

La Europa que nos elude: la Unión Europea como ente político complejo

José R. Rivera González
Universidad de Puerto Rico
josrivera@gmail.com

Resumen

La noción de la Unión Europea (UE) como una entidad política ideal y funcional choca constantemente con la dificultad de su práctica cotidiana presentada en reseñas mediáticas y en el largo plazo a través de trabajos académicos que estudian el variopinto de aspectos de su andamiaje institucional. El argumento de este artículo sostiene que, si bien la UE contiene elementos funcionales, éstos son productos de intensas negociaciones interestatales a nivel comunitario y de una coordinación de política pública entre los Estados miembros. La ausencia de una o ambas, implicaría un estancamiento crítico prolongado que afectaría considerablemente el proceso de integración. La evidencia apunta parcialmente a que, entre 1997 y 2005 la UE sostuvo varios episodios de crisis, entre los cuales se distinguen dos pertinentes a la integración europea: las negociaciones que produjeron el tratado de Niza en 2000 y las negociaciones a partir de la cumbre de Laeken (2001) para la redacción de una Constitución Europea que en 2005 acabó en fracaso. Una mirada a reportajes periodísticos e investigaciones posteriores presentan el inventario de adversidades sobrellevadas por el binomio Estados Miembros/Instituciones Europeas para superar dificultades y reformular el proceso de integración europea concluyendo favorablemente en el Tratado de Lisboa (2009). Tomando en cuenta lo anterior se precisa en el estudio de la integración europea la consideración de una interacción dinámica (¿conflicto?) constante de lo óptico y lo ontológico de la UE. Se concluye con una serie de recomendaciones prácticas que giran en torno a asumir el proceso de integración a múltiples niveles y velocidades (Grasa 2007) y el acercamiento –igualmente multidimensional– a nivel teórico en la comprensión de la Unión Europea como objeto de estudio. *Palabras clave: Unión Europea, integración europea, gobernanza, interdependencia compleja*

Abstract

In the past the European Union was perceived as a functional and ideal polity despite media coverage pointing to the contrary and academic literature featuring its complexities. This article agrees with the assessment that the EU is not quite the ideal polity of yore and its functionality is the product of intense interstate bargains and policy coordination between member states. The absence of these would comprise a critical juncture, which would usually mean stagnation in the process of integration. These junctures were especially poignant between 1997 and 2005 but were also frequent in the period leading up to the institutional overhaul made possible by the Treaty of Lisbon (2009). Because it is of recent implementation, assessments of institutional refit are mere speculations at this point; the passage of time being the only recourse for procurement of data necessary to provide adequate assessment of the new EU regime. This does not exempt the polity from experimenting cyclical periods of crisis nor does it invalidate past recommendations for approaching the study of politics and policy in the EU. That is, taking into account the constant interaction of the optical and ontological when studying such a complex polity, a student of the European Union needs to consider various criteria. First, the *institutional dynamics* of this unique type of regime and the assumption of the EU as a multilevel entity and the integration process as running in multiple velocities (*Europe à deux vitesses*). And second, as such, for the European Union to be understood it needs to be studied from various theoretical approaches.

Key words: European Union, european integration, governance, complex interdependence

Introducción

La Unión Europea (UE) significa diferentes cosas para diferentes personas. Para algunos representa integración económica regional a la usanza del NAFTA en CAFTA, ALCA o APEC (Venables, 2000). Para aquellos que se nutren de la historia como disciplina (Urwin, 1998; Briggs & Clavin 1997) significa probablemente la culminación efectiva de siglos de antagonismos continentales y que apenas sobrepasa el medio siglo de vida. Su larga duración ha permitido a los historiadores narrar la evolución social positiva de pueblos que, salidos del oscurantismo autoritario, han podido construir no sólo democracias sociales modernas, sino economías robustas en poco más de dos décadas. Otros aún, que vemos a la Unión Europea a través de la rúbrica de la ciencia política, la UE es campo fértil para validar teorías de integración regional, teorías de las relaciones internacionales (que van desde el institucionalismo hasta la interdependencia compleja)¹ y poner a prueba hipótesis de investigación sobre problemas más definidos.² Muchos –cada vez menos–, ven a la Unión Europea

¹ Véase March y Olsen, 'The Institutional Dynamics of International Political Orders', *International Organization*, 52, 4, Otoño, 1998, págs. 943-969, para una perspectiva institucionalista y varias menciones de la UE como ejemplo. Moravcsik ha trabajado un considerable caudal en investigación original en torno al tema. Llamam la atención particularmente 'Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics', *International Organization*, 51, 4, Otoño 1997, págs 513-553 y 'A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation', *International Organization*, 53, 2, Primavera 1999, págs. 267-306. La Unión Europea ciertamente puede estudiarse también desde la rúbrica de la interdependencia compleja, algo que Keohane y Nye no dejaron de contemplar en su trabajo seminal *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown and Company, 1977 y ediciones posteriores). Para algo más reciente ver Chrysochoou (2009), *Theorizing European Integration* (London: Taylor and Francis Group).

² Tal vez el trabajo abarcador de Moravcsik (1998) titulado *The Choice for Europe*, sea uno de los ejemplos más visibles de investigación empírica sobre integración europea en los últimos doce años. Para una muestra de investigaciones hechas en torno a la UE, véase, por ejemplo George y Bach (2001); una introducción a la Unión Europea desde la ciencia política. Majone (1996) explora el fenómeno de la regulación en la UE. Monar y Wessels (2001) trabajan las eventualidades surgidas a partir de la aprobación del tratado de Amsterdam. Mény y Knapp, (1998) utilizando el método de política comparada auscultan temas socio-políticos que hoy día son motivo de divisiones profundas (cleavages). De ese mismo tema Marks y Wilson (2000) trabajan el impacto de estas divisiones en la percepción de los partidos políticos hacia el proceso de integración. Hooghe (1999) investiga cómo los oficiales de la UE conciben a la institución en términos funcionales y normativos. Consultar la bibliografía al pie del artículo para referencias más completas. Otros trabajos se enfocan en correlacionar el proceso de integración europea con temas específicos. Así por ejemplo, Steerbergen, Edwards y de Vries (2007) se enfocan en el vínculo masa electoral-élites y cómo estas últimas responden a, pero también forman, las opiniones del electorado. Trondal (2007) aduce un rol prominente de la disciplina de la administración pública en el estudio de la integración y gobernanza europea. Kassim y Le Galès (2009) por su parte han validado instrumentos metodológicos, propios de la sociología política, en el estudio del tema.

con actitud entusiasta³. Probablemente, el último momento de júbilo para aquellos que ven el proceso de integración con vehemencia fue la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997, donde muchos percibieron a una UE en vísperas de alcanzar su objetivo de integración plena en el área socio-económica si no política.⁴ En aquel entonces los gobiernos de los Estados Miembros, en su mayoría de la centro-izquierda, vieron con beneplácito la adhesión del nuevo gobierno laborista de Tony Blair a la Carta de Derechos Laborales de la UE.

Sin embargo, a partir de esta coyuntura el proceso de integración experimentó un proceso de estancamiento equiparable a la época pre Acta Única Europea.⁵ Tres años más tarde, ante la frustración de la centro-izquierda

³ En este renglón, la Comisión Europea se ha encargado de recoger estadísticas relevantes. El sondeo bianual *Eurobarometer* presenta patrones de actitudes de los ciudadanos de la UE (y de potenciales países miembros) en torno a varios temas incluyendo su percepción en torno a las actividades de las instituciones comunitarias, así como el proceso de integración europea en general. La página de *Eurobarometer* contiene los sondeos a partir de 1999: http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm Nótese principalmente las actitudes de los años 2008 y 2009, momentos en que la crisis económico-financiera acaparaba los titulares de los medios y los gobiernos respondían a la misma a través de paliativos para la banca. Entre los académicos que se han dedicado al tema se encuentran Mahler, V., and Taylor, B., and Wozniak, J. (1995) 'Exploring the Relationship between Economic Growth and Public Attitudes toward European Integration'. In European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference (4th), May 11-14, 1995, en <http://aei.pitt.edu/7323/> también el trabajo pionero de Hewstone (1986) *Understanding Attitudes to the European Community: A Social-Psychological Study in Four Member States* (Cambridge University Press); Anderson y Reichert 'Economic Benefits and Support for Membership in the E.U.: A Cross-National Analysis', *Journal of Public Policy* (1995), 15 : 231-249 y Anderson (1998) 'When in Doubt, Use Proxies: Attitudes toward Domestic Politics and Support for European Integration', *Comparative Political Studies*, Vol. 31, No. 5, 569-601. Entre las investigaciones más recientes ver Eichenberg y Dalton (2007), 'Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004', *Acta Política*, 42, (128–152); Hooghe y Marks (2008), 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', *British Journal of Political Science*, 39, 1-23 y Ray (2003) 'When Parties Matter: The Conditional Influence of Party Positions on Voter Opinions about European Integration', *The Journal of Politics*, Vol. 65, No. 4. (Nov.), pp. 978-994.

⁴ El periódico *The Guardian* enfatiza en su noticia del 17 de julio de 1997 la actitud constructiva hacia la Unión Europea del – en aquel entonces – nuevo gobierno laborista. Es de notar también las gestiones dirigidas a paliar el desempleo a través de una inyección de fondos al Banco Europeo de Inversiones (EIB) para pequeños negocios y creación de empleos en el sector de la educación, sanidad y protección ambiental; John Palmer y Michael White, '£700m jobs deal keeps EU summit on track', *The Guardian*, 17 de julio de 1997, en <http://politics.guardian.co.uk/britainabroad/story/0,,451343,00.html>

⁵ Para un asomo del periodo cíclico de crisis mencionado ver Andrew Moravcsik (1991, invierno), *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, *International Organization*, 45, 1, págs 19-56. Hugh Compston (1998, septiembre), 'The end of national policy concertation? Western Europe since the Single European Act', *Journal of European Public Policy*, 5:3, págs. 507-526; Compston, a través del análisis de incidencias y el alcance de la concertación entre los Estados miembros desde de la entrada en vigor del Acta Única Europea, cuestiona tajantemente el acierto del declive en la coordinación de políticas públicas a nivel interestatal. Un breve recuento, tanto del Acta como de los eventos anteriores y posteriores que influyeron en la colaboración se encuentra en el

y de políticos y analistas pro-integración, la UE se sumía en la más profunda de las crisis al aprobar en 2000 de manera precaria el Tratado de Niza.⁶ La centro-izquierda había perdido su coyuntura; la Europa social no sería construida a su imagen y semejanza. El turno correspondía al centro liberal que corrió la misma suerte a partir de dos procesos: el primero, la Agenda de Lisboa⁷ en Marzo de 2000 cuyo objetivo (a ser alcanzado en 2010, sólo para estrellarse estrepitosamente contra el muro de la indiferencia de los Estados miembros y, definitivamente, diluirse entre las crisis financieras de 2008) fue impulsar la economía global de la UE hacia una más competitiva, sostenible y capaz de equipararla con una mayor cohesión social. El otro, la conferencia intergubernamental de Laeken en 2001⁸ pretendió relanzar la reforma de las instituciones comunitarias así como la simplificación de los documentos

siguiente recurso electrónico: <http://www.historiasiglo20.org/europe/acta.htm#Acta%20%DAnica> – Ver también un resumen del Acta en http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm

⁶ La incertidumbre entre los países miembros fue notable en las postrimerías de la cumbre intergubernamental de la UE en Niza. El sentimiento generalizado giraba en torno a la pésima gestión de Francia, país que ostentaba la presidencia semestral de la Unión Europea, la disputa entre Francia y Alemania sobre la proporción de votos que cada país obtendría en las decisiones del Consejo de Ministros y las insistencias de Blair en reformas estructurales profundas. Véase el artículo contundente de Ian Black, 'EU tries to figure out what it decided at Nice', *The Guardian*, 22 de diciembre de 2000, en <http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,,414722,00.html>

⁷ El portal EurActiv tiene información vasta sobre la Agenda de Lisboa incluyendo enlaces externos sobre el tema (<http://www.euractiv.com/en/future-eu/lisbon-agenda/article-117510>). Para acceso directo al documento de la estrategia ver http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm del Parlamento Europeo. Una extensa pero franca crítica se encuentra en el blog de la revista británica *The Economist*, Charlemagne's notebook la entrada titulada 'Do Europeans want a dynamic economy?' puede verse en: http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/01/do_europeans_want_dynamic_economy Para Otros acercamientos contundentemente críticos ver Charles Wyplosz (2010) 'The Failure of the Lisbon Strategy' en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4478> De igual manera Johansson, Karlsson, Backman y Juusola (2007) *The Lisbon Agenda from 2000 to 2010* en <http://www.infra.kth.se/cesis/documents/WP106.pdf> Collignon (2008) evalúa la estrategia y hace recomendaciones desde una perspectiva progresista, *Forward with Europe: A democratic and progressive reform agenda after the Lisbon Strategy*, (Bonn: Internationale Politikanalyse) en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05294.pdf> Otros trabajos pasan la página al evidente desacierto de la estrategia y miran a EU 2020, el nuevo plan de diez años promovido por la Presidencia española de la Unión Europea, ver http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/consultation_en.htm Así por ejemplo el grupo parlamentario, gubernamental y académico alemán Study Group Europe (2010) emitió el siguiente documento *Paving the Way for a Sustainable European Prosperity Strategy* (Bonn: Internationale Politikanalyse) en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07053.pdf> Ver igualmente Fritz-Vannahme, García-Schmidt, Hierlemann y Vehrkamp (2010) *Lisbon: A Second Shot* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung) en http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-59F8D088-33948674/bst/EU_2020.pdf

⁸ Véase el siguiente artículo: Laurent Zecchini, L'Europe se penche à Laeken sur son avenir constitutionnel, *Le Monde*, 14 de diciembre de 2001. Para un punto de vista fatalista y pos-traumático véase Anthony Browne, Constitution leaves EU weak and broken, *The Times* (UK), 17 de junio de 2005. Para el documento completo de la declaración ver la página de la biblioteca digital European Navigator: http://www.ena.lu/laeken_declaration_future_european_union_15_december_2001-020003970.html

legislativos que le dan forma. El énfasis en aquel entonces era la competencia, la liberalización de los mercados laborales, a instancias sobretodo de Gran Bretaña pero también de España⁹, y una reforma amplia que permitiera la gobernabilidad de una Unión Europea, en aquel entonces, por ampliarse a 25 – ahora 27– Estados. Es esta Europa, la de la debacle pos-Niza, la que se impuso el reto de crear una constitución. Cuatro años de trabajo deliberativo intenso y montaje institucional fueron diluidos en dos jornadas electorales en Francia y los Países Bajos donde votantes desencantados y temerosos de cambios sustanciales, los primeros, y desencantados con la UE los otros, votaron en contra de ratificar la constitución.¹⁰ La Unión Europea era en aquel entonces, al parecer, un ente político en vilo.

Estado actual

La coyuntura presente nos muestra una Unión Europea en encrucijada crítica.¹¹ Compuesta actualmente por veintisiete Estados miembros, la UE confronta, aún, problemas de legitimidad política (montado sobre el euroescepticismo de políticos, gobernantes y electorado), además de dificultades para administrarse puesto que el nuevo régimen institucional vigente a partir de la ratificación y puesta en vigor del Tratado de Lisboa es de implementación reciente¹². Su

⁹ La coyuntura presentada tras el fiasco de Niza le proveyó al centro liberal de articular una respuesta proactiva a favor del crecimiento económico paliar el desempleo, este último un obstáculo consistente a la viabilidad modelo económico estatal europeo. El movimiento contestatario se montó sobre la base de documentos ya elaborados; por ejemplo, la Estrategia de Lisboa. Así tenemos la colaboración de Tony Blair y el nuevo laborismo, aprovechando la desarticulación de la centro-izquierda, junto a José María Aznar, de un documento de carácter centrista titulado 'El crecimiento, objetivo esencial para Europa', *El Mundo*, 13 de junio de 2000, en <http://www.el-mundo.es/diario/2000/06/13/opinion/13N0025.html> - De Tony Blair ver también *The Third Way/Die Neue Mitte*, una declaración de contenido similar escrito con el ex-Canciller alemán Gerhard Schroeder: <http://www.conscience-politique.org/international/thirdway.htm> - Para la Estrategia de Lisboa véase: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

¹⁰ El triunfo del *no* en los referéndums sobre la constitución europea en Francia y Holanda el 29 de mayo y el 2 de junio de 2005 creó una hola de consternación y recriminación entre Francia y el Reino Unido. Ver el artículo de Jackie Ashley, 'This bout of Eurobashing is shameful and dangerous', *The Guardian*, 16 de junio de 2005.

¹¹ En ese sentido el Editorial del periódico *The Guardian* es el más ilustrativo 'It's harder to look forward', 26 de marzo de 2007: <http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,,2042826,00.html>

¹² El Tratado de Lisboa es el documento legal que enmienda los Tratados de Maastricht (1992) y Roma (1957) proponiendo a su vez una reconfiguración abarcadora del andamiaje institucional de la Unión Europea. Entre los cambios institucionales más significativos se encuentran la creación del puesto del

andamiaje reconformado no lleva suficiente tiempo en funcionamiento haciendo evidentes todavía las fragilidades de la UE para lidiar con la crisis financiera que sobrelleva la República Helénica así como la espada de Damocles que cuelga sobre los regímenes financieros de España, Portugal e Irlanda¹³. Por tanto, el empuje integrador imperante en la década del 90 no recobraría impulso¹⁴ hasta los intentos de reforma más recientes. Aún así el proceso de integración sufriría tropiezos considerables antes de la consumación del Tratado de Lisboa. La primera crisis dispensada luego de la aprobación del mismo en diciembre de 2007 fue el rechazo inicial de los electores irlandeses en octubre de 2008 que luego ratificarían en un segundo referéndum en octubre de 2009. Este particular obstáculo llegó a su punto culminante cuando jefes de Estado de Polonia y la República Checa condicionaron la firma ratificando el Tratado a los resultados del voto irlandés.¹⁵

Presidente del Consejo Europeo que ocupa el belga Herman Van Rompuy y el Alto Representante la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que ejerce Catherine M. Ashton del Reino Unido. Otros cambios importantes los son el aumento en la participación del Parlamento Europeo en los asuntos institucionales, ejerciendo poder compartido con el Consejo de Ministros. El tratado consolida además las múltiples personalidades jurídicas de la UE en los renglones sociales, de ambiente, política exterior y de seguridad común y justicia interna. Para información básica sobre el tratado ver Q&A: The Lisbon Treaty en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6901353.stm> ver también la página oficial sobre el tratado en http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm además de el folleto informativo de la Fundación Robert Schuman (2007) *The Lisbon Treaty: 10 Easy-to-Read Factsheets* <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf>

¹³ Existe una gama de recursos periodísticos sobre el tema; llaman la atención sin embargo los siguientes: Evans-Pritchard (2010, 2 de abril), 'The IMF should impose default on Greece to end the Charade', *The Daily Telegraph*; también Franchet (2010) 'The Corrupt Practices of Financial Manipulation: The Meaning of the Greek Economic Crisis', *Global Research*, en <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=18467> Otros artículos hacen mención de Portugal, particularmente Moya (2010, 8 de abril), 'Investors rush to sell Greek bonds', *The Guardian*, en <http://www.guardian.co.uk/world/2010/apr/08/investors-sell-greek-bonds> También Jolly y Hernández (2010, 24 de marzo), 'Shares Fall on Worries About Economy and Europe's Debt', *The New York Times*, en <http://www.nytimes.com/2010/03/25/business/25markets.html>

¹⁴ Ignacio Sotelo lo describe como 'estado cataléptico'. 'La Unión Europea sin futuro a la vista', *El País*, 6 de abril de 2007.

¹⁵ Para una cronología del Tratado de Lisboa ver el portal EurActiv en <http://www.euractiv.com/en/future-eu/treaty-lisbon/article-163412> - Los medios cubrieron el No irlandés de manera extensa; ver la base de datos del periódico dublinés *The Irish Times* en <http://www.irishtimes.com/focus/thelishontreaty/analysis/> así como el reportaje de RTÉ (Radio y Televisión Pública Irlandesa, 2008, 13 de junio) 'Ireland rejects Lisbon Treaty' (en <http://www.rte.ie/news/2008/0613/eulisbon.html>); de igual manera, ver BBC (2008, 13 de junio), 'Ireland rejects EU reform treaty', (en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7453560.stm> y <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7453825.stm> para video de los sucesos); McDonald y Stratton (2008, 13 de junio) 'Irish voters reject EU treaty', *The Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/13/ireland> y Castle y Dempsey (2008, 15 de junio), 'Split emerges in EU after Irish rejection of Lisbon Treaty', *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2008/06/15/world/europe/15iht-union.4.13722883.html>. Para interpretaciones notables sobre los resultados del referéndum ver Bickerton (2008, 20 de junio), 'Why

Si bien es cierto que el tipo de coyunturas mencionadas arriba entorpecen el proceso de integración europea, no es menos innegable que las acciones/respuestas de los Estados grandes, aquellos que constituyen las principales economías continentales, sostienen la estabilidad institucional de la UE. Si tomamos por ejemplo Francia (una entidad política que también ha provocado crisis a nivel comunitario), tanto el rechazo de los electores franceses a la constitución europea en referéndum, como las credenciales inciertamente euroescépticas del entonces candidato de la derecha Nicolas Sarkozy¹⁶ no fue atípico que en la víspera de sus elecciones presidenciales del 22 de abril de 2007¹⁷ se hiciera de la integración europea un tema electoral. La discusión en torno al tema fue propiciada por el saliente Presidente de la República Jacques Chirac en su mensaje de despedida el 11 de marzo de 2007 exhortando a que,

La France doit affirmer l'exigence d'une Europe puissante, d'une Europe politique, d'une Europe qui garantisse notre modèle social. C'est notre avenir qui est en jeu. Portons toujours cet idéal et cette volonté.¹⁸

Ireland Rejected the Lisbon Treaty', *The Nation*, (en <http://www.thenation.com/doc/20080707/bickerton>); Beste, Schlamp y Simmons (2008, 16 de junio) 'EU in Chaos after Ireland "No" Vote', *Der Spiegel* (en <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,559730,00.html>); Brugha (2009), 'Why Ireland rejected the Lisbon Treaty', *Journal of Public Affairs*, Vol. 8, Iss. 3, Nov., págs. 303-308; . En el caso de la República Checa y Eslovaquia ver P. Kopecký y J.Van Holsteyn, 'The Grass is Always Greener: Mass Attitudes Towards the European Union in the Czech and Slovak Republics', en *Public Opinion, Party Competition and the European Union in Post-Communist Europe*, (London: Palgrave). Para una idea de la actitud euroescéptica del jefe de Estado checo ver Stares (2008, 14 de junio), 'EU referendum: Czech president says Lisbon Treaty project is over', *The Daily Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/czechrepublic/2128391/EU-referendum-Czech-president-says-Lisbon-Treaty-project-is-over.html> - La Biblioteca del Parlamento del Reino Unido emitió un breve informe de situación sobre el Tratado de Lisboa delineando obstáculos particulares en Irlanda, República Checa, Polonia y la República Federal de Alemania; House of Commons Library (2009, 20 de enero), *The Lisbon Treaty: The Final Four*, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/sn1a-04943.pdf>

¹⁶ La preocupación principal del establecimiento político francés en torno a la disposición de Sarkozy se debe a políticas restrictivas en torno a la inmigración durante su incumbencia en el Ministerio del Interior de la República y comentarios con tono de sorna para referirse a jóvenes – algunos de ellos delincuentes – de la periferia parisiense. Ver perfil de Sarkózy en la página de la BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3673102.stm>

¹⁷ Ver *The Washington Post* (2007, 3 de abril), Overview: 2007 French Presidential Elections en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/13/AR2007041301401.html> - consultar igualmente el portal de la BBC sobre el tema http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/europe/2007/france_decides_2007/default.stm

¹⁸ Le Monde y Reuters (2007, 11 de marzo), Jacques Chirac ne se présentera pas à l'élection présidentielle, *LeMonde.fr*, obtenido de la Red Mundial, dirección: http://www.lemonde.fr/politique/article/2007/03/11/jacques-chirac-annonce-qu-il-n-est-pas-candidat-a-l-election-presidentielle_881702_823448.html – Francia debe afirmar la idea de una Europa potencia, de una Europa política, de una Europa que garantice nuestro modelo social. Nuestro futuro está en juego. Tengamos, pues, siempre presente ese ideal y esa aspiración (traducción propia).

El mensaje –más allá del adiós del último hombre de estado formado políticamente en el periodo inmediato de la Posguerra bajo la tutela de Charles de Gaulle–, es un recordatorio urgente, en la proximidad de un cambio generacional tanto de la clase política como de la administración del Estado galo, de que la integración Europea forma parte de la evolución democrática, política, social y económica de los países miembros. Francia, según la exhortación de Chirac, será más fuerte interna y externamente si la UE poseyera mayor aplomo institucional. El debate sobre integración en la república gala esta muy lejos de haber concluido, no tanto por la importancia que se le otorgó en este periodo electoral, sino porque más allá de la temporalidad de los eventos electorales Francia, siendo país fundador de la UE, redefine su identidad político-institucional a partir de las mutaciones significativas a nivel comunitario¹⁹.

Qu'est que l'Europe?

El panorama de recurrente incertidumbre invita a la interpelación obvia: ¿Qué es la Unión Europea, hoy día? Las descripciones antes ofrecidas tienen –todas– un grado de certitud, pero la evolución del ente político que es la Unión y la coyuntura crítica en la que actualmente se encuentra exige una constante revisión de las definiciones tanto operacionales como institucionales. Para efectos de este artículo se ofrece una definición integral que invita al análisis

¹⁹ En este aspecto ver Drake y Cole (2000), 'The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation', *Journal of European Public Policy*, Volume 7, Issue 1 March 2000 , pages 26-43, también Goetz (2000), 'Introduction: European integration and national political systems', *West European Politics*, Volume 23, Issue 4 October 2000 , págs. 1-26. Ver igualmente Knill y Lehmkuhl (1999), 'How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization', *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 3 (1999) N° 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> - Concerniente a Francia ver Tekin (2008) 'France and European Integration: An Uneasy Relationship', *Istanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl:7 Sayı:13 Bahar 2008 s.131-146; también Holm (2009), 'Sarkozy: a new foreign and European policy?', *Danish Institute for International Studies (DIIS) Working Paper*, 30, December 2009, 32 p. y Ahani (2009), 'Sarkozy's European Policy and France's EU Presidency', *The Iranian Journal of International Affairs*, Winter-Spring 2008-09, Vol. XXI, No.1-2: 1-25. En torno a la importancia estratégica de coordinar políticamente las principales economías europeas y como su buen – o mal – desempeño afecta la integración ver el comentario de Guérot (2008, 11 de diciembre), 'French-German disputes are tearing the EU apart' *European Council on Foreign Relations* (ECFR), http://ecfr.eu/content/entry/commentary_french_german_disputes_are_tearing_the_eu_apart_guerot_long/

reflexivo y a una discusión abierta, pero sobretodo honesta, sobre lo que es la Unión Europea. La UE es *una entidad gubernamental que funciona a múltiples niveles y en distintos grados de legitimidad democrática*.²⁰ Ello supone la asunción de parte de la academia que estudia la UE un acercamiento multi-teórico así como multidisciplinario y a los que se envuelven en la práctica cotidiana de administrarla de que la misma conlleva confrontar dificultades considerables en la operación de algo tan complejo. Por tanto, ¿hacia dónde debemos mirar –analíticamente hablando–, cuando se estudia la UE y cuáles son sus mutaciones recientes? A nivel supranacional se encuentran ahora dos cuerpos políticos. Primero, el reformulado Consejo Europeo del que la UE debe derivar dirección, liderato y ahora continuidad a través de la figura de su presidente; segundo, la Comisión Europea que aun retiene facultades ejecutivas y cuyas funciones siguen estando limitadas a prerrogativas que los Estados Miembros en Consejo hayan decidido delegarle, conformando aun fuente de conflicto, por ejemplo en los mercados energéticos.²¹ Un mejor prototipo de institución supranacional es el Tribunal Europeo de Justicia (ECJ) que adjudica en controversias surgidas de los Tratados, la legislación o regulación comunitaria tanto de las instituciones de la UE como de sus estados miembros.²² A nivel micro existen dos entidades importantes: El Comité de las Regiones y El Comité Económico y Social (ECOSOC), cuyo rol aunque prominente sigue siendo limitado a pesar de la reformulación y carece de autoridad para hacer

²⁰ El portal de la Unión Europea tiene información amplia sobre la sobre las estructuras que le definen institucionalmente. Ver específicamente, *¿Cómo se organiza la UE?* en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu/abc/panorama/howorganised/index_es.htm De igual manera Moravcsik (1998, pág. 1) ofrece una definición compatible con la ofrecida arriba.

²¹ Para un panorama breve sobre la controversia entre la Comisión Europea y los países miembros sobre la apertura de los mercados energéticos véase el siguiente editorial 'A European energy market', *International Herald Tribune*, 14 de marzo de 2006, en: <http://www.iht.com/articles/2006/03/13/opinion/edenergy.php> Ver también un resumen bastante completo elaborado por la firma de consultoría CapGemini titulado, *European Energy Markets Observatory: 2005 and Winter 2005/06 Data Set, Eighth Edition, October 2006*, dirección http://www.de.capgemini.com/m/de/tl/European_Energy_Market_Observatory_2005_2006.pdf Desde el punto de vista académico véase Tooraj Jamasb y Michael Pollitt, *Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress Toward Liberalization & Integration*, Center for Energy and Environmental Policy Research working paper 05-003, marzo de 2005 en, <http://web.mit.edu/ceepri/www/2005-003.pdf>

²² Para una mejor descripción del tribunal véase la página del *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en <http://www.curia.europa.eu/es/index.htm>

valer sus recomendaciones. Otra institución, beneficiada por el Tratado de Lisboa y todavía la más democrática, en términos electorales, es el Parlamento Europeo. Este cuerpo deliberativo puede blandir su autoridad solo cuando se emite legislación (redactada por la Comisión Europea) la cual puede discutir en pleno o en comités, así como rechazarla. De igual manera, el PE revisa el presupuesto de la Unión (el cual ha rechazado en 1984 y en 1998) potestad que también le permitió forzar la renuncia de la Comisión Europea como ocurrió en marzo de 1999.²³

Dependiendo de la rúbrica ideológica o conceptual con la que estemos estudiando u observando la Unión Europea, este andamiaje institucional está incompleto o, bien, ha ido demasiado lejos. Sin embargo, lo que no se puede descartar a nivel teórico ni práctico es la relevancia del Estado en el juego institucional de la UE. Es el Estado, esa pieza considerada descartable a principios de la década del 90, el que desde su autoridad legítima, que emana de sus representantes electos, afianza hoy día su poder de manera asertiva en las decisiones que afectan positiva o negativamente el proceso de integración.²⁴ La variable Estado, pues, añade una complejidad considerable al Estudio de la Unión Europea como sujeto político-institucional.

Consideraciones teóricas

A nivel teórico se dispone de varios marcos conceptuales que permiten la comprensión a nivel fenomenológico de la integración europea. Sin embargo quiero, en el contexto de lo expuesto, presentar brevemente la teoría que he intentado validar en los últimos cinco años: *la teoría del liberalismo intergubernamental*.

²³ Uno de los informes más completo sobre el escándalo que sacudió a la Comisión Europea en 1999 fue elaborado por la Biblioteca de la Cámara de los Comunes del Reino Unido. Ver, House of Commons Library Research Paper 99/32, *The Resignation of the European Commission*, 16 de marzo de 1999. En, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf> - Véase también The Economist's Intelligence Unit (2006, junio), *Political Structure: Country Report European Union*, Issue 2, pág 4.

²⁴ Ver Compton, Ibid. nota 4.

Conceptos fundamentales: El Dr. Andrew Moravcsik elaboró a través de una serie de artículos académicos (Moravcsik: 1991, 1993, 1995) una crítica a la teoría funcionalista y neo-funcionalista de las décadas del 60 y 70 (Jacquot y Woll, 2003). En su acepción inicial (Haas, 1958), el funcionalismo explicaba que la integración de sectores individuales de la economía europea (el carbón y el acero, por ejemplo) crearía un incentivo fuerte en otros para sistematizar sus estrategias, creando así un efecto de riego o *spillover*. La coordinación a nivel político procedía de las instituciones supranacionales, aquellas que, por estar encima del Estado velarían por el bienestar comunitario y no por los intereses particulares de cada país.

No obstante, este marco teórico asume el declive del Estado-Nación deslegitimado por el auge y caída del fascismo. He aquí entonces su punto débil. La crítica de Moravcsik (1997, 1998) consiste precisamente en la falibilidad de las instituciones supranacionales que funcionan porque los Estados miembros han delegado poderes. Son pues los Estados los protagonistas en la toma de decisiones a base de preferencias particulares conformadas endógenamente. Convendría citarlo ampliamente,

My central claim is that the broad lines of European integration since 1955 reflect three factors: patterns of commercial advantage, the relative bargaining power of important governments, and the incentives to enhance the credibility of interstate commitments...European integration resulted from a series of rational choices made by national leaders who consistently pursued economic interests – primarily the commercial interests of powerful economic producers and secondarily the macroeconomic preferences of ruling governmental coalitions – that evolved slowly in response to structural incentives in the global economy.²⁵

El rol del Estado es crítico en la integración de Europa. Sin él, no es posible la negociación interestatal, necesaria para la convergencia de políticas públicas de los Estados miembros que hace posible, una vez concluido el proceso, de conceder a las instituciones supranacionales (la Comisión Europea mayormente) la tarea de regular esa política a nivel de la Unión. Sólo así la Comisión tiene la

²⁵ Andrew Moravcsik (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press, pág 3. En torno a las preferencias nacionales, Moravcsik elaboró un argumento exhaustivo en el artículo titulado: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations, *International Organization*, 51, 4, Autumn 1997, pp. 513-53.

potestad de obligar a los Estados a cumplir con la regulación. Sin embargo, ello no implica finalidad. Volviendo al caso de los mercados energéticos la Comisión, que regula fuertemente el ámbito de competencia, tuvo –tiene todavía– problemas para compeler a Francia y España en la apertura de sus monopolios. No hay, por tanto, regulación en la UE sin convergencia de políticas públicas y no hay convergencia sin negociación interestatal. Fenomenológicamente, pues, no hay supranacionalidad sin esta última.

Conceptualmente el liberalismo intergubernamental se resume de la siguiente manera:

- *Minimización del rol de la supranacionalidad*
- *La centralidad del Estado*
- *Desbalance en la relación entre las instituciones supranacionales y los Estados miembros.*
- *Decisiones basadas en asuntos políticos y económicos que conciernen a los países miembros*
- *Negociación interestatal*
- *Coordinación de políticas públicas*

Durante sus investigaciones (Moravcsik,1998; Moravcsik & Nicolaïdis, 1999; Moravcsik, 1999) este académico europeísta argumentó que para que el motor de la integración europea se moviera sin dificultades es esencial que haya coordinación de política pública en las economías principales de la Unión. En aquel momento las economías eran Gran Bretaña, Francia y Alemania cuyas posiciones como economías hegemónicas proveían una ventaja comparativa en relación a sus socios con economías pequeñas o subordinadas (por ejemplo Los Países Bajos e Italia, respectivamente).

Lo que nos muestra la evidencia empírica

Moravcsik basó sus postulados en una serie de estudios de caso durante momentos de gran envergadura en el proceso de integración: el Tratado de Roma (1957), esfuerzos para la consolidación de los mercados comunitarios y monetarios en los años 60 y 70 y 80, respectivamente, el Acta Única Europea (1986) y el tratado de Maastricht (1992). Siendo la coordinación de políticas públicas a nivel de la Unión fundamental para hacer del proceso de integración uno efectivo me di a la tarea de validar esta teoría estudiando el periodo 1997-

2000.²⁶ Las presunciones sobre las que estaba trabajando me llevaron a inferir de manera preliminar que la convergencia electoral implicaría necesariamente una convergencia en la coordinación de políticas públicas. Esto es, siendo los gobiernos de centro-izquierda mayoría en los estados miembros la balanza en las negociaciones interestatales se inclinaría a favor de la construcción de una ‘Europa social’, una Unión Europea cuyo modelo sea de economía social de mercado.²⁷

Para el año 2000, sin embargo, era evidente el estancamiento en el proceso de integración impulsado por la centro-izquierda y por ende de la Europa social. La teoría del liberalismo intergubernamental en este caso se estaba confirmando a la inversa; es decir se manifestaba la excepción a la regla conceptual establecida. Durante el periodo que cubre la aprobación del tratado de Ámsterdam (1997) y la reunión plenaria del Consejo de la Unión Europea realizada en la ciudad francesa de Niza, hubo un patrón consistente de desacuerdos entre el gobierno francés, liderado por Lionel Jospin y el Partido Socialista Francés en coalición con otras organizaciones políticas de izquierda y el partido laborista llamado ahora ‘New Labour’, liderado por Tony Blair. El análisis de la evidencia obligó la formulación de la siguiente pregunta: ¿si hubo una –supuesta– convergencia ideológica de la centro-izquierda, por qué no hubo convergencia a nivel de políticas públicas?

A nivel conceptual la teoría, aunque debilitada, continuaba siendo parcialmente efectiva en la explicación del fenómeno estudiado. La atención pues se desplazó del estudio de variables a nivel de la Unión Europea para explorar una serie de variables intermedias a nivel micro, o sea, de los Estados

²⁶ El título de la tesis doctoral a defender se traduce: *Políticas de Estimulación a los Mercados Laborales en Gran Bretaña y Francia entre 1997 y 2000: Explicaciones en Torno al Cisma de la Centro-Izquierda*.

²⁷ Existe una cantidad considerable de estudios sobre la dimensión social europea. Alfonso Hegea de Haro (2006) hecha un vistazo a los impedimentos en conformar una Europa Social desde el Parlamento Europeo; ‘La dimensión social en el Parlamento Europeo: grupos transnacionales y electorado’, *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 15, págs 67-91. El *think-tank* progresista Policy Network tiene un área de investigación (<http://www.progressive-governance.net/researchprogrammes/programme.aspx?id=150>) dedicada al modelo social europeo. Existe también una revista de centro-izquierda dedicada a la promoción de una Europa Social. La Confederación Europea de Trabajadores conforma entre sus actividades el cabildeo a favor del modelo social continental (<http://www.etuc.org/r/816>).

miembros envueltos. Las preguntas de investigación evidentemente cambiaron así como las hipótesis. Este re-enfoque, implicó un cambio a nivel metodológico. El ejercicio de observación de la conducta política de los líderes y partidos de ‘centro-izquierdas’ en ambos estados me dirigió hacia una serie de trabajos investigativos que trataban el tema específico de la transformación del Nuevo Laborismo en Gran Bretaña y la coalición de izquierda plural en la República Francesa.²⁸

El cambio de enfoque trajo también consigo un cambio de estrategia en las técnicas de recolección de datos. A los resúmenes y las minutas de las reuniones interestatales se le añadieron reportajes periodísticos, artículos de opinión, compromisos programáticos de partido, y documentos delineando política pública como fuentes primarias. Otras fuentes provinieron de artículos políticos y entrevistas escritos y hechos por terceros. La síntesis derivada de estas fuentes me llevó a confirmar lo siguiente:

1. La centro-izquierda europea sobrellevó a finales de los años 80 un proceso de transformación que le llevó a cuestionar sus postulados ideológicos más fundamentales. Aquellos partidos que no habían desechado el bagaje ideológico marxista (como fue el caso del Partido Socialdemócrata Alemán) lo hicieron durante la década de los 90.
2. En el caso particular del Partido Laborista de Gran Bretaña este *aggiornamento*, o puesta al día se dio en el año 1994. En conferencia de partido, el ala modernizadora, liderada por Tony Blair y Gordon Brown prevalecieron sobre el ala de la nueva izquierda de los 60 –en aquel entonces ya no tan nueva– impulsando, entre otras propuestas, la eliminación de la Clausula IV de la constitución laborista. La ausencia de esta cláusula –que proponía al Estado como dueño de los medios de producción –transformó, efectivamente, al Partido Laborista de un partido de centro-izquierda en un partido del centro liberal o social liberal. La idea fundamental era preservar el legado económico de Thatcher, atendiendo aquellos elementos que pudiesen crear desigualdad. Esto le puso en términos favorables con los gremios comerciales y de negocios y en constante tensión con las uniones obreras y los militantes laboristas en pro de unas políticas más favorables a la justicia social.
3. En el caso de Francia su transformación es menos evidente. El PSF nunca fue un partido que representara a la clase trabajadora de manera exclusiva, ese rol está repartido entre un Partido Comunista Francés, todavía presente pero políticamente débil y, curiosamente, el ultra-derechista, Frente Nacional. El PSF es una coalición de intereses tan diversos como antagonistas,

²⁸ La bibliografía sobre este tema es extensísima. Para un vistazo de las intenciones de política pública del nuevo laborismo ver Commission on Social Justice (1994), *Social Justice: Strategies for National Renewal*, London: Vintage. Un trabajo exhaustivo sobre la transformación de la socialdemocracia en Europa lo es el de John Callaghan (2000), *The retreat of social democracy*, Manchester: Manchester University Press. Consultar al pie del artículo para una lista bibliográfica más completa.

una mezcla de intelectuales de izquierda no marxistas, activistas de izquierda fuertemente simpatizantes con los postulados del marxismo, socialdemócratas robustamente alineados en el centro, elementos de clase media, pequeños negociantes y trabajadores de cuello blanco (empresa privada y funcionarios de gobierno). Así, su *aggiornamento* tuvo menos que ver con postulados ideológicos que con traumas electorales que le dejaron en la ignominia política. Pero en esencia, el PSF, se atribuye el rol de guardián del *état providence*, Estado benefactor que hasta reciente tuvo dimensiones míticas. La defensa y preservación de ese Estado benefactor que protege a los ciudadanos franceses desde que nacen hasta que mueren es para los socialistas un elemento no negociable.

4. Las actitudes de ambos partidos políticos – laborista y socialista – hacia el rol del estado en la coordinación de la economía en la forma de políticas sociales difería diametralmente. Ejemplo de esto fue la evidencia encontrada en la formulación de políticas para estimulación de los mercados laborales. El nuevo laborismo a través de su política magistralmente llamada *New Deal*, no proponía como antaño la intervención directa del estado en la dinámica del mercado. Por el contrario, se le daría al trabajador cesanteado adiestramiento en destrezas transferibles para que su periodo de desempleo –y por ende, la carga al estado benefactor –fuera uno relativamente corto. La intención para el New Labour no era entonces cuestionar los postulados del thatcherismo, sino atemperarlo de manera que no creara desigualdad de manera cortante y si la creaba apoderar a la ciudadanía para sobrellevar de manera relativamente cómoda las fluctuaciones del mercado.

5. Contrario al Nuevo Laborismo, la política establecida por el PSF se centraba principalmente en la reducción de la jornada laboral de los franceses de 39 a 35 horas sin la correspondiente reducción salarial. La estrategia de los socialistas galos tenía tres objetivos: el mejoramiento de la condición humana a través del estímulo del ocio y esparcimiento, el establecimiento de la semana de cuatro días y la creación de nuevos puestos de trabajo para suavizar el impacto de la liberación de tiempo.

6. Como ven ambas estrategias provenientes de partidos aparentemente de centro-izquierda son diferentes; de hecho, son mutuamente excluyentes. La primera acepta la naturaleza volátil del mercado y ofrece propuestas que ayuda a tolerar esa volatilidad sin alterarla sustancialmente. La otra, pretendía dictar términos al mercado favorables para los individuos ya insertos o por insertarse en la dinámica del trabajo. Estamos entonces ante un cisma de la socialdemocracia en Europa Occidental, uno que opondría a los socialistas franceses y a los neo-laboristas, ambos en gobierno, en campos distintos y contendientes. Ese antagonismo se trasladaría a nivel de la UE en la forma de propuestas y contrapropuestas que desembocaría en negociaciones interestatales improductivas, precipitando a la Unión Europea y a su proceso de integración a una crisis profunda y al estancamiento.

Después de la debacle socialdemócrata

La escena no fue muy diferente entre los años 2001 y 2005. Permea al principio el deseo contemporizar a la UE institucionalmente a través de la constitución. Sin embargo en las discusiones de la convención constituyente el consenso

inicial desaparece.²⁹ Y la negociación interestatal, necesaria para un proyecto de gran envergadura, da paso al afán de complacer todas las partes presentes. El resultado: un documento ininteligible de cuatrocientas páginas. La cordialidad entre Francia y Gran Bretaña se encontraba también en su momento más bajo, en donde permeaban recriminaciones mutuas en la que se acusaba a un país de imponer su modelo económico a costa del otro.³⁰ Al final Francia y Holanda rechazaron ratificar la constitución y Gran Bretaña no tuvo necesidad de llevar a cabo su referéndum habiendo sido rechazada por dos países fundadores de la UE. Así pues, entramos en un proceso cíclico de crisis que se conoce comúnmente como euro-esclerosis.

La condición de estancamiento político institucional prevaleció hasta finales de 2007 cuando en Conferencia Intergubernamental (IGC) los Estados miembros (pronto a ser 27 con la adhesión de Rumanía y Bulgaria) se instaron a un relanzamiento y reconfirmación de los objetivos institucionales de la Unión Europea. Acto necesario ante la contundencia y frecuencia de coyunturas críticas y periodos cíclicos de crisis y cambio entre los que se encuentran: las ampliaciones de la UE entre 2005 y 2007, la inefectiva respuesta de la UE ante el ímpetu insistente de los Estados Unidos en abrir un segundo frente en la Guerra contra el terrorismo y la necesidad de acercarse a y brindar comprensión a la ciudadanía en torno a las instituciones europeas. A ello se le suma otro factor temporal: las transiciones político-gubernamentales que se dan periódicamente a través de ejercicios electorales. Los líderes políticos y las coaliciones gubernamentales cambian, así como las percepciones hacia y desde estos con respecto a otras entidades paralelas.

A partir de 2005 se suscitaron cambios sustanciales en la UE que probablemente dieron impulso a los procesos actuales. A pesar de la contundencia de los rechazos francés y holandés a la Constitución Europea ello dio paso a reformular los elementos institucionales que darían vida al Tratado de Lisboa. Esta coyuntura temporal brindó el espacio para la reflexión en torno al

²⁹ Jackie Ashley, *Ibíd.* Nota 8.

³⁰ Ver notas 5-7 arriba en el texto.

tipo de mutación institucional que se quería. Esto es, si debe haber reforma se dará en el tiempo preciso que se tenga que dar. Así por ejemplo la Unión Europea tuvo que mantener el andamiaje institucional previo a diciembre de 2009, pese a señalamientos de una gobernanza impráctica. Las instituciones de la UE y la interacción/gestión de los Estados miembros con esta pudieron sobrellevar obstáculos propios del desfase que supuso la retención del *status quo*. En la fenomenología socio-política y humana se precisa de dar espacio a la serendipia, así como considerar como la temporalidad afecta las percepciones y la psicología de individuos y grupos y su proceder en las instituciones que operan. En ese sentido hay que cuestionarse si los episodios cíclicos de crisis en la integración europea son un elemento necesario en su desarrollo y algo a considerar al momento de abordarlos mediante investigación académica. Paralelamente, debe ser tema de consideración el hecho de que las instituciones europeas, los Estados, las organizaciones políticas y las coaliciones gubernamentales tienen capacidad de resiliencia y adaptabilidad a las situaciones adversas que se le presentan.

Tomemos en cuenta los sucesos posteriores a la debacle del referéndum de la Constitución Europea. De no ser por este fracaso estrepitoso las conferencias intergubernamentales posteriores no hubiesen podido reflexionar sobre cómo abordar la necesidad imperiosa de reforma institucional. Este ejercicio implicó el rescate de aquellos estatutos contenidos en la Constitución necesarios para la operación fundamental de una UE que llegó más allá de lo que sus creadores en los años cincuenta del siglo veinte hubiesen podido imaginar. A ello le podemos cambios periódicos en los gobiernos de los Estados miembros. De particular importancia es la revalidación del gobierno laborista en el Reino Unido en 2005 y la transición en el puesto de Primer Ministro de Tony Blair a Gordon Brown en 2007. Tampoco debe descartarse la flexibilidad de la administración de Nicolas Sarkozy en Francia que buscaba legitimarse, así como la política exterior de la república ante sus socios europeos. Igualmente, la presencia de una nueva figura en la política alemana, Angela Merkel, a la cabeza de un gobierno de gran coalición con los socialdemócratas contribuyó

significativamente al cambio de actitudes y una nueva formulación de química personal entre los componentes de este nuevo liderato que ha sacudido la imagen poco positiva de la Unión Europea ante la opinión pública. José Luis Rodríguez Zapatero, al frente del gobierno español, ha contribuido favorablemente a este proceso. El sistema político de la UE se encuentra, pues, en una nueva encrucijada.

Consideraciones finales

¿Qué hacer? El Doctor Rafael Grasa, Secretario General de la Universidad Autónoma de Barcelona y académico Europeísta ofreció una serie de propuestas sensatas basadas en el estado de las disposiciones reales de los países miembros, así como de sus públicos.³¹ Partiendo de la asunción –muy acertada–, de la poca funcionalidad del Tratado de Niza y del reconocimiento del actual ciclo periódico de crisis, Grasa argumenta a favor de un acercamiento pragmático implementando aquellas disposiciones del Tratado de Niza que sean viables. De igual manera, sugiere la posibilidad de un proceso de integración diferencial. Esto es, ante la inevitabilidad de las diferentes velocidades en la que los Estados miembros se integran (el Reino Unido viene a la mente), la conformación de un núcleo duro y cerrado de países que estén dispuestos a llevar la integración a su culminación última. Propone además, la preservación del derecho de todo Estado a participar en los esquemas de integración preferidos por éste. En suma, una *Europa de geometrías variables*.

Existen en la academia un variopinto de recomendaciones y esfuerzos para hacer de la Unión Europea comprensible. En esto último es loable el esfuerzo de McCormick (2005) en desenmarañar al ente político complejo que es la UE. En el renglón conceptual Risse-Kappen (2008) admite que las fronteras teóricas chocan con la realidad presente en la UE y sus componentes. Esto es, a la hora de conceptualizar el ente socio-político, socio-económico y socio-histórico que es Europa y su proceso de integración precisamos de asumir

³¹ Dr. Rafael Grasa, Conferencia Inaugural, dictada durante el Simposio *La Unión Europea y el Gran Caribe*, el 14 de marzo de 2007, Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

el entrecruce entre lo 'doméstico' y lo 'internacional', así como la dilución de los conceptos 'Estado' y 'sociedad' puesto que en la particular dinámica institucional que es la integración europea donde el Estado consiente compartir soberanía con una entidad supranacional el Estado también es sociedad. No es descartable tampoco el término evolución del andamiaje institucional, puesto que según Caporaso (2008) las formas de Estado que emanan de este proceso hacen 'posible expresiones de *autoridad política* a niveles *nacionales y transnacionales*. Michael Smith (2008) presenta la transformación de la UE como una de 'conflicto entre las dimensiones políticas de *exclusión e inclusión* no confrontadas sino como interacción pero también convergencia. Paralelamente, Sabel y Zeitlin (2010) admiten una naturaleza 'experimentalista' en la gobernanza europea. De particular brillantez es el trabajo de Obradovich (2008) que presta importancia al elemento discursivo de *legitimidad* y cómo su componente mítico presenta problemas para crear consenso en torno a lo que es y lo que *hace* la Unión Europea.

En términos de las dificultades en gobernar un ente complejo como la UE Mair y Thomassen (2010) señala el desfase entre los elementos sistémicos propios de la gobernanza comunitaria y la recomendación de adaptar las dinámicas político-partidistas (*party politics* en inglés) a esta última; la improbabilidad, sobretodo, descansa en dos categorías: la incapacidad del Parlamento Europeo en ejercer control efectivo en las instituciones comunitarias y el fallo de los partidos parlamentarios en articular una macro-representación de los ciudadanos europeos. Otros como Karen Smith (2009) disertan sobre las posibilidades de la UE como actor global importante a través de la explicación sistemática del aparato de política exterior. En términos de actitudes en torno a la UE y el proceso de integración europea se precisa de mencionar el trabajo de McClaren (2008) en el que introduce el concepto de 'amenaza percibida' para explicar la hostilidad de un sector de los públicos continentales.

Tomando en cuenta los temas tocados en la investigación académica reciente sobre el tema se ofrecen las siguientes exhortaciones:

1. A nivel académico, precisamos revisar constantemente la literatura, los estudios empíricos y adoptar un acercamiento multi-teórico en el estudio de la Unión Europea.
2. Comprender que la Unión Europea funciona a múltiples niveles, siendo el del estado nacional uno que no ha perdido relevancia. Así,
 - a. Si miramos la UE como sistema, debemos reconocer que esta debe sobrellevar periodos cíclicos de crisis, provocados precisamente por la renuencia ocasional de los Estados miembros a coordinar sus políticas. Esto incide en que dada la coyuntura actual de 27 estados miembros, se haga extremadamente difícil la negociación interestatal.
 - b. Por ello, la UE precisa de un relanzamiento político, institucional y administrativo acorde con las realidades descritas de modo que las instituciones supranacionales puedan asumir un rol de continuidad, así como de liderato en momentos en que no haya consenso al nivel estatal. En este sentido, se precisa de observar de cerca los resultados (en el sentido de *outcomes*) de la reformulación de las instituciones comunitarias – particularmente la presidencia del Consejo de la Unión Europea y la oficina del Alto Representante en Política Exterior – para constatar progresos y desfases en el mismo.

Finalmente, la complejidad en la interacción de plexos indica que la Unión Europea debe ser tratada a nivel comercial y diplomático con una multiplicidad de estrategias, todas ellas flexibles, por parte de terceros. Es decir, para hacer intercambios de todo tipo con Europa precisamos de adiestrar al personal diplomático, a los representantes comerciales, así como hombres y mujeres de negocios en la complejidad de manejos que requiere el relacionarse con la Unión Europea. Pero sobretodo, debemos darle a Europa el espacio que necesita para que pueda –ella sola– encontrar su camino.

Referencias

- Anderson, P. & Camiller, P. (eds.) (1994). *Mapping the West European Left*, London: Verso/New Left Review.
- Briggs, A. & Clavin, P. (1997). *Modern Europe: 1789-1989*, Harlow, Essex, UK: Pearson Education.
- Callaghan, J. (2000). *The retreat of social democracy*, Manchester: Manchester University Press.
- Caporaso, J. (2008). 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?', *Journal of Common Market Studies*, Jun. Vol. 34 Issue 1, Pages 29-52.
- Carrubbaa, C. J. (2001). 'The Electoral Connection in European Union Politics', *The Journal of Politics*, 63:141-158.
- Chrysochoou (2009). *Theorizing European Integration*, London: Taylor and Francis Group.
- Commission on Social Justice (1994). *Social Justice: Strategies for National Renewal*, London: Vintage.
- Compston, H. (1998, septiembre). 'The end of national policy concertation? Western Europe since the Single European Act', *Journal of European Public Policy*, 5:3, págs. 507-526
- Council Presidency, (2007). *Germany 2007, Presidency of the European Union*, recuperado de la Red Mundial el 22 de enero de 2007, dirección: <http://www.eu2007.de/en/index.html>
- Fairclough, N. (2000). *New Labour, New Language?* London: Routledge.
- George, S. & Bache, I. (2001), *Politics in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Gowland, D. & A Turner (2000). *Reluctant Europeans: Britain and European Integration 1945-1998*, Harlow, Essex, UK: Pearson Education.
- Habermas, J. (1996). *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid: Tecnos.
- Hegea de Haro, A (2006). 'La dimensión social en el Parlamento Europeo: grupos transnacionales y electorado', *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 15, págs 67-91.

- Hooghe, L. (1999). 'Images of Europe: orientations to European integration among senior officials of the Commission', *British Journal of Political Science*, 29, págs. 345-367.
- Jospin, L. (2002). *Le temps de répondre: entretiens avec Alain Duhamel*, París: Stock.
- Kassim, H., P. Le Galès (2010). 'Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach', *West European Politics*, Volume 33, Issue 1 January 2010 , pages 1 - 21
- Mair, P. & Thomassen, J. (2010). 'Political representation and government in the European Union', *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, Issue 1 Jan., pages 20-35.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Marks, G. & Wilson, C.J. (2000). 'The past in the present: a cleavage theory of party response to European integration', *British Journal of Political Science*, 30, págs. 433-459
- Mény, Yves & Knapp, A. (1998). *Government and Politics in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Monar, J. & Wessels, W. (2001). *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London: Continuum.
- McCormick, J. *Understanding the European Union: A Concise Introduction* (European Union Series) (3rd Ed.), London: Palgrave.
- McLaren, L. M. (2002). 'Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?', *The Journal of Politics*, 64: 551-566.
- Moravcsik, A. & Nicolaïdis, K. (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, March 1999, pp. 59-85.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- _____ (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations, *International Organization*, 51, 4, Autumn 1997, pp. 513-53.
- _____ (1995). 'Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder.' *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, pp. 611-28

- _____ (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, December, Vol. 31, No. 4, pp. 611-628.
- _____ (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, Winter, Vol. 45, No. 1.
- Muñoz Machado, S. (1994). *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Madrid: Alianza Universidad.
- Obradovic, D. (2008). 'Policy Legitimacy and the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Jun. Vol. 34 Issue 2, Pages 191-221.
- Pingaud, D. (2002). *L'impossible défaite*, París: Éditions du Seuil.
- Powell, M. (Ed.) (1999). *New Labour, New Welfare State*, Bristol, UK: The Policy Press.
- Risse-Kappen, T. (2008). 'Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Jun. Vol. 34. Issue 1, pages 53-80.
- Rocard, M. (1988). *Le coeur a l'ouvrage*, París: Odile Jacob.
- Sabel, C. F. & Zeitlin, J. (2010). *Experimentalist Governance in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Sassoon, D. (1997). *Looking left: European socialism after the Cold War*, London: I.B Tauris.
- _____, ed. (1996). *One hundred years of socialism: The West European Left in the Twentieth Century*, New York: The New Press.
- Schout, A.; Jordan A. & Twena, M. (2010). 'From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit', *West European Politics*, Vol. 33, Iss. 1 January, pages 154 – 170.
- Schoutheete, P. de (1998). *Una Europa para todos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, K. (2008). *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge: Polity Press.

Smith, M. (2008). 'The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order', *Journal of Common Market Studies*, Jun., Vol. 34 Issue 1, Pages 5-28.

Smith, W.R. (1998). *The left's dirty job: The politics of industrial restructuring in France and Spain*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Steenbergen, M.; Edwards, E. & de Vries, C. E. (2007). 'Who's Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration', *European Union Politics*, Volume 8 (1): 13-35.

Sandholtz, W. (2010). 'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions', *Journal of Common Market Studies*, Jun. Vol. 34, Issue 3, Pages 403-429.

Trondal, J. (2007). 'The public administration turn in integration research', *Journal of European Public Policy*, Volume 14, Issue 6 September 2007 , pages 960 – 972.

Urwin, D. W. (1998). *A Political History of Western Europe*, Harlow, Essex, UK: Pearson Education.

Victor, B. (1999). *Le Matignon de Jospin*, Paris: Flammarion.

Agradezco a los Doctores Luz del Alba Acevedo Gaud y Héctor Martínez Ramírez, respectivamente antigua directora y actual director del Departamento de Ciencia Política, así como al Doctor Jaime Santiago, director de la Escuela de Psicología de la Universidad Interamericana-Metro, el apoyo recibido en esta empresa.