

# L A UNIÓN EUROPEA: OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

Alexandra Délano

Alexandra Délano es becaria de El Colegio de México, en el área de relaciones internacionales. Colabora en el suplemento cultural *Sábado*, del periódico *unomásuno*.

El título de este ensayo hace referencia a la frase de Jacques Delors,<sup>1</sup> que a mi parecer califica de manera original y acertada al modelo institucional de la Unión Europea (UE). Un análisis del proceso de integración política de la UE debe basarse en el principio de que es un hecho inusitado que difícilmente puede estudiarse desde la perspectiva de otros casos similares ocurridos a lo largo de la historia. La novedad y particularidad de éste son una invitación abierta a proponer explicaciones creativas, pero, sobre todo, muy cuidadosas, porque las generalizaciones y el reduccionismo no sin dificultad pueden contribuir al estudio de un evento que se caracteriza, en todos sentidos, por la diversidad y la variedad de factores que lo conforman.

En un libro publicado hace pocos meses, Larry Siedentop<sup>2</sup> intenta acercarse a este tema tan complejo. En uno de los capítulos el autor participa en el debate sobre la integración política europea y logra rescatar aspectos esenciales que contribuyen a profundizar la discusión. Sin embargo, su análisis no está exento de los errores provocados por una visión ahistórica y limitada, de la que surgen conclusiones poco convincentes, aunque tienen la virtud de ser muy provocadoras.



Siedentop parte del hecho de que la discusión política ha quedado relegada del proceso de integración europea. Esta limitación tiene consecuencias fundamentales, porque la ampliación de la unificación económica ha provocado el desarrollo de nuevas instituciones que en el largo plazo deben tomar en cuenta aspectos políticos y culturales para consolidar su legitimidad. El autor atribuye el desplazamiento del lenguaje político y constitucional al “economicismo” de las élites que han dirigido el proceso de integración, respondiendo sólo a las fuerzas del mercado.

Esta crítica es limitada porque la explicación del aplazamiento de la discusión política tiene su origen en las dificultades de debatir los asuntos en los que se hacen más evidentes las diferencias y que provocan reacciones más sensibles entre los Estados miembros de la UE. Como el mismo autor sugiere, aunque parezca natural que el siguiente paso hacia la integración tenga consecuencias culturales e institucionales, “agregar un logro más a una cadena de éxitos podría derrumbar toda la construcción”.<sup>3</sup>

Esto explica que el tema político se haya dejado de lado, porque es más riesgoso y puede obstaculizar el proceso menos

complicado, reducido a aspectos más técnicos, de la unificación económica. Para el autor es esencial poner en la mesa de discusión la creación de una constitución europea, a fin de definir el modelo del Estado europeo. La idea de que este Estado existe o que está en proceso de crearse ha sido criticada de manera severa.

Timothy Garton Ash define a la UE con una frase: “unidad imposible, derrumbamiento improbable”.<sup>4</sup> Su idea reúne la posición de quienes ven como poco probable y deseable la integración política y la creación de un Estado a partir de un modelo determinado.<sup>5</sup> Para ellos, las marcadas diferencias entre los gobiernos de cada país traerían grandes complicaciones si se intentara unirlos y entorpecerían los logros que deben concentrarse en el ámbito económico.

Sin embargo, hay quienes piensan, como Siedentop, que es deseable y necesario lograr la integración completa de los Estados europeos. Creo que una aportación importante a este debate puede ser la de abordar esta discusión, como lo hace el autor, analizando los modelos que podrían seguirse para lograr o, por el contrario, limitar la integración política. Siedentop considera que los tres modelos principales, el burocrático (francés), el consuetudinario (inglés) y el federalista (alemán), tienen dificultades para exportarse a la UE.

El modelo francés es, según él, el menos difícil de adaptar y el que prevalece actualmente en Bruselas, aunque eso no significa que sea deseable tomarlo como base. En este modelo dirigista, que, de acuerdo con el autor, recuerda al Estado absolutista del siglo XVIII, se da un gran peso al Ejecutivo y las decisiones se toman de manera centralizada, sin un contrapeso que evite la arbitrariedad. El problema obvio de aplicar este modelo en la UE sería que difícilmente lograría el consenso necesario para consolidar su legitimidad, pues tendría problemas para incluir la gran variedad de intereses que trata de equilibrar y, por lo tanto, no sería aceptado sino visto con resentimiento como una imposición externa.

El análisis de Siedentop sobre las instituciones de la comunidad europea es insuficiente. Un acercamiento mínimo al estudio de su creación y funcionamiento deja claro que la centralización de las decisiones políticas en Bruselas está lejos de ocurrir y que las instituciones de la UE parten de un modelo excepcional, cuyo funcionamiento es complejo y casi “ininteligible”,<sup>6</sup> lo cual hace difícil enmarcarlo en un patrón de gobierno existente.

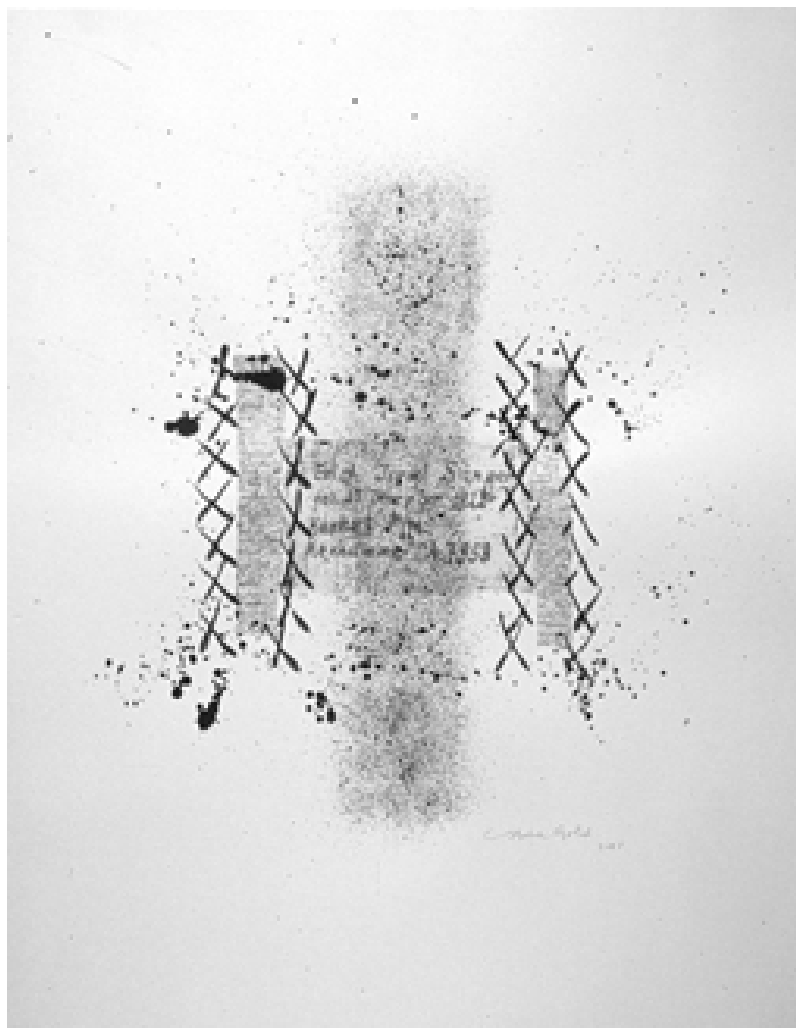
Como dice Andrew Moravcsik, “las instituciones de la UE —la Comisión Europea, la Corte de Justicia, el Parlamento y el Consejo de Ministros— no reflejan los ideales psicológicos de una sola cultura política nacional”.<sup>7</sup> Esto determina el que el proceso histórico de la formación de las instituciones de la UE denote de forma clara el esfuerzo por evitar la centralización como única fórmula para unir a la diversidad de gobiernos en un mismo proyecto, a fin de tomar decisiones conjuntas. La burocracia de Bruselas tiene un poder restringido, que para ampliarse y ejercerse necesita de la unanimidad de los demás países, lo cual implica que la arbitrariedad y la concentración de poder es casi inimaginable.

Siedentop acierta en el último punto, respecto de la falta de consenso que provocaría imponer el modelo francés, pero que su crítica podría aplicarse a cualquier modelo, pues si se impone alguno, cualquiera que sea, los demás lo considerarán ajeno y carente de legitimidad. Esto determina que ni en este momento, ni después, prevalecerá el modelo francés, porque ningún Estado aceptaría instituciones que se asocien de manera directa con uno de los Estados miembro.

En caso de que sea el objetivo de todos los países europeos, la integración política debe continuar como un proceso nuevo, que puede tomar elementos de modelos y experiencias anteriores, pero orientado hacia una adaptación genuina, capaz de hacer que todos se identifiquen con ella. Siedentop muestra de forma clara que un modelo centralizado obstaculizaría esta posibilidad. Sin embargo, su crítica al modelo francés cae en una exageración injustificada, que finalmente empaña el tema fundamental de la discusión.

El autor llega, incluso, a asegurar que la UE es una creación francesa que ha servido de manera directa a sus intereses, aunque no explica con claridad cuáles son. Aún así, creo que esta idea puede descartarse al estudiar el proceso histórico de la integración, que muestra que los franceses, como todos los demás países, han debido sacrificar sus intereses y adaptarse a las circunstancias. Un ejemplo de ello puede verse en la unificación alemana, que significó una gran amenaza para la posición de Francia. No obstante, tuvo que adaptarse a ello y su respuesta deja en claro que este país no intentó, como dice Siedentop, dominar de nuevo a Europa de manera encubierta.

Por el contrario, su esfuerzo se dirigió hacia la búsqueda de un nuevo equilibrio como contrapeso al poderío alemán, por



medio del fortalecimiento de las instituciones políticas y de la Comisión, aceptando de forma implícita que su superioridad política era imposible de mantener y que más bien debía defender a la UE para proteger su posición.<sup>8</sup> Además de la posible burocratización de la UE, Siedentop identifica otro obstáculo para el futuro político de Europa en la tendencia de concentrar el poder de decisión en el Ejecutivo. Esto se nota en que la división entre los asuntos de política interna y exterior ya no es clara y los parlamentos cada vez tienen menos participación en las decisiones.

El crecimiento del mercado y la interdependencia económica han motivado este cambio porque implican nuevas necesidades y un rediseño de las políticas, incluso de la esfera en la que se discuten. El problema, según Siedentop, es que esto puede provocar un “déficit democrático”, pues las instituciones creadas para contrapesar la autoridad del Ejecutivo tienden a perder importancia. La evidencia muestra que hasta ahora la UE aún no se ha involucrado —y creo que difícilmente lo hará— en cuestiones que se refieren al Estado benefactor, identidades culturales, educación u organización

familiar. Es cierto que muchos asuntos de política nacional se han sacrificado, como en el caso sobresaliente de la moneda única, pero esto no quiere decir que los límites no estén claros.

Es probable que continúe la tendencia a cambiar las definiciones de lo que debe permanecer como política nacional, pero hasta cierto punto. Según Jean Victor Louis, un análisis que no tome en cuenta la influencia de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la comunidad es equivocado, porque “no considera el hecho de que la fuente de legitimidad de los jefes de Estado y de gobierno y de los ministros es exclusivamente nacional”.<sup>9</sup> Esta fuerza política restringe los avances de la integración y, de acuerdo con Louis, tiene cada vez más peso en un proceso de evolución que “no supone la necesaria eliminación de los parlamentos nacionales, los cuales, por consiguiente, no quedarán confinados a la mera ejecución de las disposiciones legislativas de la UE”.<sup>10</sup>

Una de las propuestas que se debaten en la actualidad en la UE tiene que ver con la sugerencia de Siedentop sobre ampliar la participación de las legislaturas nacionales en las regulaciones y en las negociaciones. La idea es crear una segunda cámara en el Parlamento, como un Senado, con representantes electos por los parlamentos nacionales. Esto iniciaría el proceso de creación de una clase política europea y daría legitimidad democrática directa a las instituciones, al involucrar más a los parlamentos nacionales. Hay consenso entre otros autores respecto de la propuesta de Siedentop, en el sentido de que el debate sobre la integración europea debe ampliarse a los ciudadanos y no limitarse a los órganos donde sólo participan las élites.

Habermas<sup>11</sup> propone que la forma de trascender el particularismo y lograr la cohesión y la solidaridad entre los Estados y los ciudadanos es por medio de la información y la comunicación para estimular la participación y la conciencia de los europeos en relación con el proceso integracionista. Garton Ash destaca la necesidad de tomar en cuenta el equilibrio de fuerzas de los gobiernos nacionales que no puede tomarse como algo estático, pues varía y ha sido ambiguo, dependiendo de las elecciones nacionales y las coaliciones existentes en cada país.<sup>12</sup> Es muy probable que la UE continúe avanzando en la integración con base en un “pragmatismo evolutivo”,<sup>13</sup> influido por los Estados más importantes, pero limitado,

porque antes de arriesgarse al debate político debe profundizar y consolidar los avances que se han logrado hasta ahora. Para estudiar la evolución de la UE, ésta debe verse como un proceso y no como una estructura.

La posibilidad de que surja un proyecto nuevo, distinto de cualquier otro, no debe temerse, pues el resultado no tiene que ser una nación definida en términos tradicionales.<sup>14</sup> Los cambios en el sistema internacional apuntan hacia nuevas definiciones políticas que requieren gran creatividad y una percepción clara de lo que ocurre en la actualidad. Como respuesta a esta necesidad, las ideas de Siedentop pueden orientar la discusión respecto de la integración política europea. Sin embargo, para hacer contribuciones valiosas sus argumentos, como cualquier otra propuesta, requieren de evidencia histórica y un profundo análisis institucional. •

#### Notas

<sup>1</sup>Citado por Jean-Louis Quermonne, “Existe-t-il un modèle politique européen?”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 2, 1990, p. 196.

<sup>2</sup>Larry Siedentop, “Three Forms of the State”, en *Democracy in Europe*, Nueva York, Columbia University Press, 2001, pp. 102-121.

<sup>3</sup>*Ibid.*, p. 102.

<sup>4</sup>Timothy Garton Ash, “La orquesta europea”, en *El País*, 8 de junio de 2001.

<sup>5</sup>Véase Robert Jackson, “Disunited states”, en *The Guardian*, 22 de julio de 2000; Jean Victor Louis, “Las instituciones de la comunidad europea”, en *Foro internacional*, núm. 132, 1993, pp. 191-205, y Andrew Moravcsik, “Despotism in Brussels? Misreading the European Union”, en *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2001.

<sup>6</sup>Véase J. L. Quermonne, *op. cit.*, p. 195.

<sup>7</sup>A. Moravcsik, *op. cit.*

<sup>8</sup>Véase Soledad Loaeza, “La comunidad europea y el nuevo equilibrio regional”, en *Cuestiones internacionales*, núm. 3, 1993, pp. 27-30.

<sup>9</sup>*Op. cit.* p. 197.

<sup>10</sup>*Ibid.*, p. 198.

<sup>11</sup>Véase Shivdeep Singh Grewal, “The Paradox of Integration: Habermas and the Unfinished Project of European Union”, en *Politics*, núm. 2, 2001, pp. 114-123.

<sup>12</sup>T. Garton Ash, *op. cit.*

<sup>13</sup>Así lo define T. Garton Ash, *op. cit.*

<sup>14</sup>En sus memorias, Jean Monnet admitía la singularidad del caso europeo y decía: “yo no busco imaginar hoy el cuadro político... lo que estamos preparando, a través de la acción de la comunidad, probablemente no tiene precedentes”, citado por J. L. Quermonne, *op. cit.*, p. 210.

