obtener un aplazamiento sin condiciones de dos años de duración; la Comisión no podía permitir que se retrasara la armonización fiscal más de un año y pidió a Italia que, cuando impusiera la TVA, lo hiciera en un estadio más avanzado que el inicial establecido; los restantes Estados miembros pedían sanciones contra Italia para que su industria no resultara beneficiada por la ausencia de la TVA. Específicamente, los miembros de la CEE pedían que se obligara a Italia a eliminar la ayuda a la exportación y las discriminaciones contra las importaciones, establecidas en el régimen fiscal italiano existente en 1969. El debate entre las tres partes interesadas continuó de forma acalorada durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1969:

— A la petición italiana de aplazamiento, el miembro de la Comisión de la CEE, señor Van der Groeben, expresó su ansiedad sobre una «política de facilidad que tendría como resultado el lento evolucionar de la Comunidad hacia una especie de OCDE, en la que tan sólo se formulan las recomendaciones que interesan a los Estados miembros» (26).

— A la lista de las condiciones de la Comisión para permitir el aplazamiento, el diario milanés «Corriere della Sera», reflejando las opiniones del Gobierno, decía en un editorial que «el rigor formalista con que se estaban tratando tales cuestiones en Bruselas es realmente sorprendente y puede incluso justificar algunas sospechas. Parece que quieren oponerse a la expansión de las exportaciones italianas, no sólo en la Comunidad, sino también y, sobre todo, hacia terceros países. Este podría ser un camino bastante original para asegurar, como la CEE debe hacer, la libertad de competencia entre los productores del Mercado Común» (27).

— Reflejando las presiones por parte de los restantes Estados miembros de la Comunidad para sancionar a Italia en contrapartida por el aplazamiento, Agence Europe informa que «en vista de las repetidas opiniones expresadas en varios Estados miembros acerca de la dinámica de las industrias italianas en varios sectores, es de esperar que la mayoría de las delegaciones insistirán en que el abandono, por parte de Italia, de todas las prácticas fiscales consideradas es digno de ponerse en cuestión» (28).

El 1 de octubre de 1969, la Comisión envió al Consejo una propuesta de directriz, concediendo a Italia un aplazamiento en la implantación de la TVA, pero sólo bajo rigurosas condiciones: tiempo límite de un año, implantación en forma avanzada y petición formal de reajuste del sistema impositivo italiano existente. Sucesivas reuniones del Consejo de ministros entre el 17 de octubre y el 9 de diciembre se intercalaron con entrevistas a alto nivel entre Roma y Bruselas, llegando a una directriz de compromiso

(25) Agence Europe, 409, 18 septiembre 1969; 414, 25 septiembre 1969; 416, 29 septiembre 1969; 419, 1 octubre 1969; 430, 17-18 octubre 1969; 442, 4 noviembre 1969.

(26) Agence Europe, 409, 18 septiembre 1969, pág. 3.

(27) Corriere della Sera: «Tensione per l'I. V. A. fra il MEC e l'Italia», 14 octubre 1969, pág. 6.

(28) Agence Europe, 326, 5 mayo 1969.

en la que Italia admitía un reajuste en sus ayudas a la exportación y en las tasas a la importación, a cambio de un aplazamiento de dos años en la implantación de la TVA.

Pero éste no es el final del episodio: en noviembre de 1970, el Gobierno italiano argüía de nuevo que la implantación de la TVA el 1 de enero de 1972 iba a ser imposible (29). Una segunda solicitud formal de aplazamiento fue sometida a la Comisión en octubre de 1971. Se produjo otro gran debate entre las tres partes interesadas, aunque un poco menos acalorado, y se alcanzó otro compromiso; otro aplazamiento (este último por seis meses, hasta el 1 de julio de 1972) fue concedido. Pero todavía no había terminado el caso: en marzo de 1972 otra delegación italiana a alto nivel estaba en Bruselas (30). El Gobierno italiano pedía seis meses adicionales. Las conversaciones dieron como resultado una nueva directriz en abril de 1972, y la nueva fecha límite pasó al 1 de enero de 1973. La TVA entró finalmente en vigor en Italia, el día de Año Nuevo de 1973, y el camino hacia la armonización fiscal en la CEE estaba abierto de nuevo (31).

Si bien es el caso de más colorido de los considerados, el episodio de la TVA italiana es muy similar en su dinámica al de las inversiones extranjeras en Francia. El compromiso inicial no se cumplió; se produjo una compleja interacción hasta alcanzar el cumplimiento de dicho compromiso, y, al final, se observaron las normas comunitarias. Hablando más generalmente, la no-observancia llevó a la integración internacional a un «alto en el camino», en un área determinada, y las negociaciones y presiones triunfaron, después de algún tiempo, poniendo en marcha de nuevo las ruedas de la armonización regional. Es comprensible que las cuestiones de investigación sacadas a la luz por el caso italiano sean similares a las planteadas por los otros casos. Por encima de todo lo demás, ¿por qué era incapaz el Gobierno italiano de establecer su legislación sobre la TVA en el momento que debía haberlo hecho? ¿Por qué los italianos no pudieron cumplir el segundo o el tercero de los plazos? ¿Qué clase de fuerzas o presiones trabajaron en Italia para contrapesar los fuertes deseos de la Comisión y de los restantes países miembros? ¿O quizá se diera el caso de que la presión de la Comisión no fuera tan fuerte como parecía? Por otro lado, ¿por qué los italianos fueron capaces de implantar la TVA en 1973 y se habían mostrado incapaces para hacerlo antes? ¿Qué impulsó a la observancia de la norma comunitaria? Más generalmente, ¿qué condiciones bajo las cuales se dio la no-observancia y más tarde el cumplimiento de la norma comunitaria eran similares o diferentes de las condiciones presentadas en los otros casos? Un análisis documental enriquecido con entrevistas celebradas en Bruselas y Roma nos llevan a la respuesta de la mayoría de estas cuestiones.

LAS POLITICAS NACIONALES DE ARMONIZACION REGIONAL

No es preciso decir que los breves relatos presentados apenas hacen justicia a la complejidad de los casos analizados, ni agotan el inventario de los episodios de no-

(29) Agence Europe, 682, 9 noviembre 1970.

(30) Agence Europe, 1007, 16 marzo 1972.

(31) Cámara de Comercio Americana en Italia: «Introduction and Regulation of the Value Added Tax» (Roma, Embajada de los Estados Unidos, marzo 1973). Esta publicación contiene una traducción inglesa del texto completo del Decreto delegado número 633, que instituyó formalmente la TVA en Italia, el 1 de enero de 1973.

observancia de las normas comunitarias en los años de experiencia de la CEE (32). De hecho, los casos en que los Gobiernos miembros no respetan las regulaciones comunitarias, se pueden contar por docenas, y aquellos en que industrias, firmas o grupos subnacionales han incurrido en infracción se cuentan por centenares (o incluso miles, si contamos los casos anti-trust) (33). De cualquier forma, a pesar de la breve descripción realizada, los casos presentados y las cuestiones que plantean han enfocado nuestra atención sobre un gran número de aspectos importantes de la dinámica política de las Comunidades Europeas.

Ante todo, y en primer lugar, se destaca, a través de los episodios descritos, que el proceso político de las Comunidades Europeas no termina con la elaboración de decisiones a nivel comunitario. En otras palabras, el comprender el proceso de decisión de Bruselas, que ha preocupado a los estudiosos de la integración europea, no es el fin para entender la política de las Comunidades Europeas; quizá sólo es el principio: la «política de pasillo» está tan presente en la ejecución de los programas comunitarios como en su elaboración. Mientras que la ejecución de los programas comunitarios se realicen en su mayor parte bajo los auspicios de los Gobiernos nacionales y sus departamentos legislativos y administrativos, las posibilidades de ejecución dependen, en gran medida, de las capacidades políticas y administrativas nacionales. Las capacidades políticas a nivel nacional se reflejan en la habilidad de los Gobiernos para luchar contra la resistencia a los programas comunitarios que, invariablemente, surge en la política interna y en las sociedades nacionales. En sentido inverso, la falta de capacidad política a nivel nacional se refleja en la obstaculización a los programas comunitarios, por parte de los Gobiernos, cara a las presiones nacionales internas. Frecuentemente, la resistencia local se identifica con la política gubernamental, es decir, en un momento dado, los Gobiernos (por razones de prestigio político) optan por costearse ellos mismos la consecución de sus propios fines a pesar de los posibles obstáculos, en vez de obtener cualquier beneficio que pudiera surgir de la implantación de los programas comunitarios o, dicho de otra manera, coadyuvando a la unidad europea. Los casos analizados presentan numerosas situaciones de esta índole, como se verá más adelante. Por lo que se refiere a las capacidades administrativas, no es necesario decir que los programas de la CEE no pueden ser ejecutados a nivel nacional mientras que los requisitos necesarios en la maquinaria burocrática nacional funcionen mal o, simplemente, no existan. Por ejemplo, el Gobierno federal alemán no podía cumplir el programa comunitario sobre pruebas oficiales y autorización de los productos farmacéuticos cuando tal Gobierno no tenía una Agencia federal para realizar dichas pruebas, como sucedió durante los primeros años del caso (34). El Gobierno italiano no podía implantar un nuevo régimen fiscal cuando no existía la maquinaria burocrática necesaria para contabilizar este impuesto especial (TVA) ni la autorización parlamentaria para establecerla (35).

(32) Para una tabulación parcial de los casos de infracción, ver: «Commissions Reports on Violations», *European Community* (febrero 1972, pág. 5); AUBENAS, *op. cit.*, págs. 458 y ss., y Nicola FUIANO: «L'exécution des directives de la CEE en Italie», *Cahiers de Droit Européen*, 6, 1971, págs. 262-274.

(33) William M. Vaughn: «Transnational Policy Programme Networks in the European Community: The Example of European Competition Policy», *Journal of Common Market Studies*, vol. 11, 1972, págs. 36-60.

(34) «Free Circulation of Pharmaceutical Products Within the EEC», *Common Market*, 2, 1970, págs. 29-30.

(35) *Agence Europe*, 926, 19 noviembre 1971. Sustancialmente, durante las entrevistas en el Ministerio de Finanzas y el de Asuntos Exteriores de Italia. Cfr., también, *London Times*, 21 octubre 1971, pág. 240.

Al intentar elaborar un modelo simple, podemos pensar que el proceso de política postdecisional en la CEE comienza cuando los Gobiernos nacionales se comprometen a poner en marcha un nuevo programa transmitido desde Bruselas. El compromiso toma la forma de beneplácito en el Consejo de ministros hacia una nueva directriz o regulación (es decir, el fin del proceso de decisión en la CEE es el compromiso de poner en marcha un nuevo programa). Los Gobiernos deben hacer honor a sus compromisos; es decir, procurar el cumplimiento de los programas, utilizando presiones por encima de los grupos e intereses nacionales, ya que si la armonización a nivel europeo debe realizarse, un gran número de grupos en los diferentes países tienen que alterar sus pautas de comportamiento. Siguiendo una lógica temporal, las presiones para el cambio engendran resistencias al mismo; y presiones unidas a resistencia quiere decir fuerzas políticas en tensión. Por consiguiente, uno de los primeros fenómenos que observa el estudioso cuando examina los programas comunitarios desde su formulación hasta la ejecución, es el surgimiento de una resistencia a los mismos, a nivel nacional y local. Todo esto viene seguido de negociaciones, persuasiones, adulaciones, amenazas, sobornos y otras formas y tácticas de resolución de conflictos que el Gobierno nacional utiliza como medio, tanto para acallar la resistencia interna como para hacer retroceder a la Comisión en su insistencia por el cumplimiento. En general, el Gobierno nacional encuentra inviable la disyuntiva entre la Comisión, por una parte, y los intereses internos, de otra, con la llamada al cumplimiento y el posterior desafío. Como se mostrará con más detalle en este estudio, ésta era realmente la situación en casi todos los episodios considerados: en el caso de la ayuda regional belga, el Gobierno de Bruselas se encontró entre las presiones de la Comisión para el establecimiento de una política de ayuda regional, económicamente racionalizada y los fuertes grupos de intereses lingüísticos que pedían una ayuda diseminada de acuerdo con la «aritmética política» de la etnia; el episodio de los productos farmacéuticos situó al Gobierno alemán entre la Comisión y los intereses internos de «fraternidad sanitaria»; el caso de la TVA enfrentó al Gobierno italiano con la Comisión, por un lado, y por otro, con una alarmante formación de fuerzas políticas alineadas desde la izquierda a la derecha, desde el pequeño comerciante hasta la gran empresa, de las facciones elitistas hasta «el hombre de la calle». Al no presentarse, al principio, tal enfrentamiento en el caso de las inversiones extranjeras en Francia, el Gobierno francés debía haberse acercado a la postura de la Comisión más pronto de lo que lo hizo. En situaciones más complejas, las cuestiones relativas al compromiso comunitario tendían también a fragmentar los Gobiernos nacionales, las políticas nacionales e incluso las instituciones de Bruselas, facciones que se dividen entre aquellas que favorecen el cumplimiento por varias razones y aquellas que se oponen a él. El caso de las inversiones extranjeras en Francia, vio a la Comisión dividida entre la Dirección General de Comercio Interior, que prefería dejarle avanzar lentamente; el Secretariado Ejecutivo, que favorecía el cumplimiento por razones administrativas, y el Servicio Jurídico, que quería abrir litigio contra Francia; el Consejo de ministros, por su parte, se dividía entre la Delegación francesa, que optó por retrasar las decisiones; la Delegación holandesa, que solicitaba el cumplimiento del compromiso por parte de Francia, y otros Estados miembros, que preferían negociar las infracciones más que tratar duramente a Francia. De forma similar, los esfuerzos para la observancia de las normas comunitarias, en el caso de los productos farmacéuticos, provocó también

una compleja hendidura en las pautas de comportamiento: la Comisión tomó una posición general y unificada, el Consejo se dividió entre aquellos Estados inclinados a la observancia (en especial, Bélgica), los que abiertamente abogaban por la observancia, en tanto en cuanto estaba claro que no se iba a llevar a la práctica (notablemente, Francia) y aquellos opuestos radicalmente al cumplimiento de las regulaciones comunitarias (especialmente, los Países Bajos). En este mismo caso, el Gobierno federal alemán se dividió entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, que abogaba por el cumplimiento por razones «europeas», y el Ministerio de Sanidad, que estaba celoso de la violación de sus prerrogativas y pedía la «no interferencia europea». De forma parecida, la política alemana estaba dividida entre los intereses de la industria química, que apoyaba fuertemente un mercado abierto de productos farmacéuticos, y los intereses de los mismos farmacéuticos, que rechazaban los cambios en los procedimientos de prueba y autorización (36). Otros casos eran inclusive más complejos. La cuestión está planteada: los intentos para hacer cumplir las reglamentaciones de la CEE abren hendiduras políticas por encima y por debajo del «continuum supranacional.local», politizando intensamente las diversas líneas de la hendidura.

LAS REALIDADES POLITICAS DE LAS CE COMO OBSTACULOS PARA LA OBSERVANCIA DE LAS NORMAS COMUNITARIAS

La respuesta más simple e inmediata al «por qué» de los problemas relacionados con la no-observancia de las normas comunitarias está en contacto con las resistencias internas que genera la observancia. Pero un gran número de factores debe ser tomado en cuenta en orden a la explicación del «por qué» las fuerzas de resistencia son, tan a menudo, capaces de triunfar en sus actividades obstructoras:

1. Las Comunidades Europeas no tienen tanta autoridad supranacional como nuestros libros de texto nos han hecho creer. De hecho, cuando se empieza a estudiar el problema de la observancia y la aceptación de las normas comunitarias, se ve claramente que los Gobiernos nacionales tienen, en definitiva, la última palabra en las actividades del Mercado Común. Expresándolo más llanamente, los Gobiernos nacionales observarán las reglamentaciones comunitarias y, por tanto, promoverán la unificación y la armonización trasnacional cuando se satisfagan sus intereses; pondrán obstáculos, aplazamientos o ignorarán las reglamentaciones comunitarias cuando crean que la observancia es contraria a sus intereses, incluso aunque se hayan comprometido formalmente a ello.

Como recalcó una de las personalidades entrevistadas: «Nada moverá a un Gobierno nacional que no quiere que le muevan.» Esta lección tan simple sobre el vacío de autoridad en las Comunidades Europeas está confirmada por cada caso considerado. El Gobierno belga permaneció firmemente contra la Comisión en el caso de la «ayuda regional»; el Gobierno alemán no actuó en absoluto en el caso de los «Productos farmacéuticos»; Francia desafió a la Comisión en el caso de las «inversiones extranjeras» y el Gobierno italiano permaneció impenetrable en el caso de la TVA. A pesar del hecho

(36) Sustancialmente, en entrevistas en la Delegación alemana ante la CEE y en Grupo Farmacéutico de las Comunidades Europeas.

de que en cada caso el derecho comunitario y la autoridad formal permanecieran al lado de la Comisión, no se obtuvo la observancia de las normas comunitarias hasta que el Gobierno nacional en cuestión decidió alterar su posición contraria. Si quisiéramos generalizar desde estas simples observaciones, podríamos decir que la integración europea progresa tan rápido como los Gobiernos miembros de las CE consideran conveniente. Cada Gobierno mantiene un doble veto en los asuntos comunitarios, uno durante el proceso, en el que se formulan los programas, y otro más en el proceso en el que se ejecutan tales programas.

2. Frecuentemente, la no-observancia en el sistema comunitario proviene de dilemas políticos más que de malevolencia. Es raro el caso en que los Gobiernos nacionales resistan a los programas comunitarios por desprecio hacia ellos, hacia la Comisión, hacia el «europeísmo», o cualquier otro factor de este tipo. Por el contrario, al realizar entrevistas en las capitales nacionales y en las delegaciones nacionales ante las CE, se revela un extendido apoyo y un compromiso hacia la eventual unidad de Europa. Por tanto, he tratado de enfatizar, a través de esta presentación, que la no-observancia tiene lugar porque los Gobiernos **no pueden cumplir**, no porque **no lo quieran**; las condiciones que provocan la no-observancia (las que favorecen a las fuerzas obstructoras) son aquellas bajo las cuales las fuerzas y facciones internas son suficientemente poderosas para causar grandes dificultades, e incluso crisis gubernamentales para los regímenes que aceptan poner en práctica ciertos programas de la CEE. Cuando un Gobierno se enfrenta con las alternativas de cooperación en la CEE, por un lado, y crisis internas, por el otro, lo más natural y frecuente es que cedan a las presiones internas. Estas eran, por ejemplo, las circunstancias en el caso de la ayuda regional en Bélgica, en el que el régimen belga hubiera caído si insistía en conceder las ayudas regionales en cualquier otra forma que no estuviese de acuerdo con la distribución de las comunidades lingüísticas en el país. Para los propósitos de la CEE, la ayuda regional debía ser asignada de acuerdo con las necesidades económicas: en Bélgica, por razones políticas internas, la ayuda regional debía ser asignada de acuerdo con el porcentaje de distritos flamencos y valones en el país (37). Cualquier otra fórmula hubiera provocado una crisis gubernamental. De la misma manera, la dilación italiana en implantar la TVA tenía poco que ver con su recelo hacia la integración europea, pero tenía una gran relación con el miedo a otra crisis para el débil régimen de Roma. La extrema izquierda se oponía violentamente a la TVA por su forma regresiva; la izquierda moderada se oponía por razones similares; los pequeños comerciantes estaban en contra de la TVA porque favorecía ampliamente a los monopolios empresariales (y los pequeños hombres de negocios temían también el nuevo régimen fiscal por las dificultades que planteaba para la evasión de impuestos, una respetada práctica italiana); las grandes empresas aceptaban la TVA, pero lamentaban perder las ayudas a la exportación, implícitas en los impuestos que la TVA iba a reemplazar; los ingresos estatales eran inciertos en el campo de la

(37) Paul ROMUS, *op. cit.* Romus presenta aquí una sorprendente estadística de la ayuda regional belga otorgada entre 1959 y 1967. Alrededor del 55 y 45 por 100 de la división en casi todas las categorías entre flamencos y valones apuntan bastante fuertemente a la «aritmética política», que implica la decisión de la ayuda regional. Cfr., asimismo, ROMUS: «La Wallonie dans la Communauté Européenne» (Bruselas, Université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, 1968).

nueva tarifa impositiva; las municipalidades veían desaparecer sus ingresos base; la opinión pública general y los intereses de las organizaciones de consumidores condenaban a la TVA por miedo a que aumentaran los precios. Todas ellas son circunstancias que el Gobierno italiano no podía olvidar a la hora de aplicar la TVA en 1970 (38). También eran fuertes las presiones en el caso de las inversiones extranjeras en Francia, pero más que provocar al Gobierno de De Gaulle a resistir a la CEE, simplemente se trataba de reforzar una resolución oficial encaminada en esa dirección. Las facciones gaullistas se asían al concepto de la autonomía nacional y estimuladas por el «Défi Américain» presionaban fuertemente para establecer controles sobre las inversiones extranjeras.

La izquierda francesa mantenía, al mismo tiempo, fuertes presiones ideológicas contra la llamada «colonización de Francia» y radicales excepciones prácticas hacia ciertas empresas americanas ya establecidas en Francia. Adquisiciones importantes a las que se dio gran publicidad, especialmente la absorción de Simca por la Chrysler sirvieron para inflamar a la opinión pública francesa contra las inversiones extranjeras; todo ello estaba apoyado por el tradicional proteccionismo de la industria francesa, sobre todo, en el sector químico. Por supuesto, el Gobierno francés no tenía la intención de ofrecer mucha resistencia a todas esas presiones, pero si lo hubiera intentado hubiera tenido aun mayores dificultades (39). De la misma manera, aunque un poco menos dramática, los intentos para implantar las regulaciones de la CEE pueden provocar crisis intraburocráticas entre los Gobiernos miembros y el temor de que esto suceda puede llevar a esos Gobiernos a la no-observancia de las normas comunitarias. Este era el caso, por ejemplo, en Alemania Occidental, con respecto a la creación de organizaciones para la realización de las pruebas farmacéuticas, que implicaba tal cambio de autoridad y prerrogativas en los Ministerios de Sanidad y Educación, como para disuadir a Bonn de la idea de las autorizaciones farmacéuticas a nivel federal.

De forma general, mucho de lo que se ha dicho sobre las incapacidades de los Gobiernos para adecuarse a las regulaciones de la CEE deja entrever una simple, pero reveladora lección de integración internacional. Las experiencias de integración internacional son sólo tan fuertes como el más débil de los Gobiernos relacionado en dichas experiencias. El progreso hacia la armonización internacional se mueve tan rápido como el más lento de los Gobiernos puede actuar. En contraste con las nociones sobre cómo los sistemas regionales reemplazarían a las debilitadas naciones-estado, la experiencia europea demuestra que el éxito de la integración exige Gobiernos nacionales fuertes para llevar a efecto los programas regionales. Siempre que los intereses internos puedan inmovilizar a un Gobierno nacional, pueden también inmovilizar un proceso de integración regional.

3. Un tercer factor que favorece a las fuerzas obstructoras, en el sistema europeo

(38) Todos estos puntos fueron asimilados y elaborados durante entrevistas en Roma y Bruselas. Se puede encontrar documentación adicional en *Corriere della Sera*, 2 septiembre 1969, 2 octubre 1969 y 15 noviembre 1969; *La Stampa*, 6 marzo 1970; *The London Times*, 16 abril 1971 y 21 octubre 1971; Rafael ZARISKI: «Italy: the Politics of Uneven Development» (Hinsdale, Illinois, The Dryden Press, 1972, pág. 120).

(39) Hellman presenta un veraz inventario de las fuerzas alineadas contra la inclinación hacia la CEE en el caso de las inversiones. Cfr. HELLMAN, *op. cit.*, págs. 126-31. La prensa francesa proporciona una gran documentación: cfr. *Le Monde*, 18 febrero 1966, 25 mayo 1966, 3 junio 1966, 25 noviembre 1966 y 25-26 diciembre del mismo año.

está relacionado con la **debilidad de los procedimientos formales de observancia establecidos en el Tratado de Roma**. Inclusive si no se diera el caso de que los Gobiernos nacionales pudieran desafiar a la CEE cuando se plantean dilemas como los que hemos observado anteriormente, no existe nada en el haz de procedimientos de la Comisión que permita a las autoridades supranacionales encaminarse rápida y efectivamente hacia la observancia forzosa (incidentalmente, esto no constituye una sorpresa, dado los intereses por la soberanía nacional que influyeron en la redacción del Tratado de Roma). Los procedimientos formales de observancia se encuentran en el artículo 169 del Tratado, en el que se establece que, cuando la Comisión crea que un Gobierno comete una infracción, tiene poderes para obligar a ese Gobierno a la observancia, primero por vía administrativa, después por medio de una llamada formal, y, finalmente, iniciando un proceso judicial contra el Gobierno infractor ante el Tribunal de Justicia Europeo. Todo esto parece muy impresionante porque está escrito, pero en la práctica, el artículo 169 favorece al Gobierno nacional porque fuerza a la Comisión a poner en marcha procedimientos que implican interminables aplazamientos: es usual que un procedimiento formal de acción de observancia dure cinco o seis años y lleve consigo docenas de comunicaciones, consultas y reuniones con meses de intervalo entre ellas; por ejemplo, según podemos estimar por fuentes restringidas, el episodio de las inversiones extranjeras en Francia provocó más de 35 intercambios entre la Comisión y el Gobierno francés después de que los procedimientos establecidos en el artículo 169 se iniciaran —y este caso no llegó nunca más allá del Tribunal—. Además, estos intercambios duraron más de cinco años. Al intentar una evaluación sobria y realista, tenemos que decir que, en sentido político, actualmente no hay una autoridad dependiente de la Comisión que obligue a la observancia de las reglamentaciones comunitarias. La observancia debe estar por encima de los buenos deseos de los Estados miembros y la no-observancia deja a la Comisión únicamente con una pequeña persuasión moral.

4. Unido a todo lo anterior está el hecho de que **la Comisión se muestra frecuentemente reacia a llamar al orden a los Gobiernos infractores**. Después de realizar entrevistas en muchas de las Direcciones Generales de la Comisión, una de las cosas que quedaron más claramente perfiladas es que los funcionarios de la Comisión son muy cautos y extremadamente sensibles a las presiones políticas que se desarrollan en los Estados miembros; también es evidente que existe una política no escrita en la Comisión, que dice: «No presiones demasiado fuertemente a los Gobiernos que tienen problemas internos.» Una y otra vez se explicó que las medidas de fuerza contra los Gobiernos infractores eran autodestructoras (1) ya que no conseguían la observancia (2) y provocaban hostilidades entre los funcionarios nacionales que se mantenían en sus posiciones, y los que abogaban por el cumplimiento de la norma comunitaria. Por consiguiente, a pesar de las duras y frecuentes declaraciones en sentido contrario, la Comisión habla más de lo que actúa en estos temas. Así se muestra en el caso de la *ayuda regional belga en el que la Comisión se mostró solícita con la política lingüística de Bélgica*, ya que quería evitar la provocación de una crisis en tal país (40). También se ve claramente cuando, sistemáticamente, pasa por alto durante un gran número de

(40) Por medio de una llamada telefónica directa del primer ministro belga al Secretariado de la Comisión.

años, más tarde presiona suavemente y, finalmente, comienza los procedimientos para obligar a un cierto Estado miembro a la observancia de una determinada norma comunitaria. Así ocurrió en el caso de la TVA en Italia, aunque en este caso la Comisión se encontró ella misma en un dilema, puesto que otros Estados miembros presionaban para sancionar a Italia. Consecuentemente, en este caso, encontramos que la Comisión, más que actuar como fiscal público, intentó llegar a un acuerdo amistoso con Italia a través de reuniones privadas.

En otro plano, el caso de las inversiones en Francia fue un episodio extraordinario que mostró la realidad del comportamiento supersuave de la Comisión frente a sus duras palabras; de hecho, el orden del día durante este período del Gobierno de De Gaulle era intimidar a Bruselas; entre 1966 y 1969, el «no presionen demasiado fuerte» se tradujo por «no presionen a Francia en absoluto». Debe entenderse que la precaución con que la Comisión trata a los Gobiernos nacionales que cometen infracciones no es una indicación de lasitud administrativa, sino una política de buen sentido; como se ha explicado, cuando un Gobierno elige contravenir las regulaciones comunitarias tiene normalmente buenas razones políticas para ello y ninguna presión procedente de Bruselas, llevará a la observancia de las normas comunitarias hasta que se hayan superado las dificultades políticas nacionales. Además, la Comisión preserva su capital político absteniéndose de crear incidentes por su parte.

5. Ahondando un poco más en la investigación del «por qué» las fuerzas obstructoras son capaces de dañar la europeización, se revela que la **Comisión recibe relativamente poca ayuda, por parte de los Estados miembros cuando uno de ellos comete una infracción**. A este respecto, el caso de la TVA fue probablemente la excepción que confirma la regla. En este caso, como ya se ha señalado, los Estados miembros presionaron a la Comisión para que obligara a Italia a cumplir con las normas establecidas. Pero, generalmente, los Gobiernos miembros tienden a cerrar los ojos ante los Estados infractores de las normas comunitarias; la razón para ello es que todos los Gobiernos son infractores en un momento o en otro, y ninguno quiere crear más dificultades para él mismo en el «Tiempo 2», criticando a un Estado que está en dificultades en «Tiempo 1». Existe, pues, una desgana general, por parte de los Estados miembros, a juzgar las desviaciones de los demás de los programas de las Comunidades Europeas. Como expresó un holandés con referencia a las infracciones belgas, en el caso de la ayuda regional: «Por qué íbamos a criticarlo. ¡Quién sabe cuándo tendremos nosotros que hacer frente al mismo tipo de problemas!»

OBSERVANCIA: FUERZAS POLITICAS, NEGOCIACIONES Y FACTOR TIEMPO

En la acepción más simple, las condiciones que conducen a la observancia en las Comunidades Europeas son el reverso de las que conducen al obstruccionismo discutido anteriormente; es decir, sólo se llega al cumplimiento de las regulaciones comunitarias cuando tales regulaciones solucionan problemas internos a los Gobiernos nacionales, en vez de plantearse los. Casos de esta índole constituyen, incidentalmente, la mayoría de los episodios de observancia forzosa en el sistema de las Comunidades Europeas.

Ejemplos obvios incluirían la Política Agrícola Común y las soluciones que ofreció a Francia y a otros Estados miembros en sus problemas con los precios agrícolas, la superproducción; y el régimen de migración laboral con la solución que ofreció a Italia para los problemas de exceso de población y de desempleo. Pero profundizar excesivamente en la consideración del Mercado Común como empresa de solución de problemas nacionales sería materia de otro estudio; será suficiente, pues, decir que uno de los fines —con frecuente éxito— del proceso de decisión de las Comunidades Europeas es el crear programas a nivel regional, que ayuden a los Gobiernos nacionales a solucionar sus dificultades internas, políticas y económicas. Es innecesario decir que, cuando los programas comunitarios favorecen a las élites internas, no actúan las fuerzas obstructoras y se consigue fácilmente la observancia de las normas comunitarias.

Debe señalarse que la observancia también se cumple en casos en que los Gobiernos nacionales perciben más beneficios de los programas comunitarios que lo que les puede costar ponerlos en práctica. Las imperfecciones en el proceso de decisión comunitario y los límites de la imaginación ministerial con respecto a anticipar las consecuencias que pueda provocar la observancia, crea, a menudo, problemas internos a los Gobiernos nacionales, incluso cuando los programas comunitarios son, en su conjunto, compatibles con los intereses y las necesidades nacionales. En tales ocasiones, los Gobiernos trabajan para contener las fuerzas de resistencia ofreciendo otros beneficios a los disidentes o bien imponiéndose con arrogancia por encima de ellos (especialmente cuando estos disidentes ocupan puestos marginales en la política nacional y tienen poco prestigio político). Así, los casos típicos de no-observancia surgen tan sólo cuando el cumplimiento de las normas agrava hendiduras importantes en el plano político interno y provoca mayores problemas nacionales.

Pero incluso el mayor episodio de no-observancia generalmente evoluciona hacia soluciones «europeas», es decir, la no-observancia es un fenómeno **temporal** (aunque **temporal** puede significar cinco o seis años y algunas veces más). De hecho, los Gobiernos nacionales, a largo plazo, trabajan en favor de la integración: **quieren** cooperar regionalmente cuando es posible para ellos hacerlo así. Además, vemos que las políticas de no-observancia toman la forma general de un juego de negociaciones encaminado, en gran medida, a ganar tiempo; por su parte, los Gobiernos nacionales infractores no rechazan categóricamente los programas de la CEE, ni tampoco eluden sus obligaciones con el Mercado Común; en realidad, lo que pretenden son ampliaciones de los plazos para el cumplimiento, o treguas intermitentes para que puedan ser reducidas las presiones internas planteadas. Se llega al cumplimiento en la mayoría de los casos, tan pronto como los Gobiernos nacionales pueden solucionar sus problemas internos, aunque algunas veces esto lleva varios años, especialmente cuando la resistencia pretende que prevalezcan las condiciones económicas interiores y exteriores que existen en un momento dado.

Los ejemplos que se han obtenido de los casos analizados son múltiples: la observancia italiana en el caso de la TVA se consiguió después de que la mayoría de las fuentes de resistencia interna se pacificaran, de que las tarifas de la TVA se ajustaran a las demandas de la izquierda, las ayudas a la exportación establecidas en el viejo sistema impositivo fueran establecidas también en el sistema de la TVA para satisfacer a las altas finanzas y después de que se ofrecieran garantías a los pequeños comercian-

tes de que la implantación de la TVA no iba a suponer un gran aumento de los impuestos en general; después de que las municipalidades se aseguraran de que la TVA no iba a suprimir sus fuentes de ingresos, de que el Ministerio de Finanzas se convenciera de que los ingresos procedentes de la TVA serían por lo menos tan altos como los del antiguo sistema y después de que la opinión pública se calmara, aceptando que la implantación de la TVA no significaba forzosamente un incremento de precios; pero todo esto necesita tiempo. De igual forma, en el caso de las inversiones en Francia, la observancia se consiguió después de que la campaña de la izquierda contra «el imperialismo extranjero» siguió su curso, después de que la industria francesa comprobara que la competencia de la industria extranjera no perjudicaba su propio desarrollo, después de que las estadísticas mostraran que los sectores económicos no caerían bajo control extranjero y que la autonomía nacional no se vería limitada; después de que el tema del «Défi Americain» había perdido parte de su actualidad, de que los disturbios de 1968 se sofocaran y después de que De Gaulle aceptara su derrota. De nuevo, todo esto lleva tiempo. Para contrastar este punto podríamos decir que el caso de la ayuda regional en Bélgica y el de los productos farmacéuticos todavía no han sido resueltos, ya que las condiciones que, inicialmente, plantearon los obstáculos nacionales no han cambiado y la negociación por el factor tiempo continúa. Ciertamente, la situación flamenco-valona no ha variado y la falta de racionalización económica de las ayudas regionales en este país continuará mientras que se mantenga esta situación. De forma similar, pero mucho más compleja, la ausencia de adecuación entre los intereses contradictorios de la industria química, la sanidad nacional, los farmacéuticos, más los intereses burocráticos alemanes y los intereses proteccionistas han bloqueado el mercado común de productos farmacéuticos durante largos años y todavía no se ha llegado a la observancia. Sin embargo, es de esperar que este dique de contención cederá a su debido tiempo.

Las tácticas en este juego de negociaciones son múltiples y variadas; sin embargo, la mayor parte caen bajo la rúbrica del «smokescreening» o pantallas de humo. Los Gobiernos nacionales raramente se acercan directamente a la Comisión para solicitar un aplazamiento, parece ser algo humillante para ellos, o quizá piensan que llegar «sombbrero en mano» pudiera simbolizar una deferencia hacia la Comisión que los Gobiernos nacionales no tienen ningún interés en demostrar; en su lugar, los Gobiernos plantean rebuscadas cuestiones sobre el significado e interpretación de las regulaciones de las que se desvían (41), por ejemplo, discusiones sobre las condiciones que la Comisión puede poner a cambio de permitir los aplazamientos (42). Algunas veces eluden su responsabilidad, expresando, sin embargo, su buena voluntad de cumplir siempre y cuando todos los demás también lo hagan. Frecuentemente **olvidan** responder a las cartas de la Comisión, llamando la atención sobre las infracciones cometidas o requiriendo la observancia de tal o cual norma. Un gran número de departamentos de la Comisión informaron que «Italia nunca contesta a la primera carta y, a menudo, tampoco a la segunda».

El aspecto más fascinador de este juego de negociaciones por el factor tiempo con-

(41) Como hicieron los franceses, por ejemplo, en su intento por cambiar las cuestiones de infracción en un debate sobre la definición de una «Compañía Europea». Cfr. *Agence Europe*, 159, 28 agosto 1968.

(42) Como hizo Italia, por ejemplo, respecto a las condiciones que imponía la Comisión para otorgar un aplazamiento de la TVA. Cfr. *Agence Europe*, 416, 29 septiembre 1969.

siste en el hecho de que todos los jugadores, los Gobiernos y la Comisión a un tiempo reconocen su naturaleza y todos continúan el juego con perfecto conocimiento de los problemas que están causando el retraso; pero nadie plantea los verdaderos problemas. La Comisión sabe que el Gobierno nacional infractor está poniendo obstáculos de tiempo a causa de problemas internos; los Gobiernos nacionales saben que la Comisión «sabe» que está pidiendo tiempo. Las «pantallas de humo» creadas por los Gobiernos nacionales para cubrir sus peticiones de aplazamientos son reconocidas como tales por la Comisión; es más, los Gobiernos conocen que la Comisión sabe que las gestiones de aplazamiento son normalmente proyectadas con anterioridad, pero aun en este estadio ninguna de las partes saca a la luz que todo lo que se está realizando es un juego para obtener más aplazamientos. Desde luego, la razón para la evasión del intercambio señalado es que no se soluciona nada mientras que el Gobierno infractor no pueda cumplir y la Comisión sabe que, realmente, no puede hacerlo. La confrontación crearía tensiones y hostilidades, no contribuiría en absoluto al avance de la armonización a nivel regional y todo el mundo relacionado con el problema lo sabe. Por tanto, se observa una sutil dinámica de acomodación mutua en la que la Comisión, de hecho, permite los aplazamientos, **pero parece que no lo hace**, y el Gobierno infractor acaba cumpliendo con la regulación comunitaria, pero también parece que no lo hace. Así, todos acaban la pantomima con naturalidad y éxito y la integración europea es probablemente la beneficiaria.

CONCLUSIONES

Podemos deducir algunas notables conclusiones de esta breve incursión en la política de observancia y cumplimiento del derecho en las Comunidades Europeas:

1. De forma sustancial, **existe una viva política de observancia del derecho en las Comunidades Europeas**. Como se exponía anteriormente, no ha habido hasta ahora, virtualmente, ningún estudio sobre los aspectos postdecisionales de las Comunidades Europeas, es más, casi todo lo que aquí se ha descubierto respecto a la no-observancia y la observancia sugieren que, en términos de entendimiento de la integración europea, debemos prestar tanta atención, por lo menos, a la política postdecisional como la que hemos prestado al proceso de decisión. La cuestión de quién cumple con las decisiones comunitarias, o fracasa en su cumplimiento, cuándo, dónde, cómo y por qué es una cuestión muy importante porque sus respuestas iluminan aspectos cruciales de la dinámica política de la integración europea. La investigación emprendida en este informe sólo esboza la superficie en este área. Es necesario profundizar mucho más.

2. **El impacto de la política postdecisional sobre la integración europea es esencialmente un impacto diferido**. Expuesto de forma sencilla la política de observancia y no-observancia, retrasa los pasos que deben cumplirse en la armonización transnacional y en la uniformización; no es difícil estar seguro de ello, especialmente a la luz de las discusiones incluidas en este informe. De nuevo, este aspecto no ha sido nunca tenido en cuenta en estudios sobre la CEE, de ahí que las predicciones sobre rápidos progresos en ciertas áreas comunitarias han sido hechas de forma inadecuada como consecuencia de los aplazamientos causados por la política postdecisional. De la misma for-

ma, se han frustrado muchas expectativas de los especialistas en asuntos comunitarios como resultado de la falta de atención a los acontecimientos de la política postde-cisional.

3. **Analizando la política de observancia en la CEE, se plantean cuestiones cruciales sobre las teorías y mitos de supranacionalidad como un elemento de la integración europea.** La política de observancia tiende a situar a los Gobiernos nacionales en papeles centrales dentro del esquema comunitario. Claramente, el poder y la autoridad última continúa en manos de esos Gobiernos porque continúan decidiendo cuándo y hasta qué grado se debe realizar la armonización y uniformización regional. El Mercado Común es sólo común en la medida en que los Estados miembros lo permiten. Además, lejos de dar validez a la imagen de las Comunidades Europeas como una bola de nieve ro-dando hacia la federación regional, o de las instituciones comunitarias como motores dirigiéndose hacia una mayor unidad, la investigación nos muestra el sistema y las instituciones esencialmente como instrumentos utilizados por los Gobiernos nacionales para solucionar sus problemas internos. Los Gobiernos nacionales tienden a acudir a las Comunidades cuando creen que ello les resolverá sus problemas políticos o económicos internos, pero les desafían cuando las obligaciones regionales causan problemas nacio-nales. Si esta imagen de las Comunidades Europeas, como un instrumento, es incluso parcialmente fiel, entonces las nociones sobre la integración europea que conducen más allá del Estado-nación son, por lo menos, dignas de ponerse en cuestión.

4. Observando la integración europea esencialmente como un proceso de armoni-zación transnacional, como se ha hecho en este estudio, parece ser teóricamente más satisfactorio que observándola como un federalismo, funcionalismo, nacionalismo o como cualquier otro fenómeno que los teóricos de la integración han tomado como estandarte desde hace algunos años. Como se sugería en la introducción, el problema que existe con las teorías en el campo de la integración es que conceptos y categorías son desa-rrollados a niveles de abstracción demasiado alejados de la actual panorámica de aquellos que participan en la aventura de la integración en Europa. Una teoría produc-tiva de la integración europea debe ser orientada en un vocabulario conceptual que describa, por lo menos, qué es lo que actualmente se está haciendo en las Comuni-dades, lo que están haciendo de hecho es trabajar para armonizar y uniformizar pro-gramas, políticas, normas y leyes a través de las fronteras nacionales. La teoría de la integración debe, pues, tener en cuenta, para el éxito o el fracaso de tales fines, dicha armonización y uniformización y todas las deducciones de esta teoría deberían indicar cómo y por qué diversas acciones y acontecimientos les pueden afectar. Cali-brar la integración europea es señalar el rango y la intensidad de los programas re-gionales actualmente en marcha; explicar la integración europea es determinar los orígenes de estos programas y dar cuenta de su ejecución (o no ejecución).

5. Por encima de todo lo demás, este estudio plantea la necesidad de tener en cuenta la política interna nacional en cualquier discusión sobre la dinámica de la in-tegración europea. Las Comunidades Europeas constituyen un sistema de múltiples ni-veles alineados en capas políticas desde la local a la supranacional. Complejas orga-

nizaciones y redes entre diferentes élites unen a las periferias nacionales con el centro de Bruselas y las transmisiones, por encima y por debajo, dentro y fuera, a través de esas organizaciones y redes, con diferentes tipos de negociación política, a base de intercambios apuntalan el proceso de decisión y de observancia en las Comunidades (43). Mientras que la mayor parte del análisis realizado hasta la fecha sobre este tema se ha enfocado hacia los niveles más altos (policy-making) o en niveles particulares inmediatamente por debajo de ellos (como el nivel burocrático nacional), poco trabajo se ha realizado a nivel de la política interna local y casi nada es conocido sobre los lazos entre ambos niveles. De hecho, ¿qué punto de unión enlaza a los asuntos internos de los Estados miembros con los asuntos regionales de Bruselas y cómo están relacionados los éxitos regionales con los asuntos nacionales? Un enfoque clave para explicar las operaciones en las Comunidades Europeas sería una mayor comprensión de estos lazos intra-sistemáticos. Es de esperar que los estudios sobre la integración europea se muevan en esta dirección durante los próximos años.

(43) Para la elaboración de este modelo de las Comunidades Europeas como un sistema de múltiples niveles, ver Peter BUSCH y Donald J. PUCHALA: «Interests, Influence and Integration: Political Structure in the European Communities» (se publicará).

NOTAS

