

# Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo\*

Giandomenico Majone\*\*

## 1. Introducción

Como han dicho sociólogos desde Simmel hasta Luhmann, la confianza es un mecanismo social básico para vérselas con la complejidad del sistema, ya que facilita la cooperación, simplifica las transacciones y pone a la disposición el conocimiento y la experiencia de otros. Por otra parte, las investigaciones recientes sobre la teoría de juegos y la economía industrial subrayan la importancia de la confianza, y de la reputación del sistema en el que se basa, para sustentar la cooperación en un mundo de individuos que ven por su interés propio, y para regir las relaciones contractuales que sean más complejas que simples transacciones en el mercado.

Los encargados de redactar el borrador de los primeros tratados no dejaron de poner su atención en la importancia de la confianza mutua para un sistema tan complejo como el mercado único europeo. Así, el artículo 5 del Tratado de Roma expresa el requisito de lealtad a la Comunidad Europea en los siguientes términos:

Los estados miembros deberán tomar todas las medidas adecuadas, ya sean generales o particulares, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se originen de este Tratado o que resulten de la acción

---

\* Ésta es una versión revisada del documento presentado en la conferencia ESCR/COST A7 sobre "La evolución de las reglas hacia un mercado único europeo", Exeter, 8-11 de septiembre de 1994.

\*\* El autor es profesor del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

realizada por las instituciones de la Comunidad. Deberán facilitar el logro de las tareas de la Comunidad.

Deberán abstenerse de cualquier medida que pudiera poner en peligro alcanzar los objetivos de este Tratado.

En el artículo 86 del tratado que funda la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se encuentran disposiciones semejantes, así como en el artículo 192 del Tratado Euratom.

La confianza mutua es fundamental para un sistema que depende de la cooperación leal de los estados miembros y de sus gobiernos para la formulación e implementación de reglas comunes. De hecho, el Tribunal de Justicia Europeo ha interpretado el artículo 5 de manera tal que, yendo bastante más allá del principio de la ley internacional que *pacta sunt servanda*, se acerca al principio de *Bundestreue* o "cortesía federal" de la ley constitucional alemana (Due, 1992; Scharpf, 1994).

Según la interpretación del Tribunal, el artículo 5 expresa un principio general de confianza y cooperación mutuas, no sólo entre estados miembros e instituciones de la Comunidad Económica Europea, sino también entre los gobiernos nacionales. En este mismo espíritu, el Libro Blanco de la Comisión acerca de *Completion of the Internal Market* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985) menciona que la confianza mutua es el primer elemento de la lista del nuevo enfoque para el reconocimiento mutuo de diplomas.

Así, el punto de arranque de este trabajo —la importancia estratégica de la confianza en un sistema tan abierto e interdependiente como la CEE— no es nuevo. Por desgracia, el debate actual sobre este tema tiende a ser legalista y parece suponer que la confianza se puede producir predicándola o imponiéndola mediante un fiat judicial. Aún faltan análisis sistemáticos del efecto cascada de la desconfianza en muchos aspectos problemáticos del proceso de integración —desde la centralización excesiva y la uniformidad innecesaria hasta la paradoja de la sobrerregulación y la subimplementación—, así como propuestas concretas para mejorar el estado de las cosas cada vez menos satisfactorio. Este trabajo es un primer intento para lograr cierto avance en ambas direcciones. Aún queda mucho por hacer en la preparación de la próxima Conferencia Intergubernamental acerca de la reforma institucional.

## 2. Desconfianza y la paradoja de la centralización

Si la confianza es tan importante para reducir la complejidad social y sustentar la cooperación, entonces su ausencia debe tener graves consecuencias para la evolución de un sistema como la Unión Europea. En esta sección y en las dos siguientes, examino las implicaciones de la desconfianza a través del prisma de varios temas que figuran de manera relevante en el debate actual sobre la reforma institucional: centralización, sobrerregulación, incumplimiento, subsidiariedad y reconocimiento mutuo. El argumento general es que en todos estos casos la desconfianza —hacia las instituciones europeas y entre los estados miembros— ha impedido el desarrollo o la implementación de soluciones eficientes.

Comencemos con lo que puede nombrarse la paradoja de la centralización. Los estados miembros se esfuerzan por preservar el mayor grado posible de soberanía y discreción en sus políticas públicas. Como ejemplo tenemos su tenaz resistencia a extender las competencias supranacionales a los campos de la política exterior y seguridad, recaudación de impuestos y administración macroeconómica, así como en su negativa a proporcionar a la Comisión Europea (CE) un papel directo en la implementación de sus políticas. Sin embargo, al mismo tiempo estos países han estado dispuestos a delegar importantes facultades reguladoras incluso en áreas que no se mencionan en los primeros tratados y para propósitos no esenciales para el funcionamiento fluido del mercado interno.

De esta manera, de las actuales siete áreas de importante desarrollo de las políticas —política regional, investigación y desarrollo tecnológico, protección al consumidor, educación, cultura, ambiente, y salud y seguridad laborales—, sólo la última se menciona de manera explícita en el Tratado de Roma y apenas como un área donde la Comisión debería promover una cooperación cercana entre los estados miembros (artículo 118, CEE).

La política ambiental es un buen ejemplo de la paradoja de la centralización. Entre 1967 y 1987, cuando el Acta Única Europea (SEA, del inglés Single European Act) reconoció finalmente la competencia de la Comunidad para legislar en esta área, la Comisión introdujo más de cien instrucciones, regulaciones y decisiones, mismas que fueron aprobadas por el Consejo. Las crisis presupuestales, las tensiones intergubernamentales y el europesimismo de los años setenta y principios de los ochenta difícilmente afectaron la tasa de crecimiento de la

regulación ambiental de la Comunidad. De la sencilla instrucción sobre "el enfoque de las leyes, regulaciones y disposiciones administrativas relacionadas con la clasificación, empaque y etiquetado de sustancias peligrosas" de 1967 (Directive 67/548/CEE), pasamos a 10 instrucciones y decisiones en 1975, a 13 en 1980, a 20 en 1982, a 23 en 1984, a 24 en 1985 y a 17 sólo en los seis meses previos a la aprobación de la SEA (Johnson y Corcelle, 1987). Actualmente, la regulación ambiental europea incluye más de doscientas legislaciones. En muchos estados miembros, el *corpus* de la ley ambiental de la Comunidad ocasiona cargas cuyos orígenes son exclusivamente locales (House of Lords, 1992).

Además, mientras las primeras instrucciones se preocupaban principalmente por la regulación de productos, de manera que se vieran justificadas por la necesidad de evitar que las normas nacionales crearan barreras no arancelarias para el libre movimiento de bienes, las últimas instrucciones acentuaron paulatinamente la regulación del proceso (emisiones y normas de calidad ambiental, regulaciones para deshacerse de desechos y para el uso de la tierra, la protección de flora y fauna, la evaluación del impacto ambiental), apuntando más hacia objetivos ambientales que al libre comercio.

¿Por qué aceptaron los estados miembros que las facultades reguladoras se transfirieran de manera masiva a un ámbito supranacional? Después de todo, el sistema de la Comunidad, el Consejo de Ministros, que representa intereses nacionales, debe aprobar las propuestas de la Comisión. Para evitar la contaminación a través de las fronteras es obvio que los países deben cooperar, pero la cooperación internacional puede asumir muchas formas. Como lo mostró Coase (1960), los problemas ocasionados por externalidades negativas podrían resolverse eficientemente con arreglos descentralizados. Si los reguladores nacionales pudieran comprometerse de manera creíble a tomar en cuenta las repercusiones internacionales de sus decisiones y a implantar de buena fe los acuerdos intergubernamentales, las fallas del mercado internacional podrían manejarse de una manera descentralizada, sin delegar facultades reguladoras a una autoridad supranacional. Un secretariado internacional bastaría para facilitar el intercambio de información y reducir los costos de organizar la cooperación.

El problema de los acuerdos reguladores internacionales es que, a menudo, resulta difícil que las partes interesadas sepan si un acuerdo se mantiene de manera adecuada, ya que la regulación económica y social es inevitablemente discrecional. Puesto que los reguladores

carecen de información que sólo tienen las empresas reguladas, y puesto que los gobiernos están renuentes, por razones políticas, a imponer costos excesivos a la industria, la negociación es una característica esencial del cumplimiento de las regulaciones. Pese a lo que diga la ley, el proceso de regulación no es simplemente un proceso en donde los reguladores ordenan y los regulados obedecen. Se crea un "mercado" en donde los burócratas y los que son objetos de la regulación negocian acerca de las obligaciones precisas de estos últimos (Peacock, 1984). Puesto que la negociación es tan penetrante, a menudo es difícil que un observador externo determine si se ha violado el espíritu, o sólo la letra, de un acuerdo internacional.

Cuando es difícil observar si las partes están haciendo un esfuerzo honesto por hacer cumplir un acuerdo de cooperación, éste no es creíble. Por lo tanto, en la práctica muchas fallas del mercado internacional pueden corregirse de manera descentralizada en vista de los problemas de confianza y credibilidad. Obsérvese, además, que las fallas reguladoras internacionales pueden suceder incluso en el caso de fallas de mercado puramente locales. Por ejemplo, los problemas de la regulación de seguridad en la construcción de edificios locales no crea externalidades que crucen las fronteras y, por lo tanto, de acuerdo con el principio de la subsidiariedad, deben dejarse en manos de las autoridades locales. Sin embargo, si las regulaciones de seguridad especifican el uso de un material en particular que se produce sólo en ese lugar, pueden convertirse en una barrera comercial y, entonces, tener efectos externos negativos. En este caso, la regulación local de una falla del mercado local crea una falla reguladora internacional.

De igual modo, las autoridades locales a veces han controlado la contaminación del aire exigiendo que las fábricas instalen chimeneas muy altas. Con este tipo de chimeneas, cuando las emisiones descienden al nivel de la tierra, por lo general están en la ciudad, región o estado vecino y, por lo tanto, no le preocupan a la jurisdicción en la que se producen.

Estos ejemplos ilustran un dilema del federalismo regulador que no puede resolver el principio de la subsidiariedad ante la ausencia de confianza mutua y un sentimiento de cortesía. Los gobiernos locales o nacionales pueden ajustarse más a las preferencias individuales, pero es poco probable que hagan una separación clara entre ofrecer bienes públicos a los ciudadanos e involucrarse en políticas diseñadas para que la localidad o el país se beneficie a costa de sus vecinos. La centralización de la autoridad reguladora en una esfera alta de gobierno

puede corregir ese tipo de externalidades, y posiblemente capturar economías a escala en la elaboración de políticas. Pero su costo implica homogeneizar la regulación en jurisdicciones que pueden ser diferentes respecto a las preferencias o necesidades implícitas (Noll, 1990).

En suma, la paradoja de la centralización puede explicarse parcialmente por el temor de que los gobiernos nacionales usen la regulación para promover sus propios intereses y no los objetivos reguladores comunes (véase un análisis más complejo de la paradoja en Majone, 1992). Por otro lado, debe observarse que la distribución óptima de responsabilidades reguladoras entre los diferentes niveles de gobierno no necesariamente coincide con los límites jurisdiccionales existentes. Puede haber externalidades importantes que hagan necesaria una acción conjunta entre algunas —no todas— regiones de un país o grupo de países.

Por lo tanto, la solución óptima no puede encontrarse en el ámbito europeo o en el nacional, sino en un punto intermedio que incluya a un grupo de estados (o regiones dentro de diferentes estados) que enfrenen el mismo problema. El alcance de la externalidad determinaría quiénes serían miembros de ese grupo. En Estados Unidos, se han utilizado organizaciones autorreguladoras que incluyen a varios estados (“compactos regionales”, como la Comisión de la Cuenca del Río Delaware) desde los años sesenta y, en algunos casos, incluso desde antes (Derthick, 1974). En fechas más recientes, se han creado acuerdos institucionales que incluyen estados de ese país y provincias canadienses para controlar la contaminación en la zona de los Grandes Lagos.

Al conjuntar sus recursos financieros, técnicos y administrativos, estos consorcios de estados o regiones están en mejor posición para hacer frente satisfactoriamente a sus problemas de regulación que si actuaran de manera individual o si dependieran exclusivamente de la regulación centralizada que no puede ajustarse con precisión a sus necesidades específicas. El modelo del “compacto regional” combina flexibilidad y economías a escala en la formación e implementación de políticas. Adoptarlo de este lado del Atlántico tendría grandes consecuencias para el futuro de la regulación europea. En lugar de la dicotomía tradicional entre regulación centralizada o nacional, con su separación artificial entre elaboración de reglas y cumplimiento, tendríamos un sistema de regímenes reguladores diferentes, pero compatibles, coordinado y monitoreado por un pequeño organismo regulador en el ámbito europeo. Entre las tareas de este organismo estarían ofrecer ayuda técnica y administrativa, facilitar la difusión de ideas e

innovaciones en las políticas, y actuar como “regulador de último recurso” cuando los reguladores regionales no lograran sus objetivos.

Hace diez años, un importante estudio sobre la ley y las políticas ambientales europeas señaló que “es sorprendente que la Comunidad Económica Europea no haya utilizado todavía el concepto de normas regionalmente diferenciadas como una estrategia clara de armonización” (Rehbinder y Stewart, 1985, p. 221). Esto sigue siendo cierto hoy en día, pese a que algunas instrucciones ambientales permiten que los estados miembros establezcan normas regionalmente diferenciadas en zonas que ellos designen de acuerdo con los lineamientos de la CEE. El modelo aquí sugerido va más allá de estos tímidos intentos por ajustar la regulación a las necesidades específicas de diferentes regiones de Europa. Sin embargo, supone que los estados miembros están preparados para otorgarle a sus propias regiones la libertad para tratar directamente con otras regiones y con las instituciones europeas. De nueva cuenta, caemos en el problema de la confianza.

### **3. Desconfianza y la paradoja de la sobrerregulación y la subimplementación**

A las autoridades de Bruselas se les ha acusado no sólo de tener tendencias centralizadoras, sino también de producir demasiadas reglas en extremo complicadas. Un informe reciente del Conseil d'État francés utiliza expresiones como “tendencia normativa”, “legislación ubérrima” y “furia reguladora”. Señala que, por ahora, la Comunidad introduce a la ley francesa (y supuestamente también en otras leyes nacionales) más reglas que las autoridades locales (Conseil d'État, 1992).

Al mismo tiempo, se sabe que muchas reglas europeas no se implementan fielmente, o tan sólo no se implementan. El déficit de implementación se ha vuelto tan grave a lo largo de los años que los estados miembros se dan cuenta ahora de que el incumplimiento es una amenaza para la credibilidad de sus decisiones colectivas. La reunión del Consejo Europeo realizada en Dublín en junio de 1990 le dio por primera vez al tema del incumplimiento un alto perfil político en su declaración final. En la Cumbre de Maastricht, los jefes de Estado y de gobierno subrayaron con precisión la necesidad de que las reglas de la Comunidad fueran trasladadas fielmente a las leyes nacionales y se implementaran efectivamente, mientras el Tratado de la Unión Eu-

ropea contiene nuevas facultades para que el Tribunal de Justicia Europeo multe a los estados miembros que no cumplan con sus fallos.

Pese a esta nueva conciencia de la seriedad del problema, aún es pertinente la pregunta que planteó hace varios años Joseph Weiler: ¿cómo puede haber un problema de cumplimiento con el estricto control que los estados miembros tienen sobre el proceso legislativo? (Weiler, 1988). Aún más intrigantes son las quejas acerca de la sobrerregulación, ya que el Consejo, y no la Comisión, es el máximo regulador. En efecto, hay muchos factores involucrados en la sobrerregulación (Majone, 1994) y el incumplimiento (Krislov, Ehlermann y Weiler, 1996). En este artículo no se busca realizar un análisis completo de estos fenómenos; me limitaré a afirmar que entre las variables explicativas debe incluirse a la desconfianza.

Para entender el incumplimiento, debe tenerse en mente no sólo que los estados miembros no están muy entusiasmados con la idea de una vigilancia estricta de sus propios mercados en el interés de los objetivos de la Unión, sino también que su determinación para implementar con entusiasmo las reglas europeas se ve debilitada por la sospecha de que otros gobiernos nacionales quizá no se comporten con la misma corrección (Vervaele, 1992). Por lo tanto, sin medidas concretas para incrementar el nivel de confianza mutua, la obligación de lealtad a la Comunidad contenida en el artículo 5 del Tratado de Roma sigue siendo letra muerta y no puede servir de base para un sistema de cumplimiento efectivo.

En la sección anterior afirmé que la desconfianza mutua de los estados miembros es responsable, en parte, de que el nivel de centralización sea más alto que lo estrictamente necesario para que el mercado interno funcione con fluidez. Pero los estados miembros también desconfían de las instituciones europeas y esta actitud tiene consecuencias importantes, y tal vez paradójicas, tanto para el crecimiento cuantitativo de las reglas de la Comunidad como para el pésimo nivel de cumplimiento. La consecuencia inmediata es que la Comisión tiene las riendas cortas: tiene un problema crónico de falta de personal; se monitorea de cerca mediante un intrincado sistema de comités "reguladores" o "administrativos" que pueden bloquear sus propuestas y trasladar el expediente al Consejo, el cual puede invalidar a la Comisión; y está obligada a depender casi exclusivamente de las burocracias nacionales para la implementación de las medidas que elabora.

Estos drásticos métodos de control sólo tienen un éxito parcial en limitar la discreción reguladora de la Comisión (Majone, 1995), y

producen varias consecuencias indeseables, y probablemente imprevistas. Considérese en primer lugar la limitación presupuestal.

De acuerdo con las normas nacionales, el presupuesto de la Comunidad es muy pequeño: menos de 1.3% del producto interno bruto de la Unión o cerca de 4% del gasto combinado de los gobiernos centrales de los estados miembros. Es, además, muy rígido, ya que los gastos obligatorios representan casi 70% del presupuesto. Estos limitados recursos son insuficientes para apoyar iniciativas de gran escala en áreas como política industrial, energía, transporte o investigación y desarrollo, por no mencionar la política social o la estabilización macroeconómica (Majone, 1993). Sin embargo, la limitación presupuestal sólo tiene un efecto restringido en las actividades reguladoras, ya que los costos reales de la regulación recaen en las organizaciones o individuos que deben cumplirla. En comparación con estos costos, el costo de producir las reglas es insignificante.

La diferencia estructural entre las políticas reguladoras y las políticas que implican el gasto directo de fondos públicos es especialmente importante para analizar la elaboración de políticas de la CE, ya que las administraciones nacionales, y no la Comisión, acarrean el costo no sólo financiero, sino también político y administrativo, de implementar las reglas europeas. Por lo tanto, tratar de restringir el alcance de las políticas supranacionales imponiendo una fuerte limitación presupuestal ha favorecido inconscientemente la expansión de un modo de elaboración de políticas que es en gran medida inmune a la disciplina presupuestal. En vista de esta limitación, la regulación resultó ser la manera más efectiva para que la Comisión maximizara su influencia.

Además, al negarle a la Comisión un papel importante en la implementación, los estados miembros han fomentado una tendencia que se enfoca en el crecimiento cuantitativo de la legislación europea (de modo que, por ejemplo, se considera que el número de directivas que aprueba el Consejo es un importante indicador de éxito) y no en el cumplimiento efectivo y los resultados reales. Sin embargo, no sólo puede culparse a la Comisión de la sobrerregulación. Muchas regulaciones y mandatos se introducen por petición de los estados miembros, el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y una gran variedad de grupos de interés públicos y privados, antes que por las iniciativas autónomas de la Comisión. Si bien la sensibilidad a dichas demandas puede aumentar la legitimidad de la Comisión, también contribuye al aparentemente indetenible crecimiento de la regulación de la Comunidad Europea.

Las consecuencias de las descontroladas e incoordinadas demandas por legislación de la CE se han visto agravadas por factores institucionales. Puesto que la Comisión es un cuerpo colegiado, el control central sobre las actividades reguladoras de los diferentes Directorados Generales (DG) es débil. La falta de una coordinación central conduce a serias incongruencias entre los programas reguladores, o dentro de uno mismo, a una ausencia de procedimientos racionales para establecer las prioridades, y a una atención insuficiente en la efectividad en costo de las reglas individuales. Un método para limitar el crecimiento de las regulaciones sería establecer una oficina con el poder de supervisar todo el proceso regulador y disciplinar las actividades de los DG comparando los beneficios sociales de las medidas propuestas con los costos que los requerimientos reguladores le imponen a la economía europea.

Debería establecerse una oficina así, o una "cámara de compensación reguladora" (semejante a la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos), en el más alto nivel de la Comisión. Un proceso de revisión centralizado ayudaría a que el presidente de la Comisión seleccionara las demandas de regulaciones de la CE y formara un conjunto congruente de medidas que presentar al Consejo y al Parlamento Europeo.

Además, el fenómeno de la complejidad reguladora puede analizarse provechosamente desde la perspectiva de este documento. Muchos estudiosos de la elaboración de políticas en la CE han señalado que, por lo general, las directivas de la Comunidad contienen muchos más datos técnicos que la legislación nacional correspondiente. La explicación de dicha complejidad reguladora radica en que el perfeccionismo técnico de la Comisión carece de plausibilidad: la Comisión, como se dijo antes, tiene problemas crónicos de personal, no tiene instalaciones de investigación propias y en gran medida está compuesta de "generalistas", no de expertos técnicos.

Más bien, la complejidad reguladora es en parte otra manifestación del efecto cascada de la desconfianza mutua. Al poner en duda el compromiso de otros gobiernos para implementar seriamente las reglas europeas y al desconocer por lo general los diferentes estilos nacionales de administración, los representantes nacionales a menudo insisten en describir las obligaciones mutuas con el mayor detalle posible. Por otro lado, un mandato vago y abierto no sólo le da al Estado miembro una gran libertad para una aplicación errónea o egoísta, sino que también evita la posibilidad de que un individuo lo invoque ante un tribunal nacional (Weiler, 1988). Por lo tanto, la complejidad reguladora tam-

bién puede servir a los objetivos de la Comisión compensándola parcialmente por estar excluida del proceso de implementación.

Además, el laberíntico sistema de comités de expertos nacionales, creado para ayudar a la Comisión y al mismo tiempo para limitar su discrecionalidad, favorece la complejidad reguladora al introducir un fuerte sesgo técnico al proceso de regulaciones de la Comunidad. En muchos casos, los expertos nacionales han incrementado significativamente la calidad de las propuestas de la Comisión (Weiler, 1988; Dehousse *et al.*, 1992; Winter, 1993). De hecho, lo que se conoce del *modus operandi* de esos comités sugiere que los debates siguen líneas sustantivas antes que nacionales. Se lleva a cabo mucho *copinage technocratique* entre los funcionarios de la Comisión y los expertos nacionales interesados en solucionar problemas y no en defender posiciones nacionales (Eichener, 1992). Cuando una propuesta de la Comisión llega al Consejo de Ministros, ya se habrán resuelto todos los detalles técnicos, pero se habrá prestado poca o nula atención a asuntos como la efectividad en costos o la implementación práctica. Este sesgo técnico, aunado a la renuencia del Consejo a involucrarse en un control de políticas difícil y tardado, y a la falta de una supervisión central en el ámbito de la Comisión, puede ser otro factor que contribuye a la complejidad reguladora.

Las pruebas empíricas de este punto son escasas, pero la hipótesis tiene también sustento teórico. Algunos economistas han afirmado que una explicación de la complejidad reguladora no tiene que radicar en los intereses particulares de los reguladores, sino en los intereses económicos de terceros, es decir, especialistas en varios aspectos de la regulación tales como abogados, contadores, ingenieros o expertos en seguridad. A diferencia de otros grupos de interés, a estos expertos les preocupa más el proceso que el resultado de la regulación. Les interesa la complejidad reguladora porque ésta aumenta el valor de su experiencia. Por lo tanto, tal vez el papeleo no sea simplemente una prueba de ineficiencia o ineptitud burocrática. Más bien, en parte, la complejidad de las reglas es un interés privado que surge porque un ambiente regulador complejo permite la especialización en varias etapas de la elaboración de reglas, así como en la "intermediación de reglas" (Kearl, 1983; Quandt, 1983).

#### 4. Confianza mutua y reconocimiento mutuo

El nuevo enfoque a la armonización y la regulación técnica esbozado en el Libro Blanco de la Comisión acerca de *Completing the Internal Market* (COM [85] 310 final) representa, hasta la fecha, el intento más importante de reducir tanto la sobrerregulación como la complejidad reguladora en Europa. Como es sabido, los principales elementos del nuevo enfoque son el reconocimiento mutuo de las regulaciones y las normas nacionales, y la delegación de facultades cuasilegislativas a los organismos de normalización europeos. Aquí, me centro en el primer elemento y, más específicamente, en la importancia crucial de la confianza mutua para el éxito de la estrategia de reconocimiento mutuo.

Puesto que el libre movimiento de los trabajadores es una condición esencial para un mercado común, la idea del reconocimiento mutuo de "diplomas, certificados y otras pruebas de educación formal" pueden encontrarse ya en el artículo 57 del Tratado de Roma. La idea se implementó desde el principio en algunos campos en donde las legislaciones nacionales eran semejantes, de modo que no fue necesaria una compleja armonización: en 1976 los médicos, en 1977 las enfermeras, en 1978 los dentistas y los veterinarios, en 1983 las parteras, y en 1985 los farmacéuticos. Sin embargo, en otros campos se puede avanzar poco, como en el derecho, la arquitectura, la ingeniería y la profesión farmacéutica, donde las prácticas nacionales difieren mucho. Además, la experiencia mostró que el alto grado de cautela que mantenían los estados miembros a menudo impedía el proceso de armonización. Los gobiernos nacionales sólo implementaron los requerimientos mínimos de las directivas, y retuvieron la facultad de decidir si los diplomas de otros estados miembros cumplían con la directiva relevante de la Comunidad (Zilioli, 1989).

En el Libro Blanco de 1985, la Comisión dio a conocer su intención de aplicar la filosofía de *Cassis de Dijon* también a la movilidad profesional. La nueva estrategia apuntaba a un sistema general (antes que sectorial) de reconocimiento basado en los siguientes elementos: confianza mutua entre los estados miembros; comparación de estudios universitarios entre los estados miembros; reconocimiento mutuo de títulos y diplomas sin una armonización anterior de las condiciones de acceso a las profesiones o su ejercicio; y la extensión del sistema general a los asalariados.

Estos principios encontraron una aplicación concreta en la Ins-

trucción 89/48 acerca de "un sistema general de reconocimiento para los diplomas de educación superior otorgados al completar cursos vocacionales de por lo menos tres años de duración". A diferencia de las antiguas instrucciones sectoriales, esta nueva instrucción no trata de armonizar la longitud y los planes de estudio de la educación superior, o incluso la gama de actividades a que puede dedicarse un profesional. En cambio, introduce un sistema por medio del cual los estados pueden compensar dichas diferencias, sin restringir la libertad de movimiento. Se supone que la confianza mutua y la cooperación leal entre los estados miembros reemplazan la tarea imposible de armonizar sistemas nacionales tan diferentes de educación profesional y titulación. Se supone que un Estado debe confiar en que los estudios de otro Estado son en general equivalentes a los propios, y una autoridad nacional competente debe aceptar las pruebas que ofrece el otro Estado miembro.

La confianza mutua como sustituto de la armonización legalmente obligatoria es un principio admirable, pero queda por ver si el atractivo de una herencia cultural común compartida por diferentes sistemas nacionales de educación es suficiente para limitar el derecho tradicional de los estados a controlar la educación de sus ciudadanos y residentes y regular las profesiones. Las dispersas pruebas empíricas de las que se dispone hasta el momento no son muy alentadoras.

El problema es que, en lugar de proponer medidas concretas para aumentar la confianza mutua, la Comisión tiende a invocar principios generales tales como la herencia cultural común de las universidades europeas. En el Libro Blanco de 1985 se afirmaba que "los objetivos de la legislación nacional, tales como la protección de la salud y la vida humana y del ambiente, son con mayor frecuencia idénticos", de modo que "las reglas y el control para lograr estos objetivos, si bien pueden tener diferente forma, en esencia son lo mismo, y normalmente debería acordarse el reconocimiento entre todos los estados miembros" (Comisión of the European Communities, 1985, p. 17).

Los límites de este razonamiento *a priori* se muestran, por ejemplo, en el fallo del Tribunal de Justicia en el caso de las "máquinas de carpintería" (Caso núm. 188/84 ECR, 1986, p. 419). En este ejemplo, el Tribunal se enfrentó con dos enfoques nacionales diferentes de la seguridad: la regulación alemana era menos estricta y confiaba más en una capacitación adecuada de los usuarios de este tipo de maquinaria, mientras que la regulación francesa requería dispositivos protectores adicionales en las máquinas. El Tribunal falló en contra de la Comisión, que había afirmado que ambas regulaciones eran esencialmente equi-

valentes, y encontró que en ausencia de armonización en el ámbito de la Comunidad, un Estado miembro podría insistir en el pleno respeto de sus reglas de seguridad nacionales y, por lo tanto, restringir la importación de ciertos bienes.

Al parecer, los defensores del reconocimiento mutuo con frecuencia no se dan cuenta de cuán demandante es este principio. Un investigador estadounidense señaló que el enfoque del reconocimiento mutuo puede exigir un mayor grado de cortesía entre los estados miembros que lo que la cláusula de comercio de la Constitución de Estados Unidos requiere entre los estados individuales. La Suprema Corte de ese país ha interpretado la cláusula de comercio en el sentido de que permite que cada Estado insista en sus propias normas de calidad para los productos, a no ser que el asunto sea apropiado por la legislación federal, o a menos que las normas estatales cargaran indebidamente el comercio interestatal (Hufbauer, 1990, p. 11).

La importancia crucial de la confianza entre los gobiernos nacionales se demuestra con el fracaso de los primeros intentos por armonizar las regulaciones nacionales para aprobar los medicamentos nuevos. El antiguo procedimiento de la CE incluía un grupo de criterios armonizados para probar productos nuevos, y el reconocimiento mutuo de pruebas toxicológicas y clínicas, siempre y cuando se realizaran de acuerdo con las reglas de la CE. Con el fin de acelerar el proceso de reconocimiento mutuo, en 1975 se introdujo un "procedimiento de solicitud multiestatal para medicamentos" (MSAP, del inglés *multi-state drug application procedure*). Según éste, una compañía que hubiese recibido de una dependencia reguladora de un Estado miembro una autorización para comercialización podría pedir el reconocimiento mutuo de dicha aprobación en al menos otros cinco países. Las agencias de los países nombrados por la compañía debían aprobar u objetar la solicitud en un lapso de 120 días. En el caso de haber objeciones, debía notificarse al Comité para Productos Medicinales Patentados (CPMP, del inglés *Committee for Proprietary Medicinal Products*), un grupo que incluye expertos de los estados miembros y representantes de la Comisión. El CPMP tenía 60 días para dar a conocer su opinión y podía invalidar a la agencia nacional que había planteado las objeciones.

El procedimiento no funcionó bien. Los tiempos reales de decisión fueron mucho más largos que los prescritos por la Instrucción de 1975, y al parecer los reguladores nacionales no se sentían obligados por las decisiones de otros organismos reguladores o por las opiniones del CPMP. En vista de estos resultados decepcionantes, se revisó el procedimiento

en 1983. Ahora, sólo tenía que nombrarse a dos países con el fin de poder solicitar una aprobación multiestatal. Pero incluso este nuevo procedimiento no logró modernizar el proceso de aprobación, pues los reguladores nacionales continuaban rutinariamente objetándose entre sí (Kaufer, 1990). Finalmente, estas dificultades provocaron que la Comisión propusiera el establecimiento de una Agencia Europea para la Evaluación de los Productos Medicinales y la creación de un nuevo procedimiento centralizado de la Comunidad, obligatorio para productos biotecnológicos y ciertos tipos de medicinas veterinarias, y disponible de manera opcional para otros productos que buscaran la autorización de la Comunidad. Tanto la agencia como el procedimiento centralizado se establecieron gracias a la Regulación del Consejo núm. 2309/93 del 22 de julio de 1993.

La regulación justifica la creación de la nueva agencia y del procedimiento centralizado mediante la necesidad de "ofrecer a la Comunidad los medios para resolver desacuerdos entre los estados miembros acerca de la calidad, seguridad y eficacia de productos medicinales". El problema del procedimiento descentralizado anterior era que las escuelas de medicina nacionales eran diferentes y se percibía de distinta manera la necesidad de nuevos medicamentos, lo cual condujo a interpretaciones divergentes de la aprobación de medicamentos, a pesar de que se habían preparado de acuerdo con el formato europeo estandarizado (Kaufer, 1990). Por lo tanto, la desconfianza puede reflejar un entendimiento insuficiente de las diferentes filosofías reguladoras y de los estilos nacionales de elaboración de políticas.

Sin embargo, es probable que el procedimiento descentralizado no haya funcionado también porque algunos reguladores nacionales carecían, o al menos eso se pensaba, de los conocimientos científicos y técnicos, de recursos financieros y de la infraestructura de políticas públicas necesarios para abordar con efectividad los complejos temas de la regulación. La colaboración de la Comunidad sería necesaria con el fin de ayudar a todos los estados miembros a lograr un nivel de competencia suficiente para apoyar la confianza mutua y la cooperación efectiva. Como afirma un estudio reciente de las nuevas estrategias reguladoras en la CE:

la "europeización" del conocimiento sobre la cual se podría construir el reconocimiento mutuo de la evaluación de riesgos y la elaboración de consensos, presupone establecer una infraestructura que no sólo asegure la cooperación continua entre la Comunidad y los gobiernos nacionales,

sino también una participación constante de las comunidades de expertos en las que descansan las autoridades administrativas nacionales [Dehousse *et al.*, 1992, pp. 15-16].

## 5. Los cuatro caminos hacia la confianza y la credibilidad

El análisis desarrollado en las páginas anteriores sugiere varias reformas —algunas muy radicales, otras más incrementales y en parte ya implementadas *ad hoc*— para mejorar la cooperación entre las instituciones nacionales y supranacionales. Los extensos y ásperos debates que han acompañado la ratificación del Tratado de Maastricht por lo menos han dejado claro que el futuro de la Unión no radica en una mayor centralización, sino en una mejor cooperación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno.

Las reformas aquí sugeridas se inspiran en los siguientes principios. En primer lugar, la confianza mutua y los compromisos creíbles no pueden alcanzarse por medios contractuales u otras obligaciones legales, sino tan sólo cambiando las motivaciones de todos los actores relevantes. En segundo lugar, una reforma duradera del actual sistema no puede limitarse a las instituciones europeas, como parece suponer gran parte del debate actual, sino que también debe incluir gobiernos nacionales y subnacionales, así como actores no gubernamentales. En tercer lugar, en un periodo de transición como el actual, la claridad de objetivos y de la mejor estrategia para lograrlos es más importante que la atención hacia lo que es política o legalmente posible en la actualidad: reformar es precisamente eliminar las limitaciones del pasado. Por último, debe señalarse que si bien las propuestas que aquí se hacen abordan sólo algunos de los temas que se están debatiendo, forman un subconjunto razonablemente coherente y autónomo. Además, podrían extenderse con facilidad hasta cubrir otros temas tales como el déficit democrático de las instituciones europeas y cómo lograr una transparencia y una rendición de cuentas política sin comprometer los objetivos de eficiencia del programa de mercado interno (Majone, en prensa).

Luego de estos señalamientos preliminares, estamos listos para examinar por separado los cuatro caminos para aumentar la confianza y la credibilidad.

### Mayor independencia política

El temor de que los gobiernos utilicen la regulación de manera estratégica, para buscar ventajas políticas en el corto plazo y no objetivos reguladores, es tal vez la principal fuente de desconfianza y falta de credibilidad de las políticas. Como vimos, las consecuencias son más centralización y mayor uniformidad en las normas que lo necesario para la integración del mercado. Sin embargo, a la luz de los acuerdos institucionales actuales, el alegato por más centralización y mayor flexibilidad normativa se ve fácilmente como una invitación abierta a otorgar mayores facultades discrecionales a los estados miembros poniendo en peligro, de este modo, la integración del mercado.

Para solucionar este dilema, hay que conceder más independencia a los reguladores nacionales (y, como sostengo más abajo, supranacionales) de modo que su compromiso con un conjunto de objetivos decididos en el ámbito europeo no se vea afectado por consideraciones políticas internas o por interferencia ministerial. La independencia cambia la motivación de los reguladores cuya reputación depende ahora más de su capacidad para lograr los objetivos asignados a sus propias agencias que de sus habilidades políticas. Con independencia, un estilo para solucionar problemas en la elaboración de políticas tiende a remplazar el estilo más tradicional de la negociación. Además, no es difícil mostrar que una mayor independencia implica más, y no menos, rendición de cuentas públicas (Majone, 1994b).

Por el momento, la independencia de los bancos centrales goza de un amplio apoyo político en la mayoría de los países europeos. Además, el Tratado de Maastricht, si bien en términos generales se opuso a delegar más facultades para la elaboración de políticas al nivel supranacional, asigna vastos poderes al Banco Central Europeo (BCE). Éste puede hacer regulaciones obligatorias en su totalidad que se convierten en leyes europeas y de los estados miembros, sin la participación del Consejo o de los parlamentos nacionales. El Banco tiene un solo objetivo: la estabilidad monetaria y la libertad para perseguir este objetivo con total independencia de otras instituciones europeas y de los gobiernos nacionales. Además, puesto que los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros son integrantes del Consejo de BCE, también deben estar aislados de las influencias políticas internas en el desempeño de su labor; ya no pueden ser partícipes del antiguo juego de inflar la economía precisamente antes de las elecciones (Nicol, 1993).

El reciente surgimiento de agencias reguladoras (más o menos) independientes en Europa (Majone, 1994b) muestra que las ventajas percibidas de la independencia no se confinan a los bancos centrales. Entre las justificaciones para dichas agencias se encuentra la necesidad de experiencia en asuntos altamente complejos, aunada a la elaboración de reglas y las funciones adjudicativas que son inadecuadas para un departamento gubernamental; y la utilidad del modelo de la agencia siempre que se espere liberar a la administración pública de la política partidaria y la influencia política de los partidos. También se dice que las agencias ofrecen una mayor continuidad de las políticas y estabilidad que los gabinetes, ya que están un poco alejadas de los resultados de las elecciones (Baldwin y McCrudden, 1987).

Si bien en la teoría se reconocen estas ventajas de la independencia de la agencia, en la práctica persisten los viejos hábitos de interferencia ministerial. Incluso en Gran Bretaña, luego de más de una década de privatizaciones y desregulación, los departamentos del gobierno aún preservan importantes facultades reguladoras, de modo que las operaciones de las agencias a menudo dependen de las decisiones previas del ministro correspondiente. En Francia, el Ministerio de Economía mantiene importantes poderes para regular la competencia económica, pese a que en 1986 se creó el Conseil de la Concurrence, supuestamente independiente. El ministro es el que toma la última decisión en asuntos relacionados con fusiones y adquisiciones, y el poder de investigar las prácticas anticompetitivas aún está en manos del gobierno.

Incluso el poderoso Bundeskartellamt de Alemania con frecuencia debe someterse a decisiones ministeriales. Así, en 1989 la agencia se opuso a la fusión entre Daimler Benz y Messerschmitt-Bölkow-Blohm Company. Pese al claro peligro de distorsión de la competencia en varios mercados importantes, el Ministerio de Economía pasó por encima del Bundeskartellamt y permitió la fusión, con ciertas condiciones, en nombre de la política industrial.

La relativa facilidad con que puede hacerse caso omiso de la autonomía de la agencia en nombre de consideraciones políticas extrañas a la lógica, que condujo en primer lugar a la creación de organismos independientes, muestra cuán precaria es todavía la posición de los reguladores nacionales. Hasta que el respeto a la independencia de la agencia se vuelva parte de las diferentes culturas políticas nacionales, la credibilidad nacional e internacional de sus políticas reguladoras continuará sujeta a dudas.

### Trabajo en redes

La credibilidad puede desarrollarse mediante el trabajo de equipo. Si bien algunas personas pueden ser débiles solas, pueden lograr firmeza formando un grupo (Dixit y Nalebuff, 1991). Lo mismo se aplica a las organizaciones. Una agencia reguladora que se ve como parte de una red internacional de instituciones que buscan objetivos similares y enfrentan problemas análogos, y no como un añadido marginal y nuevo a una inmensa burocracia nacional, tiene más motivaciones para resistir presiones políticas. Esto se debe a que el regulador tiene un incentivo para mantener su reputación a los ojos de sus colegas de otros países. Una decisión políticamente motivada comprometería su credibilidad internacional y haría que la cooperación fuera más difícil de lograr en el futuro.

Las asociaciones profesionales de reguladores que trabajan en la misma área de políticas públicas (antimonopolio, regulación de servicios financieros, protección ambiental, salud y seguridad laborales, etcétera) han existido desde hace muchas décadas en Estados Unidos y Canadá. La experiencia de estos países muestra que dichas redes reguladoras tienen muchas funciones útiles, incluido el intercambio de información y la evaluación comparativa de nuevas ideas e instrumentos de las políticas. Además, las asociaciones profesionales de reguladores han comenzado a desarrollarse en escala internacional, como la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, del inglés International Organization of Securities Commission). La necesidad de vínculos profesionales cercanos es más urgente en Europa que en América del Norte, ya que, como se vio en la sección 4, la falta de familiaridad con las filosofías reguladoras y las prácticas administrativas de otros países engendra desconfianza e impide la implementación práctica del principio de reconocimiento mutuo.

Es obvio que la Comisión Europea debería desempeñar un papel clave en facilitar y coordinar el trabajo de las redes reguladoras de la UE y en asegurar que sus actividades sean congruentes con los objetivos europeos. Tal vez sea más fácil visualizar el modelo de la red en el campo de la competencia. El DGIV, con una gran carga de trabajo y poco personal, ya ha apoyado el primer movimiento hacia un sistema descentralizado de cumplimiento por medio de procesos ante los tribunales nacionales. Sin embargo, se ha señalado con razón que sería más lógico transferir la responsabilidad del cumplimiento a las autoridades nacionales de competencia y no a los tribunales nacionales y a litigantes

privados. Estas autoridades desempeñan un papel análogo al del DGIV, y poseen el tipo de experiencia de que carecen los tribunales de primera instancia. Además, ya existen vínculos directos entre los inspectores de la Comisión y las autoridades nacionales de competencia en lo que respecta a las investigaciones que lleva a cabo la Comisión. De hecho, según la Regulación 17, la autoridad nacional de competencia relevante debe estar relacionada con las investigaciones y sus funcionarios deben estar presentes si se realiza una búsqueda de premisas (Harding, 1994, pp. 7-9).

No existen razones por las cuales no pueda extenderse el modelo de redes a otras áreas de regulación económica y social. De hecho, en una reunión informal del Consejo de Ministros realizada en octubre de 1991, se acordó que los estados miembros deberían establecer una red informal de funcionarios nacionales encargados del cumplimiento en lo que respecta a la ley ambiental. La reciente creación de varias agencias europeas (véase más adelante) puede considerarse un avance en esa dirección. Sin embargo, la lógica del modelo sugiere que deben ser independientes no sólo los reguladores nacionales sino también sus contrapartes de la Comisión. Pese a que se supone que los comisionados europeos no persiguen intereses nacionales, por lo general son políticos que, luego de abandonar Bruselas, continuarán sus carreras en su país de origen. Esto provoca que las presiones nacionales sean difíciles de resistir. En varios casos muy conocidos, dichas presiones han producido decisiones defectuosas o al menos incongruentes. De nueva cuenta, la política de competencia, incluido el control de fusiones y de la ayuda estatal anticompetitiva, ofrece los ejemplos más claros. Varios analistas han dicho que Europa nunca tendrá una política de competencia coherente sin una oficina independiente tanto de los gobiernos nacionales como de la Comisión. Los comisionados aún podrían revertir las decisiones de una agencia independiente, como lo hizo el gobierno alemán en el caso de algunos reglamentos del Bundeskartellamt. Pero los costos políticos de hacerlo serían altos, y la interferencia evidente.

### *Menos legislación, mejor implementación*

En la sección 3 se analizó la paradoja de la sobrerregulación y la subimplementación. Se señaló que en la actualidad la Comisión está motivada para prestar mayor atención a la elaboración de reglas que al cumplimiento efectivo de las reglas que propone. Esto se debe, con

algunas excepciones como la política de competencia y la pesca, a que la Comisión no desempeña un papel directo en la implementación. Las reformas futuras deben corregir esta tendencia. Una cooperación más cercana entre los reguladores nacionales independientes o entre grupos de países, o regiones de diferentes países, haría posible una elaboración de reglas más descentralizada, pero también aumentaría la necesidad de mayores poderes de inspección de las actividades reguladoras nacionales o regionales.

Incluso en áreas como la política de competencia o la protección ambiental, donde se continuarán estableciendo reglas para toda Europa, se necesita una supervisión centralizada de las medidas tomadas por los estados miembros para monitorear y ejecutar el cumplimiento. Esto se debe, para repetir lo antes dicho, a que las regulaciones de la CE pierden credibilidad si no se implementan congruentemente en toda la Unión. La implementación congruente exigiría la creación de inspectorías europeas, pero la renuencia de los gobiernos de los estados miembros para aceptarlo es casi universal.

Una segunda solución, la idea de una inspectoría "verificadora" que examinara las políticas y el desempeño de las autoridades reguladoras nacionales, en vez de suplantarlas, ha recibido mucha atención favorable en fechas recientes. La inspectoría verificadora daría a conocer públicamente sus hallazgos a los estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo. Informaría no sólo los resultados reales, sino también los obstáculos de los acuerdos administrativos, tales como problemas de capacitación o asignación de recursos, que condujeran a actividades reguladoras insuficientes.

El asunto de la independencia también surge en este contexto. El Informe del Comité Selecto de las Comunidades Europeas de 1992 de la Cámara de los Lores acerca de *Implementation and Enforcement of Environmental Legislation* (House of Lords, 1992) señala atinadamente que las funciones y poderes de una inspectoría europea deberían distinguirse con cuidado de los propios deberes de la Comisión con el fin de hacer cumplir las políticas de la Comunidad en el caso de que no lo hicieran los estados miembros. En este sentido, en el caso de la política ambiental, la inspectoría no debería ser parte del DGXI. Más bien, "el hogar lógico para una inspectoría ambiental según las líneas señaladas es la Agencia Ambiental Europea, con cuyas funciones correspondería muy bien la inspectoría" (*ibidem*, p. 41). La separación institucional de la Comisión permitiría que la inspectoría escrutara el propio papel de la Comisión, de manera notable al ofrecer ayuda a

los estados miembros mediante los Fondos Estructurales o los Fondos de Cohesión. De hecho, el uso de dichos fondos en los países del sur de Europa ha producido a veces serias consecuencias para el ambiente.

Por razones semejantes, las inspectorías europeas en campos como la regulación de medicamentos, control veterinario y vegetal, y salud y seguridad laborales, deberían organizarse dentro de las nuevas agencias europeas correspondientes (Oficina de Inspección y Control Veterinario y Fitosanitario, Agencia Europea para la Evaluación de Productos Medicinales, Agencia para la Salud y Seguridad Laborales) y no como oficinas de la Comisión. Además, las inspectorías europeas existentes en áreas como competencia, agricultura y pesca —ahora alojados en DGIV, DGIV y DGXIV, respectivamente— deberían estar separadas de la Comisión, posiblemente en relación con la transformación del DG correspondiente en una agencia independiente.

#### *Mejorar las capacidades reguladoras*

Como se mostró en la sección 4, los primeros intentos por introducir el reconocimiento mutuo de pruebas toxicológicas y clínicas para aprobar nuevos fideicomisos médicos fracasó a causa de que los reguladores nacionales se objetaban mutuamente casi de manera rutinaria. Sugierimos que en este, como en otros casos, la desconfianza mutua puede también haber sido causada por la percepción de que algunos reguladores carecían de los recursos y la experiencia necesarios para abordar competentemente los asuntos complejos de la regulación.

Es un hecho que las capacidades reguladoras varían mucho en la Unión Europea. Por ejemplo, hasta finales de los años ochenta, varios estados miembros carecían de autoridades de competencia independientes o legislación acerca de las fusiones. Incluso hoy, la mayoría de países no tienen una agencia de protección ambiental madura o una inspectoría ambiental especializada. La descentralización, tanto en la elaboración de reglas como en su cumplimiento, sigue siendo problemática en la medida en que persistan esas diferencias en las capacidades reguladoras. Por lo tanto, es un campo potencialmente útil de cooperación entre las instituciones de la Comunidad (en particular, las nuevas agencias europeas) y los gobernantes nacionales.

La práctica del federalismo regulador en Estados Unidos ofrece algunas sugerencias útiles en este sentido. Por ejemplo, cuando en 1970 se aprobó la Ley sobre Seguridad y Salud Ocupacionales (Ley OSH, del

inglés Occupational Safety and Health Act), pocos estados tenían leyes completas que abordaran la salud y la seguridad laborales, y menos aún tenían programas adecuados para hacerlas cumplir. Pese a esto, la Ley OSH no estipuló la federalización completa de esta área. El objetivo de asegurar condiciones saludables y seguras en el lugar de trabajo tenía que buscarse, en parte, “fomentando a los estados a asumir la responsabilidad total del gobierno y el cumplimiento de las leyes de seguridad y salud ocupacional del Estado”, por medio de transferencias federales y planes estatales aprobados (Ley OSH, sección 2 b) 11).

La ley incorpora mecanismos especiales para utilizar recursos estatales. Los más importantes fueron las disposiciones para los “planes estatales” contenidas en la sección 18 b) a g). Si bien en general la ley se apropia del cumplimiento estatal una vez que el gobierno federal regula, la sección 18 b) estipula que los estados que deseen volver a obtener la responsabilidad de desarrollar y hacer cumplir las normas de seguridad y salud según la ley estatal, pueden hacerlo solicitando y obteniendo la aprobación federal de un plan estatal que cumpla con los requerimientos establecidos en la sección 18 c). La aprobación de un plan estatal por parte de la Agencia de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, del inglés Occupational Safety and Health Agency) permite que el Estado reingrese al campo de la regulación en materia de la salud y seguridad ocupacionales.

La Secretaría del Trabajo (a cuyo departamento se adscribe la OSHA) debe aprobar un plan estatal sólo si demuestra que dispone de los recursos financieros adecuados y existe el suficiente personal capacitado. Los estados tienen derecho de recibir fondos federales para desarrollar el plan e implementarlo una vez aprobado. En los tres años posteriores a la aprobación, se considera que los planes estatales son “experimentales”. Durante este periodo, cuando los gobiernos federal y estatal tienen jurisdicciones concurrentes, la Secretaría evalúa el plan estatal por lo menos cada seis meses. Los estados deben presentar informes de actividades anuales e informar al público acerca de su derecho a presentar quejas por escrito durante este periodo de tres años. Este procedimiento, conocido como Quejas acerca de la Administración del Plan Estatal (CASPA, del inglés Complaints About State Plan Administration) ofrece información que utiliza la OSHA para determinar si debe rechazar o certificar un plan experimental.

Así, los planes de implementación estadounidenses tienen tres características atractivas: a) los estados retienen la posibilidad de

actuar si lo consideran adecuado; b) para que lo hagan, deben cumplir con estándares precisos; c) una solución tan flexible toma en cuenta el hecho de que no todos los estados gozan de una capacidad reguladora semejante; algunos necesitan ayuda federal para cumplir las normas nacionales. ¿Podría trasladarse un modelo así a la CE? El escenario es aquí radicalmente diferente. Lejos de ser la excepción, la implementación descentralizada tiende a ser la regla. Sin embargo, exigir a los estados miembros que elaboren un plan de implementación y establezcan los medios necesarios para hacerlo operativo los forzaría a abordar el asunto de la implementación de manera más sistemática que en la actualidad. Se podrían utilizar recursos de los fondos estructurales para ayudar a los estados miembros que carecen de recursos suficientes para desarrollar los planes y las estructuras de requisitos.

Sin embargo, queda claro que un sistema tal sólo puede funcionar si la Comunidad está técnicamente equipada para evaluar la conveniencia de los planes de implementación, para monitorear la actividad de los reguladores nacionales, para ofrecer lineamientos, es decir, todas las actividades que hoy en día la Comisión no está en posición de desempeñar satisfactoriamente, pero que podrían confiarse a las nuevas agencias europeas. Pese a las dificultades prácticas, el esquema propuesto coincide con el principio de la subsidiariedad: los estados miembros retendrían su responsabilidad primaria, al tiempo que la principal tarea de la Comisión sería ayudar y complementar su trabajo (Dehousse *et al.*, 1992, pp. 63-65).

## 6. Conclusiones: la reforma comienza en casa

El Tratado de la Unión Europea contiene dos señales políticas importantes: primera, los estados miembros no están preparados para aceptar una expansión ilimitada de las competencias de la Comunidad y, segunda, la Comisión está debilitada. La estructura de "tres pilares" de la Unión representa un rechazo a "comunitarizar" los asuntos migratorios y de política exterior. Incluso las nuevas competencias que establece el tratado en campos como educación, cultura, salud pública o protección al consumidor están repletas de observaciones: la Comunidad puede fomentar la cooperación entre los estados miembros, apoyar y complementar su trabajo, pero a menudo se excluye la armonización de las leyes nacionales. En lo que respecta a la Comisión, no sólo se pospusieron o rechazaron la mayoría de sus propuestas, sino que

su *status* institucional está debilitado. Una piedra angular de su poder, el derecho de iniciativa, se ha suavizado en política monetaria, donde sólo goza del derecho de emitir recomendaciones. También está destinada a desempeñar un papel menor en el nuevo procedimiento de codecisión. Además, algunas declaraciones ligadas al tratado (declaraciones acerca de la transparencia y el acceso a la información, y la evaluación del costo-beneficio de las propuestas de la Comisión) sugieren que se ha cuestionado su legitimidad (Dehousse *et al.*, pp. 8-10).

La Conferencia Intergubernamental acerca de la reforma institucional programada para comenzar en 1996 debería extraer todas las conclusiones que siguieran lógicamente a estas premisas. Si el futuro de la Unión radica no en más centralización, sino en una mayor cooperación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno, entonces los estados miembros deben estar preparados para tomar medidas concretas para mejorar la confianza mutua y la credibilidad de su compromiso con los objetivos comunes. Esto requerirá, *inter alia*, una mayor determinación para resistir las presiones provenientes de las coaliciones distributivas nacionales, y la tentación de lograr ventajas políticas en el corto plazo a costa de la congruencia de las políticas. En vista de la naturaleza del proceso democrático, estas condiciones se cumplen mejor delegando las facultades reguladoras a instituciones políticamente independientes. He afirmado que dicha delegación no sólo aumentaría la credibilidad de las políticas, sino que también *facilitaría grandemente la cooperación entre las autoridades nacionales, subnacionales y europeas*. Un desarrollo institucional semejante en el ámbito de la CE, producto de un mayor papel para las agencias europeas, también haría posible emprender actividades, tales como el monitoreo y ciertos tipos de investigación, que se realizan mejor en esa esfera, sin aumentar el tamaño de la Comisión.

En la época posterior a Maastricht, la reforma institucional debe comenzar en casa. A menos que los gobiernos nacionales estén dispuestos a repensar su papel en la economía y a mostrar concretamente su compromiso con los objetivos comunes, las únicas opciones son mayor centralización y un debilitamiento progresivo de las bases económicas y políticas de la Unión.

## Referencias bibliográficas

- Baldwin, Robert y Christopher McCrudden (1987), *Regulation and Public Law*, Londres, Weidenfeld and Nicholson.
- Coase, Ronald (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Commission of the European Communities (1985), *Completing the Internal Market*, COM(85) 310 final, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Conseil d'État (1992), *Rapport Public 1992*, París, La Documentation Française, Études et Documents núm. 44.
- Dehousse, Renaud, Christian Joerges, Giandomenico Majone y Francis Snyder (1992), *Europe after 1992: New Regulatory Strategies*, Florencia, European University Institute, EUI Working Paper Law núm. 92/31.
- Derthick, Martha (1974), *Between State and Nation*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Dixit, Avinash K. y Barry J. Nalebuff (1991), *Thinking Strategically*, Nueva York, W. W. Norton.
- Due, Ole (1992), "Article 5 du Traité CEE: une disposition de caractère fédéral?", en *Collected Courses of the Academy of European Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, vol. II, libro 1, pp. 23-32.
- Eichener, Volker (1992), *Social Dumping or Innovative Regulation?*, Florencia, European University Institute, Working Paper SPS núm. 92/28.
- Harding, Christopher (1994), "The Relationship of the Community and State on the Enforcement of Community Law and Policy", documento presentado en la Conferencia ESRC/COST A7 sobre La evolución de las reglas hacia un mercado único europeo, Exeter, 8 al 11 de septiembre.
- House of Lords, Selected Committee on the European Communities (1992), *Implementation and Enforcement of Environmental Legislation*, Londres, HMSO.
- Hufbauer, Gary C. (ed.) (1990), *European 1992*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Johnson, Steven y Guy Corcelle (1987), *L'Autre Europe Verte: la politique communautaire de l'environnement*, Bruselas, Éditions Labor.
- Kauer, Erich (1990), "The Regulation of New Product Development in the Drug Industry", en G. Majone (ed.), *Deregulation or Re-regulation?*, Londres, Pinter, pp. 153-175.
- Kearl, John R. (1983), "Rules, Rules Intermediaries and the Complexity and Stability of Regulation", *Journal of Public Economics*, vol. 22, pp. 215-226.
- Krislov, Samuel, Claus D. Ehlermann y Joseph Weiler (1986), "The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Communities", en M. Cappelletti, M. Secombe y J. Weiler (eds.), *Integration Through Law*, vol. 1, Berlín, Walter de Gruyter, pp. 3-110.
- Majone, Giandomenico (1992), "Market Integration and Regulation: Europe after 1992", *Metroeconomica*, vol. 43, núm. 1-2, pp. 78-102.
- (1993), "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, pp. 153-175.
- (1994a), "Understanding Regulatory Growth in the European Community", Florencia, European University Institute, mimeografiado.
- (1994b), *Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government*, Florencia, European University Institute, Working Paper SPS 94/3.
- (1995), "The European Community as a Regulatory State", en *Collected Courses of the Academy of European Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Nicoll, William (1993), "Maastricht Revisited: A Critical Analysis of the Treaty on European Union", en A.W. Cafruny y G.G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, Boulder, Colorado, Lynn Rienner Publishers, pp. 19-34.
- Noll, Roger G. (1990), "Regulatory Policy in the Federal System", documento presentado en la Conferencia sobre Federalismo Regulatorio, Florencia, European University Institute.
- Peacock, Alan (1984), *The Regulation Game*, Oxford, Basil Blackwell.
- Quandt, Richard (1983), "Complexity in Regulation", *Journal of Public Economics*, vol. 22, pp. 199-214.
- Rehbinder, Eckhart y Richard Stewart (1985), *Environmental Protection Policy*, Berlín, Walter de Gruyter.
- Scharpf, Fritz W. (1994), "Community and Autonomy: Multi-level Policy-Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 1, núm. 2, pp. 219-242.
- Vervaele, John A. E. (1992), *Fraud against the Community*, Deventer y Boston, Kluwer.
- Weiler, Joseph H. H. (1988), "The White Paper and the Application of Community Law", en R. Bieber, R. Dehousse, J. Pinder y J. H. H. Weiler (eds.), *1992: One European Market?*, Baden-Baden, Nomos, pp. 337-358.
- Winter, Gerd (1993), "Drei Arten gemeinschaftlicher Rechtssetzung und ihre Legitimation", en G. Brüggemeier (ed.), *Verfassungen für ein Ziviles Europa*, Baden-Baden, Nomos, pp. 45-72.
- Zilioli, Chiara (1989), "The Recognition of Diplomas and its Impact on Educational Policies", en B. de Witte (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, pp. 51-70.