

La Unión Europea. Procesos, actores y políticas

Francesc Morata,

Barcelona, Ariel Ciencia Política,
1998 (447 páginas)

El peso que han adquirido los estudios europeos en las licenciaturas de ciencia política, derecho o economía y la vocación europeísta de un gran número de académicos —a la que se suma, en el caso del autor, la «fascinación intelectual» por la construcción europea— son algunos de los factores que explican la profusión de textos universitarios que sobre este tema pueden encontrarse en el mercado editorial español. Este libro, que en sus primeras páginas afirma su vocación universitaria, reúne sobradamente las condiciones que se le deben exigir a un buen manual de enseñanza superior: amplitud, solidez, concreción, coherencia y equilibrio interno, y una gran claridad expositiva.

Estas cualidades justificarían por sí solas la utilización de este libro como manual de referencia de un curso sobre el sistema político comunitario. Pero Morata nos ofrece además el «plus» de la actualidad: la obra recoge aportaciones teóricas recientes para el estudio de las políticas públicas, e incluye un análisis y una valoración detallada de la última Conferencia Intergubernamental y de su resultado más inmediato: el Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. La bibliografía seleccionada también recoge referencias actuales, y se incluye una detallada cronología del proceso de integración europeo, que se extiende hasta enero de 1998. En este orden de cosas tan sólo cabe lamentar la notoria escasez de bibliografía en castellano y la falta del índice analítico que debiera tener cual-

quier texto académico, especialmente aquéllos que, como éste, pretenden convertirse en un libro de referencia sobre el tema.

La «fascinación intelectual» que el autor siente por el proceso de construcción europea se debe a su carácter «ambiguo y contradictorio» y a los problemas teóricos y analíticos que plantea su evolución desde los años ochenta. En el estudio de los actores y los procesos políticos que caracterizan a la Unión —un estudio que, como indica el título, ocupa la mayor parte del libro— el autor destaca la compleja interacción existente entre la dinámica integracionista y el intergubernamentalismo. Las nuevas competencias comunitarias reconocidas por el Acta Única y el Tratado de la Unión —y particularmente la unión monetaria— son claros exponentes de la primera de estas fuerzas. El creciente papel del Consejo Europeo —una institución que el autor llega a calificar como «anómala»—, el principio de subsidiariedad y los «pilares» intergubernamentales de la Unión, serían exponentes de la segunda de dichas fuerzas. Como resultado de estas fuerzas, contrapuestas, pero no excluyentes, la Unión es una entidad política situada «(...) a medio camino entre el confederalismo y el federalismo cooperativo». Pero no menos perturbadora para el análisis es la pluralidad de actores involucrados en la formulación de las políticas comunitarias. A los actores estatales y comunitarios se les suman las entidades subestatales representadas en el Comité de las Regiones, un «ente ambiguo» con vocación de Cámara territorial de la Unión, pero que aún busca una identidad propia; las nuevas agencias comunitarias especializadas —diez en total—, que para el autor son la expresión de un nuevo modelo de regulación más descentralizado, sectorializado y permeable; y los más de 3.000 «grupos de interés» que operan en Bruselas, integrando «redes» transnacionales que afectan tanto a las políticas comunitarias como a las nacionales.

El autor constata las insuficiencias de los enfoques teóricos dominantes —entre ellos el neofuncionalismo y el institucionalismo neoliberal— que han intentado explicar la evolución reciente del proceso de integración en Europa y la pluralidad de actores y de procesos de toma de decisión en los que éste se sustenta. Francesc Morata señala que no hay un «paradigma dominante» ni una teoría que logre explicar de forma satisfactoria la evolución a largo plazo del sistema comunitario, por lo que se inclina por nuevos enfoques basados en el análisis de los procesos ligados a la formulación de las políticas, utilizando conceptos como las «redes de política» (*policy networks*) y la «gobernación a varios niveles» (*multilevel governance*).

El concepto de «redes de política» —esto es, de conjuntos de interacciones políticas y administrati-

vas más o menos estructuradas en función de cada sector de intervención— refleja adecuadamente la combinación de procesos formales e informales que conforman el estilo decisorio comunitario, y permite ver a la Comunidad como un conjunto de redes transnacionales de actores públicos y privados —un «sistema transnacional de nuevo cuño», según la expresión del autor— con distintos centros de autoridad para la formulación de políticas. Este sistema afecta tanto a las instituciones comunitarias como a las estatales. Morata prefiere hablar de «europeización de políticas» frente a «integración de Estados», y su análisis se centra tanto en los cambios que la Unión Europea impone a las políticas públicas, como en la gestación de una «soberanía mancomunada» entre los Estados y las instituciones comunitarias.

Ese modelo de soberanía compartida y de multiplicidad de actores en red requiere el examen de los diferentes niveles de gobierno —subnacional, nacional, supranacional— en los que se distribuye la autoridad y la capacidad de influencia dentro del espacio político de la Unión Europea. El modelo de «gobernación multinivel» aplicado a la Unión obliga a relativizar el concepto de Estado nación. Para el autor, la gobernación se segmenta a través de redes transnacionales de intereses estructuradas alrededor de cada política. Este proceso es la consecuencia, tal vez inevitable, de profundos cambios societales que redistribuyen el poder «hacia arriba» y «hacia abajo», y especialmente la creciente autonomización de los entes locales y regionales y la cada vez mayor mundialización de la economía. Pero ello, según Morata, hace más opacos los procesos políticos en el ámbito comunitario y puede agravar el «déficit democrático», beneficiando a las burocracias especializadas y a los intereses orgánicos, a expensas de las funciones de control que corresponderían al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales.

Pero el interés de *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas* no se limita a sus postulados teóricos. El autor analiza la evolución de la Unión Europea entre Maastricht y Amsterdam, y revisa los efectos de las nuevas políticas introducidas por el Tratado de la Unión. Las críticas más duras se destinan a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (CJAI). La PESC, de acuerdo con los pronósticos iniciales, «no ha logrado superar la prueba de los hechos». La ineficacia de la PESC contrasta con los éxitos alcanzados en las relaciones económicas exteriores. En la práctica, según Morata, hay tres políticas exteriores separadas: la económica, la diplomática y la de seguridad. Respecto a la CJAI, se ha caracterizado por la falta

de impulso político, la pesadez del sistema de toma de decisiones, la insuficiente participación del Parlamento Europeo y la falta de controles democráticos y jurisdiccionales. Estos últimos problemas son particularmente graves en un ámbito de cooperación directamente relacionado con la libre circulación de personas y, en general, con los derechos fundamentales.

Estas carencias ponen de manifiesto, según el autor, que los Estados miembros no tienen un proyecto claro y estructurado respecto al futuro de la Unión. En Maastricht se enfrentaron dos visiones contradictorias —federalistas e integubernamentalistas— y el «minimalismo» fue el rasgo que mejor definió los compromisos alcanzados. La convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental, incluida en el propio Tratado, era un reconocimiento explícito de la provisionalidad del acuerdo, y no pocos analistas quisieron ver en esa nueva Conferencia la ocasión histórica en la que los Estados miembros alumbrarían una verdadera Europa federal.

Cuatro años después de Maastricht las expectativas se habían reducido considerablemente, pero existía una agenda de reformas en la que aparecían aún metas relativamente ambiciosas: reformar las instituciones para adaptarlas a la ampliación al Este y asegurar la viabilidad de la Unión Monetaria; revisar el sistema de «pilares» de Maastricht a la vista del fracaso de la PESC y la parálisis de la CJAI; conferir a la Unión Europea más capacidad decisoria, simplificando los procedimientos y estructuras, y reforzar su legitimidad democrática.

El resultado, sin embargo, ha sido decepcionante, y la mayor parte de las decisiones volvieron a quedar aplazadas. El autor reconoce que ha habido algunos elementos positivos: la extensión del procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos, ampliando los poderes del Parlamento Europeo; la «comunitarización» de Schengen y el sometimiento de determinados ámbitos de justicia e interior al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. El Protocolo Social, por último, se incorporó al Tratado. Los Estados miembros, sin embargo, fueron incapaces de alcanzar un acuerdo respecto a la reforma de la Comisión, los nuevos criterios de ponderación de voto en el Consejo de Ministros, y el aumento de los poderes del Parlamento Europeo. La PESC sólo fue objeto de ligeros retoques y algunas de las «novedades» —la creación de una «Célula de Análisis y Previsión» y un «Alto Representante de la PESC»— o son poco significativos o debieran ser considerados un retroceso más que un avance.

Respecto a la Unión Económica y Monetaria, Alemania consiguió imponer el «Pacto de Estabi-

lidad», pero no se logró establecer una política macroeconómica común a pesar de que cada vez es más evidente que la gestión del euro no podrá basarse en la mera armonización de las políticas presupuestarias, y que el euro también exige un reforzamiento de los mecanismos de cohesión a fin de evitar distorsiones –sean «crisis asimétricas» o desequilibrios de carácter estructural– social y políticamente inaceptables.

Francesc Morata concluye firmando que al igual que Maastricht, Amsterdam ha sido el resultado de la «alianza coyuntural» de los intereses alemanes, centrados en la estabilidad del euro, y el minimalismo británico. A diferencia de lo ocurrido en Maastricht, esta vez Alemania no ha impulsado avances significativos hacia la unión política. Con el Tratado de Amsterdam, la Unión Europea ha

quedado mal preparada para afrontar los retos del próximo siglo. Ha creado un mercado y una moneda única sin los necesarios contrapesos políticos y sociales. El mercado único y el euro pueden ser inviables si no existe un gobierno y unas políticas comunes para gestionarlos. Morata afirma que ello puede conducir a la desintegración progresiva de la Unión Europea. La alternativa no es necesariamente el federalismo europeo clásico: *«Quizás el objetivo no sea tanto la constitución de un Estado federal en sentido estricto, como el desarrollo y la consolidación de las reglas y prácticas del federalismo, empezando por la lealtad federal y el control democrático del sistema»*: ¿Una «utopía razonable» para el futuro de Europa?

José A. Sanahuja

