

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FACULTADE DE CIENCIAS POLÍTICAS E SOCIÁIS
Departamento de Ciencia Política e da Administración



**Poder Normativo en Acción: Europa a
través de sus espejos. Relaciones Unión
Europea – Sistema de la Integración
Centroamericana**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR PRESENTADA
POR**

Eduardo Fernández Luiña

Bajo la dirección del Doctor
Miguel Anxo Bastos Boubeta

Santiago de Compostela, 2013

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA



FACULTADE DE CIENCIAS POLÍTICAS E SOCIÁIS
Departamento de Ciencia Política e da Administración

**Poder Normativo en Acción: Europa a
través de sus espejos. Relaciones Unión
Europea – Sistema de la Integración
Centroamericana**

Tesis de Doctorado presentada por:

Eduardo Fernández Luiña

Bajo la dirección del Profesor Dr. Miguel Anxo Bastos Boubeta

Santiago de Compostela, 2013

A mi padre Diego Fernández Méndez, por inculcarme el amor al conocimiento y a mi madre María Dolores Luiña Pérez por darme el carácter para afrontar el reto. A ambos por ayudarme durante el camino.

Agradecimientos:

La tesis doctoral representa un viaje. El cliché lleva razón. La investigación doctoral es un proceso duro, individual, muchas veces solitario. Sin embargo durante la marcha, a lo largo de ese trayecto intelectual que conduce al doctorando a la redacción de su investigación, este va conociendo personas, peregrinos que le acompañan de una forma u otra durante la aventura. Ese ha sido mi caso y me imagino que, inevitablemente, ese es el caso de todo aquel que afronta el reto de escribir una tesis doctoral.

He conocido a personas maravillosas de un lado y otro del Atlántico. Sin ellas ni el viaje –que reconozco ha sido duro pero lleno de apasionantes sucesos – ni esta tesis doctoral hubieran sido posibles. Aunque la responsabilidad sobre el éxito o fracaso del texto es estrictamente mía los amigos, los intelectuales con los que he tenido el placer de compartir el desafío han sido fundamentales.

En el ámbito académico español obligatoriamente debo agradecer el papel y las tertulias que he tenido con colegas politólogos como Xosé García Márquez, Rafael Díaz Paz, Rafael Díaz Piñeiro, Manuel Froján Avalo, Pablo Garrido Llamas e Ismael Blanco Casáis. De ellos he aprendido, de ellos he

tomado ideas y con ellos he disfrutado de unos años de formación universitaria irrepetibles.

En el lado guatemalteco tengo que agradecer en sentido amplio a la excepcional Universidad Francisco Marroquín. La casa de la libertad me ha dado empleo y gracias a ella he encontrado un espacio académico de alto nivel para escribir y seguir estudiando.

Dentro de esta no podría dejar de citar a los hermanos Rodrigo y Santiago Fernández Ordóñez. Los dos grandes amigos. Sin ellos la comprensión del espacio guatemalteco y centroamericano hubiese sido muy difícil. Ambos me orientaron y de una forma u otra contribuyeron para que pudiese obtener el – todavía poco- conocimiento que tengo sobre la región y la realidad cotidiana de este maravilloso país centroamericano que me ha dado una familia y me ha adoptado como ciudadano.

Junto a Santiago y Rodrigo tengo que nombrar también a Cristián Álvarez. Colega profesor, Cristián me introdujo en apasionantes debates sobre el *Public Choice* y todo lo relacionado con dicha literatura. Otro compañero que no puedo dejar de citar es Daniel Haering Keenan. Sin las tertulias –casi siempre conflictivas- que he tenido con Daniel no habría existido el concepto de “reflejos” en acción. La metáfora interpretativa de los espejos estaría incompleta sin sus reflejos y Daniel contribuyó y me ayudó a que los mismos fuesen una realidad.

A Pedro Trujillo, Director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Francisco Marroquín y a Giancarlo Ibargüén, Rector de la citada casa les debo mi autorrealización profesional. Aún recuerdo cuando desde una

computadora de la Escola Galega de Administración Pública envié mi currículum vitae para optar a un puesto como profesor en la Marro. No podré olvidar jamás el caluroso mensaje de Pedro invitándome a incorporarme a esta gran casa de estudios, su ayuda a mi llegada, su apoyo a la hora de incentivar de una forma u otra la realización y finalización de esta tesis doctoral, su amistad y cariño hacia mi persona. A Giancarlo Ibargüén le debo también un saludo especial. Las conversaciones que he tenido con él, la promoción y la apuesta que ha realizado por mi y sus consejos los tendré siempre en cuenta. Es un verdadero honor servir y trabajar bajo su dirección como Rector de la Universidad Francisco Marroquín. Gracias a él, a su filosofía, a su concepto sobre lo que debe ser la educación superior venir a la universidad cada día representa un reto apasionante.

Pero el viaje no podría haber llegado a su fin sin el apoyo de mi profesor y amigo Miguel Anxo Bastos Boubeta. Desde aquel curso de “Políticas Públicas”, durante el tercer año de la Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Santiago de Compostela, Miguel ha sido un guía intelectual y una fuente inagotable de referencias bibliográficas para seguir investigando, para seguir disfrutando del ejercicio intelectual que es la profesión docente. Gracias a él, a sus consejos y contribuciones este trabajo ha llegado a su fin.

Por último quiero cerrar este apartado de agradecimientos dedicando unas palabras a mis padres, Diego y María Dolores y a mi esposa Ana Lucía. A los primeros les agradezco el soporte que he percibido siempre y en todo momento de su parte. Sus ganas porque de una forma u otra fuese capaz de

conseguir mis sueños y llegar a desarrollar la vida profesional que ansiaba. De mi esposa Ana Lucía aprecio profundamente su comprensión, su apoyo incondicional, su lealtad y amor hacia mí. Sin ella ni esta tesis doctoral ni cualquier otra aventura profesional o personal tendrían sentido. Es mi compañera de viaje, el amor de mi vida.

A todos muchas gracias por estar ahí.

Índice:

Introducción

15

<i>Justificación de la investigación</i>	22
<i>Marco Teórico Referencial</i>	27
<i>Método y Fuentes</i>	30
<i>Estructura General del Trabajo</i>	31

Capítulo I. Historia de un proceso de Integración

36

<i>1.1 Introducción</i>	36
<i>1.2 Teorías de integración internacional: Una aproximación necesaria desde la ciencia política</i>	41
1.2.1 Teorías clásica	43
1.2.2 El tiempo de la reformulación: Las nuevas teorías de integración internacional	48
1.2.3. Nuevas teorías de integración internacional	58
1.2.4. Supranacionalismo e intergubernamentalismo: Dos grandes familias a la hora de estudiar el proceso de integración europeo	62
<i>1.3 Los orígenes de la UE</i>	63
<i>1.4 El AUE, Maastrich y la formación de la actual UE</i>	80
<i>1.5 El Tratado de Ámsterdam, Niza y el inicio del s. XXI</i>	96

1.6 El proyecto de Constitución europea, el big bang del este y el Tratado de Lisboa	100
1.7 El Tratado de Lisboa como marco institucional de la actual UE	110
Conclusiones: Análisis del proceso histórico de integración	118

Capítulo II. La UE: Un sistema político con proyección internacional

124

2.1 El acercamiento conceptual	124
2.2. La UE: Estado moderno vs. Nuevas formas políticas	127
2.3. La Unión Europea: Un sistema político	134
2.4. La Escuela Austríaca de Economía y su contribución a las ciencias sociales	145
2.5. Aportes, metodología y principales elementos de la Escuela Austríaca	151
2.6 ¿Austrian Public Choice como la herramienta explicativa?	157
2.6.1. Roland Vabuel como la herramienta teórica de enlace entre la concepción sistémica de la UE y su “actorness” internacional	168
2.7. La UE: Un actor internacional particular	178
2.7.1. La UE como un actor internacional de nuevo cuño	183
Conclusiones	196

Capítulo III. La UE: ¿Un poder normativo?

205

Introducción	205
3.1. El poder, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales	206
3.2. Visiones clásicas del poder en las Relaciones Internacionales	208
3.3. La UE y el poder	214
3.3.1. El civilian power Europe	215
3.3.2. El ethical power Europe	221
3.3.3. La noción de Normative Power Europe (NPE)	223
3.3.4. El NPE reciclado	228
3.3.5. El neorrealismo y el NPE	236
3.4. Teoría de los espejos y acción exterior de la UE	245
Conclusiones	253

Capítulo IV: Relaciones UE-CA: Reflejos en Acción

259

<i>Introducción</i>	259
<i>4.1. La UE: ¿Un único modelo de integración internacional?</i>	262
<i>4.2. La ASEAN: un modelo intergubernamental de integración internacional</i>	264
<i>4.3. ¿Una América Latina integrada? ALALC y ALADI y el fracaso de los procesos de integración regional en América Latina</i>	270
<i>4.4. La CAN: un proyecto ambicioso en impasse</i>	277
<i>4.5. El MERCOSUR: ¿Hacia donde va el gran mercado del Sur?</i>	283
<i>4.6. América Central y su ADN de integración</i>	287
<i>4.6.1. La historia de Centroamérica en el siglo XIX y el reencuentro del siglo XX</i>	288
<i>4.6.2. La República Federal de Centroamérica o el fracaso de un proceso de construcción nacional</i>	290
<i>4.6.3. La ODECA y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Un proceso de integración regional “hacia adentro”</i>	293
<i>4.6.4. El proyecto de integración centroamericano en la década de los 90': El Sistema de Integración Centroamericano</i>	299
<i>4.6.5. La evolución en clave económica y su relativo éxito</i>	307
<i>4.6.6. La UE y CA: Historia de unas relaciones institucionales y políticas</i>	314
<i>4.6.7. Estrategia Regional de la UE hacia Centroamérica: ¿Centroamérica como espejo de la Unión Europea?</i>	321
<i>4.6.8. Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político (AA): ¿Centroamérica como espejo de la Unión Europea</i>	330
<i>4.6.9. ¿Qué contiene el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político (AA)?</i>	333
<i>Conclusiones</i>	344

Conclusiones Generales del Trabajo de Investigación

349

Bibliografía

374

Siglas y acrónimos:

AA	Acuerdo de Asociación y Diálogo Político
AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AUE	Acta Única Europea
BM	Banco Mundial
CA	Centroamérica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CED	Comunidad Europea de Defensa
CELAC	Confederación de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEu	Consejo Europeo
CIG	Conferencia Intergubernamental
CJAI	Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior
CM	Consejo de Ministros
CPE	Comunidad Política Europea
CUE	Consejo de la Unión Europea
EEC	<i>European Economic Community</i>
ECSC	<i>European Coal and Steel Community</i>

ERUECA	Estrategia regional de la Unión Europea hacia Centroamérica
EUROATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GRAN	Grupo Andino de Naciones
II GM	Segunda Guerra Mundial
LSE	<i>London School of Economics and Political Science</i>
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NPE	<i>Normative Power Europe</i>
	Poder Normativo Europeo
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PAECA	Plan de Acción Económico para Centroamérica
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Europea de Seguridad Común
PESD	Política Exterior y de Seguridad y Defensa
PP	Partido Popular
PPC	Política Pesquera Común
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RDA	República Democrática de Alemania
RFA	República Federal de Alemania
SEA	<i>Single European Act</i>
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
TAC	Tratado de Amistad y Cooperación
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TJE	Tribunal de Justicia Europeo
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
USA	<i>United States of America</i>

Introducción:

La UE se ha convertido en el mayor y más interesante proyecto político a nivel global. Durante los últimos cincuenta años la maquinaria europea ha pasado de ser una pequeña burocracia dedicada a la solución de problemas sectoriales, a convertirse en una nueva forma política con presencia y protagonismo regional y global.

El estudio de su evolución y de las distintas mutaciones que puede sufrir el proceso de integración internacional europeo representan todo un desafío para los investigadores dedicados a las ciencias sociales.

¿Qué ha sucedido?, ¿Qué es la UE?, ¿Cómo se ha desarrollado y hacia donde se dirige esa nueva forma de entender la política? ¿Cómo actúa fuera y dentro del territorio comunitario? Hasta el momento y a pesar de los esfuerzos por conseguir el apoyo de la ciudadanía europea esta no conoce demasiado bien ni el proyecto ni las distintas instituciones que componen el mismo. El proceso europeo ha sido desde el inicio un fenómeno guiado estrictamente por

las élites¹, con los consiguientes problemas y acusaciones de falta de legitimidad democrática.

Este trabajo pretende ser un análisis explicativo de lo que ha sido y es la UE en relación a su acción exterior. Durante el proceso de investigación se analizarán las distintas teorías que explican la naturaleza del proceso de integración europeo, su identidad exterior y las acciones que la nueva forma política implementa en territorio extracomunitario. El propósito general del trabajo es sencillo: Analizar la política y la acción exterior de la Unión Europea (UE) y con ello intentar clarificar qué intereses la promueven, qué objetivos se ha definido a sí misma la nueva forma política y qué medios hacen posible dicha acción exterior. El objetivo último sería el de contribuir a la explicación del por qué de la política y acción exterior europea y proponer una nueva teoría que mejore nuestra comprensión sobre dicho proceso político.

Para responder a la citada inquietud primero debemos definir nuestro objeto de estudio, en este caso la UE y su propia acción exterior. Una vez dicho trabajo ha sido realizado pasaremos a describir de forma breve qué enfoques poseemos para enfrentar el análisis y estudio de una organización como la UE. Esta forma política es algo nuevo. Sin duda representa un proyecto que en muchos sentidos pretende superar al Estado-Nación clásico y, en estos momentos, se encuentra a medio camino entre éste y una organización internacional. El trabajo mostrará cómo se ha desarrollado el proceso de

¹ FLIGSTEIN, Neil (2008). *EURO-Clash. The EU, the european identity and the future of Europe*, New York, Oxford University Press.

integración internacional, a dónde nos ha llevado hasta el momento y qué instituciones ha generado fruto de su evolución y capacidad de transformación.

Queremos describir qué identidad exterior posee la UE, qué marco o marcos teóricos existen para explicar dicho fenómeno político y si estos sirven a la hora de analizar la realidad en la que vivimos. Nos gustaría detallar qué intereses tiene la acción exterior de la UE. Con todo lo anterior en mente, a lo largo de todo el proceso las preguntas centrales de nuestra investigación se pueden agrupar de la siguiente forma:

¿Qué pretende la UE con su acción exterior? ¿Qué objetivos posee la misma? ¿Responde esta a una política de poder tradicional? ¿Podemos definir la política exterior de la UE como una política de *Normative Power Europe*?

Junto a estas cuestiones fundamentales la hipótesis que pretendemos comprobar en esta tesis doctoral es: La UE posee una política exterior que procura fortalecer su “actoridad”² internacional construyendo espejos que generan reflejos de sí misma.

Nuestra hipótesis supone que la política exterior de la UE está dirigida a promover la cooperación con otros bloques regionales a nivel global. La unión intenta –con su acción exterior- que otros bloques regionales a nivel global – aunque nuevas formas políticas, obviamente no tan innovadores como la propia UE³- adquieran los valores y la agenda política que defiende la UE en su actuar

² Actoridad es una traducción libre del concepto anglosajón “*actorness*” realizada por el autor de esta tesis doctoral. La “*actorness*” europea fue una idea desarrollada fundamentalmente por los académicos británicos Charlotte Bretherton y John Vogler en su trabajo *The European Union as an International Actor*, publicado por Routledge en el año 1999.

³ Como veremos en el capítulo dedicado a la historia de la Unión Europea la nueva forma política surge de una forma revolucionaria. Su poder lo adquiere fruto de una cesión voluntaria de soberanía por parte de los

internacional. Además, la UE también desea –y esto es algo que se comprobará mediante esta investigación- exportar su arquitectura institucional y su actual morfología como el modelo a seguir en cuanto a procesos de integración internacional se refiere. Si la UE ayuda a la promoción de la regionalización a nivel planetario y con ello exporta la agenda política y los valores considerados “europeos”, la UE adquiere poder y protagonismo como un actor internacional de nuevo cuño. Eso, la adquisición de poder y protagonismo internacional y la “regionalización” del planeta a través de la construcción de procesos de integración similares al europeo, conforman el principal objetivo de la política y de la acción exterior de la UE. Una acción exterior preocupada de la forma y del fondo.

Como complemento a lo anterior intentaremos contestar a la pregunta: ¿Responde la acción exterior de la UE a dinámicas de cooperación internacional y solidaridad global o solo a intereses internos de la estructura política comunitaria?

Para hacer frente a esta cuestión el trabajo de investigación intenta analizar la acción exterior de la UE a través de un estudio de caso. Se ha seleccionado la relación existente entre Centroamérica (CA) y su Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la UE como el proceso ideal para observar con claridad qué identidad internacional y qué acción exterior posee y desarrolla la UE en su relación con otros.

estados que la conforman. Esto todavía no se ha producido en ningún otro proceso de integración internacional a nivel global.

La UE no usa -ni por el momento usará- en su acción exterior mecanismos violentos para conseguir sus fines⁴. Su definición de objetivos y su visión del mundo parecen promover la construcción de un planeta de “regiones” en el cual la UE sea el bloque más importante a nivel global. Nuestro trabajo intenta desvelar si la acción exterior de la UE responde a intereses internos o por el contrario posee una mentalidad altruista. Creemos que el hecho de que la UE construya espejos de sí misma solo satisface los intereses de la propia UE. Le da más protagonismo, la fortalece internacionalmente. Si el caso centroamericano muestra elementos que refuerzan y comprueban nuestra hipótesis tendremos una pieza más a la hora de clarificar la acción exterior de la UE y el verdadero significado de la misma.

De forma adjunta a las principales preguntas de investigación el texto tratará también de resolver las siguientes cuestiones fundamentales para la realización exitosa de esta tesis doctoral:

- 1) ¿Qué es la UE? Es una pregunta básica dado que la unión en estos momentos no se puede definir ni como una organización internacional ni como un estado. La UE es una nueva forma política que ha revolucionado la historia política del siglo XX. En ese sentido, para los fines de este proyecto de investigación, utilizaremos la definición que presenta Simon Hix en su trabajo *The political system of the European Union*⁵. El autor británico, basa su trabajo en la noción de sistema político edificada por

⁴ La UE sí envía tropas y fuerzas militares para proteger determinados procesos de paz, etc. Sin embargo, la UE no amenaza a sus oponentes con medios violentos de naturaleza militar.

⁵ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave MacMillan.

Gabriel Almond y David Easton en la década de los cincuenta y sesenta⁶.

Con base en el trabajo de estos clásicos de la ciencia política Simon Hix afirmará que la UE, efectivamente, es un sistema político claramente identificado. A partir de ahí, y gracias a esta definición comenzaremos a describir y explicar los principales elementos institucionales que caracterizan esta particular forma política.

- 2) Como segunda cuestión y siempre de la mano de lo anterior intentaremos aclarar qué es un actor internacional. Para ello revisaremos, como hemos indicado, la obra de Charlotte Bretherton y John Vogler. Además, y siempre con el objetivo de profundizar en nuestra revisión bibliográfica, estudiaremos los trabajos colectivos dirigidos y editados por Sonia Lucarelli⁷, Zaki Laïdi⁸ y Federiga Bindi⁹. Todos han dirigido proyectos y publicado interesantes obras sobre la acción exterior de la UE y su identidad como un nuevo actor internacional.
- 3) Siempre en relación a la acción exterior de la UE nuestro proyecto de investigación presentará una definición clara de poder y los conceptos que posteriormente la ciencia política ha desarrollado aplicando dicha noción a la acción internacional. En esta fase, inevitablemente, el trabajo ingresa en el área de las relaciones internacionales para abordar las

⁶ Véase EASTON, David (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, N.J.. Prentice Hall; también ver ALMOND, Gabriel A. (1956). "Comparative political systems". *The Journal of Politics*, vol. 18, no. 3, August. Pp. 391- 409.

⁷ Véase para ello LUCARELLI, Sonia (2007). "The external image of the European Union", en *GARNET Working papers. Forum per i problema della pace e della guerra*. No. 62.

⁸ Ver LAÏDI, Zaki (2008). *EU foreign policy in a globalized world. Normative power and social preferences*. London. Routledge.

⁹ BINDI, Federiga (2010). *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*. Washington. Brookings Institution Press.

definiciones de los distintos tipos de poder existentes en la actualidad. En ese sentido y en primer lugar, presentaremos la definición tradicional de poder duro –diseñada por la escuela realista de relaciones internacionales¹⁰-. Posteriormente y utilizando el trabajo de Joseph Nye definiremos el poder blando¹¹ y completaremos nuestros conceptos clave estudiando y analizando toda la batería teórico-conceptual que se ha desarrollado en los últimos años para estudiar la acción exterior de la UE y su estrategia de poder. En ese sentido analizaremos el *civilian power europe*¹², el *ethical power*¹³ y el *european normative power*¹⁴.

- 4) Nuestro proyecto de investigación se desea mostrar el contenido fundamental y básico de la acción exterior de la UE. Para ello, para comprobar las líneas políticas fundamentales de la acción exterior de la UE se ha seleccionado el estudio de las relaciones entre el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Unión Europea (UE). Mostrar el contenido básico de las relaciones entre ambos procesos de integración

¹⁰ El libro clásico sería el trabajo de Hans Joachim Morgenthau *Politics among nations: the struggle for power and peace*, publicado originalmente en 1948.

¹¹ El trabajo de referencia en ese sentido es NYE, Joseph (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Cambridge, Public Affairs.

¹² El concepto es central a la hora de estudiar la acción exterior de la UE. Creado por el francés François Duchene en la década de los 70', la noción de *civilian power* ha sido desarrollada a través de la obra de Mario Teló, Stelios Stravidis o Karen Smith entre muchos otros.

¹³ Creación de la académica y docente danesa Lisbeth Aggestam. El concepto surge en 2008 como complemento –de alguna manera- al *European Normative Power* de Ian Manners. Muy interesantes textos como AGGESTAM, Lisbeth (2008). “Introduction: ethical power Europe”. *International Affairs*, vol. 84, issue 1, Enero. Pp. 1-11. También, sobre el mismo tema y como complemento a lo anterior TUOMINEN, Hanna (2010). “Ethical power Europe? Assessing a possible future”, en *Pan-European Conference on International Relations*.

¹⁴ Los autores de referencia son Ian Manners y Richard G. Whitman.. Destacar artículos como MANNERS, Ian (2002). “Normative power Europe: A contradiction in terms”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2. Pp. 235-258; también MANNERS, Ian (2004). “Normative power reconsidered”. *CIDEL workshop: From Civilian power to military power: The European Union at a crossroads*, 22-23 october. Y el libro editado por Richard G. Whitman *Normative power Europe. Empirical and theoretical perspectives*, publicado por Palgrave MacMillan en el año 2011.

regional puede ayudarnos a comprender la identidad exterior de la UE y su estrategia de poder a nivel global.

- 5) Si todo lo anterior queda aclarado, podríamos ser capaces –y este el objetivo principal de esta tesis doctoral- de analizar el talento que la Unión Europea posee a la hora de construir a nivel internacional espejos que generen reflejos de sí misma a lo largo y ancho del planeta.

Como se ha podido observar, con el estudio de la política y acción exterior de la UE se profundiza en el análisis de la máquina europea. El trabajo de investigación tiene interés porque pretende ser una contribución que sirva para comprender la dinámica de poder existente a nivel supranacional y los medios que dicho poder pone en práctica para ejercer su influencia a nivel mundial. El proyecto de investigación pretende, como se ha sostenido líneas atrás, proponer una metáfora explicativa a la hora de interpretar la acción exterior de la UE.

Para acotar nuestro proyecto hemos elegido un caso de estudio claramente delimitado y definido: Las relaciones Europa – Centroamérica. La región ha sido elegida por su convulsa historia –plagada de guerras civiles y conflictos de todo tipo-, por la afinidad política entre ambas instituciones¹⁵ y por su bagaje y tradición a la hora de diseñar y desarrollar un proceso de integración internacional.

Justificación de la investigación

La justificación de esta investigación se deduce del conjunto de razonamientos presentados páginas atrás.

¹⁵ La cooperación entre la Unión Europea y el espacio centroamericano se remonta a los años 80’.

La UE ha evolucionado a través de los últimos cincuenta años y, a pesar de los obstáculos, se ha convertido en un actor internacional de primer orden. El protagonismo “europeo” se ha desarrollado a partir de la transferencia de soberanía voluntaria por parte de los estados a unas instituciones supranacionales capaces de desarrollar e implementar políticas públicas que modifican la vida cotidiana de los ciudadanos dentro y fuera del continente europeo.

La UE produce efectos a nivel interno y también en el plano internacional, extracomunitario. La idea de este proyecto de investigación es generar un análisis y una interpretación satisfactoria de la acción exterior de la UE. Además, el proyecto desea ver la influencia que la UE pretende ejercer sobre el espacio regional centroamericano. Las relaciones exteriores y la política “hacia fuera” siempre han constituido un eje fundamental a la hora de descifrar la identidad y naturaleza de un actor político¹⁶ y, en ese sentido, el estudio de las relaciones UE-CA puede ser de gran ayuda para comprender la identidad que defienden las instituciones europeas en su acción exterior y para presentar nuestra metáfora explicativa como una herramienta útil para la comprensión de dichas acciones y actuaciones por parte del proceso de integración internacional europeo.

La unión siempre ha creído en la cooperación y en el desarrollo de foros multilaterales. La unión siempre ha deseado salir de sus fronteras y proyectarse

¹⁶ Este tipo de análisis son importantes para descifrar, por ejemplo, la naturaleza pacífica o bélica de determinados actores, su identidad a la hora de resolver problemas, su apuesta por dinámicas multilaterales o unilaterales, etc.

internacionalmente¹⁷. Lo anterior, es decir, el aparente ansia de crecimiento y de protagonismo interno y externo ha generado que desde sus inicios con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) los europeístas intentaran aumentar progresivamente el número de competencias gestionadas a través de las instituciones de carácter supranacional. Robert Schumann afirmaba:

“Europa no se hará de una sola vez, ni mediante una construcción global: se hará mediante logros concretos y, ante todo, mediante una solidaridad efectiva. El reagrupamiento de las naciones europeas exige la eliminación del enfrentamiento secular entre Francia y Alemania (...) el Gobierno francés propone situar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad común, en el marco de una organización abierta a la participación de otros países de Europa (...).

(...) El establecimiento de esta unidad potente de producción (...), capaz de ofrecer a todos los países agrupados los elementos fundamentales de la producción industrial en igualdad de condiciones, sentará las bases reales de su unificación económica (...).

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la institución de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y a los países que se adhieran, esta propuesta pondrá las bases concretas de una federación europea necesaria para la preservación de la paz”¹⁸.

¹⁷ Es un sentimiento anterior a 1992 que se institucionaliza definitivamente con la firma del Tratado de la Unión Europea.

¹⁸ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel. P. 23.

De esta pequeña declaración de uno de los padres fundadores de la actual UE se extraen las características y fines básicos de este, hasta el momento, exitoso proceso de integración internacional: Solidaridad, apertura hacia otros países y un proceso de unificación que genera una nueva forma política.

A partir de este momento la UE inicia un camino -no precisamente cómodo y carente de obstáculos- a través del cual la nueva organización comienza a adquirir una serie de competencias que la han convertido en lo que actualmente es.

Si en 1951 sólo podíamos hablar de una política de carácter sectorial que hacía referencia a la producción, distribución y comercialización de carbón y acero, hoy la UE se encarga de políticas tan variadas y ambiciosas como una política agrícola común, un sistema de presupuesto comunitario cuyas decisiones afectan a millones de ciudadanos europeos a lo largo y ancho de 28 países¹⁹, un paquete dedicado a políticas sociales y de empleo, políticas de competencia, monetarias, ambientales, biotecnológicas, de pesca, de comercio, de ampliación del espacio europeo, de justicia y un paquete de políticas dedicadas a la acción exterior y a la política de seguridad común.

Esta es una de las grandes justificaciones de la investigación: de un lado parece necesario reflexionar sobre el proceso que ha dado lugar al mayor y más profundo experimento de integración internacional; de otro, y concentrándonos en un solo ámbito funcional -la acción exterior y su particular identidad-, es fundamental examinar como ha nacido la política exterior de la UE y ver el

¹⁹ El primero de junio ha ingresado el vigésimo octavo país: Croacia.

contenido y significado de la misma; Una tercera razón es la de presentar empíricamente como funciona dicha acción exterior a la hora de entablar relaciones con otros bloques regionales existentes a nivel planetario.

Además de lo anterior sin duda es de gran interés para este proyecto de investigación evaluar la importancia e influencia de las distintas formas de poder, concretamente del *Soft Power* y el *Normative Power Europe* (NPE), en la política global europea. Desde que en la década de los 70' y 80' Joseph Nye presentara el concepto al mundo académico éste no ha cambiado mucho. La realidad nos muestra muchas acciones desarrolladas a través de mecanismos de poder blando. Este tiene muchas herramientas para hacerse visible, tangible, para poder ser evaluado y observado. ¿Es factible desarrollar un análisis que muestre como la UE despliega esta forma de poder en el escenario internacional? Desde nuestro punto de vista sí.

Junto al concepto de *soft power* deberíamos construir y aclarar el trabajo teórico del académico danés Ian Manners y su término *Normative Power Europe* (NPE). Este concepto es de producción europea y no estadounidense. Surge del análisis por parte del propio Ian Manners de una política pública europea²⁰. El trabajo de investigación explicará en qué consiste y qué elementos básicos posee este término fundamental para entender la acción exterior de la UE.

²⁰ El trabajo original del académico Ian Manners mostraba la influencia que la UE había ejercido a nivel global para que un ingente número de países modificasen su legislación en relación a la pena capital. Sin duda, el estudio de este profesor danés evidenció el *Normative Power Europe* a la hora de presionar con mecanismos duros y blandos para que terceros países aboliesen o estancasen su legislación respecto a la pena de muerte. Para más información ver MANNERS, Ian (2001). "Normative Power Europe: The international role of the EU". *Panel 1D, presentado en el The European Union, between the international and a world society*, Thursday, may 31, Madison, Wisconsin, USA.

Por lo tanto y para ahondar en nuestras inquietudes intelectuales presentamos a continuación los objetivos que se ha dado esta investigación:

- 1) Mostrar el proceso a través del cual se ha llegado a la actual Unión Europea.
- 2) Demostrar si la UE en la actualidad puede ser considerada como un actor internacional o no.
- 3) Presentar las teorías que han influido e influyen en la comprensión de la dinámica de poder europeo.
- 4) Describir y analizar la relación existente entre la UE y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con el objeto de comprobar si a través de la citada relación la UE intenta exportar su propio modelo de integración y los valores y la agenda política que dan identidad al mismo.

Nuestra línea argumental a lo largo del trabajo será: La UE posee una política exterior que fortalece su “actoridad” internacional. Dicha política pública se basa en la construcción a nivel global de espejos que sean capaces de generar reflejos de sí misma. Para conseguir dichos objetivos la UE pone en acción mecanismos de NPE en sus relaciones con otros.

Para demostrar la línea de argumentación presentada analizaremos como estudio de caso la acción exterior y la política que la UE ha diseñado hacia el bloque regional y el proceso de integración centroamericano-SICA. Centroamérica (CA) comparte con la UE una historia convulsa y caótica, posee un bagaje de integración regional interesante y una ubicación geográfica

envidiable que podría fortalecer, en caso de que la UE tuviese éxito a la hora de construir su espejo, el papel internacional de la unión.

Marco teórico referencial

La importancia del marco teórico en el proceso de investigación es fundamental. El resultado de un determinado trabajo puede modificarse al optar por uno u otro paradigma. El uso de un determinado marco teórico implica la obtención de una particular visión y diagnóstico sobre la realidad.

Tomando lo anterior como punto de partida parece necesario definir las bases teóricas sobre las que se asienta este proyecto de investigación.

En primer lugar y para explicar el fenómeno de crecimiento y de adquisición de poder de la UE el trabajo manejará un marco teórico de naturaleza austríaca. En ese sentido, esta tesis doctoral seguirá la doctrina teórica desarrollada por los autores de lo que se conoce como la Escuela Austríaca²¹. En ese sentido, y debido a que nuestro trabajo es un proyecto de investigación estrictamente de ciencia política, utilizaremos principalmente los trabajos de Ludwig von Mises²² y Friedrich von Hayek²³. La escuela se caracteriza por claros elementos que la distinguen, entre ellos la defensa del individualismo metodológico y el subjetivismo. De la mano de lo anterior el

²¹ La Escuela Austríaca nace y se desarrolla como una escuela de economía política. El fundador de la misma es el profesor de la Universidad de Viena Carl Menger. A partir de su obra *Principios de Economía Política* se desarrolla un movimiento en el que participarán Eugene von Böhm-Bawerk, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, y en la segunda mitad del siglo XX autores como el estadounidense Murray N. Rothbard o el profesor español Jesús Huerta de Soto.

²² Ver MISES, Ludwig von (2004). *La acción humana*. Madrid, Unión Editorial. También ver MISES, Ludwig von (1946). *Bureacracy*,. New York, Yale University Press. Además MISES, Ludwig von (2002). *Gobierno Omnipotente*. Madrid, Unión Editorial.

²³ HAYEK, Friedrich von (2006). *Derecho, legislación y libertad*. Madrid, Unión Editorial.

trabajo también utilizará recursos teóricos emanados del *public choice*²⁴. La disciplina desarrollada por el profesor James Buchanan, Gordon Tullock y otros ayuda a comprender las dinámicas de crecimiento y el ansia de poder que poseen las instituciones políticas y sin duda es un complemento ideal a los pilares teóricos desarrollados desde la Escuela Austríaca²⁵. En ese sentido, y dado que la UE es una forma política nueva, utilizaremos como complemento a todo lo anterior los trabajos desarrollados por el académico alemán Roland Vaubel. El profesor de la Universidad de Manheim ha aplicado el marco teórico de *public choice* para estudiar los organismos internacionales y para explicar las dinámicas de crecimiento en presupuestos, competencias y protagonismo de las instituciones supranacionales en el proceso de integración europeo.

Además, a lo largo de nuestro proyecto y como hemos señalado repetidamente durante esta introducción utilizaremos herramientas teórico-conceptuales que nos ayudarán a comprender las dinámicas de poder existentes en la acción exterior de la UE. En ese sentido, conceptos como el de “*actorness*”²⁶ europeo o el *Normative Power Europe* son básicos para la construcción y desarrollo de esta tesis doctoral. De la exitosa aclaración de todo lo anterior dependerá el éxito de éste trabajo.

²⁴ Generalmente el nombre de esta disciplina entre ciencia política y economía se suele traducir al español como “Elección Pública” u “Opción Pública”.

²⁵ La influencia en algunos de los miembros más importantes del *Public Choice* por parte de los autores de la Escuela Austríaca –concretamente Hayek– es algo documentado y sobre lo que no cabe ninguna duda. Para ello ver RAVIER, Adrián (2009). “James Buchanan y el análisis económico de la política”. *Laissez Faire*, Universidad Francisco Marroquín, no. 31, marzo-septiembre.

²⁶ En este sentido trabajaremos con el aporte teórico desarrollado por Charlotte Bretherton. La autora británica ha desarrollado en su trabajo la idea de que la UE es un actor internacional de nuevo cuño. Su contribución ayudará a comprender mejor qué es la UE en la actualidad.

Por lo tanto y después de lo analizado hasta el momento podemos afirmar que el estudio pivotará sobre tres pilares:

- 1) En la primera parte dedicada a la descripción del nacimiento, desarrollo y forma actual de la UE utilizaremos una perspectiva austríaca complementada con elementos de *public choice* para explicar la dinámica de crecimiento y de protagonismo político que las instituciones europeas han ido ganando durante los últimos sesenta años.
- 2) Otra idea fundamental será la definición de la UE como un nuevo actor internacional: para ello usaremos la herramienta conceptual de actor internacional desarrollada por Charlotte Bretherton.
- 3) Por último, la tercera parte reflexionará sobre la acción exterior de la UE y la identidad de la misma: En este punto serán fundamentales distintos trabajos sobre el poder, el aporte intelectual del autor neorrealista Adrien Hyde Price y el concepto de Ian Manners de NPE.

Método y fuentes

Para implementar la investigación que se ha presentado necesitamos desarrollar una revisión bibliográfica sobre todo lo publicado acerca del proceso de integración europeo y de su acción exterior. También y como elemento básico debemos dominar la literatura existente sobre el proceso de integración centroamericano y analizar la documentación oficial básica que cimienta la relación entre el proceso de integración internacional europeo y el proceso de integración internacional centroamericano.

Además, debemos llevar a cabo una revisión bibliográfica profunda respecto nuestro marco teórico referencial y nuestros conceptos claves. Como es de suponer después de esta introducción, nuestra investigación se sustenta sobre los siguientes elementos:

- 1) El proceso de integración internacional europeo.
- 2) La identidad y la acción exterior europea.
- 3) El marco teórico de la Escuela Austríaca y el *public choice* para explicar la evolución y la progresiva obtención de poder por parte de la arquitectura y las instituciones supranacionales de la UE.
- 4) El *normative power Europe* como herramienta conceptual para describir y explicar la acción exterior de la UE.
- 5) El análisis de la relación existente entre la UE y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Como complemento final hemos realizado una serie de entrevistas informales con profesores universitarios, militares centroamericanos, representantes de instituciones centroamericanas, funcionarios de la UE y políticos guatemaltecos para observar si, desde su punto de vista y como expertos, la UE construye a través de su relación con CA un espejo capaz de proyectar reflejos de sí misma.

Para concluir este apartado podríamos señalar que nuestra metodología es eminentemente cualitativa y que nuestras fuentes principales están compuestas por documentos primarios y fuentes bibliográficas secundarias de naturaleza estrictamente académica. El texto presenta la literatura relevante a la

hora de estudiar el poder en la UE y, al mismo tiempo, se analizan documentos oficiales fundamentales para comprender el contenido de dicha política de poder a nivel global. Básicamente nuestro proyecto de investigación representa un claro ejemplo de trabajo de gabinete.

Estructura general del trabajo

Esta tesis doctoral está organizada en cuatro capítulos. En primer lugar el lector se encontrará con un capítulo dedicado a la evolución histórica del ente europeo. Además, el capítulo muestra un resumen general de las teorías de integración internacional existentes diseñadas para comprender el proceso histórico que ha dado lugar a la unión. El objetivo del texto es: mostrar con claridad como la actual UE es resultado de un particular proceso de evolución histórica. Se explica como la organización europea no se construye a través de un acto fundacional o de un tronco constitucional a raíz del cual se derivan el conjunto de ramas legales e institucionales. Se presentarán los orígenes de la unión con la creación de la CECA y la evolución posterior hacia la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EUROATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE).

Este proceso desarrollado a lo largo de la década de los años 50' desemboca en una espiral integradora²⁷ que lleva a la ampliación constante aunque irregular a lo largo del tiempo. Concluimos que la dinámica de integración genera una progresiva y constante adquisición de competencias por parte de las instituciones supranacionales europeas.

²⁷ En este apartado también será importante profundizar en todo lo relacionado con teorías de integración internacional. Durante la primera parte y a lo largo del capítulo hará hincapié en las principales teorías de integración internacional desarrolladas en los últimos sesenta años.

El capítulo tratará de resumir cómo se ha desarrollado dicho proceso y qué obstáculos se ha encontrado en el camino. A este respecto, será interesante –entre otras muchas cosas- analizar el protagonismo de las élites francesas tanto en la construcción como en los intentos por debilitar dicho sendero hacia la integración de los estados europeos. Desmond Dinan es uno de los autores que nos informa sobre el protagonismo tanto “positivo” como “negativo” de los intelectuales y políticos franceses:

“Three individuals, all French, contributed most to zapping the European Union (EU). Yet if the EU ever built a pantheon for its heroes, only of them would be buried there. The first, Jean Monnet, would have pride of place. The second, Jacques Delors, Commission president between 1985 and 1995, would repose beside Monnet in almost equal esteem. But the third, Charles de Gaulle, would never be considered for interment in the EU’s hallowed ground. On the contrary, de Gaulle would be relegated to the rogues’ gallery of EU villains”²⁸.

Sin embargo, y a pesar de los obstáculos que dicho proceso de integración internacional se ha encontrado en el camino, la conclusión de este primer capítulo será la de mostrar al lector que en la actualidad 28 estados europeos han sido capaces de construir una nueva forma política y de compartir un futuro político común, integrado.

En segundo lugar, el trabajo posee un capítulo dedicado al análisis de la naturaleza institucional europea. Se quiere en este espacio explicar la evolutiva y progresiva transformación de la UE en un actor internacional de primer orden. Es en este capítulo donde utilizamos las contribuciones de la Escuela Austríaca

²⁸ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 39.

y del *public choice* para explicar como la UE ha crecido a lo largo del tiempo y como, poco a poco, ha ido ganando más y más ámbitos funcionales. La conclusión fruto del análisis realizado señalará que la UE se ha convertido en un actor internacional de nuevo cuño y que dicha transformación implica la necesidad de una política de poder internacional. Para ello, y como complemento a los trabajos que conforman la esencia de nuestro marco teórico, utilizaremos –lo hemos indicado anteriormente- las contribuciones de Roland Vaubel, los aportes de Charlotte Bretherton sobre la “*actorness*” internacional y su significado, etc. Este capítulo complementa al primero y desvela el proceso histórico que ha generado la actual UE. Además es en este capítulo donde se define qué es la UE tanto a nivel interno (como sistema político), como a nivel internacional (como actor internacional de nuevo cuño).

Posteriormente se presenta un capítulo tres dedicado estrictamente a la acción exterior de la UE. En este capítulo titulado “La UE: ¿Un poder normativo?” se procede al análisis de la estrategia de poder que utiliza la UE en sus relaciones exteriores. Se quiere en este apartado mostrar las herramientas teóricas existentes sobre el poder. El capítulo inicia con la presentación de las teorías clásicas de poder existentes en la disciplina de Relaciones Internacionales para introducirnos rápidamente en los nuevos conceptos desarrollados fruto del estudio de la acción exterior de la nueva forma política europea. Concluye este apartado con una defensa de la herramienta desarrollada por Ian Manners que, a nuestro juicio, se ha convertido en la mejor y mas importante para comprender la identidad y acción exterior de la UE.

El cuarto capítulo de este proyecto doctoral descubre la relación existente en la actualidad entre Centroamérica y la UE. Los cimientos intelectuales de este apartado pivotan sobre dos documentos oficiales fundamentales en nuestro proceso de investigación: De un lado la estrategia regional de la UE para Centroamérica (ERUECA)²⁹; de otro el análisis del Acuerdo de Diálogo Político y Asociación (AA)³⁰ que la UE ha promovido desde el año 2007.

Este capítulo intentará mostrar la evidencia empírica que comprobará o no la validez de nuestra hipótesis y de nuestras preguntas de investigación. Por último pero no menos importante dedicamos un espacio a las conclusiones de nuestro proyecto de investigación. En este apartado deberíamos ser capaces de recapitular todo el esfuerzo de investigación dando respuesta a las preguntas que nos hemos hecho en esta introducción. La idea sería contribuir y aportar nuestro grano de arena para una mejor comprensión de la acción exterior de esa nueva forma política llamada Unión Europea.

²⁹ Es uno de los documentos centrales en esta tesis doctoral. Ver *Regional Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas, Comisión Europea, 2007.

³⁰ Ver *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Bruselas, Comisión Europea, Unión Europea, 2010.

Capítulo I: Historia de un proceso de integración

1.1. Introducción

La Unión Europea (UE) se ha convertido en el mayor y más interesante proyecto político a nivel global. A lo largo de los últimos cincuenta años y como señalábamos en la introducción de este trabajo, la maquinaria europea ha pasado de ser una pequeña burocracia dedicada a la solución de problemas sectoriales, a convertirse en un actor capaz de generar una política de carácter universal y alcance global.

Sin duda y a pesar de las críticas parece que el experimento integracionista europeo es un proyecto de éxito. Sophie Meunier y Kathleen McNamara comienzan su trabajo señalando que “*The European Union (EU) has now become the most successful example of voluntary, institutionalized political integration in the world*”³¹. El gran número de estados implicados en el mismo³²

³¹ MEUNIER, Sophie y MCNAMARA, Kathleen (2007). *European integration and institutional change at fifty. The State of the European Union*, vol. 8. Oxford. Oxford University Press. P. 1.

³² En la Unión Europea están presentes como miembros de pleno derecho 28 estados.

representa una buena muestra del protagonismo doméstico e internacional que ha logrado adquirir progresivamente el plan supranacional europeo. En la actualidad y a pesar de la crisis económica y financiera existente en Europa hay un gran número de realidades nacionales que desean ingresar en la UE para aumentar el tamaño poblacional y geográfico de la utopía integracionista. Los países que de una forma u otra quieren abrir caminos de cooperación para ingresar como miembros de pleno derecho *ad futurum* se pueden clasificar en países candidatos oficiales y países candidatos potenciales. La tabla 1 muestra la lista de estados interesados en generar una relación de “progresiva inserción” en la UE.

Tabla 1.

Candidatos Oficiales	Candidatos Potenciales
Turquía	Albania
República de Macedonia	Serbia
Islandia	Bosnia Herzegovina
Montenegro	Kosovo³³ (MINUK)

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, y fruto de esta primera aproximación a nuestro objeto de estudio, podríamos afirmar que la UE es una forma política atractiva. Esto es algo que muchos académicos han resaltado. El trabajo de Martin Dedman inicia

³³ La realidad Kosovar, plagada de incertidumbres, también está recogida como uno de los países que potencialmente pueden formar parte de la UE. En la actualidad Kosovo ha sido reconocido como Estado (desde la declaración de independencia en 2008) por 22 de los 27 estados que conforman la UE.

diciendo que “*The fact that after more than 50 years of existence there are still states that want to join (viz. Turkey and Ukraine) is testimony to the EU’s attractiveness and success and reveals incidentally the effectiveness of the EU as a ‘soft power’*”³⁴. Sin duda y como suscribe Dedman, una de las variables que muestran dicho atractivo es el crecimiento que la organización ha demostrado en relación al número de estados que forman parte de la misma. Durante los últimos 58 años la UE ha pasado de los seis estados fundadores que crearon la histórica Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) hasta los veintiocho³⁵ que forman parte de la actual organización.

Junto a este incremento en el número de estados podríamos afirmar que la UE, complementando lo anterior, no sólo seduce por su tamaño y los estados que participan en la misma. ¿Qué elementos componen la atractiva imagen de la UE? ¿Cómo se ha desarrollado esa lógica a lo largo del tiempo? ¿Por qué durante la última década se han adherido a la UE más de diez estados? ¿Qué hace de la UE un modelo para muchos países y bloques regionales a lo largo y ancho del planeta?

Las respuestas pueden ser varias pero parece que la UE se asocia a bienestar, a calidad de vida y prosperidad. Puede sonar paradójico dado la gran crisis económica y política que en la actualidad están soportando los estados europeos, pero si vemos las cifras relacionadas con PIB europeo y PIB per cápita podemos observar que, incluso en medio de un período crítico, la UE sigue siendo una de las zonas más ricas y con mayor calidad de vida a nivel

³⁴ DEDMAN, Martin (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A History of the European Union*. London. Routledge. P. 2.

³⁵ Croacia ha pasado a formar parte de la organización el día 1 de julio de 2013.

global. La tabla 2 muestra las cifras relativas al PIB europeo en referencia a otros actores protagonistas en la política internacional:

Tabla 2.

• **PIB en miles de millones de dólares (2010)**

Puesto	País	PIB (miles de millones USD)
1	Unión Europea	15,035,967
2	Estados Unidos de Norteamérica	14,582,400
3	Eurozona³⁶	12,455,979
4	China	5,878,629
5	Japón	5,497,813
6	Alemania	3,309,669

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Mundial. Véase <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>

Si estudiamos estas cifras y las bajamos al ámbito de la ciudadanía podríamos observar que los europeos forman parte del selecto grupo de seres humanos en el planeta que disfrutan de un nivel de vida alto o muy alto. Su PIB

³⁶ La EUROZONA la componen los países que comparten la moneda única comunitaria EURO. En la actualidad 17 estados.

per cápita supera los 30.000 dólares. La siguiente tabla muestra dicha relación entre las principales zonas planetarias:

Tabla 3.

• **PIB per cápita en miles de Dólares (2010)**

Puesto	País	PIB per Cápita (miles de USD)
18	Estados Unidos de Norteamérica	47,140
28	Japón	42,150
33	EUROZONA	36,137
37	Unión Europea (UE)	31,191
121	China	4,260

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Mundial. Véase <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>

Además de lo anterior, la UE es heterogeneidad y su lema “unidos en la diversidad” es sin duda otro elemento de atracción a esta nueva *polity*³⁷. Muchos de los ciudadanos europeos no sienten una pérdida de identidad “nacional” al abandonar parte de su soberanía en favor de las instituciones supranacionales de Bruselas.

³⁷ *Polity*: En castellano “comunidad política”. El concepto se asocia al proceso de integración europeo por estar este generando una nueva forma política –que es una nueva manera de entender la comunidad política- en muchos sentidos distinta al estado nación y a las formas políticas subnacionales y supranacionales existentes.

Economía y prosperidad política, identidad y consecución de la paz en el viejo continente, son elementos que han hecho de la UE un actor político de primer orden y al mismo tiempo, un foco de atracción para muchos estados que quieren ser parte de esta nueva forma política en los próximos años.

Continuando con lo anterior y antes de definir con claridad qué es la UE y los intereses políticos que la organización posee tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, sería interesante dedicar el resto del capítulo primero a reflexionar sobre el paquete de teorías de integración internacional que han contribuido a la explicación del fenómeno europeo y después, fruto del resumen de las herramientas teóricas, pasar a describir el proceso histórico que lleva al nacimiento y desarrollo de este nuevo fenómeno político regional llamado Unión Europea.

1.2. Teorías de integración internacional: Una aproximación necesaria

Las teorías de integración internacional son una herramienta fundamental para comprender el proceso de integración regional europeo. Como señalábamos en la introducción de este trabajo de investigación, las teorías son básicas para analizar la realidad en la que nos toca vivir y para desentrañar el proceso social y los resultados a los que la acción humana da lugar.

Por ello, por la necesaria aplicación teórica para nuestra comprensión de la realidad, durante este epígrafe, de forma breve y antes de ingresar a una descripción del proceso histórico que ha dado lugar a la actual Unión Europea (UE) llevaremos a cabo un repaso de las principales teorías de integración internacional que después de la segunda guerra mundial surgieron para

comprender y explicar como nació y se desarrolló la UE y otros organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Gracias a estos nuevos enfoques teóricos podemos ver la naturaleza distinta y particular de nuestro objeto de estudio: La UE. La unión –también se ha indicado en la introducción- es una nueva forma política. Debido a sus peculiaridades y su forma política excepcional –que serán explicadas más adelante- la unión es un híbrido político a medio camino entre un organismo internacional y un estado. Por ello, creemos – y es lo que defenderemos en páginas posteriores- que en la actualidad y aunque parezca sencillo o una visión demasiado simplista de la realidad, lo mejor y más adecuado parece ser definir la UE como un sistema político utilizando la contribución de Simon Hix³⁸. Sin embargo, lo anterior implica la elección –consciente o no- de un determinado marco teórico a la hora de analizar el proceso de integración internacional.

Ben Rosamond señala que se pueden observar cuatro ubicaciones a la hora de comprender la UE:

- *“The EU as International Organization: What does the EU tell us about the broader category of international organization?”*
- *EU as a region within the global political economy: what does the EU tells us on states clustering into regional blocs?*
- *EU and policy-making: what does the EU tells us about the dynamics of policy-making in an interacting political system of nation states and an international organization?*

³⁸ Lo hemos señalado en repetidas ocasiones. Para ello ver HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*. London. Palgrave McMillan.

- *EU as sui generic phenomenon: a) EU and European integration are not treated as an instance of anything other than itself; EU therefore cannot be testing site for broader generalizations; b) EU as an historically-rooted phenomenon*³⁹.

Como se puede observar, en función de distintos marcos teóricos podemos generar distintas nociones sobre lo que la Unión Europea es en la actualidad. Las cuatro nociones son resultado –muchas veces- del marco teórico que hayamos seleccionado para estudiar el fenómeno de integración internacional europeo.

Durante las páginas que siguen y como hemos indicado antes de entrar en el relato histórico, vamos desarrollar un repaso sobre las teorías de integración internacional más relevantes desarrolladas durante los últimos sesenta años.

1.2.1. Teorías clásicas

El primer bloque de teorías, que denominaremos clásicas, son tres: Funcionalismo, Federalismo y Transaccionalismo.

El trabajo clásico que inaugura el funcionalismo es la obra de David Mitrany “*A working peace system*”⁴⁰. Como señala Desmond Dinan el funcionalismo “clásico” posee las siguientes características fundacionales:

“Classical theory of regional integration that holds that a common need for technocratic management of economic and social policy leads to the formation of international agencies. Such agencies promote economic welfare, thus eventually gaining legitimacy, overcoming ideological opposition to strong international

³⁹ ROSAMOND, Ben (2000). *Theories of European Integration*. Houndsmills. Palgrave McMillan. Pp. 14-15.

⁴⁰ MITRANY, David (1966). *A working peace system*. New York, Quadrangle books.

*institutions, and in the long-run evolving into a sort of international government, though perhaps no a true state*⁴¹.

Aunque suene paradójico los viejos funcionalistas –como Mitrany– deseaban despolitizar el proceso político, tecnificar el mismo a través del diseño de organizaciones, de agencias tecnocráticas dedicadas a la solución de problemas –económicos, sociales, de seguridad, etc.– de naturaleza colectiva. Desde este enfoque teórico se deseaba la construcción y desarrollo de organizaciones-agencias de planificación encargadas de afrontar retos de política pública y proponer soluciones viables y ajenas al proceso político, plagado de intereses personales, grupales y malas intenciones. Si dichas agencias fuesen capaces de manera eficiente y eficaz de cumplir sus objetivos se podría –fruto de la progresiva adquisición de legitimidad por parte de las mismas– ir ganando más competencias y con ello más poder a lo largo del tiempo hasta lograr una especie de gobierno supranacional-global.

Como se puede suponer el funcionalismo es una corriente teórica de naturaleza idealista preocupada por construir un espacio global de cooperación que generase una paz duradera entre los distintos actores internacionales. La idea se basaba en la creación de una comunidad de intereses y unas instituciones “supranacionales” capaces de solucionar los susodichos problemas colectivos.

Esa naturaleza e identidad liberal es lo que aprovecharán sus críticos. Los opositores al funcionalismo señalarán que surge fruto de una tradición liberal –

⁴¹ DINAN, Desmond (ed.) (2000). *Encyclopedia of the European Union*. Boulder/London, Lynner Rienner. P. 245.

Wilsoniana, caduca en la década de los 40'-, que la susodicha tradición es demasiado tecnocrática – con todo lo que eso conlleva-, que no tiene rigor científico y que en cierto sentido se encuentra alejada de la realidad.

Sin duda, el elemento más interesante del funcionalismo es su creencia en un proceso cooperación interestatal a través de la creación de agencias –más allá del estado- capaces de gestionar un gran número de políticas públicas. Lo anterior implica el desarrollo de la supranacionalidad, el desarrollo de una arquitectura institucional que, naciendo desde los estados, adopta alguna de sus competencias y comienza a influir en la vida política cotidiana de estos. El funcionalismo es una teoría que definitivamente respalda la construcción y desarrollo de las Naciones Unidas y de formas políticas híbridas como la Unión Europea.

La segunda teoría clásica es el federalismo. La federal, también es una teoría fundamental a la hora de comprender la unión y su desarrollo futuro. Martin Dedman indica que:

“Federalism (...) attributes European integration to the ideas, growth and influence of European federalist movements particularly from World War II (1939-1945) onwards. Professor Walter Lipgens, the main exponent of this view, undertook detailed studies of the numerous movements and organizations advocating European federalism, the nurturing and development of the ideas in various wartime non-communist resistance movements in occupied Europe as

well as the intrigue and ideological disputes between the various post-war pressure groups”⁴².

El propio Dedman señala que, aunque el federalismo es uno de los pilares teóricos del proceso de construcción europeo, la tesis de Walter Lipgens –presentada líneas atrás- es difícil de sostener. El federalismo ha sido un sueño de algunas élites –nunca demasiado numerosas- europeas. Lo que sí parece cierto e irrefutable es que los federalistas pretendían, como señala el profesor Lipgens, presionar a los estados a través de la acción colectiva de grupos bien organizados y mostrar la ineficacia e ineficiencia de una política estrictamente nacional para resolver los problemas que Europa y los distintos países que la componían tenían ante sí. La solución propuesta por estos federalistas era la construcción de los Estados Unidos de Europa. Altiero Spinelli, mítico diputado del Parlamento Europeo y un convencido federalista comentaba en la década de los 70 que: *“Federalist plan to form a small nucleus of nonconformist seeking to point out that the national states have lost their proper rights since they cannot guaranteed the political and economic safety of their citizens”⁴³.*

Para los defensores de esta corriente, era la incapacidad por parte de los Estados lo que motivaba un desarrollo federal en clave europea. Sin embargo, un elemento interesante de este marco teórico es –como señala el profesor Morata- la necesaria distinción entre federalismo y estado federal⁴⁴. Muchos proto-federalistas no deseaban estrictamente la construcción y desarrollo de un

⁴² DEDMAN, Martin (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London, Routledge. P. 9.

⁴³ SPINELLI, Altiero (1972). “The growth of the European Movement since the Second World”, en HODGES, Michael (ed.). *European Integration: Selected readings*. Harmondsworth, Penguin. P. 68.

⁴⁴ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea. Procesos, políticas y actores*. Barcelona. Ariel. P. 121.

estado federal europeo. La defensa de dicho estado es algo que se observa con claridad en el trabajo y visión política de los ortodoxos –estilo Altiero Spinelli-, convencidos de la necesaria creación de unos Estados Unidos de Europa. Sin embargo, cuando contrastamos la citada visión ortodoxa con los principios que sustentaban intelectuales y padres fundadores como Jean Monnet –también considerados federalistas⁴⁵-, más tranquilo y gradual a la hora de implementar reformas institucionales los resultados son muy distintos. El primero era federal y federalista, el segundo deseaba avanzar hacia la federalización gradual de la región –hablamos nuevamente de Monnet- pero no quería destruir todo lo existente hasta el momento para construir un gran estado federal y supranacional europeo. Sea como fuere y a pesar de este debate debemos concluir afirmando que el federalismo como teoría y los federalistas como movimiento político integrador, han ejercido una gran influencia en el proceso de integración internacional europeo.

La última corriente clásica es la conocida como transaccionalismo. Dicha corriente se desarrolla gracias a los esfuerzos de Karl Wolfgang Deutsch⁴⁶. Con una motivación idealista y en cierto sentido funcionalista, la idea del politólogo norteamericano de ascendencia polaca se basaba en el diseño de un sistema internacional “comunitario” y un mecanismo de cooperación que condujese a una paz mundial fuerte y duradera.

⁴⁵ Ibídem. P. 121.

⁴⁶ Ver DEUTSCH, Karl (1988). *The analysis of international relations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc. También y como la verdadera obra donde se expone la contribución del transaccionalismo ver DEUTSCH, Karl, BURRELL, Sidney et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Para ello, para lograr esa paz que minimice la explosión de conflictos a nivel global se deberían implementar procesos “integradores” capaces de generar una comunidad y un sentimiento de pertenencia colectivo. Las aplicaciones de la teoría de Deutsch construyeron lo que se conoce como comunidades de seguridad. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), etc., son, en parte, resultado del transaccionalismo y de la obra de Deutsch. De una forma u otra el transaccionalismo –como teoría de integración- no tuvo demasiado éxito a la hora de explicar el desarrollo de las instituciones comunitarias europeas y fue duramente criticado⁴⁷ por autores como Leon Lindberg⁴⁸ o Carl Friedrich⁴⁹.

1.2.2. El tiempo de la reformulación: Las nuevas teorías de integración internacional

Con la firma de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la entrada en vigor de la primera comunidad europea las teorías de integración internacional evolucionaron y generaron nuevas aproximaciones para comprender el proceso y la nueva forma política que poco a poco, a partir de la década de los 50, comienza a construirse.

La primera reformulación la conforma lo que se conoce como neofuncionalismo. Herederos de la obra de Myrdal, los neofuncionalistas introducen la variable política que había sido olvidada por los funcionalistas

⁴⁷ El problema es la difícil integración de la política exterior y de seguridad en el proceso de integración europeo. Como se verá mas adelante, la Comunidad Europea de Defensa no cuajó. La integración de los ámbitos sectoriales de política exterior y de seguridad no será una realidad hasta la década de los 90' y la primera década del s. XXI. De todas formas, se debe indicar que la política de seguridad europea sigue siendo un reto para el proceso de integración europeo.

⁴⁸ LINDBERG, Leon (1963). *The political dynamics of European economic integration*, Stanford, Stanford University Press.

⁴⁹ FRIEDRICH, Carl J. (1969). *Europe: an emergent nation?* New York. Harper & Row.

clásicos –quizás en un claro ejercicio de inocencia política-. Martin Dedman afirma:

“The orthodox explanation for European integration is not historical at all but drawn from political science. The argument is that the increased complexity of both the pos-1945 international order and the range and functions of the modern nation state mean that countries are inexorably entwined in a network of functioning international bodies (such as NATO, the United Nations (UN), or General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), and the scope for independent action by individual states is curtailed by collective decision taking”⁵⁰.

La esencia es la misma que la de su antecesor teórico: Los estados no pueden, por sí solos, hacer frente a los problemas generados fruto de la gran complejidad política resultado de la II Guerra Mundial. La idea que añaden los neofuncionalistas, y que hace la teoría muy atractiva para explicar la primera fase del proceso de integración europeo, es la introducción de la política en el nuevo y reformado marco teórico. La política no lo es todo, pero sí está en todo. Indudablemente en un espacio de negociación hay política. Es esto lo que detectan los neofuncionalistas:

“Integrated modestly in areas of “low politics” which are at the same time “strategic economic sectors”. Created a high authority to promote the integration process. The integration of particular economic sector across nations will create functional pressures for the integration of related economic sectors. The consequence is the gradual entangling of national economies. Gradually, social

⁵⁰ DEDMAN, Martin (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London, Routledge. P. 9.

interests will shift their loyalty towards the new supranational center. Deepening economic integration will create the need for further European institutionalization are a therefore side-effects of economic integration”⁵¹.

La reforma neofuncionalista contribuye –compartiendo su esencia- a la sofisticación del marco teórico funcionalista . Los neofuncionalistas abandonan – obviamente parcialmente- su idealismo y comprenden que la integración no es ni puede ser absoluta. La integración es resultado de un proceso de negociación que logra integrar determinados ámbitos de política pública y construir una arquitectura institucional particular para gestionar y regular dichos ámbitos de cooperación interestatal. Lo interesante -y además la marca neofuncionalista por excelencia- es que estos teóricos suponen que en cuanto ese proceso inicia los protagonistas que dieron lugar el mismo –los estados- pierden progresivamente las riendas del mismo debido a la constante necesidad de integración que se desarrolla –conocida como *spillover*⁵²- en otros ámbitos de política sectorial relacionados con el sector integrado anteriormente. Quizás, y esto es lo más interesante y polémico, la integración en áreas conocidas como “*low politics*” lleve fruto del *spillover* a la integración en áreas tradicionales de “*high politics*” con el paso del tiempo.

Los teóricos por excelencia dentro de este marco teórico son, en la década de los cincuenta y sesenta autores como Ernst Haas⁵³ o Leon

⁵¹ ROSAMOND, Ben (2000). *Theories of European Integration*. Houndsmills. Palgrave McMillan. Pp. 51-52.

⁵² El *spill over* se conoce como el efecto espiral o derramamiento. Una vez se ha iniciado el proceso de integración en una determinada área de política pública comienza una espiral que llevará a la integración – inevitable- en otras áreas.

⁵³ Ernst Hass es el padre del neofuncionalismo. Su trabajo HAAS, Ernst B. (1968). *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford. Stanford University Press. También ver HAAS,

Lindberg⁵⁴. Posteriormente la dinámica teórica nefuncionalista encontró apoyo en un gran grupo de investigadores interesados en el proceso de integración europeo. Jeremy Richardson indica que:

*“The work of supranationalist group of researchers around Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, and Neil Fligstein is the most prominent example of research in the tradition of Ernst Haas”*⁵⁵.

A día de hoy, y a pesar de ser una teoría clásica, todavía podemos encontrar mucha y muy buena literatura de naturaleza neofuncionalista. Autores como Philippe Schmitter⁵⁶, Ben Rosamond⁵⁷, los citados Alec Stone Sweet y Wayne Sandholtz⁵⁸, etc., siguen reflexionando sobre las fortalezas y debilidades de las contribuciones de Ernst Haas y los viejos neofuncionalistas. Es y será uno de los grandes marcos teóricos a la hora de estudiar y analizar el proceso de integración europeo.

La segunda escuela –que nace en oposición al neofuncionalismo- es el intergubernamentalismo en un inicio y lo que se conoce como intergubernamentalismo liberal desarrollado posteriormente por Andrew Moravcsik. Esta escuela surge en la década de los 60’ de la mano de Stanley

Ernst B. (1964). *Beyond the nation-state: functionalism and international organisation*. Stanford. Stanford University Press. Como complemento, esta vez utilizando un artículo académico, ver HAAS, Ernst B. “The uniting of Europe and the uniting of Latin America”. *Journal of Common Market Studies*, June 1967. Pp. 323-325.

⁵⁴ Ya hemos citado la obra de referencia de Leon Lindberg. Ver LINDBERG, Leon (1963). *The political dynamics of European economic integration*, Stanford, Stanford University Press.

⁵⁵ RICHARDSON, Jeremy (2006). *European Union. Power and policy-making*. London. Routledge. P. 88.

⁵⁶ Ver SCHMITTER, Philippe (2005). “Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism”. *Journal of European Public Policy*, 12:2, April. Pp. 255-272.

⁵⁷ Ver por ejemplo ROSAMOND, Ben (2005). “The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas”. *Journal of European Public Policy*, 12:2, April. Pp. 237-254.

⁵⁸ STONE SWEET, Alec y SANDHOLTZ, Wayne (1997). “European integration and supranational governance”. *Journal of European Public Policy*, 4:3, September. Pp. 297-317.

Hoffmann y Alan Milward. En su trabajo M. A. Pollack⁵⁹ señala que para los intergubernamentalistas, el proceso de integración europeo responde estrictamente a los intereses de los estados que forman parte del mismo. Nada se les escapa a estos —como creen las versiones funcionalistas y neofuncionalistas- de las manos.

En la misma línea Frank Schimmelfennig y Berthold Rittberger señalan que los principales elementos del intergubernamentalismo son:

- *“Member states are and will remain the dominant actors in the process of European integration: they shape European integration according to national goals and interests.*
- *The extent of European integration is limited by the state interest in autonomy, the interest in self-preservation of nation-state bureaucracies, the diversity of external actors and influences (such as the United States or NATO).*
- *European integration does not undermine the nation-state but has strengthened it in the post-World War II reconstruction, in the global competition with other economic powers and emerging markets, and against domestic societal interests and pressures.*
- *Sectoral integration is limited to the economic sector and related ‘low politics’; core functions of the states (the high politics of internal and external security of foreign policy) will be prevented from being integrated by states anxious to preserve their autonomy.*

⁵⁹ POLLACK, M.A. (2005). “Theorizing the European Union: International organization, domestic polity or experiment in new governance?”. *Annual Review of Political Science*, 8. Pp. 357-398.

- *For the same reason, the supranational organisations of the EU are and will remain weak. They lack the expertise, the resources, or the popular support to expand their power at the expense of the member states*⁶⁰.

En coherencia con todo lo anterior, y explicando la obra de uno de los fundadores, Dedman señala:

“Alan Milward has produced a thesis firmly based and derived from empirical evidence to explain the origins and motivations for European integration. In essence the ‘Milward thesis’ states that European integration only occurs and only works when it is actually needed by nation states, there being no fundamental antagonism between European integration (seen in the ECSC and EEC) and the nation state”⁶¹.

Además, y como consecuencia paradójica, para los viejos intergubernamentales:

“Milward argues further that European integration, far from advancing the cause of federation, actually ‘rescued the nation estate’-the supranational organisations ECSC and EEC were originally created by six states (France, Benelux, Italy and West Germany) because of economic necessity and political security”⁶².

Como se puede comprobar, el intergubernamentalismo es más realista que idealista. Para los defensores de esta corriente los estados siguen siendo los dueños del proceso y nada escapa a su control. Además, la integración

⁶⁰ SCHIMMELFENNIG, Frank y RITTBERGER, Berthold (2006). “Theories of European integration: assumptions and hypotheses”, en RICHARDSON, Jeremy. *European Union. Power and policy making*. London. Routledge. P. 81.

⁶¹ DEDMAN, Martin (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London, Routledge. P. 11.

⁶² Op. Cit. P. 12.

sectorial se limita –según los intergubernamentalistas- a ámbitos de política pública relacionados con la “baja política” y nunca con la alta. La consecuencia de dicho proceso es que la nueva arquitectura institucional –más allá del Estado- siempre permanecerá débil dado que los estados no quieren que las mismas generen problemas que afecten su soberanía.

El intergubernamentalismo clásico fue superado por el trabajo del académico estadounidense Andrew Moravcsik. La esencia teórica presentada no es puesta en duda por su trabajo, sin embargo, el profesor de Princeton añade que:

*“EU integration can be best understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system and the role of institutions in bolstering the credibility of interstate commitments”*⁶³.

La idea es clara: A lo generado por los intergubernamentalistas clásicos se añade la importancia del proceso político⁶⁴ y los elementos institucionales. Si las instituciones más allá del estado lo hacen bien y como estado obtengo beneficios importantes fruto del proceso de integración ¿por qué no profundizar en la integración? Si profundizo en la integración ¿podría tener problemas –obviamente como estado- con la nueva arquitectura institucional edificada más allá del estado? Probablemente Moravcsik diría que sí. Lo único que explica el

⁶³ SCHIMMELFENNIG, Frank y RITTBERGER, Berthold (2006). “Theories of European integration: assumptions and hypotheses”, en RICHARDSON, Jeremy (2006). *European Union. Power and policy making*. London. Routledge. P. 81.

⁶⁴ Como el párrafo indica el entorno importa... Las decisiones se toman por cálculos realizados por líderes políticos teniendo en cuenta el ambiente político en el que interactúan.

modelo es el fenómeno integrador, qué razones motivan la esencia del proceso. Los resultados que se producirán –aún siendo fruto de la acción de los estados en base a un cálculo racional con base en sus intereses y en el entorno en el que estos interactúan- puede ser una incógnita y producir efectos no deseados *a priori* por estos.

El intergubernamentalismo liberal se centra particularmente –como su antecesor- en intereses de naturaleza económica. Como decíamos “*European integration can be best explained as a series of rational choices made by national leaders*”⁶⁵. Además, esas decisiones racionales se toman gracias fundamentalmente a intereses y beneficios comerciales⁶⁶.

Por último, en este bloque de reformulaciones teóricas para desarrollar una herramienta explicativa del proceso de integración internacional europeo podríamos incluir al institucionalismo. Mark A. Pollack escribe:

*“The rise of institutionalist analysis of the EU did not develop in isolation, but reflected a gradual and widespread re-introduction of institutions into a large body of theories (such as pluralism, Marxism and neo-realism), in which institutions had been either absent or considered epiphenomenal, reflections of deeper causal factors or processes such as capitalism or the distribution of power in domestic societies or the international system”*⁶⁷.

⁶⁵ MORAVCSIK, Andrew (1998). *The choice for Europe*. New York. Cornell University. P. 18.

⁶⁶ Op. Cit. P. 3.

⁶⁷ POLLACK, M.A. (2005). “Theorizing EU policy-making”. En WALLACE, H., WALLACE, W. y POLLACK, Mark A.. *Policy – Making in the European Union*. Oxford. Oxford University Press. P. 19.

Según el trabajo guía de Pollack⁶⁸ este posee tres ramas: Un institucionalismo *rational choice*, un institucionalismo sociológico y un institucionalismo histórico. Para analizar el aporte de los académicos encuadrados en el institucionalismo de la *rational choice* deberíamos citar los trabajos de Fritz Scharfp⁶⁹ o las contribuciones –a medio camino entre el neofuncionalismo y el institucionalismo- de George Tsebelis y Geoffrey Garrett⁷⁰. En este marco teórico, y siempre siguiendo la tradición norteamericana que lo inaugura, se estudian modelos de toma de decisión en las instituciones existentes en el marco de la Unión Europea: Comisión, Parlamento Europeo, etc.

En segundo lugar, deberíamos hacer hincapié en la identidad constructivista del institucionalismo sociológico. Este enfoque estudia –como veremos con los estudios constructivistas- no solo las instituciones formales, sino también la interacción y el funcionamiento de instituciones informales que modifican la conducta e identidad de los actores que participan en el proceso político de construcción de la UE. Dicha rama de conocimiento considera que el marco institucional modifica tanto los comportamientos –señalados antes- como las preferencias de los actores a la hora de participar.

Por último, el institucionalismo histórico puede ser definido como:

⁶⁸ Ver nuevamente POLLACK, M.A. (2005). “Theorizing the European Union: International organization, domestic polity or experiment in new governance?”. (SCHARFP, 1998) *Annual Review of Political Science*, 8. Pp. 357-398.

⁶⁹ Ver por ejemplo –es la obra citada por Pollack- SCHARPF, Fritz (1998). “The join-decision trap: Lessons from German Federalism and European Integration”. *Public Administration*, núm. 66. Pp. 239-278.

⁷⁰ Ver –también es un trabajo citado por el autor estadounidense- TSEBELIS, G. y GARRETT, G. (2001). “The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union”. *International Organization*, núm. 55. Pp. 357-390.

“Our definition of historical institutionalism is simple and echoes Steinmo and Thelen’s: An attempt to illuminate how political struggles are mediated by institutional setting in which they take place’ (Steinmo, Thelen and Longstreth 1992). In other words, institutions affect policy outcomes, rather than simply reflecting the distribution of political power and preferences. They can have an independent and/or intervening effect on the policy paths chosen. Institutions in our definitions comprise both formal organizations (such as the Council and the Commission) and informal shared rules and social institutions (such as the practice of consensus and the informal veto right). Once in place, these institutions can take on a life of their own and contribute to determining and explaining subsequent developments on European integration”⁷¹.

En pocas palabras y resumiendo lo citado anteriormente, el institucionalismo histórico señala que a pesar de que las preferencias individuales son fruto de un análisis racional, las instituciones, el contexto en el que se toman dichas decisiones, importan. Las instituciones influyen tanto que, con el tiempo, ellas contribuyen a la definición de preferencias por parte de los actores que participan en el proceso. Como autores de referencia, a parte de Steinmo y Thelen, y las académicas Sophie Meunier y Kathleen McNamara, podríamos señalar también el trabajo de Paul Pierson⁷².

⁷¹ MEUNIER, Sophie y MCNAMARA, Kathleen (2007). “European integration and institutional change at fifty”, en MEUNIER, Sophie y MCNAMARA, Kathleen. *Making history. European integration and institutional change at fifty. The State of the European Union*, vol. 8. Oxford. Oxford University Press. P. 4.

⁷² PIERSON, Paul (1996). “The path to European integration: A historical institutionalist analysis”, en *Comparative Political Studies*, num. 29, issue2. Pp. 123-163.

1.2.3. Nuevas teorías de integración internacional

Las nuevas teorías surgen como una superación de las teorías clásicas y reformulaciones que tuvieron lugar durante las décadas de los 50', 60', 70' y 80'. Es a partir de los 90' y durante la pasada década que se desarrollan nuevos enfoques teóricos como el constructivismo, el enfoque que viene de la política comparada y los modelos teóricos desde la gobernanza.

Respecto al constructivismo decir que dicho marco teórico surge como una reacción a las posiciones cercanas a la *rational choice*, caracterizado por su individualismo metodológico y por la importancia que estas corrientes dan a las preferencias de los sujetos que participan. Para los constructivistas:

“human agents do not exist independently from their social environment and its collectively shared systems of meanings (culture in a broad sense) (...) The social environment in which we find ourselves, “constitutes” who we are, our identities as social beings”⁷³.

Los defensores y partícipes de esta corriente teórica consideran que la UE ha influido en como los actores participan en la misma. La unión ha modificado la percepción de la realidad por parte de estos actores y debido a ello ha influido en su identidad y básicamente en lo que son. Es muy interesante citar el trabajo de Thomas Risse⁷⁴ y la obra de Christiansen, Jorgensen Y Wiener⁷⁵ *The social construction of Europe*.

⁷³ RISSE, T. (2004). “Social constructivism and European integration”, en WIENER, A. y DIEZ, T.. *European integration theory*. Oxford. Oxford University Press. p. 161.

⁷⁴ Ya citado anteriormente. Ver RISSE, T. (2004). “Social constructivism and European integration”, en WIENER, A. y DIEZ, T.. *European integration theory*. Oxford. Oxford University Press.

⁷⁵ Ver CHRISTIANSEN, T., JORGENSEN, K.E. y WIENER, A. (1999). “The social construction of Europe”. En *Journal of European Public Policy*, núm. 6. Pp. 528-544.

El enfoque comparado también es realmente importante. Es un acercamiento introducido por Simon Hix –un autor fundamental para este trabajo de investigación- y otros, desarrollado durante los 90’ y en la pasada década. Pollack señala que la dinámica comparada se puede enfrentar de dos maneras: 1) Una visión horizontal de la división de poderes que se dedica al estudio entre los distintos niveles de gobierno (europeo, nacional-estatal, regional y local) existentes en la nueva forma política europea; 2) Una visión vertical que analiza la relación que existe a nivel sistémico entre los elementos que conforman la arquitectura institucional de la unión. Aquí se analizan las relaciones entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial a nivel europeo⁷⁶.

Este enfoque guarda relaciones con el federalismo y en cierto sentido ha sido muy recurrente comparar el proceso de integración europeo con el movimiento que dio lugar –durante el siglo XVIII y XIX- a la formación de los Estados Unidos de Norteamérica.

Por último pero no menos importante deberíamos dedicar también unas palabras al enfoque de la gobernanza. El tema es interesante e innovador y por ello resulta inevitable a la hora de presentar los distintos enfoques teóricos que influyen o han influido en la comprensión del proceso de integración de la UE.

La gobernanza puede ser entendida como *“una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general”*⁷⁷. La idea es: La

⁷⁶ POLLACK, M.A. (2005). “Theorizing EU policy-making”. En WALLACE, H., WALLACE, W. y POLLACK, Mark A.. *Policy – Making in the European Union*. Oxford. Oxford University Press. P. 28-34.

⁷⁷ CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2005). *La gobernanza hoy: Diez textos básicos*. Madrid. Instituto Nacional de Administraciones Públicas. P. 9.

arquitectura institucional existente –el proyecto europeo- no sólo es resultado de la acción de los actores oficiales. Es necesario incluir más elementos –actores- en la edificación de la aventura europea. Este acercamiento teórico es interesante porque los enfoques de gobernanza, en cierto sentido, surgen fruto de la pérdida progresiva de legitimidad por parte del estado. Peters y Pierre afirman:

“Tal vez más que por ningún otro motivo, la emergencia de una nueva gobernanza ha sido impulsada por un declive de las capacidades desde el Estado, particularmente de sus recursos financieros, durante los años ochenta y noventa (Damgaard, Gerlich y Richardson, 1989). Comparando la situación económica de los Estados occidentales en las décadas de los sesenta y setenta con los noventa, la diferencia es realmente asombrosa (Rockman, 1998)”.⁷⁸

La gobernanza tiene muchas caras pero la misma implica en el proceso de construcción institucional, y también en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, actores públicos y privados. Dentro de los estudios europeos ha adquirido particular importancia el enfoque teórico de la gobernanza multinivel. El susodicho acercamiento teórico nace en los Estados Unidos gracias al esfuerzo de Gary Marks completados posteriormente con los aportes de Lisbeth Hooghe.

⁷⁸ Ver PETERS, G. y PIERRE, J. (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *La gobernanza hoy: Diez textos básicos*. Madrid. Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Pp. 38-39.

La definición básica de la gobernanza multinivel podría ser “*a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers*”⁷⁹.

Ian Bache, completando la definición señala que:

*“The multilevel governance concept thus contained both vertical and horizontal dimensions. Multi-level referred to the increased interdependence of governments operating at different territorial levels, while governance signalled the growing interdependence between governments and non governmental actors at various territorial levels”*⁸⁰.

Por lo tanto podríamos ver la gobernanza tanto como las relaciones existentes entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal, regional y local), como entre los distintos actores público-privados que participan en el proceso de construcción europeo. El enfoque de la gobernanza multinivel se ha hecho tan famoso que Cristina Ares Conde indica que: “*La etiqueta de “gobernanza multinivel” se ha convertido en el principal leit motiv del área de Estudios Europeos, porque no existe un concepto alternativo de consenso para describir adecuadamente la naturaleza del sistema político de la Unión Europea*”⁸¹.

La opinión de la profesora de la Universidade de Santiago de Compostela es que, la citada noción, sigue siendo inútil para comprender la unión porque esta la UE no es un sistema de gobernanza multinivel. De todas formas y sea

⁷⁹ BACHE, Ian y FLINDERS, Matthew (2005). “Themes and issues in multi-level governance”, en *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press. p. 3.

⁸⁰ *Ibidem*. Pp. 3-4.

⁸¹ ARES CONDE, Cristina (2010). “A vueltas con la gobernanza multinivel”, en *Revista española de Ciencia Política*, núm. 22, marzo. Pp. 119-133. P. 119.

como fuere, el enfoque es importante y debido a su relevancia es necesario tenerlo en cuenta en este tipo de ejercicios.

1.2.4 Supranacionalismo e intergubernamentalismo: Dos grandes familias a la hora de estudiar el proceso de integración europeo

El mapa teórico en relación al proceso de integración europeo es, como hemos observado a lo largo de estas páginas, amplio y complejo. Para resumir y clarificar lo máximo posible dicho plano teórico-conceptual quizás podríamos seguir el trabajo de Frank Schimmelfennig y Berthold Rittberger y afirmar que *“the theoretical debate about the dynamics of EU integration has been dominated by two ‘families’ of integration theorising: intergovernmentalism and supranationalism”*⁸².

De una forma u otra todas las teorías expuestas hasta el momento encajan en una u otra de estas dos grandes familias-visiones. La interpretación teórica puede llevar al interesado a comprender el proceso de integración europeo como un desarrollo generador de una nueva arquitectura institucional que progresivamente escapa al control de los estados –padres del proceso de integración-, o como un fenómeno político controlado siempre y en todo momento por los sujetos estatales. El objetivo es, que al analizar el proceso histórico que ha dado lugar a la UE tal y como la conocemos en la actualidad, podamos, gracias a las distintas teorías de integración presentadas, detectar la identidad particular que motivó cada una de las fases. Durante los más de sesenta años de vida de la unión esta ha pasado por fases supranacionales –

⁸² SCHIMMELFENNIG, Frank y RITTBERGER, Berthold (2006). “Theories of European integration: assumptions and hypotheses”, en RICHARDSON, Jeremy. *European Union. Power and policy making*. London. Routledge. P. 74.

que encajan bien dentro del modelo funcionalista, neofuncionalista y también por momentos constructivista- y fases con un marcado carácter intergubernamental –que encajan en el marco teórico intergubernamental e intergubernamental-liberal-.

Lo que veremos a continuación es la descripción de un proceso histórico que ha fluctuado –imitando el movimiento de un péndulo⁸³- entre una dinámica supranacional, en la cual nuevas instituciones han adquirido progresivamente poder y protagonismo y una dinámica intergubernamental, caracterizada por una serie de acciones de parte de los estados para mantener el control sobre el proceso de integración. Un verdadero juego de poder entre actores que ha dado lugar el proyecto de integración internacional más interesante a nivel global.

1.3 Los orígenes de la UE

Europa es una de las denominaciones geográficas más difíciles de delimitar territorialmente. Sin embargo, a pesar de las dificultades para concretar qué es Europa, a lo largo de la historia sí han sido muchos los que han intentado de una forma u otra unir el destino de este continente bajo una misma entidad política.

Los grandes monarcas de Europa occidental, desde Felipe II hasta los absolutistas franceses, intentaron ensamblar a todos los europeos bajo una misma casa real. Con el desarrollo de los estados nación y de la revolución francesa, Napoleón también tuvo por objetivo unificar el destino de los europeos bajo la forma de un gran Imperio francés.

⁸³ Se verá en páginas posteriores una representación gráfica de dicho péndulo.

En el siglo XX, cuando evolucionan las ideologías modernas y los regímenes totalitarios⁸⁴, fueron algunos los que bajo un sistema comunista o a las órdenes de una organización de corte nazi-fascista, intentaron que los pueblos europeos respondiesen ante un único centro político.

John Laughland con su trabajo *La Fuente Impura* se sumerge en el estudio de estos fenómenos e intenta descifrar los orígenes totalitarios de la idea de Europa. El autor británico comenta que había un gran número de fascistas que deseaban ver una Europa unida. Dicho argumento abrió una batalla encarnizada contra el concepto de soberanía nacional:

“Por otra parte, el rechazo de la nación-estado soberana como entidad política y económica viable era explícito en el pensamiento nazi y fascista. Werner Daitz, el eminente economista nazi, atacaba el concepto de soberanía nacional y estado: en 1938 alegó que el pensamiento völkisch nazi disolvía la primacía del estado, una idea cuyos orígenes se hallaban en el pensamiento político británico y la Revolución Francesa”⁸⁵.

A pesar de estas originales y totalitarias ideas sobre la integración de los pueblos de Europa bajo una misma forma política, podríamos comenzar señalando que la actual visión de Europa encuentra su nacimiento en los sueños y reflexiones del Conde húngaro Coudenhove-Kalergi y la fundación de la “Unión Paneuropea”, un grupo organizado –de claro corte federalista- con el fin básico de promover la idea de los Estados Unidos de Europa. En la misma línea de

⁸⁴ Para un estudio detallado de las ideas totalitarias o autoritarias ver LINZ, Juan (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Colorado. Lynne Rienner. Además también ver MAIER, Hans (2005). *Totalitarianism and political religions. Concepts for comparison of dictatorship*. London. Routledge.

⁸⁵ LAUGHLAND, John (2001). *La fuente impura*. Barcelona. Editorial Andrés Bello. P. 34.

acción podríamos comentar los trabajos de Aristide Briand, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, y de Gustav Stresemann, su homólogo alemán, que en una sesión de la Sociedad de Naciones en 1929 proyectaron una hipotética Unión Europea como solución a muchos de los problemas que compartían los pueblos de Europa occidental⁸⁶.

El nazismo, y como señala el propio John Laughland su proyecto totalitario para la unificación del continente, hizo que de nuevo se fortaleciesen los nacionalismos clásicos. El resultado fue la guerra de mayores dimensiones de la historia de la humanidad y más de 60 millones de muertos. Para muchos, una verdadera guerra civil europea⁸⁷.

Es a partir de 1945, con el ambiente de reflexión que inaugura el final de la segunda gran Guerra, que comenzaron una serie de esfuerzos para iniciar un proyecto de integración europea con un único objetivo: La paz.

En los años de la inmediata post-guerra surgen varios grupos de presión pro-europeos que empiezan a generar ideas para una integración a todos los niveles. *Think tanks* como la “Unión Europea de los Federalistas”, “El Movimiento para los Estados Socialistas de Europa” o el “Movimiento Europa Unida” favorecieron el ambiente para la creación de un espacio de cooperación entre los estados europeos.

Este particular ambiente, propicio a la creación de una unión europea, produce la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), sin duda la

⁸⁶ Como se puede comprobar, y como se ha indicado en el epígrafe anterior la idea federal de Europa permea el pensamiento de algunas élites dentro del viejo continente.

⁸⁷ La interpretación de la II Guerra Mundial como una verdadera guerra civil europea es del profesor Francesc Morata. Véase para ello: MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, P. 19.

semilla original de la actual UE. La CECA se hace una realidad gracias al Tratado de París firmado en 1951 por seis estados que se convertirán a futuro en el famoso grupo de los seis, los padres fundadores de la unión de los estados europeos: 1) Alemania; 2) Francia; 3) Italia; 4) Holanda; 5) Bélgica; 6) Luxemburgo.

La CECA es el resultado de la buena voluntad por parte de estos estados, pero al mismo tiempo es fruto del trabajo de los grupos de presión citados anteriormente y de la acción personal del Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schumann, que desarrolló lo que se conoce como el Plan Schumann diseñado por Jean Monnet. Siguiendo las opiniones de académicos como Francesc Morata, es necesario señalar que:

“la principal virtud y la razón del éxito del “Plan Schumann” era su concreción y, a la vez, su enorme potencialidad. Inauguraba un método fructífero en las relaciones internacionales: la libre delegación de soberanía en algunos sectores básicos en beneficio de instituciones supranacionales comunes e independientes. Se trataba del método de “integración europeo”⁸⁸.

La CECA es el punto de partida que inaugura la integración europea , el inicio de la progresiva transferencia de competencias que se producirá en el futuro desde los estados hacia las nuevas instituciones supranacionales. Sin embargo y siguiendo las ideas de Desmond Dinan *“The founding fathers of the EU were not utopian idealist. They did not seek subsume the nation/state in a*

⁸⁸ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, P. 23.

new, supranational political entity but to adapt the nation state to a set of specific historical circumstances”⁸⁹.

El objetivo era la consecución de la paz en el continente europeo. Por ello, la idea inicial que motiva la creación de la CECA consistía en una cesión de competencias de parte de los estados hacia instituciones nuevas, construidas y diseñadas al efecto, para gestionar todo lo relacionado con la producción, distribución y consumo del carbón y del acero. Se observa con claridad el diseño de un espacio de cooperación entre seis estados para solventar los problemas generados por cincuenta años de guerras entre los pueblos de Europa y para crear canales de comunicación y cooperación entre los mismos. Citando nuevamente al profesor Morata “..., *el Plan Schumann constituyó una verdadera revolución, ya que sentó las bases para la construcción de una nueva Europa superadora de los viejos nacionalismos*”⁹⁰.

Desmond Dinan, complementando lo dicho cita en otro de sus trabajos que “*The Coal and Steel Community had a narrow economic focus but an ambitious political goal: to achieve a peace settlement primarily France and Germany*”⁹¹.

Como indicábamos el objetivo principal era la construcción de un espacio de cooperación entre los viejos enemigos y con ello contribuir a la consecución de la paz y la estabilidad para Europa. En ese sentido la CECA fue todo un éxito.

Sin duda, el propósito del citado plan, que era la superación de los nacionalismos, rencores y resentimientos producidos por la II Guerra Mundial fue

⁸⁹ DINAN, Desmond (2004). *Europe Recast. A history of the European Union*. Boulder. Rienner. Pp. 5-6.

⁹⁰ Ibidem. P. 23.

⁹¹ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 2.

logrado al cien por ciento. Al mismo tiempo, la CECA representa el éxito por parte de los europeístas democristianos⁹² a la hora de construir esos nuevos espacios de cooperación como solución a dichos problemas.

A pesar de este esperanzador inicio el proceso no sólo fue un camino iluminado por los triunfos. Poco después del desarrollo de la CECA, Jean Monnet y su grupo europeísta intenta aplicar el mismo método de integración a la política de defensa. El proyecto lleva por nombre la Comunidad Europea de Defensa (CED). La idea era ambiciosa pues de la mano de la CED se construiría, en caso de que esta replicase el gran logro de la CECA, una Comunidad Política Europea (CPE). En 1952 se firma el Tratado de la CED, pero dos años después el Parlamento Francés rechaza la propuesta y con ello limita el avance del proceso de integración en todo lo relacionado con seguridad y defensa. Los partidarios de la integración de la política de defensa “europea” tendrán que esperar cuarenta años para ver un avance significativo en ese campo.

El éxito de la CECA y el fracaso de la CED son claras muestras de la ambigüedad y complejidad de la dinámica de integración europea. Este proceso histórico muestra el carácter de personalidades como Jean Monnet⁹³, capaces de recuperarse y sobreponerse frente a este tipo de fracasos. El dramático final de la CED no sirvió como método disuasorio a los defensores del proyecto

⁹² Ver para ello DINAN, Desmond (2004). *Europe Recast. A history of the European Union*. Boulder. Rienner. En la primera parte de este trabajo el profesor irlandés dedica un espacio a reflexionar sobre la identidad católica y liberal democrática de algunos líderes europeos como Robert Schumann, Konrad Adenauer –padre del acercamiento a occidente por parte de Alemania- o Alcide de Gasperi.

⁹³ En otro de sus trabajos Desmond Dinan señala que Monnet era un empresario incansable. Una persona acostumbrada a asumir riesgos debido a sus negocios de brandy. Ver DINAN, Desmond (2004). *Europe Recast. A history of the European Union*. Boulder. Rienner. P. 31.

integracionista. Desmond Dinan indica que *“Monnet was an elitist and a pragmatist. His road to European unity would follow the unglamorous path of functional integration”*⁹⁴. La idea era mostrar la utilidad del proyecto europeo para que los estados se convenciesen y apoyasen definitivamente el proyecto. Al mismo tiempo, y cimentando la argumentación anterior:

*“Atipically for a French man who had lived through the intensely ideological 1920s and 1930s, Monnet had no party affiliation. In as much as he was politically motivated, it was by the remorseless ideology of efficiency”*⁹⁵.

No se debía “ideologizar” la idea de Europa. Había que aposar por la utilidad, por las lógicas de beneficio, por presentar el espacio de integración como una ventana de oportunidad para encontrar el camino hacia la prosperidad. Como se puede suponer, el padre de la UE estaba claramente influido por las ideas de funcionalistas y de federalistas. La conclusión del intelectual francés fue sencilla: Recuperemos nuestra posición y continuemos con la presión sobre los estados para aplicar el método de integración en otros ámbitos sectoriales de política pública y así ganar legitimidad. La insistencia y el esfuerzo por parte de estos primeros europeístas guiados por Jean Monnet provoca que, en 1957, podamos asistir a uno de los mayores éxitos del proceso de integración europeo.

El Tratado de Roma es para muchos la madre de la actual UE. El documento contiene dos ideas marco que llevan a la construcción de dos comunidades:

⁹⁴ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 7.

⁹⁵ Op. Cit. P. 13.

- 1) De un lado se genera un espacio de cooperación en el ámbito de la energía nuclear. Se desarrolla la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) conocida familiarmente como EUROATOM.
- 2) Además, se construye un espacio de cooperación económica macro llamada Comunidad Económica Europea (CEE).

El documento aún hoy es de gran valor y representa un punto de partida en la explosión integradora que se desarrollará en Europa a partir de los años 80'. El profesor Francesc Morata escribe que:

“Sin duda alguna, de los dos Tratados, el de la CEE era el más importante, puesto que ampliaba el concepto de integración al conjunto de la economía. Ello explica que se convirtiera en el motor principal del desarrollo comunitario. En el preámbulo del Tratado de la CEE figuran, entre otros objetivos, la voluntad de “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”, “el progreso económico y social”, “la mejora de las condiciones de vida y de trabajo”, la reducción de “las diferencias entre distintas regiones y el progreso de las menos favorecidas” y la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales”⁹⁶.

El propio autor resalta que:

“La comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad

⁹⁶ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, P. 27.

*creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los estados que la integran*⁹⁷.

Martín Dedman, en la misma línea que el profesor Morata indicará:

*“The Treaties were signed by the “Little Europe” states on 25 March 1957. These established the EEC, a common market in manufactured goods with a Common Agricultural Policy (CAP) and Euroatom a common market in nuclear materials providing equal access to stocks of uranium 233. The Treaty of Rome establishing the EEC with its 248 articles, protocols and appendices was, none the less, mainly a statement of intent, a programme of action, a timetable*⁹⁸.

La CEE es sin duda el marco institucional base para el futuro desarrollo de la actual UE. A modo de resumen podríamos señalar que a finales de la década de los 50' las instituciones europeas gestionaban básicamente tres ámbitos sectoriales: 1) La producción de carbón y acero en el territorio de la comunidad; 2) La producción y cooperación en el ámbito de la energía atómica con usos pacíficos; 3) La economía.

Como se puede comprobar, es útil interpretar el proceso de integración acaecido durante la década de los 50' en clave funcionalista. A pesar del fracaso de la CED, las ideas neofuncionalistas de las élites europeístas lograron edificar tres comunidades con una particular arquitectura institucional de naturaleza supranacional.

Dos de los tres ámbitos, el del carbón y acero, y el relativo a la energía atómica, están claramente definidos y su campo de intervención perfectamente

⁹⁷ Ibídem. P. 27.

⁹⁸ DEDMAN, Martin J. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London. Routledge. P. 82.

delimitado. El tercero, el campo de la economía, es más ambiguo y complejo pero esa indefinición inherente a la propia CEE sirve de primer impulso para desarrollar el marco competencial e institucional de la actual UE. Francesc Morata señala en esa línea:

*“El punto de partida de la unificación europea es, por tanto, la creación de un mercado común, el establecimiento de políticas comunes de intensidad variable y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros. Por lo tanto, la integración económica prevista no es total, sino gradual”*⁹⁹.

Alan Mildward, en total sintonía con lo anterior afirma en su trabajo que *“The most successful aspect of post-war Europe’s integration, the one that gives it genuine power and leverage in the world, which by its commercial power and attraction binds to the European Union (EU) most of the European states which are not members of it, is the common market”*¹⁰⁰. Una frase común entre los investigadores interesados en la UE es que a la hora de interpretar el proceso de integración europea “lo político sigue a lo económico”¹⁰¹.

Es decir, la primera motivación a la hora de unir esfuerzos en un proyecto de integración son las razones e incentivos económicos, seguidos luego de

⁹⁹ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, P. 27.

¹⁰⁰ Ver MILDWARD, Alan (2005). *Politics and economics in the history of the European Union*. London. Routledge. P. 1.

¹⁰¹ Dicha expresión considera que el proceso de integración europeo es resultado, en primer lugar, de la sintonía en cuanto a incentivos económicos se refiere. Cuando las partes “integradas” perciben que el proyecto ayuda a conseguir los objetivos económicos abren la ventana de oportunidad para una integración política. Lo político sigue a lo económico porque sin éxito económico no existen los incentivos para promover una integración política.

aspectos de naturaleza política. Quizás esta sea la razón que explique el éxito de la CECA, del EUROATOM y de la CEE y el fracaso de la CED¹⁰² y de la CPE.

La maravillosa década de los 50', en cuanto a integración comunitaria se refiere, da lugar a un nuevo período de nacionalismo y de intergubernamentalismo¹⁰³. Los años 60' se caracterizan por la actitud euroescéptica¹⁰⁴ de algunos líderes europeos encabezados por el General Charles De Gaulle y una vuelta a los viejos nacionalismos que parecían recuerdos del pasado. Sin embargo, sería injusto catalogar la actitud del Presidente De Gaulle como anti-europeísta. Podríamos decir que gran parte del debate sobre las instituciones europeas y el análisis del proceso histórico de integración pivota sobre nuestra concepción de lo que debe ser Europa. La historia de la UE podría ser interpretada –ya ha sido señalado y es uno de los elementos fundamentales de nuestro trabajo de investigación- como un proceso que imita el movimiento de un péndulo. Uno de los polos de ese péndulo se caracterizaría por la defensa de las ideas supranacionales. El otro, por el apoyo a una integración europea como proyecto intergubernamental, dirigido y protagonizado por los Estados. Los partidarios de la primera corriente desean construir instituciones supranacionales de naturaleza técnica a las que se transfieran “progresivamente” todas las competencias y funciones de los

¹⁰² Para ver las razones del fracaso de la CED es muy interesante la obra –ya citada- de Martín Dedman. Ver DEDMAN, Martin J. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London. Routledge. P. 61-62. El autor británico señala que el fracaso de la CED fue resultado del deseo, por parte de Francia, de interactuar con una Alemania débil –en términos militares-.

¹⁰³ En referencia al proceso a través del cual los Estados-nación vuelven a obtener un papel protagonista en el proceso de integración europeo frente a las instituciones supranacionales, principalmente Comisión Europea y Parlamento Europeo.

¹⁰⁴ Euroescépticismo: Movimiento político y social que duda sobre los beneficios que surgen del proceso de integración europeo. Euroescéptico: Actitud dubitativa frente al proceso de integración europeo.

estados-nación miembros. Los segundos, son partidarios de la construcción de espacios de cooperación entre estados, dejando claramente definido que el ente protagónico en dicho proceso de integración internacional sigue siendo el actor clásico de la política moderna: Los estados. Desmond Dinan suscribiendo la tesis pendular:

*“Tension between intergovernmentalism (traditional state-to-state relations) and supranationality (the sharing of national sovereignty) has pervaded the EU since the beginning. Yet intergovernmentalism and supranationality are not irreconcilable; they complement rather than conflict with each other in the day-to-day operations of the EU”*¹⁰⁵.

Con base en el trabajo del propio Dinan más que una barrera al proceso de integración, supranacionalismo e intergubernamentalismo, y las dinámicas que se generan entre ambas corrientes, conforman los ingredientes que explican la dinámica de integración. No podría existir el proceso sin ese movimiento pendular. Estaríamos incurriendo en un error si calificásemos actitudes de naturaleza intergubernamental como anti-europeístas y actitudes supranacionales como pro-europeístas. Ambos quieren una Europa unida, ambos desean su integración, lo que abre el debate es “como” y “bajo que instituciones” debemos llegar a esa integración.

Por ello podríamos afirmar que el General Charles De Gaulle poseía una actitud favorable a la integración desde una perspectiva intergubernamental. Una vez toma el poder, De Gaulle se muestra crítico con el contenido de las “ideas supranacionales” y con la ayuda de su Ministro de Asuntos Exteriores intenta

¹⁰⁵ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 2.

promover el conocido “Plan Fouchet”. El plan parecía, desde muchos puntos de vista, una acción regresiva frente a todos los avances producidos durante la década de los 50'. Sin embargo, y repitiendo la idea presentada anteriormente, el plan pretendía proponer una alternativa intergubernamental al proceso de integración europea. El texto defendía:

- 1) Una clara unión de estados.
- 2) El desarrollo progresivo de una política exterior común.
- 3) La idea de cooperación intergubernamental frente a las corrientes supranacionales.

El plan Fouchet no gustó a las élites involucradas en la década de los 60' en el proceso europeo de integración. Fue rechazado. El documento regresó a Francia y sufrió una reestructuración que generó un nuevo debate y un nuevo choque por parte de los actores implicados. Debido a ese fracaso de la política exterior francesa, el General De Gaulle provocó lo que llegaría a convertirse en una de las grandes crisis del proyecto integrador europeo: La crisis de la Silla Vacía. Dedman indica que la crisis, que se basaba en la ausencia del ministro francés en las reuniones del Consejo de Ministros, era una muestra clara de la agenda intergubernamental del Presidente de la República de Francia¹⁰⁶.

La citada crisis encuentra solución en 1966 con el Compromiso de Luxemburgo. Este es un documento que pretende afirmar el carácter intergubernamental de la unión y la unanimidad como mecanismo en la toma de decisiones.

¹⁰⁶ DEDMAN, Martin J. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London. Routledge. Pp. 84-85.

Algo interesante y directamente relacionado con el general Charles De Gaulle y su plan Fouchet es el deseo, por primera vez, de proyectar la unión fuera del espacio comunitario. Como se ha podido comprobar el periodo inicial del proceso de integración europeo se caracteriza por una lógica de construcción “hacia adentro”. La dinámica es “ombliguista”. En ningún momento se pretende proyectar el nuevo objeto político europeo fuera de sus fronteras. Lo interesante de las ideas del Presidente de la República Francesa, Charles de Gaulle, es que tempranamente vio la posibilidad de erigir una comunidad europea que mirase hacia fuera, que pudiese convertirse en una herramienta para promover la agenda política y la identidad europea en el escenario global. Puede ser una coincidencia pero la visión de Charles de Gaulle cobró vida y llegó a ser una realidad años después.

Además de la Crisis de la Silla Vacía y la deriva intergubernamental, los años 60’ también sirvieron para fusionar las tres comunidades europeas en lo que se conoció como Comunidad Europea a través del Tratado de Fusión¹⁰⁷ del año 1965. A partir de este tratado se consolida la arquitectura institucional que la UE posee en la actualidad y que pivota sobre cuatro organismos:

- 1) Comisión Europea (CE)¹⁰⁸.
- 2) Consejo de Ministros (CM), actualmente Consejo de la Unión Europea (CUE).

¹⁰⁷ También denominado Tratado de Bruselas.

¹⁰⁸ La Comisión Europea siempre ha despertado el interés de los académicos. Martin Dedman indica que “*The Commission of the EEC was the central concept behind the integrated organization of the EEC. The architect was Pier Uri, a french economist and colleague of Jean Monnet. The Commission has a multifunctional purpose and role, it acted as the ECC’s executive civil service and it espoused the communities’ interés (Commissioners took an oath to pursue community and not national interests)*”. Ver DEDMAN, Martin J. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London. Routledge. P. 83.

3) Parlamento Europeo (PE).

4) Tribunal de Justicia Europeo (TJE), actualmente Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Tres años antes, en 1962 se establecían las bases para el inicio de la Política Agrícola Común (PAC) –contemplada en el Tratado de Roma-, sin lugar a dudas una de las políticas públicas más representativas de la Comunidad Europea y posteriormente de la actual UE. El académico irlandés afincado en Estados Unidos Desmond Dinan, opina que la PAC ha representado uno de los baluartes sobre los cuales se ha edificado el proceso de integración: “*More important, without the CAP there would not have been a community of any kind*”¹⁰⁹.

Como conclusión a este breve repaso histórico por la década de los 60’ podríamos señalar que a pesar de la interpretación intergubernamental de las acciones desarrolladas por el gobierno del General De Gaulle dicha década también tuvo elementos como el Tratado de Fusión o el desarrollo de la PAC, que sirvieron para cimentar el proceso de integración a un nivel supranacional. La dinámica pendular intergubernamental-supranacional se ratifica a través del análisis de la evidencia histórica que poseemos.

La llegada de la década de los 70’ inicia con un ambiente nuevamente caracterizado por el intergubernamentalismo. Dinan resume el proceso de integración durante dicho período bajo la frase “*The terms “Eurosclerosis” and “Europessimism” encapsulate the history of European integration in the mid*

¹⁰⁹ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 39.

70s”¹¹⁰. Sin embargo, nuevamente y con base en la lógica que sigue el proceso de integración europeo expuesta líneas atrás, debemos mostrar que a pesar de los escollos que los organismos europeos superaron durante la década de los 60’, los años 70’ generaron un nuevo impulso y nuevas ideas que ayudarán, y mucho, a consolidar las instituciones supranacionales.

Tres son los proyectos principales a destacar en este período de crisis global que fue la década de los setenta:

- 1) Primera ampliación de la Comunidad Europea. Ingresan Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973.
- 2) El Consejo Europeo (CEu). Se institucionalizan las reuniones periódicas de los presidentes de gobierno y primeros ministros de los estados miembros de la unión.
- 3) Se democratiza el Parlamento Europeo en el año 1979.

Todas estas medidas contribuyen a desarrollar una UE más sólida que llegará a la década de los años 80’ con fuerzas renovadas y con un marco institucional más poderoso y estable.

La ampliación de tres países es uno de los primeros efectos una vez el General de Gaulle abandona el poder dando paso a la presidencia de George Pompidu. Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega¹¹¹ son aceptados como miembros de pleno derecho de la comunidad. Sin embargo, fruto de un

¹¹⁰ Op. Cit. P. 69.

¹¹¹ Noruega ingresó su solicitud y la misma fue aceptada como el cuarto país parte de esta primera ampliación. El Estado noruego llevó a referéndum la anexión a la unión y la ciudadanía voto NO. En 1995 Noruega intenta una vez más ingresar a la UE, nuevamente es aceptada y cuando el Estado noruego promueve la aprobación por referéndum de la unión la ciudadanía, una vez más, dice NO al proyecto. Es el único país que ha sido dos veces aceptado como miembro de pleno derecho y como país ha sido el único que ha rechazado dos veces dicha oportunidad.

referéndum popular, los ciudadanos noruegos rechazan el ingreso de su país en la comunidad y el estado nórdico se queda fuera del proyecto a pesar de haber sido aceptado en el mismo.

La segunda de las medidas muestra, desde muchos puntos de vista, la necesidad de la Unión. La crisis económica con la que se inicia la década de los 70' coloca a los estados en una dramática situación. La única ayuda que poseen los Estados para salir del atolladero en que se encuentran parece ser el espacio europeo de cooperación abierto gracias a la Comunidad Europea. La institucionalización de las reuniones de los presidentes de gobierno y primeros ministros de los estados miembros a través del CEu representa una apuesta a favor de la Comunidad y de los fines que la misma persigue. El progresivo fortalecimiento de esta práctica muestra la creciente importancia de los asuntos europeos a nivel doméstico. Para los gobiernos nacionales –y de manera progresiva y evolutiva- la Comunidad Europea importaba cada día más.

Junto a esta transcendental institucionalización se reforma también el papel y la naturaleza del Parlamento Europeo. Históricamente, el legislativo comunitario había sido diseñado como un organismo de naturaleza consultiva y sin poderes reales. La reforma del año 1979 cree en un PE democrático que paulatinamente adquiriera poder como ente legislador. Con esta intervención, la Comunidad responde a las acusaciones por parte de varios sectores referentes al déficit democrático de muchas de las instituciones del club europeo.

La democratización del PE genera unas elecciones que a día de hoy todavía no han logrado conectar definitivamente con la ciudadanía europea¹¹². Sin embargo debemos señalar que el PE se ha convertido en una institución protagónica del sistema político europeo y desde ese momento no ha dejado de crecer y ganar poder. No sería un error afirmar que en la actualidad funciona como una verdadera cámara de representación de las ciudadanas y ciudadanos de Europa.

Desmond Dinan opina que “*The history of the EU in the 1970s and early 1980s is that of a Community in flux*”¹¹³. Al mismo tiempo el académico señala que “*...the late 1970s formed a critical bridge between the Community’s early attainments and later triumphs*”¹¹⁴. Suscribiendo las opiniones del profesor irlandés sería positivo concluir esta primera parte del proceso histórico señalando que la UE, durante sus tres primeras décadas de existencia, los 50’, 60’ y 70’ se estaba construyendo a sí misma. Esa “comunidad en flujo” expresa una voluntad de seguir existiendo. El citado esfuerzo dará sus frutos a lo largo de las décadas de los años 80’ y 90’, periodo en el que se produce un verdadero *boom* integrador de carácter supranacional.

1.4 El Acta Única Europea (AUE), Maastrich y la formación de la actual Unión Europea (UE)

La década de los 80’ comienza con una Comunidad Europea débil pero con un reformado marco institucional que abre las puertas a futuros desarrollos.

¹¹² La participación en las elecciones del 2007 fue del 43,5%. La más baja en la historia del PE. Ver para más información <http://www.rtve.es/noticias/20090608/europa-registra-participacion-mas-baja-historia-4355/280059.shtml>

¹¹³ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 69.

¹¹⁴ Op. Cit. P. 70.

Tanto la institucionalización del CEu, como la democratización del PE muestran el camino ascendente por el que discurre el proceso de integración regional. Las reuniones periódicas de los presidentes y primeros ministros y la elección directa por parte de la “ciudadanía” europea de los miembros del legislativo supranacional son muestras del aumento progresivo de poder y protagonismo por parte de las instituciones supranacionales.

La década de los 80’ genera también la segunda y tercera ampliación de la historia de la Comunidad Europea. Grecia inicia su andadura comunitaria el uno de enero de 1981 y cinco años después España y Portugal ingresan como miembros de pleno derecho de la comunidad. Europa, un proyecto “centroeuropeo”¹¹⁵, bascula hacia el sur del continente e integra a las jóvenes democracias griega, española y portuguesa. La acción representa como Desmond Dinan señala “*the potentially disruptive Mediterranean enlargement*”¹¹⁶.

A pesar de la segunda y tercera ampliación, el evento de mayor importancia en la década de los años 80’ es la firma y ratificación por parte de los estados del Acta Única Europea (AUE), el tratado que definitivamente apuesta por la potenciación y fortalecimiento de las instituciones supranacionales y da mayor protagonismo en el proceso político a la CE y al PE.

El sendero que lleva a la firma del AUE se caracteriza por la maestría en las labores de coordinación del Presidente de la Comisión Europea Jacques

¹¹⁵ Nos referimos al grupo de los seis que firmaron el Tratado de París y a la ampliación que tuvo lugar en la década de los 70’.

¹¹⁶ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 97.

Delors¹¹⁷. El experimentado político francés basa su estrategia en la celebración de reuniones con todos los representantes de los estados miembros para intentar abrir -siguiendo los pasos de Jean Monnet- espacios de cooperación en determinados ámbitos de política sectorial apoyados de forma unánime por todos los países y con ello profundizar en la dinámica de integración. Al mismo tiempo, de forma paralela, debemos señalar la actitud del PE, un actor fundamental, y la confianza de los líderes estatales comunitarios en las instituciones supranacionales como entes de coordinación.

Muchos eran los temas que entraban en el debate comunitario durante esa época, desde los mecanismos de toma de decisiones hasta la solución al contencioso británico. Sin embargo, fruto del esfuerzo y el entendimiento por parte de los actores presentados anteriormente, se logró una esfera de cooperación que pivotó, una vez más y como había sucedido en 1957, sobre los temas económicos y el desarrollo del mercado único, tema central que motiva el proceso de integración.

Todos los estados, salvo Francia, tenían una actitud favorable al desarrollo del mercado común. El mercado único europeo había sido un tema tratado durante los años 50'. Desde el inicio, el mercado único sirvió de base para la firma de la CEE, pero la implementación del mismo había quedado inconclusa. Francia introdujo en la agenda temas relacionados con las políticas sociales y de cohesión, pero debemos reconocer que François Mitterrand, a pesar de las diferencias existentes en la agenda, fue un firme defensor de la

¹¹⁷ Político francés y Presidente de la Comisión Europea de 1985 a 1995.

política integracionista y del papel protagónico que el estado galo debía desempeñar en la misma.

El AUE representa uno de los mayores avances en el proceso de integración. El contenido de la misma desarrolla o amplía el proceso a temas como el medio ambiente, la política de cohesión entre los estados miembros y la política monetaria. Además se introducen cuestiones relacionadas con la política social que encontrarán una respuesta más o menos satisfactoria en futuros documentos como el Tratado de Maastrich, el Tratado de Amsterdam, el Tratado de Niza y el Tratado de Lisboa vigente en la actualidad. El AUE también emprende una serie de reformas institucionales a nivel comunitario que fortalecen el papel de las instituciones supranacionales europeas: Principalmente la Comisión y el Parlamento Europeo.

Se empieza a ver al PE como una institución con capacidades de naturaleza legislativa como corresponde a un órgano de representación ciudadana. Se desarrolla el proceso de “cooperación” que aumenta el protagonismo político del PE. Mediante dicho mecanismo de toma de decisiones, la institución de representación ciudadana europea se convierte definitivamente en una pieza básica del legislativo comunitario y junto al CM comienza a desarrollar legislación a nivel europeo. El procedimiento de cooperación mantiene la jerarquía legislativa y deja el poder último de decisión en manos del CM, pero sin duda y como numerosos autores afirman, el AUE aumentó la capacidad institucional y el poder político del legislativo supranacional comunitario.

En cuanto a las modificaciones que sufre la CE deberíamos indicar que, básicamente, la estructura y la arquitectura legal que definía el papel de la misma no sufren variaciones importantes. La Comisión sigue basándose en el artículo 211 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea¹¹⁸. El citado artículo señala que la Comisión estará a cargo de las competencias que el Consejo le atribuya en base a las normas establecidas por este. Sin embargo, el AUE completa el contenido del artículo mostrado parte del Tratado de Roma y señalará que el CM no sólo le dará la capacidad competencial sino también la capacidad institucional para llevar a cabo las funciones que en teoría tiene asignadas. La conclusión es clara: La Comisión sale fortalecida políticamente fruto de la firma del AUE.

El CEu, órgano que seguía en un proceso de evolución constante, se fortalece formalizando aún más su papel como institución encargada de dibujar las líneas macro por las cuales discurrirá el proceso de integración. Siguiendo con la lógica abierta en el Tratado de París de 1974 se reunirá periódicamente. Junto a los miembros del CEu podrá participar en estos encuentros el Presidente de la CE.

A pesar de estas reformas en el proceso institucional, el motivo de mayor interés para todas las partes fue el desarrollo del mercado único europeo. Nuevamente lo político seguía a lo económico. Eran los beneficios percibidos por parte de los estados y determinados grupos de presión lo que generaba el

¹¹⁸ También conocido como el Tratado de Roma. Para más información véase disponible en internet: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325ES.003301.html

ambiente favorable para potenciar el proceso de integración. Francesc Morata indica que:

“La conclusión era clara: al igual que en los años cincuenta la construcción europea había arrancado a partir del concepto de mercado común, el relanzamiento de los ochenta necesitaba apoyarse en la instauración del mercado interno”¹¹⁹.

El académico catalán señala que el mercado común era una idea apoyada por su factibilidad técnica, por su simplicidad administrativa y por su receptibilidad política¹²⁰. La integración en clave negativa, es decir, eliminando barreras y ampliando fronteras a través de un mercado más grande e interrelacionado ayudaba a construir Europa. La unión deseaba incrementar el sistema de relaciones e intercambios entre los individuos que conformaban el espacio económico y político europeo. Desmond Dinan concluye que:

“The SEA was a relatively short and seemingly innocuous document (...) but its extensión of qualified majority voting to most single market measures was significant chink in the armor of unanimity. Indeed, the link between the single market and qualified majority voting formed the core of the SEA. The extensión of the Parliment’s legislative authority was an important institutional innovation, although it did not go far enough to satisfy the parliament and its supporters in the conference”¹²¹.

¹¹⁹ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, P. 41.

¹²⁰ Op. Cit. P. 42.

¹²¹ DINAN, Desmond (2004). *Europe Recast. A history of the European Union*. London. Rienner. P. 214.

El AUE es el primer éxito de la Comisión Delors. Al mismo tiempo representa uno de los grandes empujes en clave supranacional en el proceso de integración europeo. Si tuviésemos que definir las líneas generales de la misma, deberíamos señalar –suscribiendo la afirmación de Desmond Dinan presentada líneas atrás- que el AUE desarrolla la idea del mercado único, amplía las competencias comunitarias, fortalece las instituciones supranacionales pero también las intergubernamentales, e introduce en la agenda política europea los temas relacionados con los aspectos sociales.

El AUE es la verdadera semilla original de la actual UE, es el tratado que llevará a Maastrich y a la unión tal y como la conocemos en la actualidad. Resumiendo los objetivos principales y el impacto de este tratado podríamos tomar nuevamente las palabras de Francesc Morata y afirmar que:

“La entrada en vigor del AUE, el 1 de julio de 1987, significó la aceleración del proceso de eliminación de los obstáculos estatales al comercio intracomunitario, cuya supresión debía producirse el 31 de diciembre de 1992. Dicha fecha se convertirá rápidamente en un símbolo para la Comunidad”¹²².

Desmond Dinan suscribiendo todo lo argumentado hasta el momento asevera en la misma línea:

“The Single European Act was more than a device, therefore, to launch the single market program. It was a complex bargain to improve decision-making, strengthen democracy, achieve market liberalization, and at the same time

¹²² MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, Pp. 52-53.

promote economic and social cohesion” (...) The Single European Act was the first major treaty change in the EC’s history”¹²³.

La importancia estratégica del AUE en el proceso de integración es irrefutable:

“Yet the SEA¹²⁴ had a real potential for the EC’s rapid development. First, provision for qualified majority voting could not only expedite the internal market but also encourage the Council to be more flexible in areas where unanimity remained the norm. Second, a successful single market and social sectors. Third, the SEA’s endorsement of the White Paper and formal extension of the EC competence could strengthen the Commission’s position. Fourth, the introduction of a legislative cooperation procedure could help close the EC’s supposed “democratic deficit” and boost the Parliament’s institutional importance. Finally, the SEA’s provisions for improved foreign policy coordination processes might enhance the EC’s International standing. Within a short, proponents and opponents of greater integration would know whether and how the SEA’s potential would be realized”¹²⁵.

Como se puede comprobar fruto de la reflexión de Dinan, el AUE contribuyó a desarrollar el proceso en el ámbito institucional, los aspectos económicos y también ayudó a generar la idea que convirtió a la futura UE en un actor internacional de primer orden. A pesar del éxito del AUE la década de los 80’ no fue un período fácil para los estados europeos. En 1989 se produce el evento que sin duda cambiaría el mundo tal y como se había comprendido

¹²³ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 98.

¹²⁴ SEA significa *Single Europea Act* en lengua inglesa: Acta Única Europea en castellano.

¹²⁵ DINAN, Desmon (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 111.

durante la segunda mitad del siglo XX. El 9 de noviembre de 1989 el muro de Berlín llegaba a su fin. Después de casi treinta años, las ciudadanas y ciudadanos alemanes de un lado y otro se reencontraban de nuevo. La caída del muro abrió un vertiginoso proceso de unificación entre las antiguas República Federal de Alemania (RFA) y la República Democrática de Alemania (RDA) para formar la actual y nueva República Federal de Alemania o República de Berlín, un estado federal que unifica, bajo la forma de la antigua RFA, a los dos estados alemanes emanados de la posguerra de la II Guerra Mundial.

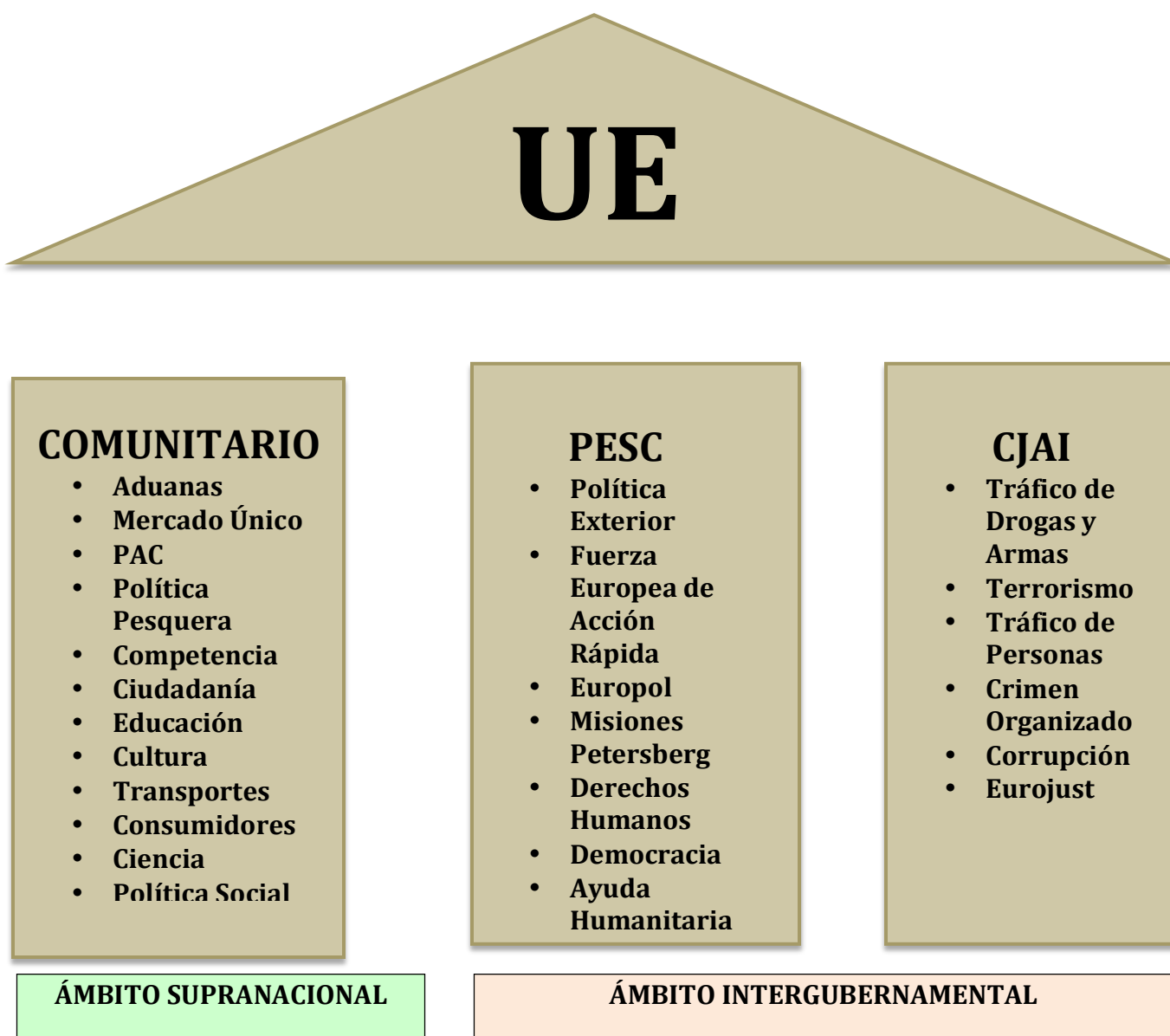
La unificación alemana y la progresiva democratización de todos los estados del bloque del este generó un cambio en la agenda europea y en el propio proceso de integración. En un breve periodo de tiempo aumentaron las demandas por parte de los países excomunistas que deseaban formar parte del proyecto comunitario.

La caída del muro produce una mudanza en el sistema de prioridades europeo y al mismo tiempo abre un nuevo espacio de acción con el desarrollo del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE). Dicho tratado pretende adaptar las instituciones supranacionales y la nueva forma política a los nuevos retos que la Comunidad tiene por delante. Maastricht complementa el sendero abierto por el AUE e intenta generar respuestas ante los desafíos que poseen las instituciones supranacionales e intergubernamentales fruto de la caída del muro de Berlín y el nuevo orden mundial que nace después del derrumbamiento del bloque soviético.

El tratado pretende dar solución a los temas “clave” de la agenda comunitaria, principalmente el desarrollo del mercado único, la futura unión monetaria europea y las reivindicaciones por parte de Francia de la progresiva construcción de una “Europa social”. Además, y siempre con el objetivo de resolver dicha agenda, el TUE desarrolla el concepto de Europa en pilares y un sendero más claro por el cual discurrir para seguir edificando el proceso de construcción de la UE.

El innovador concepto de Europa en pilares pretende ser un esquema de las funciones que tienen asignadas cada una de las instituciones europeas. La imagen del templo griego presentada a continuación es la mejor forma de visualizar las funciones que corresponden tanto al ámbito comunitario (supranacional) como al ámbito intergubernamental o de estados:

Imagen 1: El Templo Griego



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, la Europa en pilares¹²⁶ nacida de la firma del TUE genera tres espacios separados de intervención a nivel europeo:

- 1) Un primer espacio comunitario dedicado a las políticas públicas gestionadas desde la Comisión Europea. Incluidas en el “pilar” comunitario encontramos todas las políticas relacionadas con el mercado único (aduanas y mercado único), PAC y política pesquera, lo relativo a construcción de identidad europea (ciudadanía, educación, política social y espacio de libertad, seguridad y justicia), investigación científica y temas relacionados con el comercio y las relaciones de mercado dentro del mercado único (consumidores, transportes, etc).
- 2) Un segundo pilar, gestionado desde el Consejo de la Unión Europea se encarga de todo lo relacionado con la política exterior, de seguridad y de defensa de la Unión Europea. El contenido de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tiene que ver con la política exterior europea (relaciones de vecindad y asuntos exteriores), seguridad ciudadana, el desarrollo de EUROPOL y todo lo relacionado con las Misiones de Petersberg¹²⁷ y la Ayuda Humanitaria. Muy importante aquí, relacionado directamente con la identidad exterior que posee el experimento europeo el tema de la promoción de la democracia y la defensa de los derechos

¹²⁶ Las iniciales del segundo pilar, PESC significan Política Exterior y de Seguridad Común. Por su parte CJAI significa Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior.

¹²⁷ Misiones de Petersberg: Misiones que se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea y que se refieren a misiones humanitarias o de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las cuales intervienen fuerzas de combate para la gestión de crisis. Para más información véase disponible en internet: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_en.htm

humanos. Por último, en este pilar encontramos también la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

- 3) El Tercer pilar versa sobre la Cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior (CJAI). El contenido de este pilar desarrolla la cooperación intergubernamental en los ámbitos relacionados con la lucha contra el tráfico de drogas y de armas, la batalla contra el tráfico de personas, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la corrupción. También se desarrolla el *Eurojust*, un órgano diseñado para combatir la criminalidad transfronteriza.

Con este esquema organizativo reforzado, el Tratado de Maastrich presenta una agenda de funciones a futuro de gran interés que sin duda ayudan a fortalecer la unión no sólo hacia dentro, hacia la vida de las ciudadanas y ciudadanos de la unión, sino también hacia fuera, aumentando el papel y el protagonismo de las instituciones supranacionales europeas en la arena exterior. El TUE es la primera apuesta clara por romper con las lógicas y dinámicas domésticas para lanzarse y promover la nueva forma política en la escenario extracomunitario.

Francesc Morata explica que el Tratado fue ambiguo y no respondió plenamente a los retos que Europa debía enfrentar en ese periodo:

“El Tratado de la UE (TUE) de 1993 es un claro reflejo de las contradicciones, incertidumbres y discontinuidades que jalonan el proceso de integración desde sus orígenes. De hecho, el Tratado debía afrontar dos grandes retos: en el plano

exterior, los cambios operados en el escenario internacional, desde el hundimiento de la Unión Soviética hasta la reunificación alemana, pasando por la crisis del Golfo Pérsico; y, en el interior, las implicaciones institucionales, económicas y monetarias del mercado interno”¹²⁸.

El mismo autor señala que el Tratado sí fue claro en cuanto a los objetivos. En su trabajo *La UE. Procesos, políticas y actores* expone que:

“Con arreglo a las Disposiciones Comunes, la Unión persigue los objetivos siguientes:

- 1) Promover un progreso económico y social equilibrado y duradero, en particular la creación de un espacio sin fronteras exteriores.*
- 2) Afirmar su identidad en la escena internacional.*
- 3) Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los estados miembros.*
- 4) Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la Justicia y de los Asuntos de Interior.*
- 5) Mantener y reforzar el acervo comunitario, el *acquis communautaire*.*
- 6) Reforzar la cohesión económica y social y establecer una Unión Económica Monetaria (UEM) que comporte, al final, una moneda única”¹²⁹.*

El TUE es un complemento, una evolución del AUE. El documento potencia y refuerza la agenda que ya había sido marcada y definida durante la década de los 80'. La indefinición del tratado es algo que comparte no sólo el profesor Morata. En su trabajo Martin Dedman también indica que:

¹²⁸ MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel, P. 53.

¹²⁹ Op. Cit. P. 60.

“The years 1992-1993 were not good ones for the EU (despite the achievement of a Single Market by January 1993) in so far as the two main elements of Maastricht, cooperation in foreign and security policy and Monetary Union, appeared to fail their first interests”¹³⁰.

Sin embargo, y a pesar de las dudas que pueda despertar, el texto posee elementos interesantes que sirven para mostrar su extraordinaria importancia. Todos los temas relacionados con el mercado único, la cohesión económica y social y la abolición de las fronteras interiores son elementos que sin duda formaban parte del espíritu del AUE. El Tratado de Maastricht hace hincapié en asuntos como la identidad europea, tanto interior como exterior, y la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los estados miembros. Pero nuevamente y suscribiendo la afirmación hecha líneas atrás deberíamos señalar como una pieza de gran importancia para nuestro trabajo de investigación el punto dos de los objetivos indicados en el nuevo tratado: Afirmar su identidad en la escena internacional.

El TUE busca fortalecer el papel de las instituciones europeas en la arena global. El documento sirve como texto de apoyo, como pilar fundamental no solo para construir e institucionalizar una UE transformada en una forma política experimental que sirva para coordinar y dirigir políticas internas intracomunitarias, sino también para desarrollar y presentar ante el mundo un nuevo actor internacional, uno de nuevo cuño, emanado del ambiente internacional post Guerra Fría. En conclusión el TUE contribuye a construir un

¹³⁰ DEDMAN, Martin J. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London. Routledge. P. 136.

objeto político no identificado a todos los niveles, doméstico e internacional. Una nueva forma política que, al igual que en los años 50', revolucionará el mundo de las Relaciones Internacionales y la concepción clásica del poder. Las décadas de los 80' y 90' representan un desarrollo sin igual del espacio comunitario. Desmond Dinan considera en relación al proceso de implementación del TUE que *"Implementation of the Maastricht Treaty seems an obvious turning point in the history of European Integration"*¹³¹.

De la mano del TUE, en 1993, se desarrollan los Criterios de Copenhague que definitivamente comienzan a regular la "eligibilidad"¹³² de un país candidato para ingresar en la UE. Los criterios ratifican y potencian lo señalado en los textos oficiales del AUE, el TUE y los documentos que vendrán en años posteriores. Para que un estado pueda ingresar en la UE debe poseer un sistema que proteja la gobernabilidad democrática, los Derechos Humanos, debe ser partidario de una economía de libre mercado y se requiere del mismo la aceptación expresa de las obligaciones e intenciones de la UE.

Pasado Maastricht, a mediados de la década, en el año 1995, la UE sufre una cuarta ampliación y el Acuerdo de Schengen entra definitivamente en vigor. Austria, Finlandia y Suecia pasan a formar parte del club como miembros de pleno derecho y por fin entra en vigor la verdadera libertad de movimiento y la

¹³¹ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, P. 113.

¹³² A partir de 1993 comienza a estandarizarse los requisitos que los estados necesitan para ser parte de la UE. Dichos elementos son de naturaleza política. Para más información véase disponible en internet: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_es.htm . Lo interesante de estos criterios de Copenhague es que de una forma u otra orientan el contenido y la agenda política que la UE implementa a nivel exterior. Las motivaciones a la hora de abrir canales de "cooperación y comercio" con otros actores a nivel global se encuentran de alguna forma sincronizas los susodichos criterios, principalmente con los criterios de naturaleza política.

armonización del espacio exterior “europeo” que representa el Acuerdo firmado en la ciudad holandesa.

Podríamos clasificar la primera mitad de los años 90’ como un período de europeísmo y prosperidad social y económica –claramente influido por el supranacionalismo y las teorías neofuncionalistas, federalistas y los nuevos enfoques de gobernanza-. Es a partir de la segunda mitad de los años 90’ y durante la primera década del siglo XXI que la UE sufrirá nuevas reformas y afrontará nuevos desafíos hasta llegar a nuestros días con el número de estados y con las capacidades que en la actualidad poseen sus instituciones.

1.5 El tratado de Ámsterdam, Niza y el inicio del siglo XXI

A finales de los años 90’ Europa se encontraba en una fase de evolución sin precedentes. Al mismo tiempo, la UE tenía frente a sí el reto del este. Los países que acababan de conseguir la libertad querían incorporarse al proceso de integración europeo. Muchos estados ex-soviéticos tuvieron que hacer una serie de adaptaciones pero, como había sucedido casi quince años antes con el sur de Europa, la UE hizo lo posible para incorporar a esos nuevos actores y ampliar una vez más la unión.

En la segunda mitad de la década de los 90’ se había planeado la celebración de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para revisar si los objetivos desarrollados por el Tratado de Maastrich se iban haciendo realidad en base a lo planeado. Los temas importantes seguían siendo el desarrollo de la ciudadanía europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el nuevo reto presente desde los inicios de la década de la ampliación hacia el

este. La conferencia tuvo lugar durante la celebración del Consejo Europeo de Turín en 1996. El período, aunque cargado de eurooptimismo también sufrió reveses. El Consejo coincidió con la crisis de las vacas locas, uno de los eventos más dramáticos a nivel agrícola-alimentario de los últimos años y el debate sobre la futura unión monetaria caracterizado por la dificultad de llegar a acuerdos en lo relacionado al Pacto de Estabilidad. De todas formas, la CIG abrió un espacio de diálogo y entendimiento favorable para el avance en temas como la PESC, la EUROPOL, la codecisión, el concepto de “cooperación reforzada” y temas relacionados con la forma que deberían tener determinadas instituciones, por ejemplo el número máximo de Eurodiputados en el PE.

Un año después, el ambiente favorable a la integración era una realidad gracias a la homogeneidad política generada por las victorias socialdemócratas a lo largo y ancho de Europa. Alemania, Francia y el Reino Unido muestran victorias de partidos situados al centro izquierda del espectro político y dicha afinidad provocó una nueva ola europeísta.

Todo ello hace que la Cumbre de Ámsterdam, celebrada en junio de 1997, represente una nueva ventana de oportunidad adecuada para tratar temas como la defensa, la reforma de las instituciones, la libre circulación, los temas del tercer pilar (CJAI) y la nueva cuestión introducida a finales de los 80’ y principios de los 90’ por Francia sobre el empleo a nivel europeo. Jan Grünhage

señala que “*The Treaty of Amsterdam constitutes the third major treaty revision of what has become the European Union (EU) within little over a decade*”¹³³.

La cumbre y el Tratado que emanó de la misma producen una serie de acuerdos sobre el empleo, todos de cara a la galería pues estaban en su mayoría vacíos de contenido. El espíritu de Ámsterdam versaba sobre la necesidad de potenciar el proceso de integración y sobre la Unión Monetaria que al fin, después de tantos años de presión por parte de varios grupos europeístas, daba resultados.

Por último se desarrolla el Acuerdo de Schengen y se crea el cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común -ya estaba recogido en Maastrich- que recae en las manos del político español Javier Solana.

Uno de los temas que queda en el tintero y que será necesario concretar a futuro es el de la ampliación hacia el este que, junto con el EURO, encontrarán solución definitiva en el Tratado de Niza en el año 2001.

Ámsterdam es visto por la literatura como uno de los documentos más intergubernamentales producidos en la historia reciente de la UE. Sin embargo, y como se indicaba en la introducción de este capítulo, la realidad puede ser interpretada desde distintos marcos teóricos. Es muy interesante en ese sentido el trabajo que realiza Wolfgang Wessels¹³⁴ aplicando distintas teorías de

¹³³ GRÜNHAGE, Jan (2001). “The 1996-97 intergovernmental conference: a survey of the process”, en MONAR, Jörg y WESSELS, Wolfgang (2001). *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London. Continuum. Pp. 9.

¹³⁴ WESSELS, Wolfgang (2001). “The Amsterdam Treaty in theoretical perspective: Which dynamic at work?”, en MONAR, Jörg y WESSELS, Wolfgang. *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London. Continuum. P. 80.

integración para interpretar el proceso y los resultados que generó el Tratado de Ámsterdam. Sea como fuere el Tratado “*marks another step forward in the move of the EU from an economic problem-solving arena to an original polity*”¹³⁵.

Niza sucede a Ámsterdam y refuerza los principios defendidos por este. Además, el nuevo documento pretende aumentar y mejorar los mecanismos de toma de decisión por mayoría cualificada, afrontar la ampliación hacia los países del este con ciertas garantías, limitar el tamaño de la Comisión Europea y gestionar la entrada en vigor del EURO.

Desde el punto de vista de un gran número de académicos y profesionales tanto la negociación del Tratado de Ámsterdam como del Tratado de Niza son un claro ejemplo del intergubernamentalismo¹³⁶ al que se deriva en el ocaso del siglo XX. Durante la negociación de ambos pilares jurídicos quedó claro que los estados buscaban su interés “nacional” en detrimento de un supuesto interés europeo. Sin embargo y aunque suene paradójico, parece que el resultado de Niza fue, al igual que Maastricht y Ámsterdam antes, más Europa.

El Tratado de Niza fue el marco jurídico en vigor hasta el año 2009, periodo en el que es sustituido por el Tratado de Lisboa. En el *intering*, se produce un intento de reforma y evolución que coincide con la ampliación hacia el este y que lleva por nombre Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹³⁵ MAURER, Andreas (2001). “Democratic governance in the European Union: the institutional terrain after Amsterdam”, en MONAR, Jörg y WESSELS, Wolfgang. *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London. Continuum. P. 118.

¹³⁶ Ver nuevamente la obra de DEDMAN, Martin J. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of European integration*. London. Routledge. P. 170.

1.6. El proyecto de Constitución Europea, el *Big Bang* del este y el Tratado de Lisboa

La llegada del siglo XXI tiene en Europa un inicio esperanzador. Después de un siglo XX con dos guerras mundiales y una guerra fría que había dividido literalmente el territorio de Europa, la UE intenta modificar dicho rumbo e inaugurar el siglo XXI con una Europa unida de este a oeste y de norte a sur. El Tratado de Niza, preocupado por preparar la ampliación hacia el este entra en vigor y en el año 2004 ingresan como miembros de pleno derecho diez estados: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. El proceso finaliza en el año 2007 con el ingreso de Rumanía y de Bulgaria.

Eduardo del Río apunta que la ampliación representaba un gran conjunto de oportunidades:

“Una oportunidad económica, pues la entrada de nuevos miembros supone en definitiva nuevos mercados y nuevas oportunidades para el comercio y para la inversión de los países de Europa occidental.

Una oportunidad geopolítica, pues una Europa ampliada gana peso específico, influencia y capacidad de negociación en la escena internacional.

Una oportunidad moral, pues supone apoyar y consolidar formas de organización de la vida colectiva, (democracia y economía de mercado), en países sometidos a sistemas totalitarios y economías planificadas durante medio siglo, de forma que sus habitantes han vivido sin oportunidad real de elección.

Una oportunidad para la estabilidad. Los problemas de medio ambiente, de pobreza, de drogas, de inseguridad, traspasan las fronteras. Integrar a estos países en la UE supone, o debería suponer en tanto en cuanto el proceso se gestione bien, una mayor estabilidad, tanto para los países del Este como para los del Oeste”¹³⁷.

Con dicha ampliación la UE se convierte en el mercado más grande del planeta -en base al poder adquisitivo agregado de sus ciudadanos-, en el mayor PIB a nivel global y en uno de los bloques poblacionales más grandes del mundo con más de quinientos millones de personas¹³⁸. La ampliación tenía, a pesar de estos grandes datos, muchos problemas y desafíos que aún hoy no han sido resueltos. Uno de ellos es la gran asimetría existente en el territorio de la Unión comprobable cuando mostramos la relación entre crecimiento del PIB y crecimiento poblacional en el período analizado. La ampliación hacia el este representa un salto cuantitativo para la UE dado que esta crece casi un 27% en términos poblacionales, pero solo un 5% cuando se habla de su producto interior bruto (PIB)¹³⁹. Asociada a la lógica cuantitativa presentada líneas atrás, se produce la mayor diferencia y desigualdad entre las rentas de los países miembros.¹⁴⁰ La integración de Rumanía y Bulgaria solo potenció dicha situación.

¹³⁷ DEL RÍO COBIÁN, Eduardo “Retos para la UE de la ampliación al este. La influencia de los flujos migratorios”, en *Biblioteca digital Universidad Complutense de Madrid*. Disponible in internet:

<http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0101/EduardoJeanMonnet.htm>

¹³⁸ Véase página web oficial del EUROSTAT:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

¹³⁹ Todos los datos han sido obtenidos del informe financiado por la Comisión Europea: KOK, Wim (2003). *Ampliación de la Unión Europea: Logros y desafíos*, Bruselas, Comisión Europea, Marzo.

¹⁴⁰ MELGUIZO, Ángel y TAGUAS, David (2004). “La ampliación europea al este. Mucho más que economía”. *BBVA working papers*, número 0401.

Pese a estos problemas y asimetrías, y como señalaba en su artículo Eduardo del Río, la ampliación tenía y tiene una arista geopolítica que interesaba mucho a las elites comunitarias. Su tamaño y sus fortalezas eran una buena carta de presentación frente a otros actores a nivel global. El hecho de que el espacio comunitario se convirtiese en el mercado libre más grande del planeta dará a las instituciones supranacionales un arma poderosa para negociar y promover su agenda y sus ideas internacionalmente. La ampliación hacia el este y la instrumentalización de las características e imagen globales que dicha ampliación generó fortalecieron el papel de la UE como actor internacional de nuevo cuño. El poder global europeo aumentó gracias a su atractivo como un gran mercado común.

De la mano de lo anterior la ampliación también cambió de forma radical la imagen de la UE y sumió a esta en una serie de problemas de los que aún está intentando salir. No es objetivo de este trabajo de investigación, pero sin duda parece necesario presentar en esta introducción al proceso histórico que define y construye nuestro objeto de estudio la pregunta de si dicha ampliación era necesaria. Además de los difíciles retos que imponía la ampliación hacia el este, a mediados de la pasada década la UE diseñaba de forma paralela un nuevo tratado para modificar su arquitectura constitucional y legal que también desembocará en un complejo proceso político.

El Tratado por el que se pretendía crear una Constitución para Europa, también llamado Tratado Constitucional o Constitución Europea, representaba un punto de inflexión en el proceso de construcción y desarrollo de la UE. Desde

los inicios allá por el año 1951 durante las negociaciones para el Tratado de París, parecía claro que el mecanismo por el que discurriría el proceso de integración sería de naturaleza funcionalista¹⁴¹. La idea pivotaba sobre la creación de ámbitos de cooperación sectorial entre estados. En base a dicha teoría se creía que el número de ámbitos sectoriales de política pública fuese aumentando y abarcando más campos de actuación generando lo que los teóricos definen como *spillovers*¹⁴².

Lo único claro en los primeros años es que la Comunidad Europea, y posteriormente la nueva Unión Europea, eran más un proceso que una estructura. La UE evolucionaba y mostraba una capacidad de mutación inusitada para una forma política tradicional similar a los tradicionales estados nación clásicos. La propia evolución de las instituciones europeas es buena muestra de ello. La unión era capaz de cambiar rápidamente porque no tenía una constitución intocable y difícil de transformar. Los tratados, que conformaban la espina dorsal en cuanto al marco jurídico europeo se refiere, cambiaban y se actualizaban con cada nueva negociación. La flexibilidad era total.

El Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa era algo más. Representaba la evolución hacia una estructura intocable, a imagen y

¹⁴¹ Ha sido citado en la primera parte del capítulo pero para más información ver Mark A. Pollack, en su trabajo individual "Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?". *Annual Review of Political Science*, 2005, vol. 8, p. 357-397. En el citado artículo de investigación se reconoce que, en la actualidad, podemos ver el siguiente paquete de teorías sobre la integración internacional: 1) Neofuncionalismo; 2) Intergubernamentalismo e intergubernamentalismo liberal; 3) El nuevo institucionalismo de la elección racional; 4) El nuevo institucionalismo histórico; 5) El constructivismo. Gobernanza multinivel y política de redes. Esta caracterización coincide básicamente con la realizada por autores como Simon Hix. Véase también: HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave McMillan. O MORATA, Francesc (1999). *La Unión Europea: Procesos, políticas y actores*, Barcelona, Ariel.

¹⁴² *Spillover*: Desbordamiento. Efecto por el cual un paquete de políticas, fruto del propio funcionamiento de las mismas, generan espacios de actuación en nuevos ámbitos de políticas públicas.

semejanza de las normas “fuertes” y “pétreas” de los Estados nación: Las constituciones nacionales. El Tratado se firma en Roma en el año 2004. Como hemos señalado su función era la de fijar una arquitectura jurídico-institucional definitiva y estable a partir de la cual se construyese un paquete de reglas difícilmente mutables para jugar dentro del espacio europeo. Andrew Moravcsik señaló posteriormente que “*The constitution was, therefore, an unnecessary and risky political gambit*”¹⁴³. En enero de 2005 el PE aprueba el texto y el tratado pasa tanto los escollos del CM como del CEu. Los estados, o mejor dicho las élites que rigen los estados miembros dan el sí al proyecto constitucional europeo.

Sin embargo, como un freno constitucional propio, muchos de los países poseían y todavía poseen mecanismos legales por los cuales toda norma europea debe pasar un referéndum popular para ser definitivamente ratificada y aprobada su entrada en vigor. Ahí estaban los riesgos de los que hablaba Moravcsik líneas atrás.

Fue en ese momento cuando la ciudadanía “europea” de algunos estados emitieron su opinión y el tratado que debía ser aprobado por unanimidad no pudo entrar en vigor.

España vota el día 20 de febrero de 2005 bajo la forma de referéndum consultivo. Los resultados mostraron una clara victoria del Sí, con los dos partidos mayoritarios apoyando el texto constitucional europeo. La tabla 4 muestra los resultados de dicha votación:

¹⁴³ MORAVSICK, Andrew (2007). “The European Constitutional Settlement”, En MEUNIER, Sophie y MCNAMARA, Kathleen R. (2007). *Making history. European integration and institutional change at fifty. The State of the European Union*, vol. 8. Oxford. Oxford University Press. P. 24.

Tabla 4. Voto del referéndum realizado en España para apoyar o rechazar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Resultados	Porcentaje sobre Totales
Participación	42,33% / 100
SÍ	76,72% / 100
NO	17,25 / 100
Blanco	6,03% / 100
Abstención	57,67% / 100

Fuente: TORREBLANCA, José Ignacio (2005): "El referéndum sobre la Constitución europea en España: una doble decepción". *Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 21 de enero.

Como se puede observar incluso en España, sin duda uno de los países que más apoyó el resultado favorable del referéndum fruto del acuerdo entre el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los resultados fueron cuando menos decepcionantes. La alta abstención, una mayoría de 57,67% de la población, fue la mayor muestra del fracaso del tratado y del bajo apoyo que entre los ciudadanos españoles tenía el mismo. A pesar de las cifras, los resultados generados en el estado español fueron vistos con optimismo por parte de las autoridades europeas dado que el SÍ obtuvo un claro triunfo.

El 29 de mayo tuvieron lugar los referéndums tanto en Francia como en Holanda. Dos estados fundadores, dos países comprometidos desde el inicio

con el proceso de integración europeo desarrollaron un referéndum con unos resultados catastróficos que desecharon, definitivamente, el texto de la hipotética constitución para Europa. La tabla 5 muestra los resultados del referéndum llevado a cabo en Francia. La tabla 6 muestra los resultados obtenidos fruto de la participación de la ciudadanía holandesa en el proceso.

Tabla 5. Voto del referéndum realizado en Francia para apoyar o rechazar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Resultados	Porcentaje sobre Totales
Participación	69,34% / 100
SÍ	45,32% / 100
NO	54,68% / 100
Blanco	2,51% / 100
Abstención	30,66% / 100

Fuente: GARCÍA VALDECASAS, Ignacio (2005). "El rechazo al proyecto de Constitución europea: Un análisis retrospectivo". *Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 27 de diciembre. Además www.wikipedia.org

Tabla 6. Voto del referéndum realizado en Holanda para apoyar o rechazar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Resultados	Porcentaje sobre Totales
Participación	62,80% / 100
SÍ	38,40% / 100
NO	61,60% / 100
Blanco	No se permite votar en blanco
Abstención	37,20% / 100

Fuente: Fuente: GARCÍA VALDECASAS, Ignacio (2005). "El rechazo al proyecto de Constitución europea: Un análisis retrospectivo". *Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 27 de diciembre. Además www.wikipedia.org

Los resultados son un buen indicador del sentimiento existente entre la ciudadanía europea a mediados de la primera década del siglo XXI. Tanto Francia como Holanda muestran peores resultados en apoyo al Tratado de una Constitución para Europa con niveles de participación superiores. La interpretación sobre los resultados de este tratado dejan muchas preguntas abiertas, pero sin duda una interesante sería ¿Mostraría España resultados similares con un nivel de participación superior o igual a los existentes en Francia u Holanda?

La cuestión queda expuesta para futuras investigaciones. Los referéndums revelaron con claridad que el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa debía de ser retirado, no contaba con el apoyo de los

ciudadanos de algunos de los estados miembros. Con estos resultados se mostraba también la urgente necesidad de diseñar un texto que obtuviese el apoyo de la mayoría de la ciudadanía europea. Europa ingresó hasta el año 2007 en lo que se conoció como el período de reflexión.

En marzo de ese año, con la presidencia rotatoria de la unión en manos de Alemania y durante el quincuagésimo aniversario del Tratado de Roma, Alemania da por terminado el período de reflexión e impulsa lo que se conoció como el Tratado de Reforma de la UE. Básicamente el documento rechazaba la forma “constitucional” como la indicada para avanzar en el proceso de construcción europea y, al mismo tiempo, modificaba tanto el TUE como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). La firma del mismo tuvo lugar en la capital portuguesa entre los días 17, 18 y 19 de octubre de 2007 y por ello -y siguiendo la tradición de bautizar a cada tratado con el nombre de la ciudad que le vio nacer- obtuvo el nombre de Tratado de Lisboa. La firma del tratado por los líderes de los estados no significó la aprobación del documento. Una vez más existían países que debían desarrollar referéndums para aprobar el documento oficial. En ese sentido, y nuevamente con la participación de la ciudadanía, surgieron problemas.

Irlanda, ese pequeño país que se había situado como uno de los ejemplos a seguir por su progreso económico y social debía de afrontar en los meses siguientes a la firma del tratado un referéndum popular. Los resultados fueron, en un primer término, casi inimaginables por parte de las instituciones europeas. El problema irlandés tuvo que resolverse un año después en una

nueva elección que, esta vez, dio el sí al Tratado de Lisboa y motivó el avance en el proceso de integración. La tabla 7 muestra los resultados obtenidos tanto en el referéndum de 2008, como en el que tuvo lugar un año después para apoyar el Tratado de Lisboa.

Tabla 7. Resultados en los referéndums realizados en Irlanda para ratificar o rechazar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Referendum	SÍ	NO
12 Junio 2008	46,6%	53,4%
2 de Octubre 2009	67,1%	32,8%

Fuente: Ver EL PAÍS y su fuente documental digital en el www.elpais.com . Para el NO ver http://internacional.elpais.com/internacional/2008/06/13/actualidad/1213308013_850215.html. Para el SÍ ver http://internacional.elpais.com/internacional/2009/10/03/actualidad/1254520804_850215.html

Los resultados presentados son buena muestra del cambio que se produjo en Irlanda. Dicho cambio pudo haber tenido lugar debido a la grave crisis económica que Irlanda estaba comenzando a sufrir a finales de 2008 y principios del 2009. Sea como fuere el SÍ irlandés sirvió como empujón para que los países que quedaban por ratificar el texto del Tratado de Lisboa aprobasen definitivamente el documento. Una vez aceptado el tratado por el pueblo irlandés, Polonia aprobó el acuerdo el día 13 de octubre de 2009 y República Checa, representada bajo la imagen de su Presidente de la República Václav Klaus, suscribía el documento un mes después.

El 1 de diciembre de 2009 el Tratado de Lisboa, después de una batalla política y mediática sin precedentes, entra en vigor en todo el territorio de la UE.

El documento modifica la imagen de las instituciones europeas e introduce con fuerza nuevos temas y desafíos para los 27¹⁴⁴; además se configura como el marco de referencia a la hora de analizar las reglas de juego en el territorio europeo.

1.7. El Tratado de Lisboa como el actual marco institucional de la UE

El Tratado de Lisboa tiene un fin claramente establecido: Reformar las instituciones europeas para adaptar las mismas a los desafíos que surgen a principios del siglo XXI en seguridad, relaciones exteriores y política doméstica. Al mismo tiempo el Tratado representa una auténtica renovación pues modifica “formalmente” la Europa en pilares que Maastricht había edificado. En ese sentido, y como todo texto jurídico a nivel europeo, el tratado se divide en tres partes claramente diferenciadas: 1) Preámbulo; 2) Modificaciones; 3) Protocolos.

Cada una de estas partes se encarga, de un lado, de expresar los deseos e intenciones políticas de la unión y de otro, de explicar las modificaciones que van a sufrir las instituciones comunitarias para afrontar los retos que la unión enfrenta y poder conseguir los objetivos propuestos. El preámbulo representa una verdadera declaración política sobre los valores que la unión va a defender y sobre la identidad que la misma quiere poseer a nivel tanto doméstico como exterior. En el punto 1 del preámbulo se declara:

“Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables

¹⁴⁴ Ahora 28 después del ingreso de Croacia el día 1 de julio de 2013.

e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”¹⁴⁵.

Al mismo tiempo y fortaleciendo las ideas expuestas con anterioridad el tratado señala:

*“La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombre”*¹⁴⁶.

El artículo 2 continúa:

“1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizado la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico y equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente

¹⁴⁵ Véase el artículo 1 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

¹⁴⁶ *Ibidem*.

competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”¹⁴⁷.

Como se puede observar, a nivel doméstico la UE promoverá la paz, defenderá la libertad y el libre movimiento de las personas y los bienes entre los distintos países que conforman la unión. También se utilizarán sus instituciones para defender el concepto de mercado único, sin duda el principal motor del proceso de integración europeo. Al mismo tiempo protegerá a los ciudadanos europeos frente a la exclusión social y la discriminación. En el mismo preámbulo y artículo, y refiriéndose a la identidad exterior de la unión el tratado declara:

“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y el desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Véase el artículo 2 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

¹⁴⁸ Ibídem. Artículo 2 del Tratado de Lisboa.

Como el propio artículo apunta, la UE intentará proyectar sus valores internacionalmente y protegerá a sus ciudadanos. Al mismo tiempo promoverá la cultura de paz, la seguridad y el desarrollo sostenible. Para desarrollar ese programa político que se expone a lo largo del texto del tratado, la UE modifica el marco institucional existente. El Tratado en su artículo 9 describe la lista actual de instituciones:

“ Las instituciones de la Unión son:

- El Parlamento Europeo,
- El Consejo Europeo,
- El Consejo,
- La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo “Comisión”),
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
- El Banco Central Europeo,
- El Tribunal de Cuentas”¹⁴⁹.

Para los efectos de este trabajo de investigación sería interesante destacar las tareas asignadas al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión. El artículo 9 B indica que:

“El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Véase el artículo 9 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

¹⁵⁰ Ibidem. Véase artículo 9 del Tratado de Lisboa.

El Consejo Europeo se encargará de dibujar las líneas macro de actuación y de definir en el ámbito de la política exterior, a los socios estratégicos para la Unión Europea. Mantiene como se puede comprobar las funciones asignadas desde la década de los años 70'. El artículo 10 B reforzando esta idea señala que *“Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 10 A, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión”*¹⁵¹.

Otro dato importante que señala la relevancia de esta institución es que el Consejo se expresará a través del consenso de sus miembros. La lógica de unanimidad pervive en esta institución de naturaleza claramente intergubernamental. El artículo 9 C trata sobre las funciones del Consejo de Ministros o Consejo de la Unión Europea y en ese sentido expresa que:

*“El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados”*¹⁵².

El Consejo mantiene básicamente sus funciones tradicionales sirviendo como una institución intergubernamental con funciones ejecutivas y legislativas y, junto al Consejo Europeo, como el máximo órgano de representación de los estados miembros de la unión. Las funciones de la Comisión son descritas en el artículo 9 D:

¹⁵¹ Véase el artículo 10 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

¹⁵² Véase el artículo 9 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

“La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales”¹⁵³.

La Comisión, en total sintonía con el resto de instituciones, mantiene las competencias básicas y tradicionales. Competencias que comienzan a desarrollarse seriamente a partir de la entrada en vigor del AUE en 1986. Sin embargo y para efectos de nuestro trabajo de investigación sería importante destacar todo lo relacionado con la política exterior. La Comisión se encargará de la representación exterior de la UE, salvo en lo relacionado con la Política Exterior y de Seguridad Común. Lo anterior nos ilustra sobre las funciones de la Comisión. Es, junto al Consejo, la institución protagonista en todo lo relativo a la proyección de la imagen exterior de la unión y firma de acuerdos comerciales y de cooperación.

¹⁵³ Véase el artículo 9 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

La Comisión sufre, debido a dichas funciones, cambios internos que modifican su estructura para adaptar la misma a las nuevas necesidades. Se crea una nueva vicepresidencia que nace fruto de la fusión del cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. El nuevo cargo recibirá el nombre de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y tendrá rango de Vicepresidente de la Comisión. La persona que ocupe el cargo¹⁵⁴ será elegida por mayoría cualificada entre los miembros del Consejo Europeo. El nuevo cargo, como el artículo 9 E del Tratado indica, se encargará de:

“El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa”¹⁵⁵.

Además de lo anterior *“El Alto representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores”¹⁵⁶*. Este nuevo cargo tendrá como principal obligación coordinar la Acción Exterior Europea (AEE) y hacer cumplir los objetivos que en el preámbulo se indican. La Unión tiene como principios básicos de su acción exterior una serie de elementos definidos en el *Capítulo 1 Disposiciones Generales Relativas a la Acción Exterior de la Unión*. En su artículo 10 A se señala que:

¹⁵⁴ En la actualidad la británica Catherine Ashton.

¹⁵⁵ Véase el artículo 9 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

¹⁵⁶ Ibídem. Véase artículo 9 del Tratado de Lisboa.

“2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;*
- b) Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;*
- c) Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
- d) Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*
- e) Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*
- f) Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
- g) Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”¹⁵⁷.*

¹⁵⁷ Véase el artículo 10 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

Con base en lo visto, parece que los objetivos se encuentran rotundamente definidos y el marco institucional para llevarlos a cabo desarrollado en las páginas del Tratado de Lisboa. Sería bueno comprobar si, efectivamente, este marco jurídico y las instituciones que componen el proceso de la unión poseen los recursos, la voluntad y los incentivos para hacer cumplir esos objetivos diseñados por el Tratado. Después de 60 años de existencia, desde la firma y entrada en vigor del mítico Tratado de París por el que se establecía una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, han sido muchos los escollos y problemas que la UE ha tenido que superar para llegar a lo que en la actualidad es.

Todo el material mostrado a lo largo de estas páginas ha tenido un fin: Hacer ver al lector el proceso histórico por el cual se ha conformado esta nueva forma política llamada Unión Europea. En el apartado de conclusiones intentaremos sintetizar todas las ideas que consideramos de importancia para saltar al segundo capítulo y definir con claridad que es en la actualidad la UE.

Conclusiones: análisis del proceso histórico de integración

La Unión tiene todas las herramientas para ser un sistema político de nuevo cuño. Eso es lo que han mostrado las páginas que hemos revisado durante este primer capítulo. Además, desde 1992, la UE se ha transformado en un verdadero actor internacional. Como conclusión a este capítulo dedicado a relatar el proceso histórico por el que discurre el proceso de integración, podríamos resaltar, nuevamente, la idea del péndulo: La UE evoluciona imitando el movimiento de un péndulo que va de un polo supranacional hasta un polo

intergubernamental. Dicho marco nos ayuda a comprender y a interiorizar los datos históricos que el propio proceso de integración nos muestra. Momentos como la firma del Tratado de Roma, el Tratado de Fusión, la firma del AUE y la firma del TUE definen la naturaleza supranacional del proceso, dado que definitivamente potencian y mejoran las capacidades de las instituciones supranacionales construidas para coordinar y dirigir el proceso de integración europeo. Otros, como la crisis de la Silla Vacía, las negociaciones que preceden al Tratado de Ámsterdam o la actual situación de crisis financiera y política, demuestran que el proceso en cualquier momento puede bascular hacia lógicas de naturaleza intergubernamental en las que los actores protagónicos en el proceso de integración europeo sean los tradicionales estados nación y no las instituciones supranacionales. Sea como fuere una cosa es clara, a pesar de la crisis y las dificultades, la UE avanza basándose en un juego intergubernamental-supranacional que dibuja un proceso de integración revolucionario que se construye tanto hacia dentro, como hacia fuera.

Quizás sea eso lo más interesante del análisis del proceso de integración, observar como se ha ido cimentando la maquinaria que a día de hoy maneja 148.000 millones de EUROS al año en presupuesto. Sin duda, fruto del estudio de dicho proceso histórico llegamos a la conclusión de que podríamos analizar el mismo desde dos perspectivas claramente diferenciadas:

- 1) La primera perspectiva hace referencia al contenido del proceso de integración europeo.
- 2) La segunda estudia la velocidad a la que navega el mismo.

En cuanto a la primera podríamos decir que la UE no ha dejado de crecer. La arquitectura institucional sigue siendo la misma, pero el número de competencias asignadas a dichas instituciones y la capacidad de estas ha mejorado con el paso de los años. Las instituciones europeas han ganado fuerza independientemente de su naturaleza. Instituciones supranacionales como la CE o el PE han aumentado su poder y protagonismo, pero no se puede decir lo contrario de instituciones intergubernamentales como el CEu y el CUE. Otro elemento a destacar que va de la mano de lo anterior es como se ha realizado ese proceso. Podríamos apuntar que la UE se ha construido hacia adentro hasta la firma del TUE en 1992. Lo anterior no significa que antes de la firma del TUE la unión no tuviese aspiraciones internacionales¹⁵⁸, lo único que se pretende explicar es que sus prioridades estaban relacionadas con la construcción hacia adentro, hacia sí mismos, adquiriendo legitimidad frente a los propios estados miembros y frente a la ciudadanía del continente europeo. La prioridad era el desarrollo de la arquitectura institucional doméstica y a eso dedican la mayoría del tiempo las élites europeas y nacionales de los distintos países.

A partir de 1992 y con la firma del TUE, el sistema de prioridades sufre modificaciones y la UE ya no sólo se quiere seguir construyéndose hacia adentro, sino también hacia fuera. Ese objetivo dos del TUE de “*afirmar su identidad en la escena internacional*”¹⁵⁹ es básico para comprender el cambio de rumbo. Es la mejor demostración de que la agenda institucional que se necesitaba a nivel doméstico había sido conseguida y que, debido a ello, la UE

¹⁵⁸ Como hemos visto en el AUE ya existen aspiraciones de protagonismo internacional.

¹⁵⁹ Ver nuevamente Tratado de Maastricht. En la página web de la UE http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_ES.pdf

se lanzaba definitivamente al terreno internacional para construirse como actor internacional. Durante los años que preceden a la firma del TUE lo fundamental queda representado en la institucionalización del Consejo Europeo, la democratización del PE, la mejora en el sistema de toma de decisiones a nivel comunitario y la ampliación hacia el Mediterráneo para incorporar a las nuevas democracias del sur del continente. La política exterior y la imagen de la UE como actor internacional de nuevo cuño eran temas importantes, pero de segundo orden respecto a la batería inicial. Firmado el TUE, cuando la UE ha resuelto, de manera parcial o total, la gran mayoría de esos problemas de construcción institucional, aparece su deseo de salir al exterior. Una UE que canaliza y armoniza la acción de doce estados¹⁶⁰ y que propone una nueva imagen y una nueva agenda en la arena internacional. Es a partir de ese momento que la UE se convierte en un verdadero sistema político con proyección internacional.

La segunda tendencia es la que se refiere a la velocidad y, en ese sentido, sí podríamos decir que también ahí hay una serie de cuestiones que deben ser registradas en este trabajo. La tabla 8 muestra el calendario de ingreso de los distintos estados miembro al proceso europeo.

¹⁶⁰ Número de estados que poseía la UE en el año 1992.

Tabla 8. Fundación de la CECA y períodos de ampliación de la UE

Años / Fundación y Procesos de ampliación	Estados que ingresan en el proyecto europeo
1951	Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo
1973	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido
1981	Grecia
1986	España y Portugal
1995	Austria, Finlandia y Suecia
2004	Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa
2007	Bulgaria y Rumanía

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar a primera vista y con un simple vistazo a la tabla, la UE ha sufrido un verdadero *shock* con el proceso de ampliación a partir de 2004. En tres años, desde 2004 a 2007, ingresan el mismo número de estados que durante el período de 1951-1986: Doce.

La ampliación se acelera desde la década de los noventa y quizás las instituciones supranacionales y los propios estados miembros no estaban ni siguen estando preparados para digerir ese proceso. La rapidez con la que se realiza la integración europea, en cuanto al número de estados se refiere ,

muestra la fuerza supranacional que guía el fenómeno integrador desde la firma del TUE hasta la explosión de la crisis en el año 2008.

La capacidad institucional de la UE y la velocidad a la que se ha realizado son elementos a tener en cuenta y sin los cuales no podemos pasar a la siguiente fase de esta tesis doctoral: La definición de nuestro objeto de estudio. El capítulo dos completa la explicación del proceso histórico definiendo qué es la UE en la actualidad. Sin duda, la descripción y análisis de dicho proceso nos presenta a un objeto político que fruto de un sinfín de mutaciones llega al siglo XXI como un verdadero sistema político con proyección internacional.

Capítulo II: La UE: un sistema político con proyección internacional

2.1 El acercamiento conceptual

La evolución histórica del proceso de integración europeo analizada en el capítulo anterior muestra la naturaleza “procesual” del fenómeno integrador; en segundo lugar también se puede observar el progresivo aumento de poder, tanto a nivel de status institucional, como de ámbitos competenciales a los que dedicarse, de las instituciones supranacionales e intergubernamentales europeas.

Sería conveniente y muy acertado para el desarrollo de este trabajo de investigación indicar en que situación nos encontramos en la actualidad. ¿Qué parte del proceso de integración se ha recorrido hasta el momento? ¿Qué es la UE en la actualidad? ¿Qué es lo que se ha logrado edificar?

En el año 2007, en medio de su mandato, un periodista holandés le preguntó al Presidente de la CE José Manuel Durao Barroso si podía, en pocas palabras, ser capaz de delimitar con claridad qué era la UE para que la

“ciudadanía” tuviese una definición clara y sencilla que facilitase su comprensión. El presidente apoyó su intervención haciendo hincapié en las dimensiones imperiales que posee la UE. Además, en dicha conferencia de prensa, defendió con ahínco la idea que considera al constructo europeo como producto de la acción de determinadas elites. Durao Barroso señaló que el mismo había sido erigido para satisfacer las necesidades colectivas de los estados miembros parte de la unión¹⁶¹. Los estados son la semilla original del proyecto, la esencia del mismo.

Años antes Jacques Delors, otro Presidente de la Comisión Europea, había definido la unión como un objeto político no identificado¹⁶², demostrando una vez más la dificultad que los propios líderes de las instituciones europeas tienen a la hora de concretar la identidad de la nueva forma política. Los problemas de dicha definición provienen de la naturaleza híbrida de la unión. En ese sentido, la identidad híbrida mencionada genera un examen confuso, pues muchas de las herramientas analíticas que tienen las ciencias sociales a su disposición para la solución de problemas teóricos están dirigidas al estudio del fenómeno estatal.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX se ha hecho evidente la necesidad de diseñar nuevos instrumentos teóricos para explicar y comprender adecuadamente el proceso europeo y el resultado que el mismo ha generado a nivel institucional.

¹⁶¹ Para más información véase <http://www.youtube.com/watch?v=-I8M1T-GgRU>

¹⁶² HAAS, Christian (2009). “The European Union: A global power?”. *e-International Relations*. 29 de mayo. Ver <http://www.e-ir.info/2009/05/29/the-european-union-a-global-power/>

Este capítulo no pretende solucionar ese debate. Sin embargo, las líneas que siguen desean contribuir a la definición y aclaración sobre qué es la Unión Europea y qué características posee como nueva forma política. Para intentar dilucidar dicho interrogante, el capítulo seguirá el siguiente sendero argumentativo. En primer lugar intentaremos mostrar la naturaleza *sui generis* de la UE. La UE no es un estado y sin duda la definición provista por Jacques Delors, la comprensión de la misma como un objeto político no identificado, puede ser de gran ayuda para nuestro análisis. Para diferenciar claramente los procesos, en el primer apartado de este capítulo se muestra con claridad la naturaleza del estado y su evolución a lo largo de la historia moderna de occidente. En segundo lugar, el capítulo pretende definir la UE como un sistema político usando el esquema y los utensilios teóricos desarrolladas por Simon Hix en su gran trabajo *The Political System of the European Union*¹⁶³. Una vez definida y aclarada la identidad sistémica de la UE, pasaremos a describir la proyección internacional de ese sistema para intentar, si es posible, hacer compatibles la identidad como sistema político de la UE con una definición clara de su “actorness” internacional con base en el trabajo de Charlotte Bretherton. Para enlazar ambas concepciones utilizaremos la herramienta teórica desarrollada por el *Austrian Public Choice* y por el politólogo Roland Vaubel en su trabajo *The European Union as an interest group*¹⁶⁴. El objetivo es presentar y vincular tres nociones existentes sobre la UE para desembocar en una

¹⁶³ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*. New York. Palgrave McMillan.

¹⁶⁴ VAUBEL, Roland (2009). *The European Union as an interest group*. London. Institute of Economic Affairs.

explicación razonable y plausible que nos lleve a una mejor comprensión sobre su actuación a nivel internacional.

En ese sentido, comenzaremos con un esfuerzo que intentará aclarar qué es el Estado moderno primero -nación después- para posteriormente abrir un espacio de reflexión y con ello advertir la ruptura que la UE representa en cuanto a formas políticas se refiere.

2.2 La UE: Estado moderno vs. Nuevas formas políticas

El mundo occidental ha evolucionado, si nos referimos a todo lo relacionado con las formas políticas, de la mano del Estado Moderno. Es el estado moderno/estado nación un invento revolucionario que, desde su fundación, ha dado forma a la “política global”.

Autores clásicos como Charles Tilly señalan en el prefacio del clásico trabajo de Joseph Strayer *On the medieval origins of the modern state* que la Europa del siglo XIII era todo menos un espacio “coherente”¹⁶⁵. Se quería mostrar un continente en formación y constante evolución que dio como resultado, fruto de un proceso unas veces violento otras veces más evolutivo, una forma política terriblemente exitosa que generó un espacio de orden y estabilidad, y facilitó la comunicación entre iguales mediante el concepto de soberanía y el desarrollo de relaciones diplomáticas.

Se puede afirmar que el estado triunfó como forma política y definió el espacio de estudio de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política hasta finales de la segunda Guerra Mundial. El Estado ha sido un producto

¹⁶⁵ STRAYER, Joseph (2005). *On the medieval origins of the modern State*. New Jersey. Princeton University Press. P. IX.

occidental desarrollado a lo largo de cuatro siglos en Europa y América. Sea como fuere, un proceso violento¹⁶⁶ o como muchos teóricos opinan, el resultado de un contrato entre gobernantes y gobernados¹⁶⁷, la idea y lo que debemos destacar en este segundo capítulo es el éxito de esta forma política. El Estado ha sido desde sus inicios claramente visible y aún hoy posee una serie de características que le identifican y delimitan. En relación a las mismas, se podría decir que el estado moderno primero y el estado nación hacia el que evoluciona años después poseen las siguientes particularidades:

- 1) Un Ejército permanente.
- 2) Una burocracia permanente.
- 3) Un servicio diplomático.
- 4) Un sistema de recaudación fiscal.
- 5) Un sistema monopolístico de impartición de justicia¹⁶⁸.
- 6) Y un sistema generador de dirigismo cultural.

Todo ello se cimenta gracias a un concepto fundamental para comprender no sólo el sistema de estados, sino también la dinámica de relación entre los mismos: La soberanía. ¿Cómo definir soberanía? Los clásicos hablan de *suprema potestas*, de poder supremo que provoca que los entes estatales no reconozcan superiores ni inferiores a la hora de negociar y descifrar los entresijos del poder entre sí. Es interesante el trabajo de Bertrand de Jouvenel,

¹⁶⁶ GIDDENS, Anthony (2006). “Estados Nacionales y violencia”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, núm. 5, Pp. 1-21.

¹⁶⁷ Sería interesante citar a los grandes contractualistas modernos. Podríamos hablar de Thomas Hobbes, John Locke o Jean Jacques Rousseau. En la segunda década del siglo XX destacan intelectuales como John Rawls, Robert Nozick o James Buchanan.

¹⁶⁸ Un libro interesante y de obligada consulta puede ser el trabajo BERMAN, Harold J. (1983). *Law and revolution*. Cambridge. Harvard University Press. P. 408.

On Power. En el mismo, el filósofo, politólogo y periodista francés hace un repaso sobre el poder, su crecimiento a lo largo de la historia y su relación con el estado. El poder es inherente al estado¹⁶⁹. El crecimiento del estado implica soberanía y la soberanía implica poder.

El sistema internacional que se diseña, primero en la Paz de Westphalia y después en el Congreso de Viena, construye un mundo “interestatal” que pivota con base en dos factores: a) Sistema de Estados; b) El respeto a la soberanía entre los iguales. Fue esta lógica internacional la que hizo posible la consecución de un “relativo” sistema de estabilidad y de predicción de conflictos hasta los inicios del s. XX.

Las dos guerras mundiales pusieron en duda el sistema de estados como la mejor forma de “organización” a nivel planetario y generaron la estructura de oportunidad política, una vez finalizado el conflicto de la II Guerra Mundial, para abrir el camino al surgimiento de revolucionarias formas políticas que pasaron a configurar la nueva oferta de actores internacionales. Jan Zielonka señala que son muchos los “*particular international actor*”¹⁷⁰ que surgen en la segunda mitad del s. XX: Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU), empresas multinacional-transnacionales como GAZPROM o Microsoft y organismos paradiplomáticos¹⁷¹ aparecen en la arena global una vez se inaugura el nuevo escenario internacional post II Guerra Mundial.

¹⁶⁹ JOUVENEL, Bertrand (1987). *On power*. Indianápolis. Liberty Fund. P. 14.

¹⁷⁰ ZIELONKA, Jan (2008). “Europe as a global actor: empire by example”. *International Affairs*, vol. 3, Pp. 471-484.

¹⁷¹ Para estudiar el fenómeno paradiplomático es necesario sumergirse en literatura como la de KEATING, Michael (1999). “Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies”. *Regional Federal Studies*, vol. 9, issue 1. Pp. 1-16; o AGUIRRE, Iñaki (1999). “Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept”. *Regional Federal Studies*, vol. 9, issue 1. Pp. 185-209; o HOCKING,

Es en ese escenario donde comienza a generarse, como hemos visto a lo largo de las páginas dedicadas a la descripción del proceso histórico, la CECA, abuela de la actual Unión Europea. La Unión nace como un nuevo actor, y fruto de ese nacimiento se generan análisis interesantes sobre el sendero y camino por el que quiere discurrir la nueva forma política. Del análisis histórico podemos advertir dos cosas:

- 1) La UE se consolida como un proceso de integración internacional y no como una estructura fija similar a los estados nación.
- 2) El concepto soberanía tiende a diluirse progresivamente a medida que el proceso de integración avanza.
- 3) Dicho proceso genera incertidumbre sobre el resultado final al que se pretende llegar con el proyecto integrador.

Existen autores que desean de una forma u otra asignar una identidad “estatal” a la nueva forma política. Sin embargo y con base en lo visto de forma somera en las páginas de este capítulo, podríamos decir que la UE , a veces, parece rechazar algunas de las características que disfruta la forma política clásica “Estado”.

Destaca, en primer lugar, la ausencia de un ejército permanente. El tema de la integración en los ámbitos de seguridad y defensa siempre ha sido un deseo patente de las élites europeas. A pesar de que el Tratado de Lisboa fortalece la identidad “militar” de las instituciones intergubernamentales de la

Brien (2009). “Patrolling “frontier”: globalization, localization and the “actorness” of non central governments”. *Regional Federal Studies*, vol. 9, issue1. Pp. 17-39.

Unión, todavía no podemos afirmar que la UE se ha militarizado y profesionalizado siguiendo el estilo tradicional de los estados.

En segundo lugar, la UE sí posee un Tribunal de Justicia Europeo. El estudio sobre la evolución de la institución parece mostrar que dicho tribunal desea desarrollarse como un nuevo ente, poseedor del poder monopólico de impartición de justicia en el “dominio geográfico” europeo. Sobre el tema de los impuestos poco que decir. Los estados europeos controlan y aprueban los mecanismos de financiación de la UE. La Unión no posee un mecanismo de recaudación de impuestos que sirva a los intereses europeos más allá del arancel único que gestiona y con el que se financia.

La UE también detenta una burocracia permanente. Ahora bien, ideas como la “fusión administrativa” muestran los problemas que la nueva forma política posee para hacer que las administraciones periféricas estatales-regionales locales cumplan las normativas que desde Bruselas emanan.

En cuanto al dirigismo cultural es claro que a través de sus intervenciones y políticas públicas la UE pretende, progresivamente, construir un sentimiento de identidad europea que complemente y compita con las distintas identidades nacionales de los estados que forman parte de la unión. No podemos afirmar en estos momentos si la lógica es destructiva, constructiva o agregativa. Con base en la información oficial parece que el objetivo es el de complementar el puzle de identidades añadiendo la europea como agente aglutinador.

Otro de los elementos interesantes y el último en nuestra lista sería la existencia de un servicio diplomático. Una vez más debemos ofrecer una

respuesta afirmativa. La UE sí posee oficinas de representación supranacional-institucional en el mundo extracomunitario. A través de la Comisión Europea la UE posee oficinas en 130 países y con la creación del Servicio de Acción Exterior recogido en el Tratado de Lisboa esto sólo ha ganado fuerza y nuevo impulso.

El debate sobre la soberanía es complejo y muy amplio cuando tratamos el proyecto continental de integración. La soberanía –lo vimos durante el repaso al proceso histórico- evoluciona a lo largo de los últimos sesenta años. Sin duda, la UE ha modificado la misma y ya no es factible hablar de soberanía sino de cosoberanía. Esa *potestas suprema* tradicional está compartida y dividida en estos momentos. Los estados tradicionales, los organismos supranacionales europeos, pero también algunas organizaciones de la sociedad civil¹⁷² están, inevitablemente, siendo partícipes y corresponsables de la nueva cosoberanía europea.

La conclusión podría ser: a pesar de su desarrollo en el ámbito de “nuevas relaciones diplomáticas”, en la construcción de una burocracia europea y de un poder judicial supranacional, la UE no es un estado *sensu stricto* si tomamos como punto de referencia las características básicas –reconocidas por la literatura politológica- de esa forma política. Sea por incapacidad, o por rechazar abiertamente su mutación en una forma política estándar, en la actualidad la UE no comparte los rasgos fundamentales de los estados nación tradicionales. No sabemos, porque hay incertidumbre sobre el resultado final al

¹⁷² Ver SCHEUERMAN, William E. (2006). “Critical theory beyond Habermas”. En DRYZEK, John S., HONNIG, Bonnie y PHILLIPS, Anne (2006). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford. Oxford University Press.

que conducirá el proceso de integración, si acabará con el tiempo convirtiéndose en uno de ellos. Pero en estos momentos, en la actualidad, si la UE no es un estado brota la pregunta de ¿Qué es la UE? Pregunta compleja que un amplio abanico de autores han intentado responder antes y después de la institucionalización y la firma del Tratado de Maastrich en 1992. Al igual que los Imperios tradicionales, al igual que el mundo feudal europeo, similar al surgimiento del estado moderno a partir de 1648, la UE es una nueva forma política que ha innovado y revolucionado la concepción del poder y de las relaciones políticas tanto a nivel doméstico europeo como a nivel global entre Europa y el resto del planeta.

Muchos académicos proveen teorías para intentar explicar el proceso de integración¹⁷³. Éstas van desde las visiones clásicas del funcionalismo y del neofuncionalismo, destaca EB Haas y Leon Lindberg, pasando por el integubernamentalismo, también en su visión liberal y llegando a las actuales visiones que intentan explicar el proceso de integración utilizando para ello teorías como las de la gobernanza multinivel o el gran abanico de perspectivas constructivistas.

De entre ellas todas ellas, con el ánimo de poseer una definición clara de la UE y no una explicación de cómo ha evolucionado el proceso de integración, destaca la visión, terriblemente satisfactoria para el desarrollo de esta

¹⁷³ Se ha visto en el capítulo I de esta tesis doctoral. Para recordar nuevamente ver los trabajos de: HAAS EB. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford Univ. Press. Reprinted 2004 Notre Dame Univ. Press; MORAVSICK, A. (1993). "Preferences and power in the European Community: A liberal inter-governmentalist approach". *Journal of Common Market Studies*, 31, 473–524; HOOGHE, L, ed. (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. New York, Oxford University Press; NICOLAIDIS K, HOWSE R. (2001). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States in the European Union*. New York: Oxford Univ. Press; RISSE T. (2004). Social constructivism and European integration. See Wiener & Diez 2004. pp. 159–76.

investigación, proporcionada por el profesor de *London School of Economics and Political Science* (LSE) Simon Hix. El autor británico aplica la visión tradicional de Gabriel Almond y de David Easton¹⁷⁴ sobre Teoría de Sistemas al estudio de la Unión europea y, con ello, el politólogo inglés aporta desde nuestro punto de vista la primera visión clara para definir la Unión Europea en la actualidad.

2.3 La Unión Europea: Un sistema político

Desmond Dinan comienza su trabajo sobre la historia de la UE señalando que la nueva forma política es “*The EU is a complex political system, difficult even for interested Europeans to understand. It is both pervasive (in its impact) and remote (in its policymaking)*”¹⁷⁵.

La frase va muy acorde con la concepción que Simon Hix tiene sobre la Unión Europea. La dificultad para definir la nueva forma política implica que, durante la década de los años 90' y la primera década del s. XXI, hayan existido un sinnúmero de esfuerzos para dotar a la comunidad académica de una herramienta analítica capaz de interpretar la evolución y desarrollo de la UE. El trabajo de Simon Hix es un intento en esa línea y la primera conclusión a la que dicho autor llega es que la UE, efectivamente, conforma un sistema político completamente nuevo. Su obra se aprovecha de la herramienta teórica desarrollada a través de

¹⁷⁴ Padre de la teoría de sistema en Ciencia Política. Para más información ver EASTON, David: “Categorías para el análisis sistémico de la política”. BATLLÉ, Albert ed. (2011). *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

¹⁷⁵ DINAN, Desmond (2005). “*Ever Closer Union*”, Boulder, Rienner, P. 6.

las investigaciones de Gabriel Almond y David Easton¹⁷⁶, dos padres de la Teoría de Sistemas en Ciencia Política.

El propio Hix, reconoce la innovación que para los estudiosos de la ciencia política representa el desarrollo de la Unión Europea: *“The EU is a remarkably achievement. It is the result of a process of voluntary economic and political integration between nation-states of Europe”*¹⁷⁷. Al mismo tiempo el profesor británico continúa *“We could treat the EU as a unique experiment”*¹⁷⁸. El autor se pregunta como la UE, una nueva forma política en el devenir de la historia, puede ser un sistema político “estándar” sin poseer las características básicas de los estados-nación “tradicionales”. Con base en esta interrogación Simon Hix presenta la obra de Almond y de Easton y su noción de sistema político como una herramienta que emana de la ciencia política y de la sociología tradicional que puede ayudar a explicar con claridad el fenómeno de integración internacional europeo:

“Gabriel Almond (1956) and David Easton (1957) were the first to develop formal frameworks for defining and analyzing political systems. Most contemporary political scientist reject the functionalist assumptions and grand theoretical aims of these projects. Nonetheless, Almond and Easton’s definition have survived.

¹⁷⁶ Véase ALMOND, G. y VERBA, Sidney (1989). *The Civic Culture Revisited*. London, Sage; ALMOND, Gabriel (1997). “The Political System and Comparative Politics: The Contribution of David Easton”. MONROE KRISTEN, R. (1997). *Contemporary Political Theory*, L.A., University of California Press, 219-231; También EASTON, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall; EASTON, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. N.Y., Wiley and Son; EASTON, David (1969). 'The New Revolution in Political Science'. *American Political Science Review*, no. 63. 1051-1061.

¹⁷⁷ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave McMillan, P. 1.

¹⁷⁸ *Ibidem*. Pp. 1.

Their essential characterizations of democratic political systems consists of four main elements:

- 1) There is a stable and clearly defined set of institutions for collective decision-making and set of rules governing relations between and within these institutions.*
- 2) Citizens and social groups seek to realize their political desires through the political system, either directly or through intermediary organizations such as interest groups and political parties.*
- 3) Collective decisions in the political system have significant impact on the distribution of economic resources and the allocation of social and political values across the whole system.*
- 4) There is a continuous interaction (“feedback”) between these political outputs, new demands on the system, new decision and so on.*

The EU possesses all these elements”¹⁷⁹.

Podríamos, resumiendo el párrafo anterior y decir que la noción de sistema político pivota sobre cuatro elementos básicos: 1) Instituciones; 2) Actores; 3) Políticas públicas; 4) Y respuestas desde la ciudadanía: retroalimentación. Contestaciones a esas intervenciones formales, a esas políticas públicas por parte de los ciudadanos.

La UE claramente posee las características citadas líneas atrás. Sin duda podríamos decir que el mapa de formas y sistemas políticos ha aumentado. El éxito de la definición se centra en ese aspecto: Sirve tanto para definir los Estados Modernos como los sistemas políticos particulares; y también sirve,

¹⁷⁹ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave McMillan, Pp. 2-3.

obviamente y para reforzar lo anterior, para tipificar y catalogar a la UE. La nueva forma política europea contiene todos los factores de la definición de Simon Hix. Podríamos hablar del rol que la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, el Consejo Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo desarrollan a nivel supranacional e intergubernamental. Todas son instituciones donde al mismo tiempo se coopera y se compite por recursos. Todas las instituciones están ahí para, de una forma u otra, generar políticas públicas europeas y responder ante las demandas que, desde abajo, ascienden dentro de esa lógica sistémica.

La existencia de esas demandas nos lleva directamente a los actores. Grupos, asociaciones e individuos que interactúan dentro del marco de la Unión Europea. También podríamos hablar de los partidos políticos europeos asociados en grupos políticos dentro del Parlamento Europeo. En la categoría de actores, asimismo, habría espacio para las empresas y organismos no gubernamentales que presionan a las instituciones europeas para obtener determinadas regulaciones que satisfagan sus intereses. El número de *lobbies* con sede en Bruselas ha aumentado progresivamente fruto de la adquisición de poder, tanto en capacidad institucional como en ámbitos competenciales, de las instituciones y organismos de naturaleza supranacional, principalmente Comisión Europea y Parlamento Europeo.

Es difícil analizar y medir exactamente el papel y el protagonismo de estos actores dentro del sistema. Lo que sin duda es un fenómeno cuantificable y empírico es la percepción, por parte de las asociaciones de diferente

naturaleza de un cambio; de un desplazamiento en los centros de toma de decisiones a nivel europeo. Es por ello que estos organismos de la sociedad civil han redirigido su actuación política como grupos de presión y *lobbies* hacia Bruselas.

El juego entre actores e instituciones produce políticas públicas y respuestas por parte de individuos y grupos de individuos a esas intervenciones formales. Se desarrolla un proceso político a un nuevo nivel de gobierno. La obra de Simon Hix nos abastece de una herramienta teórica para enfrentar ese problema de investigación. Los actores se supone poseen racionalidad limitada. A la hora de actuar establecen un conjunto de prioridades intentando calcular que resultados tendrán dichas preferencias en el marco institucional en el que interactúan. Hix apunta que *“starting with actors, a common assumption in theories of politics is that political actors are “rational””*¹⁸⁰. El autor continúa señalando que *“but actors do not form their preferences and choose their strategies in isolation; they must take account of each other’s interests and expected actions”*¹⁸¹.

La interacción entre preferencias, actores e instituciones puede ayudarnos a comprender el progresivo proceso de formación de la actual UE cuando los conceptos poseen definiciones operativas claras:

“Preferences are the personal wants and desires of political actors; institutions are the formal and informal rules that determine how collective decisions are made; and outcomes (public policies and new institutional forms) result from the

¹⁸⁰ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave MacMillan, P. 12.

¹⁸¹ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave MacMillan, P. 13.

interaction between preferences and institutions. This simple equation illustrates two basic rules of politics:

- a) If preferences change, outcomes will change, even if institutions remain constant.*
- b) If institutions change, outcomes will change, even if preferences remain constant¹⁸².*

Algo ha cambiado en la UE para que, de forma evolutiva y pausada, los marcos de actuación competencial hayan viajado progresivamente hacia un nuevo centro. Políticas como la Política Exterior (central para este trabajo), la Política Comercial (también de gran importancia para este trabajo), la asistencia Económico-Militar, la Asistencia Humanitaria y la Ayuda al Desarrollo se han convertido, desde la fundación de la CECA en 1951 hasta la firma y entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2007 y 2009, en políticas que han viajado desde un ámbito nacional a un ámbito intergubernamental - supranacional.

Una cuestión interesante y que deberíamos responder sería ¿tiene esta lógica sistémica efectos en el progresivo aumento de poder de las instituciones supranacionales? ¿Podemos explicar desde un punto de vista sistémico como se originan las preferencias que hacen que en un determinado momento de la historia la UE intente proyectarse hacia el exterior? ¿Es compatible la lógica sistémica con la construcción y desarrollo de la “actorness” europea a nivel internacional?

George Tsebelis y Geoffrey Garrett en su trabajo “*The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union*” pueden ayudar a aclarar el debate teórico en ese sentido.

¹⁸² Ibídem. Pp. 13.

En primer lugar, ambos autores creen en la noción de sistema y conciben la UE como un sistema político. Afirman “*The EU is a political system which have three institutional components*”¹⁸³. Los autores comparten el pensamiento de Hix y consideran que hay elementos suficientes para representar y definir a la UE como un sistema político. En general suscriben las ideas sobre preferencias y la interacción que dichas preferencias generan al poner en conexión instituciones y actores “racionales”¹⁸⁴.

Los estadounidenses apuntan que hay tres momentos históricos que explican la mutación institucional que sufren las estructuras europeas:

- 1) El Compromiso de Luxemburgo (con un Consejo débil y mecanismos de unanimidad: intergubernamentalismo).
- 2) El Acta Única Europea (con un Consejo fuerte y una institución legislativa más protagónica en el proceso político; y una Comisión Delors con más ansia de obtener ámbitos de políticas públicas sobre los que intervenir).
- 3) Los tratados de Maastrich, Amsterdam, Niza y la situación actual generada por el Tratado de Lisboa (con un Parlamento Europeo más fuerte que “co-legisla “ con el Consejo).

La conclusión a la que llegan es la siguiente: fruto del proceso de interacción a nivel institucional unos actores han salido fortalecidos. Parece que tanto Comisión como Parlamento han aumentado su rol y protagonismo político.

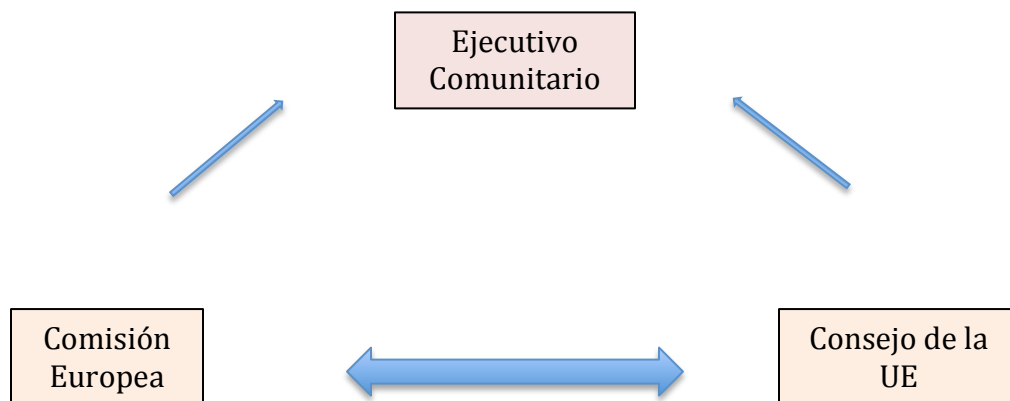
¹⁸³ TSEBELIS, George y GARRETT, Geoffrey (2001). “The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union”. *International Organization*, vol. 55, Spring, pp. 357-390. Pp. 365.

¹⁸⁴ Entrecomillamos el concepto “racional” porque suponemos que dicha noción no es perfecta. El ser humano utiliza la razón para calcular sus acciones y diseñar su proceso de toma de decisiones. Pero que sea racional no significa que sea perfecto. El ser humano es falible y por ello, a pesar de que seamos seres racionales, podemos equivocarnos.

Los puntos que se remarcan una vez hecho el análisis institucional son los siguientes:

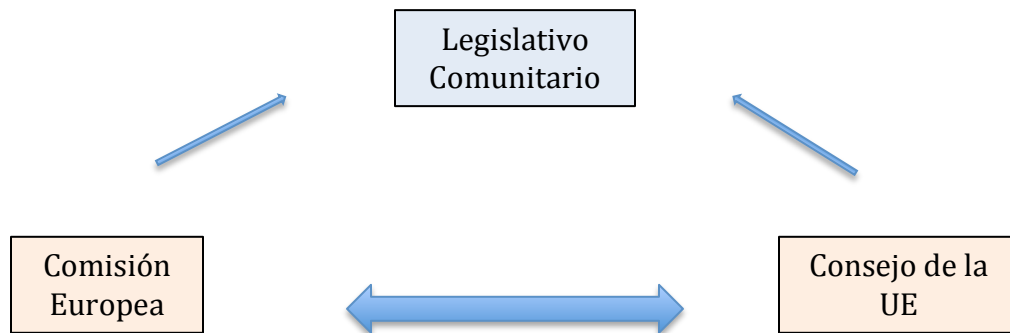
- 1) En primer lugar el Parlamento Europeo ha aumentado sus capacidades y sus poderes.
- 2) El papel legislativo de la Comisión ha sido reducido durante el mismo período. La UE se ha democratizado progresivamente.
- 3) La UE ha aumentado su “forma” democrática debido al uso del voto por mayoría cualificada en menoscabo de la unanimidad.
- 4) Y la Comisión se ha convertido en parte fundamental del ejecutivo europeo. El resultado es un nuevo sistema político que posee un ejecutivo dual y un legislativo dual, ambos pivotando sobre el papel protagónico del órgano que representa los intereses estatales: El Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo. La figura 2 y la figura 3 muestran gráficamente el Ejecutivo y el Legislativo duales:

Figura 2. Ejecutivo Comunitario



Fuente: Elaboración propia

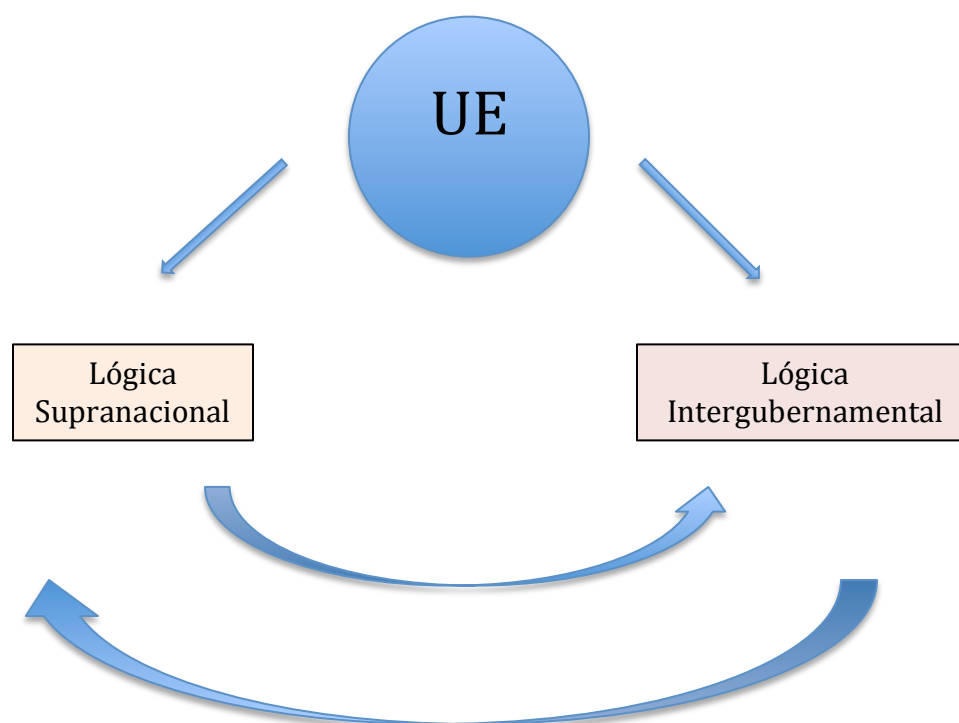
Figura 3. Legislativo Comunitario



Fuente: Elaboración propia

Es difícil identificar con claridad las características del sistema, pero sí podemos afirmar que el mismo encuentra un equilibrio entre la lógica supranacional y la lógica intergubernamental. Autores como Francesc Morata, Simon Hix, o Desmond Dinan consideran que la UE evoluciona, como señalamos en el capítulo anterior, imitando el movimiento de un péndulo. Uno de los polos del péndulo está representado por los defensores del supranacionalismo, el otro muestra a los partidarios del intergubernamentalismo como la “guía de integración” que debe dirigir el proceso. La figura 4 representa gráficamente el péndulo de integración.

Figura 4. Péndulo del proceso de integración europeo



Fuente: Elaboración propia

Las figuras 1, 2 y 3 muestran la realidad de la UE en estos momentos: La UE es un sistema político que fluctúa entre una concepción supranacional e intergubernamental con el objeto de definir que es, o qué debería ser Europa y la Unión. Dicho movimiento pendular origina un sistema institucional con un ejecutivo y un legislativo dual articulados en torno al órgano que representa los intereses de los estados miembros: El Consejo de la Unión Europea.

A partir de aquí, sí podemos comenzar a construir un análisis sobre lo que la UE es: Un sistema político compuesto por instituciones y actores que influyen

en la vida cotidiana de los ciudadanos que viven en el dominio territorial de la Unión.

Gracias a todo lo anterior podríamos generar tres razonamientos para comenzar nuestra reflexión sobre la identidad “comunitaria” o de las “instituciones comunitarias”:

- 1) Las instituciones de la UE son actores con intereses propios.
- 2) La UE es en sí mismo un actor que influye en la política doméstica europea.
- 3) Existen suficientes razones para pensar que la UE es un actor con intereses propios que desea influir tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional para que su protagonismo político y su poder no deje de crecer.

Con estos argumentos podemos comprender en primer lugar que la CE, el PE y el CUE como las principales instituciones políticas de la Unión, poseen características e intereses propios y eso puede ser una fuente de conflicto entre ellas generando juegos competitivos para adquirir progresivamente mayor poder y preponderancia política. El trabajo de Fabio Franchino *The Power of the Union* podría ser una buena muestra de un análisis en ese sentido. La exploración de Frachino desea “*investigates the central tenets of this arguments by explaining the distribution of powers to implement the policies of the European Union*”¹⁸⁵.

Otros autores han estudiado esos fenómenos y han intentado aportar soluciones para resolver el dilema pero durante nuestro proceso de investigación

¹⁸⁵ FRANCHINO, Fabio (2006). *The powers of the European Union*. Cambridge. Cambridge University Press. P. 1.

usaremos, como complemento a la concepción de sistema político de la UE un marco teórico definido a través de los autores de la Escuela Austríaca y del *public choice*. El nuevo *Austrian Public Choice* y los trabajos de Roland Vaubel y sus explicaciones ayudan a comprender no sólo el funcionamiento interno de la UE, sino también su proyección y acciones en la arena internacional.

2.4. La Escuela Austríaca: Un enfoque adecuado para el estudio de la acción humana

Peter Boettke comienza su trabajo *Handbook on Contemporary Austrian Economics* señalando que la Escuela Austríaca de Economía nace durante la segunda mitad del siglo XIX de la mano de Carl Menger¹⁸⁶, profesor en la Universidad de Viena. En 1871 tiene lugar la publicación de *Principios de Economía Política*¹⁸⁷, la gran obra maestra de Menger. En el citado trabajo, el intelectual austríaco desarrolla su labor con el afán de generar una teoría unitaria del precio. Sin embargo, y como el propio Friedrich von Hayek –del cual hablaremos más adelante- reconoce, el libro despliega una teoría más profunda sobre el sentido subjetivo y personal del valor¹⁸⁸.

Con la sofisticada investigación de Carl Menger da inicio lo que se conoce en economía como la revolución marginalista¹⁸⁹. Además de eso, el texto ejecuta una defensa magistral del individualismo metodológico y, relacionado con el objetivo que el propio autor reconoció en un determinado momento de su vida, se formulan un conjunto de reflexiones -de gran interés- sobre la formación de

¹⁸⁶ BOETTKE, Peter J. (2010). *Handbook of Contemporary Austrian Economics*. Northampton (MA). Edward Elgar Publishing. P. 12.

¹⁸⁷ MENDER, Carl (1997). *Principios de Economía Política*. Madrid. Unión Editorial.

¹⁸⁸ Op. Cit. P. 5.

¹⁸⁹ La revolución marginalista es un movimiento económico que, con base en el individualismo metodológico, desarrollan el concepto y la idea de la utilidad marginal y el principio de disminución marginal de utilidad.

los precios y el origen del dinero como un mecanismo-herramienta evolutivo de intercambio.

A partir de la obra *Principios de Economía Política*, la Escuela Austríaca comienza la andadura intelectual que le lleva hasta nuestros días. Siguiendo el trabajo de Menger podríamos citar las obras de Eugene von Böhm-Bawerk¹⁹⁰ sobre el capital y los trabajos del británico Philip Henry Wicksteed¹⁹¹ continuando el debate sobre teoría del valor iniciada con el gran trabajo del primer maestro austríaco.

Las primeras luces del siglo XX abren un período fantástico para la propia Escuela Austríaca y sus contribuciones. Es durante esa primera mitad que la susodicha escuela pasa de ser un grupo de teóricos dedicados estrictamente a la economía, para convertirse en una escuela de ciencias sociales y desarrollar lo que Ludwig von Mises denominaría posteriormente ciencias de la Acción Humana. Y es que con la obra de autores como el propio Ludwig von Mises, su colega y discípulo Friedrich von Hayek, los trabajos del norteamericano Murray Newton Rothbard, y ya en las últimas décadas del siglo XX la tarea intelectual implementada por nuevos autores como Jesús Huerta de Soto, Peter Boettke y filósofos como Hans Hermann Hoppe, la Escuela ha ampliado miras e, inevitablemente, ha desarrollado análisis e investigaciones que versan sobre disciplinas –todas ellas sociales– como el derecho, la ciencia política o la psicología.

¹⁹⁰ Ver para ello BÖHM BAWERK, Eugene von (2009). *Valor, capital e interés*. Madrid. Unión Editorial. O también BÖHM BAWERK, Eugene (1998). *Teoría positiva del capital*. Madrid. Unión Editorial.

¹⁹¹ WICKSTEED, Philip Henry (1970). *The alphabet of economic science: elements of the theory of value or worth*. New York. August M. Kelley.

Es interesante el ambiente social donde se desarrolla la Escuela Austríaca. La Viena de la segunda mitad del XIX y la primera parte del siglo XX se caracteriza por ser una ciudad cosmopolita –centro neurálgico del Imperio Austro-Húngaro- y avanzada en todos los sentidos. Eugen Maria Schulak y Herbert Unterköfler señalan que el ambiente era realmente acogedor e integrador: “In no large city one feel more at home than in Vienna, and a stranger receives easy access into society”¹⁹².

Es en esa Viena plural y abierta, consciente de la importancia de las libertades civiles y los derechos individuales¹⁹³, que tiene lugar el desarrollo de la Escuela Austríaca. Un ambiente cultural e intelectual de gran calidad que provoca, como señalábamos líneas atrás, el auge de la escuela en la primera parte del siglo XX. Es también en ese periodo de tiempo que Ludwig von Mises, uno de los grandes –sino el más- representante de la Escuela Austríaca entra en acción. Su vida es de gran interés porque durante la misma fue perseguido por el Partido Comunista Soviético y por los Nazis¹⁹⁴. La persecución llevada a cabo por los dos totalitarismos muestra el carácter del genio vienés. Un liberal clásico, defensor de la economía de mercado y de los derechos y libertades individuales. Un verdadero crítico del intervencionismo estatal y de las políticas socialistas. Además, un europeísta convencido, amigo personal del gran Conde

¹⁹² SCHULAK, Eugen Maria y UNTERKÖFLER, Herbert (2011). *The Austrian School of Economics. A History of its ideas, ambassadors, and institutions*. Auburn. Ludwig von Mises Institute. P. 2.

¹⁹³ Op. Cit. P. 4.

¹⁹⁴ Ver para ello la gran obra publicada por Jörg Guido Hülsmann. Sin duda la biografía más completa del intelectual austríaco. HÜLSMANN, Jörg Guido (2007). *Mises. The last knight of liberalism*. Auburn. Ludwig von Mises Institute. La persecución de naturaleza comunista y nazi se toca en las páginas dedicadas a la parte seis Mises en América. Ver páginas 787-800.

Coundehove Calergi¹⁹⁵. Mises adquiere fama con su trabajo *Socialismo*¹⁹⁶, en el que presenta la imposibilidad –y por ello el fracaso- del cálculo económico en los sistemas socialistas. Posteriormente desarrolla su magna obra *La Acción Humana*¹⁹⁷. Esta es un verdadero Tratado de Economía en el que Mises presenta de manera definitiva toda su arquitectura teórica.

Posteriormente –cronológicamente es más joven que el maestro Mises- destaca la figura y los trabajos del politólogo Friedrich von Hayek. La obra de Hayek es más amplia –en cuanto a temática se refiere- que la de Mises, llegando a tocar a través de sus investigaciones académicas temas relacionados con el Derecho, la Ciencia Política y la Filosofía de la Ciencia. Hayek ejerció como profesor titular en la *London School of Economics and Political Science* y, posteriormente en la Universidad de Chicago. El premio nobel de economía¹⁹⁸ cerró su carrera académica en la Universidad de Friburgo (Alemania). Su obra más impactante sin lugar a dudas fue *Camino de Servidumbre*¹⁹⁹. El anterior representó un trabajo de naturaleza politológica que se convirtió en una verdadera bomba intelectual²⁰⁰. Uno de los documentos más duros y críticos de los sistemas totalitarios. Además de la investigación presentada, son muy destacables textos jurídico-politológicos como *Derecho, Legislación y Libertad*²⁰¹

¹⁹⁵ Ver para ello otro texto biográfico. En este caso el trabajo escrito por la esposa del economista. MISES, Margit von (1976). *My years with Ludwig von Mises*. New York. Arlington House Publishers.

¹⁹⁶ MISES, Ludwig von (2009). *Socialismo. Análisis económico y sociológico*. Madrid. Unión Editorial.

¹⁹⁷ MISES, Ludwig von (2007). *La Acción Humana. Tratado de Economía*. Madrid. Unión Editorial.

¹⁹⁸ Friedrich von Hayek obtuvo el Premio Nobel de Economía en el año 1974.

¹⁹⁹ Ver HAYEK, Friedrich von (2008). *Camino de servidumbre: textos y documentos*. Madrid. Unión Editorial.

²⁰⁰ Op. Cit. P. 45.

²⁰¹ HAYEK, Friedrich von (2006). *Derecho, Legislación y Libertad: Una Nueva Formulación de los principios Liberales de Justicia y de la Economía Política*. Madrid. Unión Editorial.

o *Los Fundamentos de la Libertad*²⁰². En el ámbito de la filosofía de la ciencia sobresale su libro *La Contrarrevolución de la Ciencia. Estudios sobre el Abuso de la Razón*²⁰³ y su arista psicológica se enmarca en su texto –alabado por eminentes neurólogos²⁰⁴– *El Orden Sensorial. Los Fundamentos de la Psicología Teórica*²⁰⁵. Quizás podríamos finalizar este breve espacio dedicado a Friedrich von Hayek y señalar *La Fatal Arrogancia. Los errores del socialismo* como la última gran obra del brillante científico-social. En este cometido póstumo, Hayek critica la arrogancia intelectual –que explica parte de los resultados ineficientes de la acción estatal– que poseen algunos políticos y burócratas al intentar controlar y diseñar la sociedad –que es un orden espontáneo en muchos aspectos–. La obra del profesor austríaco tiene un alto contenido académico y científico y sin duda sus trabajos han influido, junto con la importantísima contribución de Ludwig von Mises, en el desarrollo de los enfoques de *public choice* que veremos en páginas posteriores.

En la segunda mitad del siglo XX la Escuela Austríaca se globaliza y comienzan a destacar autores de varias nacionalidades. Intelectuales como Murray Newton Rothbard– otro de los grandes discípulos de Mises– comienzan en los Estados Unidos a publicar y a desarrollar investigaciones muy importantes utilizando la metodología y las esencias teóricas de la Escuela Austríaca de

²⁰² HAYEK, Friedrich von (2006). *Los Fundamentos de la Libertad*. Madrid. Unión Editorial.

²⁰³ HAYEK, Friedrich von (2003). *La Contrarrevolución de la Ciencia: Estudios sobre el abuso de la razón*. Madrid. Unión Editorial.

²⁰⁴ El premiado neurólogo español Joaquín Fuster –profesor en la Universidad de California UCLA– señaló en varias conferencias el aporte hayekiano a la comprensión de la mente humana. Para más información ver el documento digital: FUSTER, Joaquín (2006). *El orden sensorial*. 16 de agosto, Ciudad de Guatemala. Ver http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php?title=El_orden_sensorial

²⁰⁵ HAYEK, Friedrich von (2003). *El Orden Sensorial: Los Fundamentos de la Psicología Teórica*. Madrid. Unión Editorial.

Economía. La gran investigación de Murray Newton Rothbard es *Man, Economy and State*²⁰⁶, que pretende, siguiendo a su maestro Mises, convertirse en un gran Tratado de Economía austríaca. Un texto más interesante para politólogos y especialistas en políticas públicas podría ser su trabajo *Power and Market. Government and the Economy*²⁰⁷. En este último, Rothbard muestra los distintos tipos de intervención –de naturaleza fiscal y regulatoria- que puede llevar a cabo el estado. Además de la original clasificación el trabajo intenta reflexionar sobre las negativas consecuencias que dichas intervenciones estatales provocan en el funcionamiento de la sociedad. Un libro similar –muy interesante para los amantes de la disciplina de políticas públicas- y de más proyección global fue *La Economía en una lección*²⁰⁸ del economista y periodista neoyorquino Henry Hazlitt. En las últimas décadas han destacado nuevos especialistas en economía austríaca. Son autores fundamentales Israel Kirzner²⁰⁹ –otro discípulo de Mises-, George Selgin y Laurence White²¹⁰, Peter Boettke²¹¹ o el español Jesús Huerta de Soto²¹². Todos ellos han generado trabajos que han revitalizado

²⁰⁶ ROTHBARD, Murray Newton (2009). *Man, Economy and State*. Auburn. Ludwig von Mises Institute.

²⁰⁷ ROTHBARD, Murray Newton (2006). *Power and market. Government and the economy*. Auburn. Ludwig von Mises Institute.

²⁰⁸ HAZLITT, Henry (2011). *La economía en una lección*. Madrid. Unión Editorial.

²⁰⁹ Ver KIRZNER, Israel (1998). *Competencia y empresarialidad*. Madrid. Unión Editorial. O también el trabajos de gran interés sobre su maestro KIRZNER, Israel (2001). Ludwig von Mises: *The man and his economics*. Wilmington. ISI Books.

²¹⁰ George Selgin y Laurence White han destacado por sus investigaciones del sistema bancario. Destacan artículos como SELGIN, George y WHITE, Laurence (1994). “How would the invisible hand handle money?”. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXII, December. Pp. 1718-1749. Y sobre todo SELGIN, George y WHITE, Laurence (1996). “In defense of fiduciary media –or We are not devo(lutionist), We are Misesians!”. *The Reviews of Austrian Economics*, vol. 9, no. 2. Pp. 83-107.

²¹¹ La obra de Peter Boettke es de gran interés para los politólogos. Inaugura su carrera como soviétólogo investigando el proceso de la perestroika en la antigua Unión Soviética. Para más información ver BOETTKE, Peter (1993). *Why perestroika failed: The politics and economics of socialist transformation*. New York. Routledge. Además ver BOETTKE, Peter (2001). *Calculation and coordination: Essays on socialism and transitional political economy*. New York. Routledge.

²¹² El profesor de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid ha destacado por sus contribuciones en el derecho y en la economía. Son trabajos muy interesantes los que se presentan a continuación HUERTA DE

los estudios económicos, jurídicos y de ciencia política con una clara identidad austríaca. De la mano de lo anterior podemos ver como una nueva hornada de intelectuales –académicos menores de cuarenta años- están, siguiendo la línea tradicional presentada, produciendo estudios de gran interés²¹³. Todo ello contribuye a que podamos afirmar que en la actualidad la escuela disfruta de buena salud y una clara proyección a nivel global que seguro ayudará a desarrollar nuevos trabajos de investigación desde este particular enfoque.

¿Qué identifica los estudios de esta escuela de pensamiento? ¿Qué pilares teóricos fundamentan las argumentaciones científico-sociales de este movimiento?

2.5. Aportes, metodología y principales elementos de la Escuela Austríaca

El debate y las aclaraciones metodológicas son fundamentales. Los párrafos anteriores han presentado a los principales autores de lo que se conoce como la Escuela Austríaca. No podemos completar este epígrafe dedicado a nuestro marco teórico sin mostrar qué características posee la batería de herramientas metodológicas que comparten los autores “austríacos”. Podríamos resumir los principios fundamentales en tres elementos claramente identificados: Individualismo metodológico, subjetivismo y apriorismo. Siendo este último el más problemático y polémico vamos a reflexionar brevemente sobre cada uno de ellos.

SOTO, Jesús (2009). *Dinero, crédito bancario y ciclos económicos*. Madrid. Unión Editorial. También HUERTA DE SOTO, Jesús (2010). *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. Madrid. Unión Editorial.

²¹³ Podríamos citar una nueva generación de autores que van desde nombres como Randall Holcombe, Chris Coyne o Peter Leeson. En el ámbito iberoamericano y español destacan los trabajos de Adrián Ravier en Argentina y Philip Bagus y Juan Ramón Rallo en España.

El individualismo metodológico hace referencia, de manera inevitable, a los individuos. Para los defensores de este método el individuo representa la base a la hora de explicar los distintos problemas de naturaleza social. Somos capaces de advertir el proceso social gracias a la comprensión de la actuación individual, gracias al conocimiento que podemos desarrollar sobre las metas, los medios, las creencias y valores de los sujetos principales que actúan: los individuos.

Peter Boettke afirma que solos los individuos eligen: “El hombre, con sus propósitos y planes, es el principio del análisis económico –podríamos añadir también politológico-. Solo los individuos eligen; Las entidades colectivas no hacen elecciones”²¹⁴. Con base en dicho argumento queda claro que para los autores de la Escuela Austríaca los individuos, sus acciones, los medios que poseen para actuar, etc., ayudan a explicar y comprender el ambiente social en el que interactúan.

El segundo elemento sería el subjetivismo. Dicha característica hace referencia –desde la obra inicial de Carl Menger- a la valoración subjetiva que cada individuo realiza cuando emprende una acción. Las valoraciones individuales, el valor que los seres humanos damos a los objetos, a nuestros pares, lo que deseamos a futuro, etc., depende de una evaluación personal y subjetiva utilizando la razón –un concepto de racionalidad limitada-. Como nuevamente señala Peter Boettke “... cuando uno decide, lo que hace es ponderar las expectativas de beneficios de una acción respecto de las

²¹⁴ BOETTKE, Peter (2011). *Handbook on Contemporary Austrian Economics*. Northampton (MA), Edward Elgar Publishers. P. XII.

expectativas de beneficio de otros cursos de acción alternativos”²¹⁵. El subjetivismo es una herramienta esencial de la escuela y uno de los puntos conflictivos cuando se confrontan los elementos austríacos con otras escuelas de las ciencias sociales. La Escuela Austríaca no cree en el *homo economicus*. La escuela considera que el ser humano es un *homo sapiens* y un *homo agens*.

Estos elementos –ya de por sí polémicos– llevan al *apriorismo* que defiende concretamente Ludwig von Mises. Este es, quizás, el elemento más crítico del conjunto de herramientas metodológicas que posee la escuela. Roberto Scarano indica que:

“La metodología de la economía de Ludwig von Mises es sistemática y muy original, especialmente por defender como constituyentes de las teorías económicas enunciados a priori que no se reducen a los lógicos-matemáticos”²¹⁶.

El apriorismo, y esto considero que es fundamental “... debemos señalar que no es una posición compartida unánimemente en la corriente de pensamiento a la que pertenece la Escuela Austríaca”²¹⁷. El apriorismo forma parte de lo que se conoce como Praxeología, la base de la teoría miseana y de la escuela austríaca de la Acción Humana. Boettke comenta:

“Praxeology deals with the way and means chosen for the attainment of such ultimate ends. Its object is means, not ends. This, in contrast to the procedural value-freedom of positivist methodology, aprioristic methodology is analytically value-free. Means-ends analysis in light of aprioristically deduced economic law

²¹⁵ Op. Cit. P. XIII.

²¹⁶ SCARANO, Eduardo R. (2004). “El apriorismo de Ludwig von Mises”, en *Revista Libertas*, núm. 40. Mayo. P. 3.

²¹⁷ Op. Cit. P. 4

both avoids the fatal positivist failure to recognize that all facts are theory-laden and avoids the importation of value judgments into economic calculation”²¹⁸.

La praxeología, pues, es una de las ramas de la ciencia de la Acción Humana. La otra es la historia. Si algo tienen en común todos los autores austríacos es que el hombre actúa. El propio Ludwig von Mises señalaba que:

“La acción humana es una conducta consciente, movilizadora de voluntad transformada en actuación, que pretende alcanzar precisos fines y objetivos; es una reacción consciente del ego ante los estímulos y las circunstancias del ambiente; es una reflexiva acomodación a aquella disposición del universo que está influyendo en la vida del sujeto”²¹⁹.

La teoría general de la acción humana, como hemos señalado líneas atrás, se basa en la praxeología y la historia. Una definición más clara y contundente de la praxeología, complementando lo dicho por Boettke, muestra que:

“La praxeología no es una ciencia histórica, sino teórica y sistemática. Su objeto es la acción humana como tal, con independencia de todas las circunstancias ambientales, accidentales e individuales de los actos concretos. Sus enseñanzas son de orden puramente formal y general, ajenas al contenido material y a las condiciones peculiares del caso de que se trate. Aspira a formular teorías que resulten válidas en cualquier caso en el que efectivamente concurren aquellas circunstancias implícitas en sus supuestos y construcciones. Sus afirmaciones no derivan del conocimiento experimental. Como los de la lógica y la matemática

²¹⁸ BOETTKE, Peter. (2012). *Living economics. Yesterday, today and tomorrow*. Oakland. Independent Institute and Universidad Francisco Marroquín. P. 207.

²¹⁹ MISES, Ludwig von (2007). *La acción humana. Tratado de economía*. Madrid. Unión Editorial. P. 15.

son a priori. Su veracidad o falsedad no puede ser contrastada mediante el recurso a acontecimientos ni experiencias. Lógica y temporalmente, son anteriores a cualquier comprensión de los hechos históricos. Constituyen obligado presupuesto para la aprehensión intelectual de los sucesos históricos. Sin su concurso, los acontecimientos se presentan ante el hombre en caleidoscópica diversidad e ininteligible desorden”²²⁰.

La praxeología, interesada por el ambiente y los medios que el hombre individual utiliza y toma en cuenta para tomar decisiones, se conforma como la base de la ciencia de la acción humana para Ludwig von Mises. Como indicábamos, su apriorismo no ha sido compartido por todos los miembros de la Escuela y en ese sentido destaca la crítica desarrollada por su discípulo Friedrich von Hayek, partícipe de las ideas poperianas y de testar la teoría en el ámbito empírico-real.

Sea como fuere, sería inevitable no citar el trabajo de Mises y su aportación metodológica. Siempre con el ánimo de aclarar podríamos, nuevamente, utilizar las palabras de Roberto Scarano y comentar que:

“La praxeología estudia la acción como tal: se distingue de la historia que estudia las acciones específicas ocurridas y de la psicología que estudia los factores psicológicos que desencadenan o están asociados a la acción. Las afirmaciones de la praxeología, y la economía significativa del yo a los estímulos y las

²²⁰ MISES, Ludwig von (2007). *La acción humana. Tratado de economía*. Madrid. Unión Editorial. P. 39.

condiciones del medio; es el ajuste consciente de una persona a los estados del universo que determinan su vida”²²¹.

Sin embargo, y a pesar de los debates existentes a nivel interno –nos referimos dentro de la Escuela Austríaca- hay elementos comunes a todos los autores que Peter Boettke resume en su trabajo *Handbook on Contemporary Austrian Economics*. La introducción de este manual la dedica el profesor de *George Mason University* a resumir los elementos fundamentales de la Escuela Austríaca en diez proposiciones.

Durante estas páginas ya hemos visto algunos elementos: De un lado subjetivismo y de otro individualismo metodológico. Pero además podríamos hablar de la comprensión de la vida social –siempre y en todo momento- como un proceso de intercambio. Dentro de esa dinámica de intercambio, un elemento fundamental es el sistema de precios –subjetivo y variable- que rige las relaciones y sirve como un dispositivo economizador de información para que la gente pueda procesar de manera más cómoda su proceso de toma de decisiones. De la mano de lo anterior, también sería necesario hablar del dinero –como herramienta de intercambio no es neutral en caso de que la política gubernamental distorsione la unidad monetaria-. Además, el principio que considera a la propiedad privada como elemento fundamental para realizar el cálculo económico que guía la toma de decisiones en el proceso de la acción. También, el principio que considera que la competitividad es un proceso de

²²¹ SCARANO, Eduardo R. (2004). “El apriorismo de Ludwig von Mises”, en *Revista Libertas*, núm. 40. Mayo. P. 7. Como complemento a la lectura anterior ver también SCARANO, Eduardo (2008). “La teoría estándar de la racionalidad: Perspectivas metodológicas”, en *Economía*, XXXIII, julio-diciembre. Pp. 63-92.

descubrimiento empresarial. En ese sentido, la escuela austríaca da un paso fundamental en lo que se conoce como el empresario político –Jean Monnet podría ser considerado un caso paradigmático- dado que los ambientes de competencia pueden ser variados y por ello también la figura del empresario –no sólo estrictamente económico; también ideológico o político-. El resultado final de los principios austríacos podría ser la creencia de que el sistema institucional, las instituciones sociales que rigen el comportamiento entre los seres humanos no son, en su mayoría, resultado del designio humano sino de la acción humana²²².

A partir de estos pilares, sería interesante y fundamental para los objetivos del trabajo enlazar estos principios austríacos –que conforman nuestro marco teórico- con el *public choice*, otra gran herramienta a la hora de analizar el aumento progresivo de poder que han adquirido las instituciones europeas a lo largo del tiempo.

2.6. ¿Austrian public choice como herramienta explicativa?

Con el desarrollo de la Escuela Austríaca de economía durante la segunda mitad del siglo XX, muchos fueron los académicos e intelectuales que se vieron influidos por sus ideas. Entre ellos destacan, por su importancia para la Ciencia Política, los economistas y politólogos de la conocida escuela de *public choice*.

La elección pública –en su traducción española- es una disciplina de estudio que pretende analizar los fenómenos políticos desde un punto de vista

²²² BOETTKE, Peter (2011). *Handbook on Contemporary Austrian Economics*. Northampton (MA), Edward Elgar Publishers. P. XVII.

económico. Destacan en el desarrollo de esta tradición autores como James Buchanan²²³ –otro Premio Nobel-, Gordon Tullock²²⁴ o Anthony Downs²²⁵.

La disciplina de la elección pública se caracteriza, al igual que la metodología austríaca, por varios elementos. Para los efectos de este trabajo de investigación deberíamos describir los principales: 1) Individualismo metodológicos; 2) Elección racional; 3) La percepción de la política como un ejercicio de intercambio.

Como se puede comprobar fruto de lo escrito, las similitudes y diferencias existentes entre el *Public Choice* y la Escuela Austríaca quedan claramente establecidas. No hay dudas respecto al individualismo metodológico ni respecto a la percepción de la política –o de otro tipo de proceso social- como un ejercicio de intercambio fruto de la acción humana. Quizás las mayores diferencias se hacen perceptibles cuando hablamos de la elección racional, del subjetivismo y de conceptos como el de *homo economicus* y equilibrio. La Escuela Austríaca no considera que exista algo similar a un punto de equilibrio. Como vimos, no todos los autores de la Escuela Austríaca comparten el

²²³ James Buchanan tiene muchas obras interesantes. Entre ellas ver BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon (1999). *The calculus of consent. Logical foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis. Liberty Fund. También ver BUCHANAN, James (2000). *The limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Indianapolis. Liberty Fund. Y otro de sus trabajos interesantes podría ser BRENNAN, Geoffrey y BUCHANAN, James (2000). *The reason of rules. The constitutional political economy*. Indianapolis. Liberty Fund.

²²⁴ Otro de los grandes autores de la escuela de la opción pública y un gran colaborador de James Buchanan. Para más información sobre este autor ver además de *El Cálculo del Consenso* –trabajo citado anteriormente y escrito en coautoría con James Buchanan- la obra TULLOCK, Gordon (2005). *The economics of politics*. Indianapolis. Liberty Fund.

²²⁵ Uno de los grandes representantes del public choice. Además uno de los padres de la Ciencia Política de la segunda mitad del siglo XX. Para más información ver DOWNS, Anthony (1998). *Political theory and public choice*. Cheltenham. Edward Elgar. Otro trabajo interesante sería su artículo DOWNS, Anthony (1965). “A theory of bureaucracy”. *The American Economic Review*, vol. 55. No. ½ . pp. 439-446. También DOWNS, Anthony (1987). “The evolution of democracy: How its axioms and institutional forms have been adapted to changing social forces”. *Daedalus*, vol. 116, no. 3. Pp. 119-148.

apriorismo miseano. Desde la misma lógica, tampoco todos los autores encasillados en lo que se conoce como elección pública comparten las nociones de objetividad, racionalidad y equilibrio. Con el tiempo, y gracias a la influencia que los teóricos de la Escuela Austríaca han ejercido en algunos autores del *public choice*, se han desarrollado modelos híbridos que se podrían definir como *Austrian Public Choice*. Peter Boettke, Peter Leeson, Randall Holcombe o Fred Foldvary podrían encasillarse en este espacio por el lado de la Escuela Austríaca. Desde la rama del *public choice* podemos citar a Roland Vaubel, fundamental para los objetivos de este trabajo de investigación.

La conexión e influencia de la Escuela Austríaca sobre el *Public Choice* es algo señalado por Adrián Ravier –citado en la introducción de esta tesis doctoral- y por autores como Jesús Huerta de Soto. El profesor madrileño escribe en el estudio preliminar de *La Acción Humana* que:

“Ludwig von Mises ha sido uno de los percursores más importantes de la llamada Escuela de la Elección Pública que estudia, utilizando el análisis económico, el comportamiento combinado de los políticos, burócratas y votantes. Este enfoque, que tan gran desarrollo ha alcanzado hoy en día de la mano de teóricos como James Buchanan (Premio Nobel en el año 1986), encaja perfectamente dentro de la amplia concepción praxeológica de la economía desarrollada por Mises, que considera que el objetivo de nuestra ciencia es elaborar una teoría general de la acción humana en todas sus variedades y contextos (incluyendo, por tanto, el de las acciones llevadas a cabo en el ámbito político)”²²⁶.

²²⁶ MISES, Ludwig von (2007). *La acción humana. Tratado de economía*. Madrid. Unión Editorial. P. LXVI.

Utilizando alguna de las contribuciones teóricas de los autores presentados líneas atrás, y agregando elementos de intelectuales como Alberto Alesina, Ignazio Angeloni y Ludger Schuknecht²²⁷ podríamos comprender la evolución de la UE como sistema político y su transformación progresiva en un actor internacional de primer orden.

El *Austrian Public Choice* pretende absorber algunos elementos del *Public Choice* y fusionar estos con principios y pilares metodológicos de la Escuela Austríaca. El deseo fundamental es potenciar la capacidad explicativa de ambos enfoques fortaleciendo esta nueva lógica híbrida. Fred Foldvary indica que:

“Austrian concepts that can be applied to public choice include the decentralized nature of knowledge, the subjective nature of values and preferences, the use of interpretative understanding (Verstehen), the disaggregation of phenomena, and emphasis on process over time rather than an equilibrium at a moment in time, the analysis of spontaneous order, the productivity of roundabout investments, and the methodology of axiomatic-deductive reasoning”²²⁸.

El nuevo acercamiento pretende hacer que teoría austríaca y teoría de la elección pública se complementen para desarrollar una aproximación metodológica más exacta que nos ayude a comprender los procesos sociales que ocurren a nuestro alrededor. Por ello, el susodicho acercamiento es muy interesante cuando enfrentamos el estudio de la UE.

²²⁷ ALESINA, Alberto; ANGELONI, Ignazio y SCHUKNECHT, Ludger (2005). “What does the European Union do?”. *Public Choice*, vol. 123, pp. 275-319.

²²⁸ FOLDVARY, Fred E. (2002). “Small group, multi-level democracia: implications of Austrian Public Choice for Governance Structure”. *The review of Austrian economics*, 15, 2/2. Pp. 161-174. P. 162.

Una contribución de gran importancia desde el *Austrian Public Choice* podría ser la comprensión de la UE como el resultado de un proceso empresarial de naturaleza política. Líneas atrás presentábamos las ideas de Randall Holcombe. Como señalábamos, el empresario político es aquel individuo que “observes and acts on a political profit opportunity”²²⁹. Obviamente la contribución es terriblemente original. Todo aquel individuo que observe potenciales beneficios en un ambiente determinado se convierte en un empresario. Si el citado ambiente es el campo de competición político la figura adquiere sentido como empresario político. Si algo ha mostrado el apartado anterior dedicado a la historia es que políticos europeístas como Jean Monnet, Altiero Spinelli o Jacques Delors son personalidades históricas a las que se les podría catalogar como tales empresarios políticos. Holcombe continúa afirmando que:

“as with market entrepreneurship, entrepreneurial actions require, first, that a profit opportunity exists, second, that someone is alert enough to spot the opportunity and recognize the opportunity for profit, and third, that the individual is willing to act on the opportunity once it is spotted”²³⁰.

La dinámica es sencilla. El empresario necesita observar la oportunidad, al mismo tiempo necesita estar alerta y asumir los riesgos de participar para, potencialmente, obtener beneficios durante el proceso. Los citados beneficios no tienen porque ser estrictamente monetarios, pudiendo encajar en la definición de

²²⁹ HOLCOMBE, Randall G. (2002). “Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources”. *The Review of Austrian Economics*, 15, 2/3. Pp. 143-159. P. 143.

²³⁰ HOLCOMBE, Randall G. (2002). “Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources”, en *The Review of Austrian Economics*, 15, 2/3. Pp. 143-159. P. 143.

beneficios la obtención de más poder, más protagonismo político o más estabilidad laboral.

Teniendo el elemento de la empresarialidad política como punto de partida, quizás la segunda fase sería profundizar en lo expuesto en el párrafo anterior y responder a la pregunta ¿Qué tipo de beneficios? Ahí podríamos incluir la obra de Ludwig von Mises y señalar que una organización como la UE, o mejor dicho los individuos que componen una organización como la UE, desean –*ab initio* y como punto de partida- mantener su trabajo y si es posible aumentar el papel y protagonismo de sus organizaciones para estabilizar y acrecentar su posición. En *Burocracia*, Ludwig von Mises indicaba que las organizaciones administrativas de naturaleza pública “cannot be measure in money terms and cannot be checked by accountability methods”²³¹. Debido a que la administración pública no puede funcionar con un sistema de información claro basado en los precios y en el sistema de costes y beneficios, el buen funcionamiento de la Administración se mide en función del cumplimiento de la ley y en el respeto a la jerarquía²³².

La conclusión es que la Administración Pública –y en general cualquier organización pública- funciona gracias a criterios estrictamente políticos y su deseo, con el paso del tiempo y con la propia evolución, es el aumento progresivo de poder y de funciones por parte de los individuos que componen la citada estructura. La lógica es crecer para ganar más financiación y más presupuesto. Es en ese contexto donde los buenos empresarios políticos

²³¹ MISES, Ludvig von (1944). *Bureaucracy*. New Haven. Yale University Press. P. 47.

²³² MISES, Ludvig von (1944). *Bureaucracy*. New Haven. Yale University Press. P. 41.

obtienen el éxito o caen en el fracaso. Es necesario reconocer, y considero que también esto es fundamental, que no todas las ventanas de oportunidad para obtener beneficios son iguales. Randall Holcombe señala que las ocasiones pueden ser de dos tipos:

“Entrepreneurial opportunities in politics originate in two ways. The first way is through the removal of inefficiencies, or the discovery of potential opportunities for gains from trade through the political process” (...) “The second way that entrepreneurial are created in politics is by forcibly transferring wealth from one group of people to another”²³³.

En resumen y para completar la frase anterior:

“A simple way to contrast these two sources of entrepreneurial opportunities in politics is to note that people can enhance their incomes in two ways: production and predation”²³⁴.

Producción o predación son los dos resultados que pueden generarse cuando los políticos buscan beneficios a través de su acción empresarial. La interpretación sobre el proceso de integración europeo varía cuando revisamos la literatura. Muchos de los políticos y académicos ligados a la UE – la clase parlamentaria europea y algunos intelectuales como Simon Hix o Ian Manners- consideran que los resultados de la integración han sido terriblemente beneficiosos. Otros, académicos que ven el proceso con más escepticismo, observan que la dinámica integradora ha sido mayoritariamente predatoria.

²³³ HOLCOMBE, Randall G. (2002). “Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources”, en *The Review of Austrian Economics*, 15, 2/3. Pp. 143-159. P. 147.

²³⁴ HOLCOMBE, Randall G. (2002). “Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources”, en *The Review of Austrian Economics*, 15, 2/3. Pp. 143-159. P. 147.

Destacan en este paquete profesores como Phillip Bagus²³⁵ o Bernard Connolly²³⁶.

Desde nuestro particular punto de vista el proceso mezcla elementos productivos –un caso claro ha sido el desarrollo del mercado común- con elementos de naturaleza predatoria –quizás la acción que encaja mejor en esa definición ha sido la Política Agrícola Común (PAC)-. Sea como fuere lo que pretendemos durante este proceso de investigación es mostrar cómo ha evolucionado la UE y cómo, con el paso de los años, la utopía de integración europea se ha transformado en un sistema político con proyección internacional. Para ello, durante el primer capítulo hemos descrito el proceso histórico que ha edificado la UE tal y como la conocemos en la actualidad. Ahora sería interesante mostrar la dinámica de crecimiento y es ahí donde el *Austrian Public Choice* puede ayudarnos a comprender el por qué. Los empresarios políticos que presionaron para construir la UE provocaron un crecimiento progresivo –en presupuesto y en poder político- de las instituciones de la unión. Alberto Alesina, Ignazio Angeloni y Ludger Schuknecht encuentran que:

²³⁵ La obra del joven profesor de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid es muy interesante *The Tragedy of the Euro* es muy interesante en ese sentido. Su trabajo realiza una interpretación política y económica sobre el euro, señalando que la moneda única es la herramienta perfecta del gran super estado europeo que desea construir la izquierda europeísta. Para más información ver BAGUS, Phillip (2012). *The Tragedy of the EURO*. Auburn. Ludwig von Mises Institute.

²³⁶ CONNOLLY, Bernard (1995). *The Rotten Heart of Europe*. London. Faber and Faber. En la citada obra del profesor británico se reflexiona sobre la deriva estatista supranacional que ha adquirido Europa con la creación del EURO. Además, el texto muestra el déficit democrático y la lejanía que las instituciones supranacionales tienen respecto a la ciudadanía de los distintos estados que componen la unión. El texto es realmente interesante porque durante la década de los 80' el autor trabajó activamente dentro de la Comisión para edificar la política monetaria a nivel supranacional.

“We find that the range of prerogatives attributed to the EU²³⁷ has expanded considerably in recent decades, and it has moved far away from the EEC’s original mandate, especially in the 1990s”²³⁸.

La conclusión es sencilla: Desde la firma del Tratado de Roma la UE no ha dejado de crecer gracias al buen hacer de los empresarios políticos que han visto oportunidades de beneficio –fuesen estas predatorias o productivas-. Para Alesina, Angeloni y Schuknecht la dinámica se basa en la productividad, pues en su investigación señalan que la integración, es decir, la cesión progresiva de competencias al ámbito supranacional se produce gracias al descubrimiento de economías de escala en determinados ámbitos sectoriales de política pública:

“We think of “international unions” like the EU, as groups of countries which agree to pool certain public goods and policies and delegate the choice and administration of these to super national governing bodies”²³⁹.

Las economías de escala motivan la integración debido a las lógicas de beneficio percibidas por parte de los actores que conforman el proceso de integración. Beneficios como elementos generadores de integración. Obviamente esto podría explicar el éxito de los empresarios políticos que participan en la edificación de la UE tal y como la conocemos: Han sido capaces de convencer a las partes que influyen en la toma de decisiones sobre la dinámica beneficiosa que genera la integración. Esta lógica de beneficios no sólo se dirige a los actores supranacionales, sino también a los actores

²³⁷ Cuando los autores se refieren a la “EU”, a la Unión Europea, están pensando en las instituciones supranacionales de la unión, y no a órganos de representación de estados como lo es el Consejo de la Unión Europea.

²³⁸ ALESINA, Alberto; ANGELONI, Ignazio y SCHUKNECHT, Ludger (2005). “What does the European Union do?”. *Public Choice*, vol. 123, pp. 275-319. Pp. 276.

²³⁹ ALESINA, Alberto; ANGELONI, Ignazio y SCHUKNECHT, Ludger (2005). “What does the European Union do?”. *Public Choice*, vol. 123, pp. 275-319. Pp. 277.

intergubernamentales. Lo anterior explicaría por qué la integración ha tenido éxito en algunas áreas mientras que ha fracasado en otras:

“The implications is that the EU –like any international union- should focus on policy areas where economies of scale are large, and internalizing externalities is important, and delegate to national or even sub-national levels of government the policy prerogatives where heterogeneity of preferences is predominant relative to the benefit of scale”²⁴⁰.

El crecimiento de la unión a lo largo del tiempo ha sido consecuencia de los beneficios percibidos y planificados –aunque no percibidos- por parte de los actores protagonistas en el proceso de edificación. Cuando alguno de los estados miembros no observa o no percibe, los posibles y potenciales beneficios del proceso de integración se limita, se contrae el proceso integrador pues es necesario el consenso de una mayoría para realizar dicha acción.

En su trabajo, Alesina, Angeloni y Schuknecht señalan dos elementos que podrían ser importantes para analizar futuras dinámicas de integración:

- 1) Parece ilógico centralizar en la unión demasiadas competencias. Se generaría una barrera de entrada a un número importante de potenciales estados miembro porque esa “centralización” estaría lejos de sus preferencias como estados.
- 2) Otro elemento primordial para explicar el proceso de integración es la homogeneidad. Parece claro que la distribución de competencias entre el nivel local, regional/autonómico/federal, el nivel estatal y el nivel

²⁴⁰ ALESINA, Alberto; ANGELONI, Ignazio y SCHUKNECHT, Ludger (2005). “What does the European Union do?”. *Public Choice*, vol. 123, pp. 275-319. Pp. 277.

supranacional es fruto de la relativa homogeneidad que deben tener los estados miembro. La ampliación como una variable más del proceso de integración europeo debería tener en cuenta que la misma sería contradictoria si los nuevos miembros son heterogéneos y distintos de los originales.

Lo expuesto son potenciales problemas fruto de la “excesiva” centralización de competencias en las instituciones supranacionales europeas. El juego de poder es difícilmente predecible pero parece que, con base en lo anterior, los empresarios políticos que defienden el fortalecimiento progresivo de la UE dejarán de tener éxito si concentran demasiados ámbitos funcionales. Los actores que ceden voluntariamente las competencias –los estados- llegarían a comprender el proceso no como un juego de beneficios, sino como un juego de suma negativa en el cual las instituciones europeas parasitarían a los estados nación para aprovecharse de ellos y no para generar una dinámica positiva-productiva que diese beneficios a todos los participantes.

El *Austrian Public Choice* puede ayudarnos a comprender la espiral de crecimiento institucional y presupuestario de la UE. Además, esta nueva corriente híbrida ayuda a revelar, gracias a la contribución de Roland Vaubel, las razones que explican el aumento progresivo de protagonismo político por parte de las instituciones supranacionales europeas. Su interpretación sobre la progresión de la UE y la fuerza que sus instituciones han obtenido a lo largo del tiempo sin duda representan una gran ayuda y un complemento perfecto al marco teórico presentado.

2.6.1. Roland Vaubel como la herramienta teórica de enlace entre la concepción sistémica de la Unión Europea y su “actorness” internacional

La obra del académico Roland Vaubel muestra, con relativa claridad, los intereses de las instituciones supranacionales europeas y su deseo progresivo de adquisición de poder político -a nivel doméstico-europeo y a nivel internacional-. Su producción intelectual es compatible con lo expuesto por Mises en Burocracia y con lo relatado por el autor estadounidense Randall Holcombe mediante su concepto de *political entrepreneur*.

En uno de sus primeros artículo, “*A public choice approach to international organization*” se expone la utilidad del enfoque de elección pública para el análisis de las organizaciones internacionales.

Obviamente somos conscientes y sabemos que la UE no es una organización internacional *sensu stricto*. Sin embargo, el artículo complementa y hasta cierto punto critica la visión de Alesina, Angeloni y Schuknecht. Su trabajo inicia señalando que la creación de organizaciones internacionales descansa sobre tres pilares firmemente identificados:

“Without international organization, international externalities would result in underproduction of international public goods and in overexploitation of common resources. Without international organization, international economies of scale in the production of national public goods could not be exploited. On this view, international organizations are like clubs –also in so far as they confer prestige upon their member countries. Game theory is used to show that non-cooperative national decision making can produce a suboptimal outcome (for instance, a

“prisoners dilemma”) and that cooperative behaviour can improve the outcome”²⁴¹.

El profesor Roland Vaubel presenta algunos temas señalados por Alesina, Angeloni y Schuknecht, y otros nuevos que va introduciendo a medida que avanza su obra. Su trabajo critica cada uno de los mitos que sustenta la creación-formación de un organismo internacional. La primera de sus apreciaciones esta dirigida a las externalidades. Dicho concepto se basa en una concepción demasiado abierta de lo que se conoce como globalización, ese proceso que hace que las fronteras hayan perdido importancia progresivamente y que genera lo que se conoce como interdependencia internacional. El autor es muy agudo al percibir una serie de diferencias en cuanto al significado de la citada interdependencia:

“This functionalist view of the world is too simple because it fails to distinguish two fundamentally different types of interdependence:

- *Interdependence through the market, i.e., through the price mechanism (so called pecuniary and Pareto-irrelevant externalities), and*
- *Non market interdependence (so called technological and potentially Pareto-relevant externalities)”²⁴².*

Toda esta línea argumental es utilizada para demostrar con clara nitidez que no se puede legimar la creación de una organización internacional sólo por las razones asociadas a la interdependencia. Si los mercados internacionales se vuelven más interdependientes o integrados la competencia se intensifica y el

²⁴¹ VAUBEL, Roland (1986). “A public choice approach to international organization”. *Public Choice*, vol. 51, Pp. 39-55. Pp. 40.

²⁴² *Ibíd.* Pp. 40.

propio mercado trabaja de forma más eficiente –con mejor calidad en la información- sin necesidad de que el estado intervenga en la economía.

En palabras del autor, para algunos académicos parece claro que las organizaciones internacionales deben ser fortalecidas cuando crece la interdependencia del tipo no-mercado, pero no al contrario. Todas las organizaciones que se encargan, por ejemplo, de la regulación y desarrollo de Tratados de Libre Comercio (TLC) y de la gestión de acuerdos comerciales entre estados “limitan” y “no fomentan” el libre comercio entre estados. Rasgo equivocado y desviado cuando el verdadero comercio “...es siempre, necesariamente, entre personas de carne y hueso”²⁴³.

El artículo sigue desarrollando las críticas a la lógica de defensa de la creación y surgimiento de las organizaciones internacionales pero, poco después, presenta el enfoque de elección pública para el análisis de esas organizaciones.

Los políticos y burócratas nacionales limitan su libertad cuando firman un acuerdo internacional. Que decir cuando delegan competencias a un agente supranacional como la Unión Europea... ¿Qué es lo que hace que los políticos generen esa cesión?

“Thus, he will not participate in international decision-making, unless, by doing so, he can obtain an agreement which:

- a) Satisfies him personally.*
- b) Helps him to gain votes;*

²⁴³ AYAÚ, Manuel (2008). *Un juego que no suma cero*, Guatemala, Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES), P. 40.

c) *Reduces his cost, in terms of votes lost, of implementing his own favored domestic policies*²⁴⁴.

Esta lógica confirma claramente los resultados de las investigaciones de Colin Hay y de Ben Rosamond²⁴⁵. En la misma se apunta que, en función de los intereses de las élites gobernantes de cada uno de los países miembro de la UE, podemos observar como se articula internamente el discurso sobre la globalización y el proceso de integración europeo. Es interesante observar a estados como Francia, que justifican la integración europea como un “freno” al proceso de globalización, una herramienta para controlar la progresiva liberalización de la vida económica que provoca la susodicha globalización; Y como, desde un punto de vista totalmente opuesto, el Reino Unido proyecta la idea de que la integración europea es necesaria debido al proceso de globalización del que Gran Bretaña no se puede librar. Dos discursos completamente distintos, el de Francia, justificando la integración europea como un freno a la globalización, el del Reino Unido explicando la integración europea como un proceso inevitable solapado con la globalización.

El resultado es siempre el mismo: Más integración.

Ahora bien, ese resultado de más integración que es algo comprobado y evidente fruto de los textos analizados para la realización de este capítulo, se pone en relación con la lógica de *public choice* que desarrolla tres hipótesis

²⁴⁴ VAUBEL, Roland (1986). “A public choice approach to international organization”, en *Public Choice*, vol. 51, Pp. 39-55. P. 43.

²⁴⁵ HAY, Colin y ROSAMOND, Ben (2002). “Globalization, european integration and the discursive construction of economic imperative”. *Journal of European Public Policy*, vol. 9., April, Pp.147-167.

sobre el papel de las organizaciones internacionales y su aplicación posterior al caso de la Unión Europea:

“In many cases, international joint decision making of national governments must be viewed as a collusion at the expense of a majority of voters. In many cases, the division of labor between international agencies and national governments serves to hide the cost of concessions to pressure groups. For several reasons, international agencies tend to supply more favors to pressure groups than the national bureaucracies would have done”²⁴⁶.

Los organismos internacionales y la UE en particular podrían ser considerados como organizaciones que obtienen progresivamente más competencias si los actores que las gestionan perciben beneficios como los que se exponen líneas atrás: por ejemplo, escondiendo los costes que generan determinadas concesiones a los grupos de presión, o cediendo a los beneficios (no electoralmente populares) en los que pueden caer determinados políticos en su acción cotidiana.

Siguiendo el argumento podríamos concluir que las instituciones europeas han ganado de forma progresiva más poder y más protagonismo político debido a la percepción que todos los estados miembro poseían de las mismas como potencialmente portadoras de beneficios particulares y políticos. Fruto del análisis histórico se puede observar que en determinados momentos del proceso, la unión pisa el acelerador “integrador” en base a criterios políticos. Momentos como la firma del Tratado de Maastrich, uno de los tratados que

²⁴⁶ VAUBEL, Roland (1986). “A public choice approach to international organization”, en *Public Choice*, vol. 51, Pp. 39-55. P. 44.

fortalece las instituciones supranacionales europeas, se produce por la percepción de beneficio que todos los estados miembro y algunos grupos de presión veían en la acción integradora.

Quizás, una de las consecuencias inesperadas de ese proceso es el surgimiento de un nuevo actor y un nuevo grupo de presión: La Comisión europea como agregado de funcionarios y políticos supranacionales europeos con agendas propias y con intereses nítidamente establecidos; y el Parlamento europeo, con un gran número de burócratas y de eurodiputados con ansia de ganar progresivamente poder político y capacidad legislativa.

Ambas instituciones poseen un incentivo común: Obtener más poder y concentrar en sus manos el mayor número de competencias posibles.

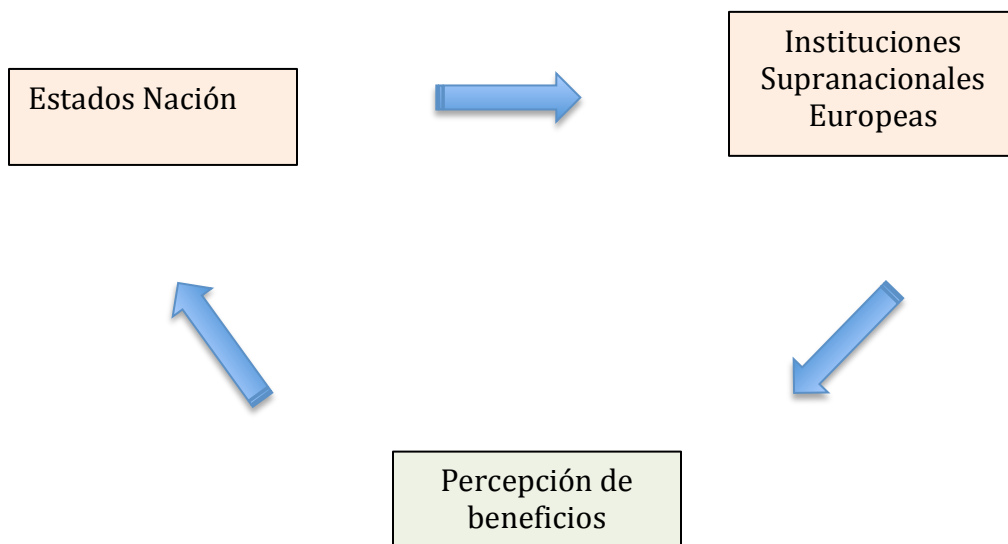
Autores como Victoria Curzon o el propio Roland Vaubel piensan que la *“creeping centralisation of political power at the european level has been due to institutional deficiencies rather than economic or social needs”*²⁴⁷.

La lógica, desde nuestro punto de vista, no se debería a una serie de deficiencias institucionales, sino más bien a la perspectiva de beneficio que determinados políticos estatales poseen al transferir poder al nuevo centro. Una vez integradas determinadas políticas, la dinámica de funcionamiento se basa en la gestión por parte de las instituciones supranacionales de los ámbitos funcionales consensuados. Dichos ámbitos generan nuevos actores en el sistema y los altos cargos al mando de dichos actores intentan competir y obtener progresivamente más poder y protagonismo.

²⁴⁷ VAUBEL, Roland (2009). *European Union as an interest group*, London, Institute of Economic Affairs (IEA), P. 13.

Ese triángulo entre estados, políticos estatales e instituciones europeas supranacionales que se convierten en actores con el paso del tiempo, y la percepción por parte de los órganos que ceden las competencias con base en la obtención de beneficios fruto de dicha cesión, explican el proceso de integración y la espiral de protagonismo político tanto a nivel doméstico, formando un sistema político, como a nivel internacional, constituyéndose como un actor internacional de nuevo cuño.

La figura 5. Lógica de integración:



Fuente: Elaboración propia

Este proceso nos lleva a la conclusión señalada anteriormente: Las instituciones supranacionales europeas, principalmente Comisión Europea y Parlamento Europeo, han aumentado progresivamente su ámbito de

competencias y sus capacidades institucionales. En resumen, han aumentado su poder dentro del sistema político europeo.

Al mismo tiempo y de forma solapada, estas instituciones supranacionales, nuevamente, poseen un incentivo común para “luchar unidas”: Ambas están interesadas en, como decía León Lindberg, generar una transferencia de lealtades hacia un nuevo centro. Quieren concentrar y centralizar el mayor número de políticas en sus manos.

Roland Vaubel señala que estos incentivos comunes se pueden observar:

- 1) A través del aumento en el número de funcionarios que poseen las instituciones supranacionales.
- 2) En el aumento de actos legales a lo largo de la evolución del proceso de integración.
- 3) El aumento del presupuesto.

Respecto al primer punto, el autor señala que “... *from 1968 to 2006 the number of staff increased by 85% relative to population. The total number of EU officials now exceed 40,000*”²⁴⁸.

En relación a los actos legales se apunta que “... *the activities of European institutions have expanded at a very rapid pace. From the first half of the 1970's to the second half of the 1990's, the total number of legal acts more than quadrupled*”²⁴⁹.

²⁴⁸ VAUBEL, Roland (2009). *European Union as an interest group*, London, Institute of Economic Affairs (IEA), P. 19.

²⁴⁹ *Ibíd.* P. 19.

Sobre el presupuesto, nuestro autor manifiesta que “... *the budget of the European institutions has more than doubled relative to the GDP of all member states*”²⁵⁰, hasta alcanzar en 2012 la cifra de 142.000 millones de EURO²⁵¹.

Todos estos datos reflejan un proceso de centralización política que produce un nuevo actor y una nueva lógica de funcionamiento a nivel europeo:

*“Political and economic events that previously would have been inconsequential are now exploited by the newborn organisation to obtain more staff, more funding and more competencies. Its growth enables the organisation to increase its power even more when the next disturbance arrives, and so on. Alternatively, if the shock reduces the demand for its services, the institution will use its accumulated power to resist the required rollback”*²⁵².

Esta lógica de crecimiento genera que las instituciones europeas, además de querer construirse hacia adentro, intentando aglutinar y centralizar más y más competencias, sean conscientes de la necesidad del reconocimiento exterior²⁵³ de sus acciones. Esa lógica es la que explica que las instituciones europeas en particular y la Unión Europea –como un todo- en general desee construirse también hacia fuera para convertirse en un actor internacional de primer orden alternativo a los Estados nación, los actores clásicos de la política internacional.

El enlace que hace posible la fusión o compatibilidad entre la lógica doméstica que define a la Unión Europea como un sistema político y la

²⁵⁰ Ibídem. P. 19.

²⁵¹ Véase para ello “El presupuesto de la UE para 2011 en cifras”. Consultar vía web a través de: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/budget_folder/budget_2011_es.pdf

²⁵² VAUBEL, Roland (2009). *European Union as an interest group*, London, Institute of Economic Affairs (IEA), P. 21.

²⁵³ Nos referimos con “reconocimiento exterior” al reconocimiento por parte de actores extracomunitarios. Países y organismos internacionales no pertenecientes al actual dominio geográfico de la Unión Europea.

concepción de esta como un actor internacional es el *Austrian Public Choice* y los trabajos de Roland Vaubel sobre la aplicación de las teorías y argumentos de la elección pública a las organizaciones internacionales.

Los estados ceden competencias, también en todo lo relacionado con la acción exterior, debido a los beneficios que los políticos nacionales perciben durante el proceso de integración. Temas relacionados con la satisfacción personal de los políticos, por ejemplo la ayuda que esa “acción exterior común” puede generarles en votos, o porque sencillamente esa política exterior común les ayuda a reducir sus costes y favorece la actuación doméstica en sus respectivos estados, explica la construcción de la UE como un nuevo actor internacional. Al mismo tiempo la cesión de ese tipo de competencias fortalece y construye esa nueva estructura y la necesidad de la misma de más fondos, más personal y más competencias.

Es en ese sentido que se erige la acción exterior de la UE. Esta depende de la aprobación de los estados que forman parte y al mismo tiempo de los ámbitos competenciales y las capacidades que posean las instituciones supranacionales europeas. Una vez estas disfruten de dichas capacidades y ámbitos competenciales pasaríamos a la construcción de la identidad internacional de la UE y de su “*actorness*” a nivel global. Como nace esa “actoridad”²⁵⁴ es tema de estudio de intelectuales como Charlotte Bretherton, Richard Youngs, Miriam Gomez Saravia, Jan Zielonka y muchos otros.

²⁵⁴ “Actoridad”: Traducción libre del concepto anglosajón “*actorness*” referido a la existencia como actor y al contenido identitario del mismo.

El siguiente epígrafe, al igual que la primera parte dedicada al análisis y la definición de la UE como un sistema político, analizará la herramienta teórica que propone Charlotte Bretherton y las cualidades que la Unión posee para ser considerada como un actor internacional “alternativo” o no tradicional.

2.7. La Unión Europea: Un actor internacional “particular”

El desarrollo de la “actoridad” o de la *actorness* europea es, desde finales del s. XX, una de las cuestiones de máximo apego para académicos interesados en los estudios europeos alrededor del mundo.

Es Ben Rosamond quién afirma que “*The biggest growth area in EU studies in the last few years has involved research on EU external relations and EU foreign policy*”²⁵⁵.

Todo el mundo reconoce que la “actoridad” europea es un proceso de difícil definición. En primer lugar porque, como hemos señalado a lo largo de este trabajo de investigación, la propia Unión Europea es más un proceso que una estructura. La UE es una nueva *polity* y en ese sentido es estrictamente necesario señalar que las formas tradicionales para acercarse al estudio de los actores internacionales -léase históricamente los estados- no sirven *sensu stricto* para analizar el fenómeno europeo. Nuevamente:

“the EU is obviously not a state, at least in the sense normally understood within the political sciences. Of course, the literature is littered with arguments about

²⁵⁵ ROSAMOND, Ben (2005). “Conceptualizing the EU model of governance in world politics”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, Pp. 463-478. P. 464.

*whether the EU is becoming a conventional state, whether it is evolving into a new of hybrid form of a state or whether it should acquire state-like characteristic*²⁵⁶.

De todas formas y siguiendo la lógica de la primera parte de este capítulo hay una serie de autores que han, de una forma u otra, enfrentado el problema y provisto una serie de argumentos que pueden ser de utilidad para comprender la actuación y el papel internacional que la UE desempeña a lo largo y ancho del globo.

¿Qué es la “actorness”, o la “actoridad” europea? ¿Se puede conseguir a pesar de no ser estrictamente un estado moderno? ¿Qué rasgos caracterizan a la misma? ¿Es la UE un actor internacional? ¿Qué consecuencias posee dicho status?

No pretendemos dar respuesta a todos estos interrogantes a lo largo de este epígrafe. Muchas de las respuestas a dichas cuestiones necesitan de una reflexión más pausada. Sin embargo, y en cuanto a nuestras motivaciones para conseguir una explicación de la dinámica interior y exterior que posee la UE, sí revalidamos la necesidad de hacer compatibles la noción de sistema político y la que entiende la UE como un nuevo actor internacional. Todo ello bajo el *Austrian Public Choice* como la herramienta teórico-práctica que explica la cesión de competencias a las instituciones supranacionales europeas y, al mismo tiempo, el impulso internacional del sistema europeo proyectándose globalmente.

Es necesario, profundizando en nuestra estrategia, ser capaces de definir qué es un actor internacional. En ese sentido, Rosamond cita a Hill, un verdadero clásico de las relaciones internacionales:

²⁵⁶ Op. Cit. 465.

“Hill argued that actorness (particularly in the realm of foreign policy) was only achievable when the entity in question made its own laws and when it possessed “legal personality”, a diplomatic corps and the capacity to conduct anonymous negotiations with third parties. Hill’s preference for the idea of the EU “presence” in the international system reflected the observation that the EU lacked these core attributes, but at the same time its impact in world politics was discernible. This distinctive non-state presence, to use White’s phrase, is not about the empirics of actions and outcomes that demonstrate an external projection of the EU into the domain of foreign policy broadly defined. As Allen and Smith recognized, it also has much to do with the fact that this presence is regarded as legitimate and perceived to be important by other actors in the system”²⁵⁷.

Este párrafo contribuye tanto a la confusión como a la aceptación de la UE como un actor internacional. En primer lugar, se exponen los elementos que ayudan a Hill a considerar un actor internacional: Básicamente el poder de dicho ente para crear leyes y la posesión de lo que se conoce como “personalidad jurídica”. Todo ello rematado con un servicio diplomático y la capacidad que este tipo de actuaciones “estatales” poseen a la hora de entablar relaciones con otros actores. Sin embargo, a pesar de que las nociones que presenta Hill son lógicas y basadas en una gran labor académica, el propio Ben Rosamond muestra la idea realmente interesante de Allen y Smith que pretende construir la noción de actor internacional no sólo desde un punto de vista interno, o endógeno, sino

²⁵⁷ ROSAMOND, Ben (2005). “Conceptualizing the EU model of governance in world politics”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, Pp. 463-478. P. 466.

también incluyendo en él la noción exógena, o internacional, generando con ello una definición más satisfactoria del nuevo actor. ¿Cómo ven a la UE el resto de actores que participan y tienen presencia en el escenario global, en el sistema internacional?

Siguiendo ese razonamiento, podríamos afirmar que la UE sí es un actor internacional. Un actor *sui generis*, pero un actor. Cada día son más los intérpretes y figuras internacionales que reconocen la autoridad de las instituciones supranacionales europeas como organizaciones que, legítimamente, emprenden negociaciones comerciales, misiones de paz en el exterior y un número importante de operaciones humanitarias a lo largo y ancho del globo, etc...

Estas instituciones supranacionales europeas disfrutan de un servicio diplomático cada días más fortalecido debido a la firma del Tratado de Lisboa y a la fusión en la Comisión Europea de la Dirección General de Relaciones Exteriores con el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. El resultado es el nuevo Alto Representante de Asuntos Exteriores de la Unión con rango de Vicepresidente de la Comisión Europea, un verdadero Ministro de Asuntos Exteriores europeo.

Estas reformas en el sistema de normas y de cargos europeos unidas al bagaje acumulado por las instituciones comunitarias han provocado que a día de hoy la Unión posea 130 delegaciones a nivel global fuera de su territorio²⁵⁸.

²⁵⁸ El Servicio Europeo de Acción Exterior es responsable de una red que consta de aproximadamente 130 oficinas situadas fuera de la Unión Europea. Las delegaciones son los ojos, los oídos y la voz de la UE para las autoridades y la población del país anfitrión. http://ec.europa.eu/contact/local_offices_es.htm

Poco a poco y manteniendo la energía evolutiva del proceso de integración, la UE sigue construyéndose a sí misma -desde adentro- y es edificada -desde afuera- por otros a nivel internacional.

Sin embargo, eso no evita la existencia de problemas a la hora de definir a la nueva *polity* como un actor internacional. Cuando se habla de la acción exterior de la UE se está hablando, y eso es algo que Ben Rosamond señala y apunta acertadamente, de la Comisión Europea. Sin duda una de las dos cabezas que posee el ejecutivo comunitario:

“The variation in the exercise of EU “actorness” is reinforced by two further observations. First, who acts on behalf of the EU might be the Commission, the sitting Council Presidency or the High Representative of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to name but three possibilities. Second, the precessess through which external actions are produced also vary, suggesting that the projection of the EU to outside is as complex as the variegation that characterizes its internal governance”²⁵⁹.

Eso sí, deberíamos aclarar una cosa importantísima a los efectos de ese proceso de construcción de la “actoridad” internacional:

“Indeed the creation of interests and identities is endogenous to institutionalized interaction (whereas rationalist theories tend to treat interests as exogenous). Such theoretical moves appears to allow for the solution of the sui generis

²⁵⁹ ROSAMOND, Ben (2005). “Conceptualizing the EU model of governance in world politics”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, Pp. 463-478. P. 465.

*problem as well as relaxing significantly the idea of the EU as a unitary instrumental actor in international affairs*²⁶⁰.

La conclusión clara es que los estados perciben, como señalaban los trabajos de Roland Vaubel, un beneficio en el proceso de integración y en ese sentido ceden las competencias a las instituciones supranacionales y concretamente a la cara supranacional del ejecutivo comunitario: La Comisión Europea.

De todas formas sería interesante ver las características de esta “actoridad” internacional e intentar describir y adaptar dichas características a la UE. Charlotte Brethertone y John Vogler son los autores de referencia y las autoridades académicas cuando se estudia la “*actorness*” internacional europea. Su trabajo “*The European Union as a global actor*”²⁶¹, publicado en 1999 y reeditado en 2006 pretende ser el estudio de referencia a la hora de describir la UE como un nuevo tipo de actor internacional.

2.7.1. La UE como un actor internacional de nuevo cuño

La obra de Brethertone y Vogler encuentra una revisión final en el artículo “*Past its peak? The European Union as a global actor ten years after*”²⁶², un trabajo presentado en el verano de 2010 en la Universidad de Roskilde durante un *phd summer school*. Sin embargo, el tema de la actoridad internacional ha

²⁶⁰ Op. Cit. Pp. 472.

²⁶¹ BRETHERTONE, Charlotte y VOGLER, John (2006). *The European Union as a global actor*. Abindon. Routledge.

²⁶² BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca.

sido manejada a lo largo de los últimos años por autores como Michael Smith²⁶³, Roy Ginsberg²⁶⁴ o Mary Farrell²⁶⁵.

A lo largo de su obra, Brethertone señala que:

*“Our essential approach remained the same between the two editions, accentuating the primacy of economic, environmental and aid policy for the EU’s position as an emergent actor in the global system”*²⁶⁶.

La idea es continuar con la estructura inicial del trabajo clásico de Brethertone y Vogler. Como se ve en la primera página se enfatiza que esa actoridad internacional se construye alrededor de una determinada agenda y de una particular identidad internacional. El tema no es baladí a la hora de analizar la “estrategia de poder” europea a nivel global.

Una idea a tener en cuenta, antes de relatar la “actoridad internacional” de la UE es, precisamente, el tratamiento de esta como un actor internacional *sui generis*. La unión no es un estado y eso implica cierta excepcionalidad a la hora de analizar su identidad internacional. Los argumentos que Charlotte Brethertone expone son a nuestro juicio válidos y describen las “particulares” características de este nuevo actor internacional llamado Unión Europea.

²⁶³ SMITH, Michael (2006). “The EU as international actor”. En RICHARDSON, Jeremy. *European Union. Power and policy-making*. Oxford. Routledge. Pp. 289-306.

²⁶⁴ Ver GINSBERG, Roy y SMITH, Michael (2007). “Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice and impact”. En MEUNIER, Sophie y MCNAMARA, Kathleen. *Making history. European integration and institutional change at fifty. The state of the European Union*. Vol. 8. Oxford. Oxford University Press. Pp. 267-283.

²⁶⁵ FARRELL, Mary (2007). “From EU model to external policy? Promoting regional integration in the rest of the world”. En MEUNIER, Sophie y MCNAMARA, Kathleen. *Making history. European integration and institutional change at fifty. The state of the European Union*. Vol. 8. Pp. 299-317. La obra de esta joven autora es de suma importancia para esta tesis porque de una forma u otra nuestro estudio de caso y la metáfora interpretativa que proponemos responde al tema que trata esta académica británica.

²⁶⁶ Op. Cit. Pp. 1.

La nueva “actorness” supranacional europea pivota, con base en los escritos de Brethertone, sobre tres variables:

- 1) Presencia.
- 2) Oportunidad.
- 3) Capacidad.

En uno de sus último trabajos la autora británica apunta que “*our research indicated that conceptions of the Union as an increasingly significant actor were shared by the representatives of other actors in the system*”²⁶⁷.

La lógica de esta afirmación queda también nítidamente establecida. A pesar de que podemos, teóricamente, definir con claridad a la UE como un nuevo actor político que posee “actoridad” internacional, no se puede vislumbrar quién es el protagonista institucional de dichas acciones. Como indicábamos en el trabajo de Ben Rosamond²⁶⁸, Comisión y Consejo comparten dicho protagonismo. La Comisión como agente exterior de acción y negociación, y el Consejo como “cámara de segunda lectura” en la que se revisa y ratifica la realización de acuerdos y asociaciones estratégicas y la identidad exterior que la UE quiere proyectar fuera de sus fronteras.

Algo también importante, podría ser el abanico de temas a los que la UE se dedica en su acción exterior. Esto, inevitablemente, le ayuda a constituirse como actor internacional. Ámbitos como la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la firma de tratados comerciales y la creencia

²⁶⁷ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 3.

²⁶⁸ ROSAMOND, Ben (2005). “Conceptualizing the EU model of governance in world politics”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, Pp. 463-478.

en el multilateralismo como el mecanismo y la herramienta adecuada para la reorganización de las relaciones interestatales son la marca “de identidad internacional” de la UE.

La Presencia constituye la primera variable a la hora de ayudar a un sujeto/objeto político a conformarse como actor internacional. Lo primero que tendríamos que intentar responder es ¿qué significa la Presencia? Charlotte Brethertone apunta que “*Presence conceptualizes the ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence beyond its borders*”²⁶⁹. La idea de la académica inglesa es: Alguién o algo tiene presencia cuando ejerce influencia más allá de sus fronteras.

Otros autores creen, reforzando la dicho por Brethertone que:

“... para Allen y Smith (1991, p. 97-98), a presença internacional pode ser entendida, por um lado, como a expectativa forjada no âmbito externo sobre o papel que determinado ator ocupa em um campo definido e, por outro, como a forma na qual ese ator incide sobre eventos externos. A presença externa estaria assim relacionada com a capacidade de influenciar a opinião de demais atores”²⁷⁰.

²⁶⁹ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 2.

²⁷⁰ GOMES SARAIVA, Miriam (2004). “A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, Pp. 84-111. P. 86.

Pero cual es el contenido de esa presencia. Para muchos “*Thus presence does not denote purposive external action, rather it is ability to shape perceptions, expectations and behaviour of others*”²⁷¹.

Con base en lo expuesto podríamos afirmar que la UE posee presencia, tanto si ésta es analizada desde el punto de vista de Charlotte Brethertone, bajo el trabajo de la académica brasilera Miriam Gomes Saravia. La UE, indudablemente, ejerce influencia en el mundo. Lo anterior se evidencia en el gran número de países y bloques regionales que quieren abrir canales de cooperación comercial y de diálogo político con la nueva *polity* europea. Como señalábamos, la UE es atractiva. Michael Smith comenta:

“... the fact that the EU accounts for a large proportion of the world’s economic activity, and is the world’s champion trader, creates an inevitable focus on the extent to which and the ways in which the weight is translated into international outcomes”²⁷².

Miriam Gomes Saravia citando a Weiler y define tres impulsos en la actuación dentro del contexto internacional:

- 1) Política activa: Un plan de acción dirigido a la consecución de un paquete de objetivos claramente delimitados y definidos.
- 2) Política reactiva: Responde ante los eventos intentando minimizar los costos políticos.

²⁷¹ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 2.

²⁷² SMITH, Michael (2006). “The EU as international actor”. En RICHARDSON, Jeremy. *European Union. Power and policy-making*. Oxford. Routledge. Pp. 291.

3) Política reflexiva: Se trata de una política exterior común formulada como valor integrador *per se*, como un elemento más del proceso de integración²⁷³.

4) Y por último, política pasiva: Compuesta por una serie de respuestas habituales a acontecimientos del contexto internacional.

La UE ostenta los cuatro tipos de políticas. En cuanto a la primera sin duda posee una acción exterior dirigida a la consecución de determinados objetivos políticamente definidos y delimitados. La red de acuerdos comerciales y de campañas internacionales -destaca la realizada contra de la pena capital- muestran esa acción exterior común. En cuanto al segundo impulso, podríamos afirmar que la UE responde ante acciones internacionales no previstas intentando minimizar los costos políticos. Las sanciones a determinados regímenes dictatoriales pueden ser una buena muestra de ello. La tres es un mecanismo de identidad que ha resultado relativamente exitoso sobre todo en lo referente a misiones comerciales. Por último, el cuarto impulso, puede ser catalogado como las respuestas habituales de la administración europea en el día a día de la política internacional.

Los impulsos/estímulos expuestos anteriormente y la propia definición de presencia internacional usada en esta investigación motivan la observación del fenómeno europeo para ver si todo se cumple. Y parece que, claramente:

“Perceptions of the Union as a community of security and prosperity make attractive to others the values it claims to espouse. Similarly, perceptions of

²⁷³ GOMES SARAIVA, Miriam (2004). “A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, Pp. 84-111. P. 102.

effectiveness, purpose and unity –and hence actorness- also enhance presence”²⁷⁴.

Es decir, nuevamente y como indicábamos líneas atrás la UE es atractiva y gran parte de su capacidad para influir en la esfera internacional proviene de esa capacidad seductora que la nueva *polity* posee.

Políticas e intervenciones a nivel supranacional como la Política Agrícola Común (PAC), la Política Pesquera Común (PPC), la firma del Tratado de Kyoto, el establecimiento del EURO, o las distintas posiciones que la Unión en conjunto realiza a nivel internacional, pueden ser interpretadas como acciones que, progresivamente y a lo largo del tiempo, aumentan la presencia y el protagonismo del nuevo actor a nivel planetario.

Ahora bien, los autores resaltan y desde nuestro trabajo de investigación creemos acertada dicha acotación, que el elemento que genera más presencia internacional es sin duda el mercado único europeo y la unión aduanera. Los clásicos señalaban que a la hora de estudiar la nueva forma política sería interesante tener claro que, durante el proceso de integración europeo, lo político sigue a lo económico. Es decir, la fuerza y la tensión integradora proviene en gran parte de los beneficios económicos que los participantes, los políticos que dirigen los distintos estados miembros, perciben cuando se negocia el proceso de integración y se produce la cesión de competencias a un nivel internacional. Parte de esta lógica se debe a la maestría que muestran determinadas élites que llegan a ocupar la presidencia de la Comisión Europea.

²⁷⁴ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 2.

Jacques Delors es, sin ninguna duda, uno de esos protagonistas al impulsar la idea del mercado único a la hora de firmar el Acta Única Europea. Es en ese sentido que, progresivamente, la unión tenderá a desarrollar y perfeccionar una unión aduanera que *de facto* no funcionó hasta mediados de los 80' y un mercado único que se desarrolla a lo largo de la década de los 90'.

Charlotte Brethertone afirma que, sin duda *“the most fundamental aspect of EU presence derives, of course, from the initial creation of a custom and the subsequent single market process”*²⁷⁵.

El segundo aspecto de la *“actorness”* haría referencia a la oportunidad. Se podría definir la misma como *“opportunity refers to the external context of ideas and events that enable or constraint EU action”*²⁷⁶.

La oportunidad, como no podría ser de otra forma, hace referencia al ambiente, al contexto en el cual se desarrolla la acción internacional. Es interesante, dada la particular lógica y naturaleza del ente europeo, como este “proceso de integración” -no las tradicionales estructuras estatales- navega en el mundo de la segunda mitad del siglo XX y durante el inicio del s. XXI. Guerra Fría, el sistema de Breton Woods, la caída del Muro de Berlín y del bloque comunista conforman, a grandes rasgos, el marco político en el que se desarrolla y crece el proceso europeo de integración. A todo ello hay que sumar la “globalización”, entendiendo esta como un fenómeno de apertura a nivel global por parte de los estados. La mundialización/globalización explota para

²⁷⁵ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 4.

²⁷⁶ Op. Cit. Pp. 6.

muchos cuando Estados Unidos se impone al final de la década de los 80' y principios de la década de los 90' como la superpotencia a nivel global. Parece que, como consecuencia inesperada, se genera un nuevo “espacio público global” que hace que nuevos actores, entre ellos la UE, salten a la palestra internacional. Jan Zielonka señala que esa relativa estabilidad generada por la superpotencia a lo largo de los años produce una “simbiosis parasitaria” del que se aprovecha la UE fruto de la unidad occidental que conforman los USA y la propia UE²⁷⁷.

Sea como fuere el escenario internacional que sirve como tablero para las relaciones entre distintos poderes globales representó una gran oportunidad, gracias a la relativa estabilidad que genera la existencia de una superpotencia mundial como USA, para que la UE se desarrollase y se proyectase internacionalmente. La herramienta conceptual desarrollada por Jan Zielonka, la simbiosis parasitaria entre los dos principales representantes de lo que se conoce como el mundo occidental, provocó un aumento progresivo del poder y del protagonismo internacional del que disfruta la UE en la actualidad.

Queda abierto el debate, en parte tratado en páginas anteriores, que analiza si la UE es un actor capaz de controlar el proceso de la globalización o si es un resultado más del mismo. Charlotte Bretherton considera que la idea de muchas élites políticas europeas es precisamente la de una UE capaz de dar forma a la propia globalización intentando controlar las tensiones angustiosas que la misma produce:

²⁷⁷ ZIELONKA, Jan (2008). “Europe as a global actor: empire by example”. *International Affairs*, vol. 3, Pp. 471-484. P. 482.

“... the EU gives us the potential to shape globalization positively in ways even the largest of our nation states cannot achieve on their own... which makes the EU a uniquely capable intermediate player – between national action and international rules”²⁷⁸.

La dinámica, como se puede observar, es paradójica: La UE, que surge como un resultado más del proceso de globalización acentuado que sufre el mundo durante la segunda mitad del siglo XX, se convierte al mismo tiempo y para muchos autores en el mejor de los instrumentos para controlar los efectos perversos que esta globalización provoca.

Es evidente que el período histórico señalado desarrolla la estructura de oportunidad política para levantar una unión más fuerte con el paso del tiempo. Sería muy interesante reflexionar sobre el paraguas de seguridad y de estabilidad que la superpotencia estadounidense generó para que nuevos actores como la UE pudieran hacerse un hueco en el panorama global como actores internacionales de nuevo cuño.

Faltaría citar el tercero de los elementos que ayudan a construir la identidad internacional de la UE: La capacidad. Nuestra autora de referencia define esta como:

“Capability refers to the internal context of EU external action (as inaction) – those aspects of the EU policy processes that constrain or enable action and hence govern the Union’s ability to capitalize on presence or respond to

²⁷⁸ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. Pp. 6-7.

opportunity. Our framework has included several dimensions of capability, the most important of which are considered below. These are:

- 1) The ability to formulate priorities and develop policies.*
- 2) The availability of and capacity to utilize policy instruments”²⁷⁹.*

La UE es capaz de reaccionar ante determinadas situaciones. Acciones ante la OMC, la concienciación sobre temas como la pena capital y la influencia que el multilateralismo²⁸⁰ -como ideología- está ejerciendo a nivel internacional pueden ser vistos como ejemplos de una UE cada vez más fuerte y con más capacidades. Los últimos avances se han realizado en el campo militar, con las modificaciones que contempla el Tratado de Lisboa ya vigente. Como hemos indicado líneas atrás una de esas reformas acentúa el papel protagónico de Catherine Ashton, la Alta Representante para Asuntos Exteriores de la Comisión que cuenta con rango de vicepresidenta de la misma institución y que surge como resultado de la fusión de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la CE y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común.

A medida que el efecto “*snowballing*” integrador hace que se concentren y centralicen más y más competencias en las instituciones supranacionales,

²⁷⁹ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 10.

²⁸⁰ Los estudios sobre el multilateralismo y la ideología multilateral abundan en la literatura de relaciones internacionales. En ese sentido sería interesante ver CAPORASO, James (1992). “International relations theory and multilateralism: the search for foundations”. *International Organization*, vol. 46, no. 3, summer. También COX, Robert W. (1992). “Multilateralism and World Order”. *Review of International Studies*, vol. 18, no. 2, april. Y como un último ejemplo GERARD RUGGIE, John (1992). “Multilateralism: the anatomy of an institution”, en *International Organizations*, vol. 46, no. 2, summer.

aumenta la capacidad exterior de la unión y la formación y definición de la nueva *polity* como un actor internacional de nuevo cuño.

Dos elementos deberían ser tenidos en cuenta a la hora de hablar de capacidades: Consistencia y coherencia. En cuanto a la consistencia, la misma podría ser definida como:

*“Consistency is the most significant dimension of capability. It denotes the extent to which bilateral external policies of the member states are consistent with each other and complementary to those of the EC/EU. Hence it is a measure both of member states political commitment to common policies and the overall impact of the Union and its member states”*²⁸¹.

Sin duda, parece que un número importante de políticas públicas europeas podrían ser caracterizadas como consistentes:

*“Consistency is highest in areas such as external trade, where is full community competence and most issues are decided by qualified majority voting (QMV) in the Council. Consequently the recent enlargements appear not to have impacted negatively upon the formulation of trade policy”*²⁸².

La UE es consistente. La política pública o el ámbito de intervención sectorial donde muestra más consistencia es el comercio, su mayor arma y el elemento que hace de la unión algo atractivo para otros muchos bloques contruidos y desarrollados a nivel global. Otros temas como la cooperación al

²⁸¹ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 11.

²⁸² BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 11.

desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y un paquete básico de creencias, que sirven como “lentes de análisis” frente a los numerosos problemas que la unión debe afrontar y sobre los que la unión debe opinar, podrían cerrar el círculo de la consistencia. El segundo aspecto de la capacidad sería la coherencia:

“Coherence refers to the internal policy processess of the Union. In many respects the problems here are analogous to those affecting any pluralistic political system. Tensions between trade policy and enviroment policy, for example, are endemic”²⁸³.

Sin duda, consistencia y coherencia se retroalimentan. Ambas cosas deben estar unidas. Parece claro, y es necesario señalarlo para no tener una imagen borrosa del fenómeno europeo, que no todos los ámbitos de intervención de política pública muestran esas características²⁸⁴.

Las herramientas que proyectan la UE hacia el exterior se pueden encuadrar en tres grupos:

- 1) Herramientas políticas (diplomacia y negociación).
- 2) Economía (incentivos positivos y negativos).
- 3) Medios militares desde finales del s. XX.

Los nuevos marcos legales bajo los que la unión evoluciona a lo largo del tiempo han fortalecido determinados aspectos de la organización supranacional: Concretamente el aspecto militar y la capacidad de la UE para firmar tratados comerciales a lo largo y ancho del planeta.

²⁸³ Op. Cit. P. 13.

²⁸⁴ Véase para ello a ALESINA, Alberto, ANGELONI, Ignazio y SCHUKNECHT, Ludger (2005). “What does the European Union do?”. *Public Choice*, 123, Pp. 275-319.

De todas formas y a modo de resumen, podríamos afirmar que, a día de hoy y a pesar del progreso que la UE ha experimentado en los últimos años en el campo militar, la unión se proyecta internacionalmente básicamente a través de las acciones comerciales y del atractivo económico que posee “para otros” su mercado común.

Conclusiones

Todo el capítulo ha pretendido mostrar, como su nombre indica, a la UE como un sistema político con proyección internacional. En primer lugar, mostramos la naturaleza *sui generis* de la Unión. En ese sentido hemos intentado exponer, a través de una pequeña revisión de la Teoría del Estado desde un enfoque sociológico, que la UE no es un estado porque básicamente no posee las características esenciales de dicha forma política.

La lógica de integración internacional europea posee en su haber una burocracia permanente, pero no disfruta plenamente de un ejército como tal, a pesar de la reforma que ha supuesto la firma del Tratado de Lisboa; tampoco tiene en su interior un sistema de impartición monopólica de la justicia aunque el Tribunal de Justicia Europeo haya, de forma progresiva y constante aumentado su poder e influencia en los últimos cincuenta años. En cuanto al sistema fiscal, esencialmente lo mismo. La Unión posee un mecanismo de financiación propio conocido como el arancel único, pero sería un error no reconocer que gran parte de sus fondos provienen aún hoy de los estados miembros que la conforman. Incluso el mecanismo de financiación autónomo, ese arancel único, ha sido concedido por las autoridades estatales en una evolución progresiva del propio

proceso de integración regional. Los estados han cedido privilegios y soberanía voluntariamente hacia la nueva forma política. Así que, con base en lo anterior, somos conscientes de que la UE no posee un sistema de impartición monopólica de justicia, un ejército permanente propio y no disfruta de un verdadero sistema fiscal. Las últimas características son aún más borrosas y al mismo tiempo interesantes. La UE sí posee un servicio diplomático (interesantísimo para este trabajo) y ciertas políticas relacionadas con el dirigismo cultural. Los míticos programas ERASMUS responden a ese fin: construir una identidad colectiva europea entre los ciudadanos de los países miembros.

Sea como fuere y a pesar de esos intentos, ya no sólo a nivel universitario dado que actualmente existen programas en los niveles de primaria, de prácticas profesionales una vez finalizados los distintos grados y de programas de posgrado, somos conscientes de que la UE ha conseguido plenamente su objetivo: Muchos ciudadanos se sienten europeos pero eso no implica una renuncia explícita a formas alternativas de identidad, principalmente nacional. La lógica sería, por ejemplo en el caso de un ciudadano de Santiago de Compostela “soy compostelano, gallego, español y europeo”.

La identidad fungiría como una lógica de muñecas rusas en las cuales una encajaría progresivamente en otra y así respectivamente. Obviamente dicha construcción no es incompatible con la propia definición de la UE como una nueva construcción política pero, inevitablemente, no anula las fórmulas tradicionales de identificación nacional de la mayor parte de la ciudadanía europea.

Explicado lo anterior, el capítulo ha pretendido definir la UE desde dos puntos de vista. Técnicamente jugamos con tres marcos teóricos que llevan a una explicación racional y realista (no en términos teóricos asociados a la disciplina de relaciones internacionales) de lo que es en la actualidad la UE. En primer lugar usamos una definición aplicada al estudio de la lógica doméstica del proceso de integración: La noción que percibe la UE como un sistema político de nuevo cuño. Para ello usamos la construcción de Simon Hix y la noción clásica de sistema de Gabriel Almond y David Easton. La misma pivota sobre cuatro elementos que definen con claridad al sistema político:

- 1) Actores.
- 2) Instituciones.
- 3) Políticas públicas o capacidad para influir en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.
- 4) Respuestas o *feedback* desde la “ciudadanía europea”.

Sin duda, la UE posee las cuatro características que definen al sistema. Podríamos citar como actores a los distintos partidos políticos, a los sindicatos, a las distintas asociaciones con ánimo de lucro o sin él que participan y navegan en el terreno institucional europeo. Todas estas organizaciones, de una forma u otra ayudan a construir la política pública europea. En segundo lugar señalámos las instituciones existentes en la unión y hacemos hincapié, con base en los objetivos de este trabajo de investigación, en las principales instituciones que participan en el proceso de integración, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Tribunal

Europeo de Justicia. Sería interesante indicar al lector que una vez construidas y desarrolladas estas instituciones los miembros, principalmente burócratas y políticos que participan en las mismas, se convierten también en actores que juegan dentro de ese marco institucional para, día a día, hacer que el proceso de integración europeo siga hacia adelante. En cuanto a las políticas públicas poco que decir. La UE tiene la capacidad de diseñar políticas públicas en los ámbitos que han sido transferidos desde el Consejo de la UE y, por lo tanto, puede influir con claridad en la vida cotidiana de los ciudadanos de los estados miembro. Políticas como la PAC, que establece cuotas de producción a los productos agrícolas, precios mínimos y subsidios a los productores, etc., influye, y mucho, en la vida diaria de los ciudadanos europeos. Siguiendo con el ejemplo anterior, finalizamos este comentario con la cuarta característica dedicada de las respuestas y a la retroalimentación. Los agricultores europeos emiten opinión, muchas veces traducidas en manifestaciones u otro tipo de movilización política, para protestar e intentar influir con claridad en el proceso de diseño e implementación de, en este caso, la mítica política agrícola común europea.

Una vez definida y aclarada la naturaleza sistémica de la Unión pasamos a usar la teoría de *Public Choice*, o Elección Pública, para explicar como funcionan las instituciones y sobre todo los seres humanos que trabajan dentro de las mismas a la hora de diseñar y proyectar la acción exterior de la Unión y la construcción de la nueva polity europea como actor internacional en el escenario global. Usamos para tal fin el marco teórico del *Austrian Public Choice* y los trabajos del investigador alemán Roland Vaubel. El autor germánico señala que

los políticos europeos ceden determinadas competencias al ámbito supranacional europeo cuando son capaces de percibir beneficios personales, principalmente de naturaleza política, fruto de tal cesión. Eso hace que en determinados momentos el Consejo, como órgano de representación de los estados, haya confiado en instituciones supranacionales, en este caso la Comisión Europea -que ejerce como el verdadero ejecutivo supranacional- determinadas competencias a la hora de negociar tratados comerciales o de ayudar a países en situación de emergencia. Ese interés de los políticos nacionales se une a los intereses de los seres humanos que forman parte de las instituciones supranacionales por aumentar su capacidad a la hora de influir en la política europea, sea esta doméstica o internacional. El resultado de esta particular dinámica es que, desde 1986, los estados han cedido competencias a las instituciones europeas y estas han aumentado su protagonismo y su capacidad para intervenir internacionalmente en determinados foros. El resultado: Mayor poder por parte de las instituciones supranacionales y construcción, para responder a las nuevas funciones asignadas, de una identidad global o “*actorness*” internacional.

La teoría del *Austrian Public Choice* sirve como el elemento puente que une y hace compatibles una noción doméstica de la UE, la que concibe a la nueva forma política como un sistema político, con la definición de la UE como un actor internacional que se proyecta también hacia fuera por los beneficios que los políticos a nivel nacional y los políticos y burócratas a nivel

supranacional perciben. De aquí otra clara conclusión: El sistema político de la UE también es un actor internacional.

Para demostrar la naturaleza de la “actoridad” europea usamos la construcción teórica de tres autores : Charlotte Brethertone y John Vogler, Ben Rosamond y Miriam Gomes Saravia.

Sin duda alguno los trabajos de los académicos citados anteriormente juegan un importante papel en la realización de este estudio pero el trabajo de Brethertone y Vogler destaca por la claridad a la hora de definir la “actoridad” internacional de la UE. En su trabajo *“The European Union as a global actor”* Brethertone y Vogler señalan que la peculiaridad de la “actoridad” internacional depende de tres elementos:

- 1) Presencia.
- 2) Oportunidad.
- 3) Capacidad.

Su estudio demuestra, que de una forma u otra, la UE ha sido capaz desde la década de los 90’ de construir esa “actoridad” debido a la posesión de los elementos citados anteriormente.

La UE tiene presencia y es atractiva. Eso hace que, de forma inevitable, muchos de los actores que participan en el escenario internacional requieran o soliciten la presencia de las instituciones supranacionales europeas, además de las instituciones estatales de los estados miembros, para debatir y poner solución a determinados problemas de alcance global. Derechos humanos, cambio climático, comercio internacional o terrorismo son temas en los que la

UE tiene mucho que decir. Desde que el Tratado de Maastrich recogiese en su artículo dos la noción de proyectar a las instituciones europeas más allá del territorio de la unión, la organización supranacional ha aumentado su presencia internacional.

La segunda característica tiene que ver con la oportunidad. Oportunidad entendida como la estructura que permite, de forma procesual, que las instituciones supranacionales vayan poco a poco aumentando su poder y presencia en la arena global. Una vez cae el muro de Berlín y se asienta como superpotencia global los Estados Unidos de América, la UE encuentra el camino abierto y la estructura de oportunidad política para construirse a sí misma en el ámbito internacional. Paradójicamente, son muchos los que consideran que el Tratado de Maastrich parece ser un resultado lógico del fin del telón de acero y del mundo bipolar. Sea como fuere, autores como Jan Zielonka hablan de una “simbiosis parasitaria” para explicar el surgimiento y progresivo fortalecimiento de Europa occidental y su proceso de integración. La UE pudo convertirse en un actor internacional y aumentar su presencia global gracias al esfuerzo estadounidense por construir un mundo de relaciones internacionales hecho a su medida. Eso implicó, en determinados niveles, la actitud parasitaria de la UE a costa del marco de estabilidad internacional y de seguridad generado y construido por cincuenta años de política exterior estadounidense. Aunque parcialmente este trabajo de investigación pretende responder a dicho dilema, parece claro que la UE aprovechó la oportunidad con éxito. A día de hoy es, para muchos, un actor fundamental en la política internacional.

Por último, nos resta una referencia a la capacidad como la última de las características que conforma y ayuda a desarrollar al actor internacional. A lo largo del capítulo mostramos y explicamos lo que se debe entender por capacidad y, nuevamente, llegamos a la conclusión de que la UE ha sido capaz, durante su proceso evolutivo, de ganar la capacidad necesaria para convertirse en un actor internacional.

La conclusión es clara: La UE es un sistema político que se ha transformado, a lo largo de su propio proceso de mutación/evolución, en un actor internacional de primer orden. Todo ello se explica y comprende con facilidad gracias al marco teórico de *public choice* que nos ayuda a comprender como se van transfiriendo determinadas competencias al ámbito internacional.

Gracias a esto, lectores y comunidad académica poseen una definición más clara de lo que en la actualidad es la UE, ignorando así las borrosas explicaciones que provienen de la clase política y cuyo ejemplo más característico es la frase de Jacques Delors que describía a la Unión como “un objeto político no identificado”.

Una vez visto el proceso histórico a lo largo del primer capítulo y la descripción y definición de la UE como un sistema político con proyección internacional en el segundo capítulo, restaría en los siguientes apartados ver que caracteriza esa “*actorness*” internacional, no haciendo referencia a los elementos que la definen, sino mostrando interés en los elementos que contiene ese “actuar internacional”. Este ejercicio nos llevará a lo largo del tercer capítulo

a tratar el tema del poder y de cómo se ejerce ese poder desde la nueva *polity* europea. Dicha tarea nos asistirá a la hora de comprender como la UE actúa internacionalmente y qué características posee dicha actuación. Sin lugar a dudas debemos introducir más elementos teóricos, principalmente el que define a la Unión como un *Normative Power Europe* siguiendo el constructo que el propio Ian Manners ha fabricado a principios de la primera década del s. XXI.

Todo ello ayudará a mostrar la naturaleza y las características de la intervención internacional europea indicando como actúa y qué elementos definen su identidad como actor internacional.

Capítulo III: La UE ¿un poder normativo?

Introducción

Los capítulos anteriores han analizado tanto la evolución del proceso histórico de integración europeo como la identidad objetiva de lo que la UE es en la actualidad. A partir de aquí, sería idóneo ver cuál es el contenido de la acción exterior europea para poder enfocar el análisis de las relaciones Europa-Centroamérica con mayor objetividad. ¿Como se proyecta nuestro sistema político convertido en actor internacional en el mar de figuras políticos que navegan en la escena internacional? Otra pregunta fundamental sería ¿Qué estrategia de poder desarrolla la UE en sus relaciones con otros protagonistas internacionales? y ¿Qué identidad o imagen de sí misma sugiere? Todas son preguntas interesantes que de una u otra forma intentará responder el capítulo tres de este trabajo de investigación.

Comenzamos con una reflexión general dedicada a presentar el poder como concepto central en la disciplina de Ciencia Política. En un segundo momento, el trabajo muestra las visiones clásicas del poder existentes en la

disciplina de relaciones internacionales. Seguidamente desplegamos las distintas interpretaciones que se han realizado en el ámbito académico sobre la relación entre poder y Unión Europea. El anterior es un epígrafe importante e ineludible porque a partir de aquí iniciamos una reflexión sobre la verdadera identidad de la UE como un actor internacional proyectando una “particular” imagen de sí misma. Posteriormente nos centramos estrictamente en el *Normative Power Europe* (NPE) como uno de los conceptos clave de esta tesis doctoral. Se presenta la noción y el significado del NPE y se reflexiona sobre el origen del concepto y su evolución a lo largo del tiempo. Finalmente se redefine de un modo tentativo la noción de NPE con base en el marco teórico neorrealista y los trabajos de Adrian Hyde Price. El objetivo básico es el de ser capaces de presentar una herramienta teórica, complementaria de la lógica defendida en el capítulo dos, para analizar el estudio de caso y las relaciones con Centroamérica. La meta final final del proyecto será comprobar si, efectivamente, a través de sus relaciones con otros actores a nivel internacional, la UE se está definiendo como un verdadero NPE.

3.1. El poder, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales

La Ciencia Política y como extensión la disciplina de Relaciones Internacionales tienen como principal objeto de estudio el análisis del poder. Desde que el estado moderno y su evolución nacional se desarrollan a partir del S. XVII la disciplina ha pivotado siempre sobre el estudio de las relaciones de poder existentes dentro de un estado o dentro de distintas organizaciones sociales -estatales o no-.

Nicolás Maquiavelo analizaba las lógicas internas que definen las dinámicas de poder en el “primer estado moderno”. Posteriormente, firmada la Paz de Westphalia y con un sistema de estados modernos claramente definido, muchos intelectuales comenzaron a generar ideas sobre las relaciones de poder existentes cuando los estados mantienen lazos entre sí. Son estos procesos los que desarrollan y dan inicio, a través del trabajo de pensadores como Francisco de Vitoria primero y Hugo Grocio después, la doctrina del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales para comenzar a regular y analizar la interacción entre estos nuevos actores y organizar lo que se ha conocido tradicionalmente como el “mundo interestatal”²⁸⁵. En la actualidad, las dos formas básicas de analizar el poder siguen siendo las mismas:

- 1) Como una dinámica interna a la hora de analizar los sistemas políticos “nacionales”: Esta lógica ha expandido su campo de estudio. Gracias a ello, ahora podemos estudiar las relaciones de poder existentes tanto en empresas nacionales y multinacionales, organizaciones pertenecientes a lo que se conoce como sociedad civil y también, organismos internacionales y de naturaleza supranacional como es el caso de la UE.
- 2) Como una dinámica externa: Un juego, una competición a la hora de examinar las acciones emprendidas por los estados u otro tipo de organismos en relación con otros estados u otro tipo de actores como las

²⁸⁵ Parece claro que desde el siglo XVIII el mundo en el que nos ha tocado vivir ha sido un mundo en el cual la forma política Estado Moderno ha tenido un gran éxito. El planeta y su espacio territorial se ha literalmente “repartido” entre unidades estatales. Es en la segunda mitad del siglo XX y durante los primeros años del s. XXI que comienzan a desarrollarse formas políticas alternativas como las Organizaciones Internacionales, los procesos de integración regional internacional como la UE y más en nuestros días la recuperación del concepto clásico de ciudades-estado o ciudades libres.

ONG's, las empresas multinacionales, las organizaciones internacionales u organizaciones de naturaleza supranacional como la UE.

El epígrafe que presentamos a continuación tiene como objetivo analizar el segundo fenómeno. Pretendemos a lo largo de las páginas que siguen comprobar los paradigmas existentes en el mundo de las Relaciones Internacionales y de la Acción Exterior para construir un marco teórico útil a la hora de interpretar la identidad y la acción exterior de la UE.

3.2. Visiones clásicas del Poder en las Relaciones Internacionales

La naturaleza, el origen y el espíritu que inspira la creación de la UE son temas que han interesado, interesan y seguirán interesando a la comunidad académica. En relación a su naturaleza, el poder y su análisis politológico es un campo obligatorio e inevitable. De hecho, desde la fundación de esta nueva forma política los académicos, principalmente europeos y norteamericanos, han intentado describir con claridad la identidad y el poder que posee la UE en su acción exterior, en su relación con “otros”.

Ahora bien, antes de ingresar en un análisis profundo sobre la señalada identidad y la actitud que posee la UE consideramos necesario comenzar definiendo con nitidez el significado del poder como tal.

Valentina Marino escribe, citando a Robert Dahl, que el poder consiste en un proceso por el cual “*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*”²⁸⁶. La definición usada por la

²⁸⁶ MARINO, Valentina (2010). “Is the concept of “Normative Power Europe” sufficient to explain the European Union International campaign against the death penalty”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. P. 5.

investigadora italiana hace hincapié –citando al clásico²⁸⁷– en la comprensión del poder como una capacidad. Con base en dicha capacidad un individuo o una organización (A), tiene poder si consigue que otro individuo u otra organización (B), emprenda una acción que responda a los objetivos de (A). Alguien o algo tiene poder cuando consigue que otros actúen para responder a sus objetivos y no a los objetivos que los propios actores poseen.

Otro autor clásico que propone una definición de poder es Karl W. Deutsch. El autor norteamericano sigue los principios básicos del trabajo de Robert Dahl y profundiza en la definición del mítico politólogo norteamericano. Una definición simple y sin embargo muy completa podría ser la de “*el poder es la capacidad para hacer que sucedan cosas que de otro modo no habrían sucedido*”²⁸⁸. Al final ambos autores se basan en lo mismo: El poder es una capacidad y como bien señala Karl W. Deutsch, dicha capacidad genera que los resultados que A busca se generen debido al poder que dicho actor ejerce sobre B, C, D, E, etc²⁸⁹.

Un tema interesante y necesario para comenzar a identificar el sendero por el cual discurre este capítulo es el de la caracterización del poder. Revisando la literatura podríamos decir que existe un poder formal y un poder informal, y al mismo tiempo deberíamos identificar un poder duro y un poder blando. La primera de las dinámicas hace referencia a la institucionalización del poder. La segunda a los medios que los actores ponen en práctica para

²⁸⁷ Nos referimos obviamente al mítico trabajo de Robert Dahl. Ver DAHL, R. (1997). *La Poliarquía: Participación y oposición*. Madrid. Tecnos.

²⁸⁸ DEUTSCH, Karl (1998). *Política y gobierno*. México. Fondo de Cultura Económico. P. 41.

²⁸⁹ Op. Cit. P. 42.

conseguir su agenda política y lista de objetivos. Necesitamos identificar el poder en todas sus formas y al mismo tiempo es útil construir un mapa de los tipos de poder existentes para catalogar a la UE como “poder internacional” de nuevo cuño.

Grosso modo ¿qué queremos decir cuando usamos la distinción “poder formal” y “poder informal”? Creemos que, en base a los trabajos de Douglas North²⁹⁰ las instituciones tienen importancia en todo lo relacionado con la interacción entre seres humanos y también con la interacción entre organismos no estatales, estatales o supranacionales formados por individuos. Las lógicas de poder formal son las jerarquías claramente establecidas en el sistema tejido a través del Derecho –interno e internacional-, mientras que el poder informal es aquel que responde a las relaciones de poder existentes al margen de la arquitectura jurídica construida para la regulación de dichas relaciones.

Muchas veces el Derecho dice una cosa y la realidad señala o apunta a otra. Es decir, los reglamentos y jerarquías institucionales existentes en el Derecho no son respetadas por muchos de los actores que interactúan en la arena nacional e internacional. Sin embargo, el no cumplimiento de las normas internacionales no significa una “ausencia” de normas. Es ahí donde aparecen las relaciones de poder informal. Aquellas que todo el mundo conoce pero que no están escritas ni tipificadas en ninguna parte. Muchas de las relaciones de poder existentes y analizadas desde el mundo de las relaciones internacionales hacen referencia al sistema de poder informal. No están escritas, pero después

²⁹⁰ Véase para ello el artículo “Institutions”, publicado en el *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 1, Winter 1991; o su libro *Understanding the proces of economic change*, publicado en *Princeton University Press*, en el año 2005.

de un breve análisis de capacidades, intereses y acciones pasadas los actores pueden extraer conclusiones y diseñar líneas de actuación a futuro dentro de un marco institucional conocido.

La diferencia entre el poder formal y el informal es importante porque la UE cree en el primero, pero definitivamente y hasta que no tenga éxito el deseo de la nueva forma política supranacional de construir una “sociedad global” que interactúe en una intrincada red de organismos multilaterales, actúa con base en lo segundo.

Otra distinción sobre el poder, hablando estrictamente en términos de relaciones internacionales y de actores internacionales, es la que muestra la diferencia entre poder blando y poder duro. Este es un tema tratado por muchos académicos inmersos en la disciplina de relaciones internacionales. Las escuelas realista e idealista, también el estructuralismo y el constructivismo, han hecho esfuerzos por presentar definiciones satisfactorias sobre ambas nociones de poder.

Generalmente, para definir el poder se habla de “capacidades” y “habilidades” y para distinguir a un poder de otro se apela a los medios. La definición de poder duro, con base en lo anterior, hace referencia a los medios que los estados utilizan para conseguir sus objetivos frente a otros estados u actores en la arena internacional. ¿Qué medios posee el poder duro? Básicamente se habla de medios militares y económicos como las principales herramientas “duras” que los estados tienen a su disposición a la hora de diseñar su “accionar/actuar” internacional. Afirmamos que un Estado o un

determinado actor internacional posee poder duro cuando tiene una capacidad de amenaza alta y puede y está decidido, a usar sus fuerzas militares contra potenciales enemigos. Otro factor y componente del poder duro es la economía. Los países hacen uso del poder duro cuando implementan un embargo económico o comercial a un determinado país. Como se puede observar con claridad, la noción y definición de poder duro tiene que ver con la capacidad de amenaza, la coerción y el sistema de pagos.

Desde otro punto de vista, podemos analizar el poder también aplicando la óptica del poder blando. ¿Qué es el poder blando? Joseph Nye como padre de la definición apunta que:

“What is soft power? It is the hability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced”²⁹¹.

Por lo tanto, podemos observar con claridad las diferencias entre ambas nociones. La primera hace uso de la fuerza porque el estado tiene capacidad institucional para la misma. En la segunda noción se le da importancia al atractivo que dicho estado y también su sociedad poseen para generar e imponer agendas políticas. La esencia de poder blando apela a las ganas de “imitar un modelo” más que a una amenaza concreta.

²⁹¹ NYE, Joseph (2004). *Soft power: The means to success in world politics*, Cambridge, Public Affairs, P. X.

La definición es interesante porque ambas conceptualizaciones -la de poder duro y la de poder blando- se basan en la misma definición de poder “...*power means the ability to get the outcomes one wants*”²⁹². Para fortalecer dicha tesis y como el propio autor indica:

*“so more specifically, power is the ability to influence the behavior of others to get outcomes one wants. But there are several ways to affect the behavior of others. You can coerce them with threats; you can induce them with payments; or you can attract and co-opt them to what you want”*²⁹³.

Como se puede observar el poder es una habilidad y una capacidad que hace conseguir al que lo posee sus objetivos. La diferencia principal entre las distintas nociones de poder tiene que ver con los medios que se utilizan para llevar a la práctica dicha habilidad y capacidad. La literatura tradicional está familiarizada con el *hard power* o poder duro²⁹⁴, sin embargo no encontramos hasta la década de los 90’ un paquete completamente desarrollado de literatura relacionada con las nociones de *soft power*. La tabla 9 resume con claridad las características de una y otra forma de poder.

²⁹² NYE, Joseph (2004). *Soft power: The means to success in world politics*, Cambridge, Public Affairs, P.

1.

²⁹³ Op. Cit. P. 2.

²⁹⁴ Sería necesario en este punto mostrar los autores más importantes del realismo y del neorrealismo. Ambas corrientes se centran en el análisis de lo que se conoce como poder duro. Los autores realistas consideran que el mundo de las relaciones internacionales es de naturaleza hobbesiana. Debido a ello, los estados buscan dos cosas, de una lado mantener su propia seguridad, de otro lograr –dentro del caos internacional- sus intereses incluso abandonando principios éticos y morales. Los principales autores podrían ser Hans Morgenthau, George F. Kennan o E.H. Carr. El movimiento neorrealista –también enfocado en el estudio y análisis de las dinámicas de poder duro- es, obviamente, similar al realista. La única diferencia podría ser que su análisis se enfoca menos en el estudio de la naturaleza humana y más en el propio sistema internacional. Para más información ver GONZÁLEZ, M.S. (2001). “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del S. XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*. Número 56. Pp. 7-52.

Tabla 9. La distinción entre poder duro y poder blando.

	DURO	BLANDO
ESPECTRO DE CONDUCTAS	Comando, Coerción, Inducción	<i>Agenda setting</i> , atracción, cooptación
RECURSOS PROBABLES	Fuerza, sanciones, pagos, sobornos	Instituciones, valores, cultura y políticas públicas

Fuente: NYE, Joseph: *Soft Power: the means to success in world politics*, Cambridge, Public Affairs, 2004. Pp.8.

La tabla muestra con claridad los dos tipos de poder y las características de cada uno de ellos. Ahora bien, gracias a este marco teórico inicial ¿podríamos definir con claridad qué tipo de poder posee la UE en su acción exterior? ¿Podríamos catalogar a la UE como un poder duro o como un poder blando? ¿Qué noción se adapta mejor a la identidad europea y su política exterior?

3.3. La Unión Europea y el poder

Pareciera que la UE se adapta, después de lo expuesto líneas atrás, al marco teórico desarrollado por los defensores del poder blando. Las razones son varias: Posee una capacidad de atracción interesante²⁹⁵, parece más enfocada en los medios pacíficos que en los medios militares y es defensora de un sistema “multilateral” de relaciones entre actores internacionales. Sin embargo y

²⁹⁵ Es algo que ya ha sido señalado a lo largo de esta tesis doctoral. Para más información y nuevamente como un complemento al lector ver SMITH, M. (2006). “The EU as international actor”. En RICHARDSON, J. (2006). *European Union. Power and policy-making*. London. Routledge. Pp. 289-306.

en base a los marcos teóricos definidos, deberíamos señalar que la UE no encaja puramente ni en una ni en otra explicación. De hecho, se podría afirmar que ningún actor internacional se acopla a una u otra forma en las conceptualizaciones presentadas con anterioridad. Todos usan, alternativamente y con base en su estrategia internacional, ambas nociones de poder al mismo tiempo.

Con el objetivo de mejorar nuestra comprensión sobre la UE y definir con más claridad los elementos que caracterizan el poder y la acción internacional de la UE deberíamos repasar que dicen los principales autores sobre el “poder comunitario” o la “particular estrategia de poder de la UE”. Desde la década de los 70’ ha surgido un gran número de literatura que intenta describir la dinámica de poder de la nueva forma política. Durante las páginas que siguen reflexionaremos sobre el “*civilian power*”, el “*ethical power*” y acabaremos definiendo el “*normative power Europe*”.

3.3.1. El Civilian Power

La lista de conceptos presentada líneas atrás representa un problema teórico que impide el desarrollo de una clara explicación sobre el poder que utiliza la UE en su acción exterior. Como decíamos, desde los años 70’ se han utilizado numerosas definiciones para catalogar la actuación e identificar la identidad internacional de la UE. En 1972 François Duchene²⁹⁶ hablaba de lo que se conoce como “*civilian power*”. Stelios Stravidis apunta en uno de sus trabajos:

²⁹⁶ Interesante la producción académica del internacionalista y europeo francés. Véase DUCHENE, F. (1994). *Jean Monnet: the first statesman of interdependence*. New York. Norton.

“According to Duchene, a civilian power has two main characteristics, both which, he claims, were present in the EEC in the 1970s: “a civilian group long on economic power and relatively short in armed forces”; “a force for the international diffusion of civilian and democratic standards”²⁹⁷.

La idea que se presenta en el extracto es: Un poder civil nace cuando el actor intenta llegar a sus objetivos internacionales por medios civiles y no militares. Es decir, la lógica económica-comercial se impone a la “amenaza” militar.

La idea de Duchene se desarrolla posteriormente a través de los trabajos de Hans Maul²⁹⁸, Mario Teló²⁹⁹, Christopher Hill³⁰⁰ y Karen Smith³⁰¹. La profesora de la *London School of Economics and Political Science* presenta las principales argumentaciones de Hans Maull y desarrolla la idea del *civilian power*. El poder civil se podría analizar desde dos aristas:

- 1) Actuar como un poder civil.
- 2) Ser un poder civil.

La duda es interesante porque desde que nace la política exterior de la UE y esta comienza a adquirir tintes militares, determinadas acciones llevadas

²⁹⁷ STAVRIDIS, Stelios (2001). “Militarising the EU: The concept of civilian power Europe revisited”. *The International Spectator*, vol. XXXVI, núm. 4, october-december, P. 43-50.

²⁹⁸ Para ello ver MAULL, Hans (2005) y su trabajo “Europe and the new balance of global order”. *International Affairs*, vol 81, Issue 4, Pp. 775-799.

²⁹⁹ Ver también TELÓ, Mario (2006) y su trabajo “*Europe: A civilian power?*”. New York. Palgrave McMillan.

³⁰⁰ Ver HILL, Christopher (2000) y su obra “*European foreign policy: key documents*”, en colaboración con Karen Smith, publicado en Londres, Routledge.

³⁰¹ La obra de la autora británica es fundamental cuando se quiere analizar la política de poder y la política exterior que posee la UE. Para más información ver SMITH, K. (2008). *European Union foreign policy in a changing world*. London. Ouvrage. También SMITH, K. (2000). “The end of civilian power EU: A welcome demise or cause for concern?”. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. Vol. 35, Issue 2. Pp. 11-28.

con base en esa política exterior pueden representar un problema teórico a la hora de delimitar la UE como un poder civil. Dicha inquietud la expresa la propia autora cuando señala que “*peace keeping is not civilian (...) really important for our purposes*”³⁰². La autora realiza un esfuerzo de operacionalización del concepto y señala que:

*“There are, in other words, four elements to being a civilian power: means; ends; use of persuasion; and civilian control over foreign (and defense) policymaking. All four matter, but line between what constitutes civilian and what does not in the last three elements is much harder to determine than in the first one”*³⁰³.

Complementando el trabajo de Hans Maull, Karen Smith indica:

“The most classical definition of civilian power refers to only two of the four critical elements. For Hans Maull, being civilian power implies:

- 1) The acceptance of the necessity of cooperation with others in the pursuit of international objectives.*
- 2) The concentration on non-military, primarily economic, means to secure national goals, with military power left as a residual instrument serving essentially to safeguard other means of international interaction;*
- 3) A willingness to develop supranational structures to address critical issues of international management”*³⁰⁴.

El trabajo de Maull y la comprensión que Karen Smith hace del mismo pivota sobre los medios a la hora de definir el concepto de *civilian power*. Al

³⁰² SMITH, Karen (2005). “Beyond the civilian power EU debate”. *Politique Européenne*, número 17, March, Pp. 63-82. Pp. 64.

³⁰³ Op. Cit. Pp. 65.

³⁰⁴ Ibídem. Pp. 65.

mismo tiempo subyace en la definición la alerta/preocupación del actor que posee dicho poder civil. La UE como alguien preocupado por la cooperación con otros y el desarrollo de un sistema multilateral. Karen Smith escribe “*Duchene urged the Community to be “an example” of a new stage in political civilisation*”³⁰⁵. La autora continua:

*“For Christopher Hill, “civilian models” rely in persuasion and negotiation in dealing with third countries and international issues. In contrast power blocs use coercion, which in the case of the EU would mean that it uses its economic and diplomatic strength in pursuit of its objectives (Hill, 1990)”*³⁰⁶.

La persuasión y la negociación son partes fundamentales en la construcción y desarrollo de un actor internacional para transformarse y evolucionar hacia un “*civilian power*”. Como conclusión Karen Smith define el “*civilian power*” como:

*“a civilian power is an actor which construct an (albeit approximate) “ideal types”: a civilian power is and actor which uses civilian means for persuasion, to pursue civilian ends, and whose foreign policy-making process is subject to democratic control or public scrutiny. All four elements are important. We can also contrast the ideal type civilian power with its opposite ideal type, a military power”*³⁰⁷.

Un “poder civil” utiliza medios civiles para persuadir y obtener sus objetivos en las relaciones que genera con otros. Estos, por definición, emplean

³⁰⁵ SMITH, Karen (2005). “Beyond the civilian power EU debate”. *Politique Européenne*, número 17, March, Pp. 63-82. P. 65.

³⁰⁶ Op. Cit. Pp. 67.

³⁰⁷ Op. Cit. Pp. 69.

medios pacíficos y su política exterior está sujeta al control democrático y público. Es importante tener en cuenta que el poder civil posee una determinada agenda y se construye alrededor de unos determinados valores. Entre el paquete de valores no está, obviamente, el uso de la fuerza y la amenaza para gestionar sus relaciones con otros actores internacionales.

Sin embargo, la propia evolución de la UE como un actor que quiere intervenir internacionalmente y el avance de la “militarización” progresiva de la nueva forma política parecen inutilizar técnica y teóricamente el concepto de “*civilian power*”.

Algunos autores han asumido el reto de rebatir lo anterior y, por ejemplo, Stelios Stavridis intenta solucionar la progresiva militarización de la UE y su compatibilidad con el “*civilian power Europe*”. El autor chipriota habla de la necesidad de “*to move from civilian power Europe by default to one by design*”³⁰⁸. Siguiendo la argumentación de Stelios, la UE debe evolucionar hacia un poder militar. Esta conversión/militarización no modifica su naturaleza “civil” dado que lo importante a la hora de ser catalogado como un “*civilian power*” son los fines que la organización persigue y no los medios a través de los cuales consigue dichos fines. Un argumento peligroso y pro militarista que para muchos contradice el espíritu de la conceptualización tradicional del “*civilian power*”.

La tabla 10 resume y señala las características principales de la noción conceptual de poder civil y la enfrenta a la visión de poder militar.

³⁰⁸ STAVRIDIS, Stelios (2001). “Militarising the EU: The concept of civilian power Europe revisited”. *The International Spectator*, vol. XXXVI, núm. 4, october-december, P. 44.

Taba10.

PODER CIVIL	PODER MILITAR
Medios Civiles	Medios Militares
Fines Civiles	Fines Militares
Persuasión/Poder Blando	Coerción/Poder Duro
Control Democrático	Control No Democrático

Fuente: Elaboración propia en base al artículo de Karen Smith “*Still civilian power?*”, Véase SMITH, Karen: “*Still civilian power?*”, presentación y artículo del *WorkShop on Security*, ARENA, Oslo, 2002.
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf>

En estos momentos, después de varias intervenciones militares por parte de la UE³⁰⁹, parece que la noción de “*civilian power*” ha quedado al margen del debate. Desde el punto de vista de muchos especialistas, incluida la propia Karen Smith, la UE ha dejado de ser un “*civilian power*”³¹⁰. El constructo teórico ya no sirve para explicar los fines ni los objetivos, tampoco para analizar los medios que la UE utiliza en la actualidad para la consecución de dichos fines. La propia evolución y el interés del tema ha dado paso a nuevos conceptos, dentro de los cuales destaca el denominado “*ethical power Europe*”.

³⁰⁹ Véase al efecto el sitio web de la Comisión Europea <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>

³¹⁰ Véase SMITH, Karen (2000). “*Still civilian power?*”. Presentación y artículo del *WorkShop on Security*, ARENA, Oslo.
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf>
 o SMITH, Karen (2000). “The end of civilian power EU: a welcome demise or cause of concern?”. *The International Spectator*, vol. XXXV, núm. 2, April-June, Pp. 11-28.

3.3.2. El *Ethical Power Europe*

La noción de “*Ethical Power Europe*” es un término emanado del trabajo de la investigadora sueca Lisbeth Aggestam. La autora propone un nuevo concepto para identificar no sólo los fines que la UE persigue internacionalmente, sino también para explicar con claridad la identidad que dicho objeto político no identificado posee. Citando a Javier Solana señala que:

“The powerful unification of our continent has been our great achievement, and now our main challenge is to act as a credible force for good. From a continental agenda, we should move to a global agenda. From building peace in Europe to being a peace builder in the world”. Javier Solana, EU High Representative for the CFSP and ESDP, autumn, 2007³¹¹.

Como se puede observar a través del párrafo anterior la UE posee una agenda internacional. Es algo que ya señalaban los clásicos como Duchene o Hill. Con base en dicha agenda la unión origina una serie de objetivos y la consecución de los mismos depende de “*a broad spectrum of civilian and military capabilities*”³¹².

El trabajo de Aggestam tiene un objetivo claro: Construir un nuevo concepto que sea compatible con la progresiva militarización de la UE durante la última década. La obra académica de la profesora de *Bath University* es interesante porque quiere no solo explicar con claridad el nuevo constructo

³¹¹ AGGESTAM, Lisbeth (2008). “Introduction ethical power Europe?”. *International Affairs*, vol. 84, Pp. 1-11. P. 1.

³¹² AGGESTAM, Lisbeth (2008). “Introduction ethical power Europe?”. *International Affairs*, vol. 84, Pp. 1-11. P.1.

teórico, sino además hacerlo compatible con la noción de *Normative Power Europe* desarrollada por Ian Manners. El *Ethical Power Europe* hace hincapié en los fines y no en los medios. Al desarrollar el concepto siguiendo esta línea argumentativa, el mismo puede ser compatible con la definición de *civilian power* propuesta por Stelios Stavridis y con el gran trabajo de Ian Manners. La ética define con claridad la identidad del actor. Por ello la noción de *Ethical Power Europe* ayuda a comprender la identidad real de la UE y su agenda.

Se busca una Europa con valores universales capaz de integrar la interculturalidad “hacia fuera” y “hacia adentro”. Todo ello debe ser proyectado al exterior construyendo una realidad cosmopolita. Ahora bien, algunos académicos diagnostican un posible error en el sistema dado que este puede incentivar el “*cultural imperialism*”. Otro elemento peligroso es la noción de poder y su relación con el concepto interés. ¿Como hacerlos compaginables? Son retos que, desde nuestra perspectiva quedan insatisfechos mediante el trabajo de Aggestam dado que no resuelven la problemática presentada y, además, dejan abierta una tensión irresoluble:

“there clearly is a tension in the discourse in the EU’s role in the world between universalist aspirations and the impulse to draw in a distinct European experience to shape the world in its own image”³¹³.

A partir de aquí se desarrolla un eje central en nuestra explicación. La UE pretende construir en su acción exterior “espejos de sí misma”. Esa lógica implica el deseo de influir tanto en los actores internacionales como en sus

³¹³ AGGESTAM, Lisbeth (2008). “Introduction ethical power Europe?”. *International Affairs*, vol. 84, Pp. 1-11. P.7.

agendas políticas. También implica el diseño consciente de una determinada estrategia de acción exterior y una particular política de poder. El esfuerzo de Lisbeth Aggestam es interesante. Debe ser recalcado. Sin duda, abre un espacio de investigación de gran interés para futuros proyectos³¹⁴. Sirve para establecer un puente entre las nociones teóricas del “*Civilian Power*” y la noción del “*Normative Power Europe*”. De utilidad para nuestro trabajo y afín a nuestros objetivos el concepto es de gran valor. Sin embargo no puede enteramente ayudar a explicar con claridad el actuar internacional de la UE.

3.3.3. La noción de *Normative Power Europe* (NPE)

De todas las nociones relacionadas con el poder y la identidad y acción exterior europea la noción del *Normative Power Europe* (NPE) ha sido la más polémica y, hasta cierto punto, la más interesante y explicativa.

El Poder Normativo de la UE nace de la creación académico-teórica del profesor británico Richard G. Whitmann y del politólogo danés Ian Manner³¹⁵ a inicios de la primera década del s. XXI. El concepto se presenta al mundo mediante un paquete de artículos. Podríamos destacar uno de sus primeros y mejores trabajos, el texto titulado “*Normative Power Europe: A contradiction in terms*”³¹⁶. También sería necesario citar el escrito “*Normative Power Europe:*

³¹⁴ Para ver el atractivo que el concepto ha generado con el paso del tiempo ver por ejemplo TUOMINEN, Hanna (2010). “Ethical power Europe?”. En *SGIR 7th Pan-European Conference on International Relations*. Estocolmo 9-11-2010.

³¹⁵ Ver WHITMAN, Richard D. (2011). *Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives*. Basingstoke. Palgrave MacMillan.

³¹⁶ MANNERS, Ian (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, Pp. 235-258.

*The international role of the European Union*³¹⁷. En el primer texto Ian Manners presentaba oficialmente y mediante un estudio de caso sobre la lucha contra la pena de muerte la influencia global de la UE como un actor internacional de nuevo cuño. Varias características son las que hacen a este primer gran texto sobre el NPE algo interesante. Lo primero que Ian Manners desarrolla es un repaso a la literatura existente sobre el poder y la conexión entre dicha capacidad y la Unión Europea. Ian Manners advierte que las nociones tradicionales de poder no son instrumentos teóricos adecuados para afrontar el análisis de la identidad y acción exterior de la UE debido a su naturaleza estatal. La pregunta que se hace el autor es “*how we can better understand the international role of the EU?*”³¹⁸. Respondiendo a dicha cuestión el autor señala la naturaleza *sui generis* del proyecto de integración europeo y la problemática que las herramientas tradicionales a la hora de estudiar el poder tienen cuando enfrentan su análisis.

La UE posee una identidad particular resultado de un contexto histórico de posguerra mundial. Con el tiempo se desarrolla una forma política nueva e interesante que poco tiene que ver con los estados tradicionales. La diferente constitución político-legal que posee el proyecto integrador europeo y que le hace ser más un proceso que una estructura, su identidad y naturaleza particulares, etc., exige el desarrollo de nuevas herramientas teóricas que faciliten su estudio. Esta contribución de Ian Manners es interesante pero no

³¹⁷ MANNERS, Ian (2001). “Normative Power Europe: The international role of the EU”. En *The European Union between International and World Society*. European Community Studies Association, Madison, Wisconsin (USA). 31 May.

³¹⁸ MANNERS, Ian (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, Pp. 235-258. P. 238.

novedosa. Los trabajos de François Duchene y todos los defensores del *Civilian Power*, y las ideas de Lisbeth Aggestam sobre el *European Ethical Power* también pueden ser respuestas a esa condición particular de la UE como una nueva forma de organización en la historia de las formas políticas. La definición general de NPE a la que podríamos llegar sería algo así:

*“... the notion of a normative power Europe is located in a discussion of the ‘power over opinion’, idée force, or ideological power’, and the desire to move beyond the debate over state-like features through an understanding of the EU’s international identity”*³¹⁹.

Dicha capacidad de atracción se genera a través del *contagion*. Como el propio Manners lo define:

*“...diffusion of norms result s from the unintentional diffusion of ideas from the EU to other political actor”*³²⁰ y la *transference*, entendida como *“diffusion takes place when EU exchanges goods, trade, aid or technical assistance with third parties largely substantive or financial means”*.³²¹

Lo más interesante es como el autor danés diseña la herramienta teórica y con base en qué valores y contenidos construye los pilares de la citada noción. La idea de NPE incluye el proceso elitista que ha conformado la UE. Al mismo tiempo se tiene en cuenta el proceso histórico que ha llevado al desarrollo de la nueva forma política. Ian Manners afirma que la UE posee como elementos identitarios:

- 1) La paz.

³¹⁹ Op. Cit. Pp. 239

³²⁰ Op. Cit. Pp. 244.

³²¹ Op. Cit. Pp. 245.

- 2) La libertad.
- 3) La Democracia.
- 4) El Estado de Derecho.
- 5) Los Derechos Humanos.

Lo anterior edifica “*The broad normative basis of the European Union has been develop over the past 50 years a series of declarations, treaties, policies, criteria and conditions*”³²². De la mano de estos principios y valores políticos sobre los que se construye la UE se encuentran también la solidaridad, las lógicas de no discriminación, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza³²³.

La UE pretende, y esa es la gran aportación de Ian Manners, construir un mundo a su medida basándose en los principios y valores citados anteriormente. Esa agenda es lo que conforma a la UE como un NPE. Desde este prisma humanista y progresista la unión pretende diseñar un mundo que encaje adecuadamente en el esquema que le da su particular identidad. Un elemento que no podemos perder de vista es el objetivo que se tiene en relación a la acción exterior de la UE. Utilizando y revisando toda esa dinámica de valores sobre los que se construye la nueva forma política, podríamos afirmar que a través de su acción exterior esta erige, gracias a su estrategia de poder, “espejos de sí misma” para generar reflejos internacionales de su interpretación del mundo y de la política.

Lo anterior es interesante porque, siguiendo la argumentación y el sendero por el cual discurre el análisis de Ian Manners, el NPE no tiene que ver

³²² MANNERS, Ian (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, Pp. 235-258. P. 242.

³²³ Op. Cit. 243.

estrictamente con los medios. Se basa más en la agenda, en los valores y en las normas que la UE pretende exportar a través de sus acciones para construir esos “espejos de sí misma” y con ello edificar un mundo a su medida. La idea es compatible con la visión que comprende la UE como un proceso y no como una estructura. Además, esta particular concepción del poder europeo, también es concurrente con la alta capacidad de mutación que la nueva forma política ha mostrado a lo largo de su corta vida. El concepto parece un instrumento teórico mucho más útil que las nociones de *Civilian Power* diseñadas por Duchene y sus seguidores y la noción de *Ethical Power* -con la que coincide en muchos aspectos- de Lisbeth Aggestam. Desde este enfoque, el concepto de NPE parece, a primera vista, funcional cuando introducimos en nuestro análisis la progresiva militarización de la UE porque lo importante no es el como, son los “qué”.

El primer trabajo de Ian Manners finaliza presentando la evidencia que muestra el éxito de su material teórico. En el artículo citado el autor muestra la campaña contra la pena de muerte desarrollada desde las instituciones supranacionales europeas y como esta ha calado con relativo éxito en la comunidad internacional haciendo que muchos estados deroguen o paralicen la aplicación de la misma en sus respectivos territorios. La conclusión de este primer trabajo pretende demostrar que “*because of its particular historical evolution, its hybrid polity, and its constitutional configuration, the EU has a normatively different basis for its relations with the world*”³²⁴.

³²⁴ MANNERS, Ian (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, Pp. 235-258. P. 252.

El artículo tuvo una alta repercusión y todos los especialistas dedicados al estudio y análisis de la UE se interesaron por el concepto NPE. Al mismo tiempo, el NPE se convirtió en un gran terreno de juego para una lucha intelectual apasionante y no fueron pocos los que, duramente, criticaron el trabajo académico de Ian Manners. Además, y a pesar de la señalada compatibilidad y funcionabilidad del concepto, el autor desarrolló y profundizó aún más en la idea a través de varios artículos. Los puntos de debate giraban en torno a la militarización progresiva de la UE de un lado, y a la defensa del utensilio conceptual para comprender la acción exterior de la UE de otro. El objetivo de estos avances era enfrentar la crítica de Thomas Diez, que señalaba que el NPE no se diferenciaba en esencia del *Civilian Power Europe*.

3.3.4. El NPE reciclado

La primera respuesta al trabajo inicial por parte del profesor nórdico se canaliza a través de su obra “*Normative Power Reconsidered*”, un artículo que nace en un *workshop* realizado en Oslo en el año 2004. En el texto emanado de dicho trabajo se afirma, nuevamente:

“The militarization of the EU not necessarily lead to diminution of the EU’s normative power, if reflexiveness (Mead 1934:134) characterizes the process. However, I will also argue that the current unreflexive militarization processes are likely to lead to the attenuation of NPE in a post -11th September world

characterizes by “martial potency” whether the EU can be both normative and martial at the same time”³²⁵.

La respuesta de Ian Manners para salvar su constructo teórico-conceptual pivota sobre la idea de reflexividad. En sentido estricto parece que el concepto reflexivo hace referencia a su significado original: que refleja, que reflecta. Es decir, la militarización inconsciente, sin agenda, reduce la capacidad del NPE como herramienta explicativa y teórica para entender las acciones exteriores de la UE. Sin embargo, si existe dicha reflexividad, es decir, si la militarización posee una agenda y es una herramienta al servicio de la susodicha reflexividad, esta no es una amenaza para el NPE. La lógica puede incluso llegar a ser la contraria, la militarización refuerza el NPE, lo fortalece, lo hace más visible.

Podríamos resumir subrayando que la noción de NPE tiene como elementos distintivos su naturaleza híbrida, adaptada a la particular identidad que la UE ha desarrollado como una forma política post-Guerra Fría y post-sistema Westphalia.

Ian Manners recalca nuevamente que el concepto hace referencia a la capacidad que la UE posee para difundir y exportar normas y con ello construir una realidad universal a su medida. La UE no se centra en medios, se centra en principios. Eso es lo que da a la militarización “reflexiva” un contenido especial que no contradice la noción de NPE. Como se señala en el texto:

³²⁵ MANNERS, Ian (2004). “Normative Power Europeo reconsidered”. *CIDEL workshop: From civilian to military power: The European Union at a crossroads*, 22-23 October, P.1. Véase <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Manners.pdf>

“It is undoubtedly true that EU does seek to promote common liberal-democratic principles, such those identified as “common to member states” – liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and rule of law. It also goes further to promote less common social-democratic principles, such as equality, social solidarity, sustainable development and good governance. In addition to promoting these normative principles the EU seeks to encourage institutions which ensure the attainment of these principles – supranational through international law and regional organizations; multilateral cooperation and good global governance; and respect for the United Nations Charter. What is important about the promotion of these normative principles is not just their universality, but the means through which they spread or diffused”³²⁶.

Posteriormente el autor nos introduce en todas las corrientes teóricas relacionadas con el estudio de la acción exterior europea. Desde su punto de vista se pueden distinguir tres corrientes que tienen que ver con la militarización de la UE: la perspectiva crítica³²⁷, la perspectiva social³²⁸ y la perspectiva discursiva³²⁹. Ian Manners finaliza señalando el gran impacto que la militarización y los discursos civilizadores han tenido en el NPE:

“The idea of being civilian, military and civilizing at the same time is undoubtedly very seductive to the armies of academics now writing on EU military force. As

³²⁶ MANNERS, Ian (2004). “Normative Power Europeo reconsidered”. *CIDEL workshop: From civilian to military power: The European Union at a crossroads*, 22-23 October, P. 5. Véase <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Manners.pdf>

³²⁷ Para ello ver los trabajos de Helene Sjursen “The EU as a normative power: how can this be?” y “What kind of power?”.

³²⁸ La perspectiva social hace referencia a la capacidad que tiene la UE para promover sus normas y, al mismo tiempo, crear una identidad particular en encuentros políticos.

³²⁹ Se pretende desde este enfoque analizar los recursos discursivos de la UE utilizados en sus distintos encuentros políticos a nivel internacional.

*other papers at the workshop will explore, questions of legitimacy, leadership, cosmopolitics, ontological security, the foedus pacificum, morals, ethics and civilizing process, all look radically different when looking down the sight of an EADS weapon*³³⁰.

El objetivo, y con eso finiquita el artículo, es la construcción de una “*sustainable peace*” que beneficie a todas las formas políticas del planeta y a la propia UE. Nuevamente, subyace en toda la argumentación el deseo –implícito– de la UE por construir un mundo pacífico en el cual la nueva forma política haga las funciones de líder, de guía para diseñar un mundo de relaciones internacionales más pacíficas.

En 2006 el NPE requiere nuevamente de un ejercicio de rediseño. La lógica responde a un artículo publicado en 2005 por Thomas Díez titulado “*Constructing the self and changing the others: Reconsidering “Normative Power Europe”*”³³¹ en el que se pretendía demostrar las similitudes, a todas luces, entre el “civilian power” desarrollado por Duchene y sus seguidores, y el “normative power” del investigador nórdico.

Como respuesta Manners publica en 2006 su trabajo “*The European Union as a Normative Power: A response to Thomas Díez*”. El trabajo comienza señalando la esencia básica de la herramienta teórica e indicando que “*As Thomas Díez has recently suggested, “normative power” is a power that is able*

³³⁰ MANNERS, Ian (2004). “Normative Power Europeo reconsidered”. *CIDEL workshop: From civilian to military power: The European Union at a crossroads*, 22-23 October, P. 20. Véase <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Manners.pdf>

³³¹ DIEZ, Thomas (2005). “Constructing the self and changing others: Reconsidering “Normative Power Europe””. *Journal of International Studies*, núm. 33, June, Pp. 613-636.

to “*shape*” *conceptions of the normal*”³³². Aunque se coincide plenamente en la argumentación y en la definición que propone Thomas Díez sobre el NPE, la argumentación de Ian Manners pretende mostrar, refutando los razonamientos de Díez que el NPE no es un “civilian power” y tampoco un super poder al estilo tradicional siguiendo los conceptos que han servido para explicar el fenómeno y la realidad estatal.

Se reafirma nuevamente que los cuatro elementos fundamentales que debería defender y poseer todo NPE son:

- 1) Derechos Laborales / No discriminación.
- 2) Derechos Humanos.
- 3) Derecho Humanitario.
- 4) Desarrollo Sostenible / Leyes Ambientales.

Además, lo anterior se relacionaría con los conceptos e ideas que actúan como pilares del NPE: paz, libertad, democracia, derechos humanos y estado de derecho “supranacional” (consenso multilateral), unido a igualdad, solidaridad social y buena gobernanza³³³.

Fines y no medios como elementos fundamentales del NPE. Además de eso y para luchar contra la noción de “super poder”, o de “super potencia” Ian Manners cita los trabajos de Kalypso Nicolaïdis y señala que “*As Kalypso Nikolaïdis puts it, the EU would preferably not refer to itself in terms of power at*

³³² MANNERS, Ian (2006). “The European Union as a Normative Power: A response to Thomas Díez”. *Journal of International Studies*, núm 1, vol. 35, Pp. 167-180. P. 168.

³³³ Un concepto central. Para más información CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005). *La gobernanza hoy: Diez textos básicos*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

*all, but as an intervener, a global partner, a “vanishing mediator”*³³⁴. Es decir, la identidad que la propia UE tiene de sí misma es importante a la hora de explicar su naturaleza y sus acciones exteriores. Con base en los trabajos de Nikolaïdis³³⁵ y otros esa identidad tiene que ver con la defensa de un mundo globalizado y multilateral y no con lógicas de poder clásicas relacionadas con el mundo bipolar de la Guerra Fría.

Además de lo anterior, el trabajo y la respuesta académica de Ian Manners pretende diferenciar su trabajo del “*civilian power*” diseñado por Duchene, Twitchett³³⁶, Maull, Smith, Stravidis, etc. El autor encuentra después de un esfuerzo intelectual realmente interesante cinco diferencias claras con el “*civilian power*”:

- 1) La noción de NPE no tiene que ver con la “misión civilizadora” que subyace en el concepto “*civilian power*”. Tampoco con el “*cultural imperialism*” que se puede detectar en el “*ethical power*” de Aggestam³³⁷.
- 2) La noción de “*civilian power*” se basa en términos materiales. El concepto poder económico es importante para dicho constructo teórico. El NPE se basa en la ejemplificación “no material” a través del contagio por mimetismo.

³³⁴ MANNERS, Ian (2006). “The European Union as a Normative Power: A response to Thomas Diez”. *Journal of International Studies*, núm 1, vol. 35, Pp. 167-180. P. 167.

³³⁵ Ver, por ejemplo MEUNIER, S. y NIKOLAÏDIS, Kalypso (2005). “The European Union as a trade power”. En HILL, C. y SMITH, M. (2005). *The international relations of the European Union*. Oxford. Oxford University Press. Pp. 275-299.

³³⁶ Ver la obra de Kenneth Twitchett “The new international actor: The United Nations and the European Union”, publicado por McMillan en 1970.

³³⁷ Desde nuestro punto de vista encontramos este argumento como el más controvertido de todos. La expansión y la construcción de espejos de sí misma implica, casi por fuerza y de manera invetibale, la dinámica de exportar los valores necesarios para sustentar la visión particular que la UE tiene del planeta. De la mano de lo anterior el proceso también implica tener una idea clara del y del tipo de relaciones que deben guiar la interacción entre los distintos actores internacionales.

- 3) El “*civilian power*” se basa en una concepción “comunitaria”. El NPE se basa o se centra en la naturaleza cosmopolita de la visión europeísta. Se pretenden encontrar valores y normas universales para relacionarse con los estados de la unión y también con el resto del mundo.
- 4) El NPE defiende el multilateralismo y el concepto, gracias a su identidad a su cosmopolita, de sociedad mundial.
- 5) El “*civilian power*” es una visión que nace y se desarrolla en el contexto de la Guerra Fría. El NPE es un resultado fruto de la superación de ese período histórico.

Además, el NPE aunque hace hincapié en los fines. No está sujeto a los medios. Como se veía en el capítulo dedicado al proceso histórico europeo, la UE es más un proceso que una estructura y eso implica la rápida capacidad para mutar y la flexibilidad que la UE posee en su propio ADN.

Con todo, Ian Manners logra después de varios años de existencia del concepto, y a pesar de lo polémico del mismo³³⁸, la operacionalización definitiva de su herramienta teórica.

Posteriormente y gracias a los trabajos de Lisbeth Aggestam, el académico de *Roskilde University* intenta un ejercicio de fusión entre ese “*ethical power*” de Lisbeth Aggestam y su NPE. En un artículo titulado “*The Normative Ethics of the European Union*”, Manners enlaza definitivamente los dos conceptos para así fortalecer y definitivamente institucionalizar su esfuerzo teórico-conceptual.

³³⁸ GERRITS, A. (2009). “Normative Power Europe: Introductory observations on a controversial notion”. En GERRITS, A (eds.). *Normative Power Europe in a changing world: A discussion*. The Hague. Netherlands Institute of International Relations. Pp. 1-9.

En este, uno de sus últimos artículos tratando de definir y aclarar con nitidez el significado del NPE, Ian Manners recalca nuevamente la agenda a la que debe dedicarse la UE para ser un verdadero poder normativo y, al mismo tiempo, señala que la lógica de funcionamiento mediante la cuál se puede producir un fenómeno de derramamiento y de verdadera influencia en la política internacional dependerá de:

- 1) Vivir a través del ejemplo.
- 2) Ser razonable.
- 3) Hacer el menor daño posible.

Aunque los principios puedan parecer generales y abstractos sí ayudan a clarificar y proyectar una determinada estrategia de relaciones internacionales. La conclusión es que, como indicábamos al principio, la UE es una nueva forma política que ha revolucionado el mundo y nuestra forma de entender las relaciones internacionales. El nuevo objeto político no identificado³³⁹ ha evolucionado como una forma política que trasciende los límites y las definiciones impuestas desde Westphalia y Viena para construir un nuevo proceso con una agenda de naturaleza cosmopolita:

“In terms of normative power, I broadly agree: we are one of the most important, if not the most important, normative power in the world. Look, for instance, even beyond this case that he talks about: the death penalty... Even foreign policy. Yes, it gets the media’s attention when we are divided. But most member states of the EU vote the same way in the United Nations. The pattern is impressive. There is

³³⁹ Jugamos con la famosa definición de Jacques Delors dado que se ha visto con claridad que podemos definir a la UE como un sistema político y como un actor internacional de nuevo cuño.

*nor any group of countries in the world that have same degree of homogeneity... Why is that? It is because we have been successful in establishing norms, and applying the to different realities... It is in fact the EU that sets the standards for others much of the time*³⁴⁰.

Lo anterior no forma parte del manuscrito de Ian Manners, es un extracto de la entrevista realizada por John Peterson a José Manuel Durao Barroso el 17 de julio de 2007. Se pretende que “la UE funcione como el agua en la roca, y no como el napalm en la mañana...”³⁴¹.

3.3.5. Neorrealismo y NPE

El NPE es una herramienta de cooperación internacional y de horizontalización³⁴² de la política. Podríamos afirmar que el nuevo fenómeno concibe el poder de manera distinta y por ello se erige como una nueva forma de “hacer política” debido a que el organismo que lo desarrolla es un actor político-institucional alejado –aunque emanado de él- de las concepciones tradicionales del Estado-Nación clásico. ¿Es cierto todo lo anterior? El mundo que se dibuja en la posguerra de la II Guerra Mundial se caracteriza por la dinámica y la naturaleza bipolar. Todo ello cambia con la caída del muro de Berlín y con “el fin de la historia”³⁴³. Además, la llegada, o mejor dicho la aceleración del proceso

³⁴⁰ MANNERS, Ian (2008). “The normative ethics of the European Union”. *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, Pp. 43-60. P. 59.

³⁴¹ Op. Cit. Pp. 60.

³⁴² El concepto hace referencia a la progresiva ruptura de jerarquías en el mundo de las Relaciones Internacionales y de la política en general. La horizontalización pretende generar resultados a través de la negociación y del consenso entre los distintos actores.

³⁴³ Véase el mítico libro de Francis Fukuyama *El fin de la Historia y el último hombre*, publicado en español por la editorial Planeta en 1992. En dicho trabajo Francis Fukuyama señala que la historia ha terminado debido a la finalización de la Guerra Fría y al triunfo de la democracia liberal como forma política. Un trabajo polémico que reavivó el debate sobre formas políticas a finales del s. XX.

de globalización gracias a la revolución tecnológica y a la ola liberal³⁴⁴ imperante en el mundo disturba a los actores tradicionales y cotidianos de la política internacional y abre la estructura de oportunidad para el fortalecimiento de otros estados, grupos y actores internacionales de nuevo cuño.

El “*Run away world*”³⁴⁵ se desarrolla durante el lapso de tiempo comprendido durante los años 90’, década donde la UE comienza su verdadero fortalecimiento como institución más allá del Estado. También en esa época se inicia la expansión y proyección exterior de la UE y comienza verdaderamente su papel como actor protagónico de las relaciones internacionales.

Una de las cuestiones al hablar sobre los procesos de integración son las dimensiones de la misma. Se puede afirmar que la integración posee tres dimensiones claramente definidas:

- 1) Ámbitos funcionales.
- 2) Capacidades institucionales.
- 3) Dominio geográfico³⁴⁶.

Siguiendo dicha línea argumental –o dicha estructura de análisis- sería correcto indicar que la UE no ha dejado de crecer desde su fundación. También podríamos señalar que ese crecimiento ha incrementado definitivamente los ámbitos funcionales a los que se ha dedicado la institución desde su fundación,

³⁴⁴ Muchos autores señalan dicho período como liberal en vez de neoliberal. Sea como fuere la idea se basa en los procesos de privatización (muchas veces ilícitos) que reducen el peso del Estado. Autores como Mario Vargas Llosa lo definen como mercantilismo de nuevo cuño o capitalismo de amigos.

³⁴⁵ Trabajo del sociólogo británico Anthony Giddens. En el se describe como se está desarrollando el proceso de globalización y los efectos que este puede tener. Uno de ellos es el surgimiento de nuevos actores que alteren las Relaciones Internacionales tal y como las conocíamos. Definitivamente la UE es uno de esos nuevos actores y claramente altera el orden generado en la etapa histórica anterior.

³⁴⁶ FINN, Laursen (1999). “Civil society and European integration”. *Annals of the Academy of Political Science*, vol. 565, Pp. 66-77. P. 68.

la capacidad institucional de los órganos supranacionales europeos y obviamente su dominio geográfico.

Respecto al punto uno sí sería necesario decir que la UE y sobre todos sus instituciones de naturaleza supranacional (CE y PE) no han dejado de ir acumulando funciones desde el tratado de fusión. Dicho acopio se ha hecho más fuerte a partir de la década de los 90', cuando la Comisión, fruto del acuerdo de los Estados y con base en el artículo 211³⁴⁷ del Tratado de Roma, aumentó sus ámbitos funcionales como Ejecutivo comunitario. Eso ha provocado que, debido al proceso de globalización, al final de la guerra fría y a la utilidad que los Estados encuentran fruto de la posesión de un órgano técnico-administrativo encargado de la gestión de problemas comunes, la Comisión no haya dejado de medrar desde su fundación. Dicho crecimiento también es, como vimos en el capítulo anterior, un incentivo de la propia institución. Sea como fuere la conclusión es: La Comisión ha ganado poder progresivamente a lo largo del tiempo y a día de hoy está presente de forma más o menos comprometida en el campo de las relaciones exteriores, la agricultura, el desarrollo de las regiones europeas, la coordinación del transporte aéreo, terrestre y marítimo dentro de la unión, la política de pesca, la política de competencia, investigación al desarrollo, etc. La transformación jurídico-institucional que ha ocasionado el Tratado de Lisboa modificando la concepción de una Europa en pilares ha provocado que en la actualidad existan:

³⁴⁷ El artículo 211 establece que la Comisión podrá ser encargada de la gestión de un nuevo ámbito funcional siempre que el Consejo de Ministros, en la actualidad Consejo de la Unión Europea, se lo conceda por unanimidad.

- “Las competencias exclusivas³⁴⁸”: la UE es la única que puede legislar y adoptar actos vinculantes en estos ámbitos. En consecuencia, el papel de los Estados miembros se limita a su aplicación, salvo que la Unión los autorice para adoptar solos determinados actos.
- Las competencias compartidas³⁴⁹: la UE y los Estados miembros están autorizados a aprobar actos vinculantes en estos ámbitos. No obstante, los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la UE haya determinado no ejercer la suya.
- Las competencias de apoyo³⁵⁰: la UE solo puede intervenir al objeto de respaldar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros. Por lo tanto, no dispone de poder legislativo en estos ámbitos y no puede interferir en el ejercicio de estas competencias reservadas a los Estados miembros³⁵¹.

Actualmente –y como señalábamos- podríamos definir a la UE como un verdadero sistema político con un ejecutivo dual claramente definido.

Algo similar podríamos decir del Parlamento Europeo PE. El legislativo comunitario no ha dejado de crecer desde el momento de su democratización en 1979. En esencia el PE fue creado como un órgano de naturaleza consultiva. Con el tiempo la institución ha cuadruplicado su tamaño, su presupuesto y su fuerza y capacidad de presión políticas. En la actualidad el PE es colegislador junto al CdUE y está -competencialmente hablando- a la altura del Consejo de la

³⁴⁸ Véase Artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

³⁴⁹ Véase Artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

³⁵⁰ Véase Artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

³⁵¹ Para más información consultar el *website* “Europa – Síntesis de la legislación Europea”, en Europa http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_es.htm

UE, órgano que crea la propia unión, formado por los Presidentes y Primeros Ministros y que representa a los estados.

Como colofón a esta reflexión sobre los ámbitos funcionales de la UE podemos concluir afirmando lo resaltado hasta el momento: La UE no ha dejado de ganar poder y ámbitos funcionales sobre los que ocuparse. Eso le ha convertido a lo largo del tiempo en un nuevo actor con fuerza para influir en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.

Respecto a la capacidad institucional, definida como el poder que tiene una institución para cumplir lo que en teoría -en el papel- debería cumplir, podemos señalar que tampoco ha dejado de desarrollarse. Las instituciones comunitarias son a día de hoy más capaces de cumplir con sus competencias y eso hace que su protagonismo político y social se haya acrecentado con el paso del tiempo.

Sobre el dominio geográfico poco que decir. Este es un tema que podría generar más discusión. No está claro el verdadero dominio geográfico que poseen las instituciones europeas sobre todo si hablamos de la UE como un órgano más allá de los estados miembro que la conforman. Si desarrollamos el análisis al margen de los países que forman parte de la unión podríamos decir que la UE no posee un verdadero dominio geográfico. Ahora bien, si contemplamos a nuestro proyecto de integración como un agente de coordinación y como un nivel de gobierno federal “extra” en determinados ámbitos funcionales del sistema político europeo es claro que las instituciones que conforman la unión poseen un dominio geográfico debido al aumento sufrido

en sus capacidades institucionales y en sus ámbitos funcionales. Las distintas ampliaciones que han existido y se han producido en el proceso de integración europeo también demuestran que el dominio, o mejor dicho los dominios territoriales de la UE, no han dejado de aumentar.

Todo lo anterior ha contribuido a que, desde muchos foros internacionales, se haya comenzado a tomar en serio a la UE. Ese nuevo actor a medio camino entre un estado nación y un organismo internacional no ha dejado de robustecerse “hacia dentro”. Procesualmente la UE ha ido ganando fuerza y legitimidad entre sus miembros durante la fase –continua- de evolución. A medida que esto sucedía, la misma UE se ha ido fortaleciendo también como un actor internacional “hacia fuera”, y eso ha sido lo que ha motivado a la misma a convertirse en un NPE. Sin embargo y fruto de los análisis que hemos hecho en el capítulo dos y en el capítulo tres de esta tesis doctoral subyacen una serie de preguntas a la hora de determinar la naturaleza internacional de la UE. Esa identidad como NPE es ¿deseada, buscada, consciente? ¿Es el resultado de un proceso racional? ¿El resultado de un análisis y una evaluación de fuerzas que en la actualidad posee la UE? La pregunta más políticamente incorrecta y en coherencia con la escuela realista sería ¿Es el NPE una creencia o una necesidad?

El neorrealismo es el marco teórico que estampa y define el trabajo de Adrian Hyde Price. Desde una visión neorrealista el profesor británico analiza la acción exterior de la UE y muestra como la misma parece más el resultado de un detallado análisis de fuerzas que de un deseo o una creencia profunda en

determinados valores. La obra afirma que la UE cree en el multilateralismo, en la defensa de los Derechos Humanos, en la promoción de la democracia, en el Estado de Derecho, en la Libertad y en la Paz porque sencillamente le conviene y le ayuda a fortalecer su papel como actor internacional en este nuevo mundo multipolar.

Adrian Hyde Price muestra de manera serena en su trabajo que:

*“in contrast to liberal-idealism’s reductionist and explicitly normative approach to the EU as an international actor, structural realism emphasizes the systemic determinants of EU foreign and security policy”*³⁵².

La metodología y sobre todo los marcos teóricos utilizados hasta el momento para analizar la acción exterior de la UE no sirven para mostrar la naturaleza real de nuestro objeto de estudio, de esa UE como actor internacional de nuevo cuño a medio camino entre un estado nación y un organismo internacional.

Adrian Hyde Price, en consonancia con los enfoques de *Austrian public choice* que se han presentado en el capítulo dos de este proceso de investigación opina *“...the EU is used by its members states as a collective instrument for shaping its external milieu by a combination of hard and soft power”*³⁵³.

La UE es como es porque a los estados miembros, al grupo de países que forman parte de la misma, les conviene tener un agente de coordinación que

³⁵² HYDE-PRICE, Adrian (2006). “Normative Power Europe: a realist critique”. *Journal of European Public Policy*, núm. 2, vol. 13, Pp. 217-234. P. 217.

³⁵³ HYDE-PRICE, Adrian (2006). “Normative Power Europe: a realist critique”. *Journal of European Public Policy*, núm. 2, vol. 13, Pp. 217-234. P. 217.

les ayude a construir un mundo a su medida. Para los autores neorrealistas el hecho de que la UE no posea un Ejército propiamente dicho no representa y no va a representar nunca un problema.

La UE ha evolucionado y se ha construido hacia adentro para beneficiar y servir a los intereses de los estados miembro. Ha creado una verdadera comunidad de intereses y un espacio de paz y prosperidad gracias a la construcción de un mercado común y a la cesión de determinadas competencias –por parte de los estados- hacia un ejecutivo comunitario encargado de la gestión de determinadas políticas públicas. A lo largo de la década de los 90' la construcción “interna”³⁵⁴ que genera la nueva arquitectura institucional también da paso a una edificación “externa – hacia fuera” que vuelve protagónica a la nueva forma política comunitaria en la escena internacional. Esas labores de coordinación que ejercía en el ámbito interior pasan a ser también parte de un espacio exterior, extracomunitario, anárquico, racional y de competición.

El desarrollo de los tratados es claro y la cesión competencial a las instituciones supranacionales también. Debido a ello el autor británico señala que “*member states will only allow the EU to act as the repository for shared ethical concerns as long as this does not conflict with their core national interest*”³⁵⁵. La acción exterior de la UE debe ser, desde el inicio, un complemento y no una barrera de la acción exterior de cada uno de los estados miembro de la UE. Otro desenlace al que se llega es:

³⁵⁴ Siempre es un proceso inacabado dado que la UE es más un proceso que una estructura fija y existe incertidumbre sobre el resultado final.

³⁵⁵ HYDE-PRICE, Adrian (2006). “Normative Power Europe: a realist critique”. *Journal of European Public Policy*, núm. 2, vol. 13, Pp. 217-234. P. 223.

“... the EU serves as an instrument of collective hegemony, shaping its external milieu through using power in a variety of forms: political partnership or ostracism; economic carrots and sticks; the promise of membership or the threat of exclusion. The EU acts as a ‘civilizing power’ only in the sense that it used by its most powerful member states to impose their common values and norms in the post-communist era”³⁵⁶.

La UE se ha convertido en un instrumento más de los estados-nación europeos a pesar de tener sus propios intereses y seguir creciendo en poder. La división competencial existente en los diferentes tratados hace que las instituciones comunitarias de naturaleza supranacional haya aumentado sus capacidades y ámbitos funcionales, pero eso no ha significado una reducción del poder por parte de los actores tradicionales que han fundado la UE: Los propios Estados. Temas de debate como la política de Seguridad y Defensa comunitaria y la creación y desarrollo de un verdadero ejército europeo siguen formando parte de los ámbitos competenciales de los estados nación y del Consejo de la UE (que es el órgano que representa los intereses estatales).

Lo anterior no contradice el deseo, por parte de los estados, pero también de las propias instituciones supranacionales europeas de aumentar su poder y su protagonismo internacional a lo largo y ancho del globo. ¿A través de que mecanismos y acciones se consigue dicho objetivo? La respuesta que esta tesis doctoral ofrece, utilizando las herramientas del *Austrian public choice*, del NPE como palabra clave y del neorrealismo como elemento explicativo del proceso

³⁵⁶ HYDE-PRICE, Adrian (2006). “Normative Power Europe: a realist critique”. *Journal of European Public Policy*, núm. 2, vol. 13, Pp. 217-234. P. 224.

político compatible con la elección pública es lo que hemos denominado Teoría de los Espejos.

3.5. Teoría de los espejos y acción exterior de la UE

El esfuerzo realizado muestra la dinámica que la UE desarrolla en su acción exterior. Una cosa es clara, la nueva forma política definitivamente pone en práctica formas de NPE para relacionarse con otros actores internacionales. Existen quizás, dudas sobre la naturaleza de dicho tipo de acciones y para ello el trabajo de investigación desarrolla a lo largo de las páginas que siguen una interpretación particular de la *EU external action*. Para los defensores del NPE la UE posee un sistema de valores con un objetivo claramente definido: Moldear el mundo de las relaciones internacionales para lograr la utopía kantiana de la paz perpetua. Las teorías idealistas y las dinámicas de *civilian power* y de *normative power* creen en esa afirmación. La UE pretende dar forma a las relaciones internacionales con base en unos valores universales racionalistas que, en teoría, mejorarían la vida de todos y construirían un nuevo mundo armónico frente a la realidad anárquica, caótica, miserable y hobbesiana que nos ha tocado vivir durante todo el siglo XX y los inicios del siglo XXI.

La visión de los autores neorrealistas pivota sobre la concepción contraria. La UE utiliza los mecanismos de NPE no porque confíe en esa serie de valores generadores de paz, sino porque no tiene otra opción. Sencillamente no puede utilizar mecanismos alternativos para proyectarse internacionalmente. La existente pero limitada capacidad institucional -representada en presupuestos económicos relativamente bajos que no pueden competir con los presupuestos

de algunos de los estados miembros, por pequeños que sean, de la unión- y el parcial y maniatado margen de acción que las instituciones europeas sufren en su actuar cotidiano –por ejemplo en la política militar y de defensa- hacen que, si la UE quiere tener presencia internacional, necesite manejar un discurso de paz que pueda ser contrapuesto al mensaje utilizado por los actores tradicionales protagónicos en la política internacional. Con esto afirmamos que la UE como nueva forma política debe construirse con base en un discurso contrario y distintivo al que ha guiado históricamente la acción exterior de los Estados Modernos. Está obligada a diferenciarse y a presentar un producto diferente en el mundo de las relaciones internacionales.

En este trabajo de investigación, en conexión y de manera compatible con la dinámica de *Austrian public choice* presentada en el capítulo dos, defenderemos el marco teórico neorrealista para interpretar la acción exterior de la UE. Son muchos los factores que motivan a la UE para que se proyecte y se convierta en un actor internacional de primer orden. Los límites y los obstáculos que debe superar son altos. Los Estados siguen siendo el objeto central de la política internacional. Una nueva forma política no puede seguir los esquemas tradicionales y basarse en el contenido clásico utilizado por estos para ser considerada una potencia internacional. Todo lo anterior descarta la concepción de fuerza utilizada por los estados en sus relaciones “con otros”. La UE posee los siguientes objetivos en su acción exterior / internacional:

- 1) Manejar y presentar un discurso alternativo al que impera en el mundo de las relaciones internacionales.

- 2) Ser útil y reducir costos de transacción para que los estados miembros sigan confiando en las instituciones supranacionales a la hora de actuar en el escenario global.
- 3) Construir un mundo a su medida basado en la proyección de su imagen.
- 4) Vender su modelo a otros bloques regionales o subregionales.
- 5) Intentar con ello aumentar su poder y protagonismo mundial.

Es en ese punto donde los estudios europeos tienen un amplio campo de desarrollo. Es con base en la citada dinámica de acción exterior y gracias a la ayuda que nos proporciona el marco teórico realista, que hemos construido la Teoría de los Espejos. La teoría considera que la acción exterior de la UE pretende construir a lo largo y ancho del planeta espejos que generen reflejos de sí misma. Es decir, la UE desea proyectar una imagen de sí misma y conseguir los cinco objetivos planteados anteriormente a través de una acción nítida y relativamente sencilla: Exportar su modelo político-económico a otras zonas del planeta. El mecanismo sobre el que basa su acción es el apoyo a los distintos procesos de integración a nivel global y la proyección y venta de una idea que considera la regionalización en un mundo globalizado como algo necesaria para avanzar en el camino hacia el éxito. Históricamente la UE ha sido el actor internacional más comprometido con dicha “regionalización” del planeta. Esta se traduce en el apoyo europeo a la construcción de espacios de cooperación regional. Instituciones de nuevo cuño como Mercosur³⁵⁷, Comunidad Andina³⁵⁸,

³⁵⁷ Véase <http://www.mercosur.int/>

³⁵⁸ Véase <http://www.comunidadandina.org/>

ASEAN³⁵⁹, la Unión Africana³⁶⁰, el Sistema de Integración Centroamericana³⁶¹, la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional³⁶², etc., son ejemplos de la influencia del regionalismo europeo en la política internacional.

La Teoría de los Espejos pretende explicar y ayudar a comprender la dinámica de acción exterior de las instituciones europeas a través del apoyo a la regionalización. La UE fomenta la regionalización del planeta gracias a un determinado análisis sobre el proceso de mundialización. Desde su punto de vista, la globalización ha situado a los estados en una encrucijada de la cual solo podrán salir asociándose a través de la creación de bloques regionales. El deseo de estos por imperar y sobrevivir a las dinámicas globalizadoras y el surgimiento de nuevos actores tanto a nivel supranacional como a nivel subnacional sirven de mecanismo para que dicho proceso de regionalización se ponga en marcha. Es interesante señalar que la UE intentará promover reflejos de sí misma a través de la construcción de espejos, es decir, suscitar a través del apoyo a la regionalización políticas públicas y valores compartidos fundamentales para el proceso de construcción europeo. Ahí las instituciones supranacionales, principalmente Comisión Europea y Parlamento Europeo juegan un papel destacado.

Estos nuevos actores, que representan a la UE en el planeta y en el interior del territorio comunitario, desean la creación en otros ámbitos globales y en otros procesos de regionalización, de instituciones similares a las

³⁵⁹ Véase <http://www.asean.org/>

³⁶⁰ Véase <http://www.au.int/>

³⁶¹ Véase <http://www.sica.int/>

³⁶² Véase <http://www.saarc-sec.org/>

supranacionales europeas. Es ahí donde el proceso de reflejos a través de la construcción de espejos serviría para construir un mundo a la medida de la unión. Es importante como un primer paso exportar la arquitectura comunitaria, exportar la forma³⁶³.

Interesante porque sin lugar a dudas muchos de los procesos de integración se han estancado o han fallado debido al bajo desarrollo institucional en clave supranacional. En esa misma línea también parece interesante el caso que nos ocupa en esta tesis doctoral: el proceso de integración centroamericano y la proyección de la UE en dicho contexto y en dicha región/subregión³⁶⁴.

Otro tema que debería quedar claro con la Teoría de los Espejos y relacionando la misma con el *Austrian public choice* es que las instituciones supranacionales de la UE perciben amplios beneficios promoviendo este tipo de iniciativas. Su papel como actores internacionales se fortalece definitivamente frente a los actores tradicionales -estamos hablando de los estados nación- pero también frente a los actores de nuevo cuño como las empresas multinacionales-transnacionales y los organismos internacionales.

Pero, además de exportar la forma, no se podrían desarrollar reflejos si no se exporta también el fondo. Los valores que cimentan el NPE son fundamentales para nuestra teoría de los espejos. Sin ellos, el proyecto y la acción exterior no tendría sentido. La UE desea un mundo de relaciones

³⁶³ Debemos señalar el éxito relativo de dicha acción. Casi todos los procesos regionales de integración internacional está muy lejos de la “particular” arquitectura comunitaria de un ejecutivo y un legislativo dual intentando encontrar un equilibrio entre la tensión supranacional y la tensión intergubernamental.

³⁶⁴ Se señala el tema de la región/subregión porque tradicionalmente la literatura utiliza el concepto región para hablar de América Latina o de Iberoamérica, y el concepto subregión para hablar de Centro América, o del Mercosur o de la Comunidad o la Subregión Andina.

multilaterales con muchos espejos que generen reflejos de sí misma en forma – arquitecturas institucionales similares- y en fondo –la serie de valores que dan identidad a lo que se conoce como NPE-.

Con la construcción de los espejos la UE, interpretada como conjunto de instituciones y organismos supranacionales, gana protagonismo tanto a nivel interno como a nivel externo. Con ello el actor en sí mismo acrecenta su poder y legitimidad frente a los estados miembro. En ese sentido hay que reconocer que el objetivo de la UE no es solidario y que el apoyo a la regionalización y a la dinámica de exportar determinados valores no es casualidad. Dichos elementos son las únicas armas que posee la UE si quiere fortalecerse y obtener presencia a nivel global. La construcción de espejos a través de lo que se conoce como NPE es el único medio realista que posee la UE si desea convertirse en un actor hegemónico de la política internacional.

La idea que introduce la teoría de los espejos se presenta en una serie de fases que pasan a ser descritas a continuación. Dichas fases intentan ser una explicación, en clave realista, de lo que la UE ha conseguido en los últimos años. Gracias a ello la unión se ha convertido en el interesante actor internacional que es en la actualidad. Las fases en el desarrollo del actor son:

- 1) Construcción jurídico-institucional hacia adentro.
- 2) Proyección en el escenario global.
- 3) Diseño de una estrategia para ganar protagonismo a nivel global.

Las tres fases se identifican con claridad cuando uno analiza la historia de la Unión Europea presentada en el primer capítulo de este trabajo de

investigación. La UE tarda cuarenta años en institucionalizarse hacia adentro. La firma del tratado de París que establece la CECA se produce en 1951, el Tratado de Maastrich que da nombre a la actual Unión Europea es de 1992. ¿Que sucede en estos cuarenta años? Básicamente la UE amplía su tamaño y el número de miembros, modifica su status y aumenta su poder gracias a la adquisición de nuevos ámbitos funcionales y de capacidad institucional por parte de los órganos supranacionales. Lo anterior necesita de un período de cuarenta años hasta que con la firma del Tratado de Maastrich en 1992 la nueva forma política se proyecta y comienza a construirse como un actor internacional de nuevo cuño.

Una vez ha ganado legitimidad entre su miembros, la nueva organización comunitaria decide presentarse en el escenario global gracias al giro institucional que representa el artículo B del Tratado de Maastrich³⁶⁵. A partir de ahí la UE debe pensar en su carta de presentación internacional, necesita construir una identidad que le exhiba ante el mundo. Es en este preciso momento donde el NPE se convierte en un concepto fundamental que encaja perfectamente a la hora de describir y explicar como será esa estrategia de proyección internacional por parte de la UE. El diccionario de la Real Academia Española define estrategia como “un conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada proceso”³⁶⁶. Definitivamente y gracias al compromiso institucional representado en el Tratado de Maastrich, la UE aborda una nueva etapa política

³⁶⁵ El texto de dicho artículo señala que “afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común,”

³⁶⁶ Véase RAE en línea: <http://lema.rae.es/drae/?val=estrategia>

para implementar su maniobra y adquirir presencia internacional. Con ello, la nueva forma política cumple con el artículo b y desarrollar la deseada identidad global a través de una política exterior y de seguridad común.

La UE no tiene un ejército propio al margen de la cooperación que desarrollan los estados miembro. La UE no tiene tampoco un presupuesto elevado para llevar a cabo el objetivo de convertirse en un actor internacional de primer orden. En el 2012 el presupuesto de la unión asciende a 148 mil millones de EURO³⁶⁷. Es menos de la mitad del presupuesto alemán para el mismo año. La única vía de escape es ser capaz de articular un discurso internacional basado en el atractivo económico y en la idea de paz que en su momento generaron la unión y las instituciones europeas. Este será el procedimiento que dé contenido a la “actoridad” europea y que le convierta en un NPE: La idea de construir un paraíso kantiano en el mundo capaz de originar la paz universal. Un proyecto racionalista que hemos explicado en páginas anteriores.

A partir de aquí, y una vez presentada la teoría de los espejos, lo ideal sería demostrar si la estrategia exterior de la UE pivota sobre un intento de exportar su modelo a otros bloques regionales a lo largo del plantea. Para este trabajo de investigación hemos elegido Centroamérica como la región/subregión analizada. El objetivo del capítulo cuatro será el de mostrar si, efectivamente, a través de las relaciones entre la UE y la región/subregión centroamericana la UE quiere promover y exportar sus valores para conseguir un aliado y así erigir un espejo de sí misma que emita reflejos “europeos” cosmopolitas. Si lo anterior

³⁶⁷Véase Europa Press Releases Rapid, en EUROPA
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/499&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

podiese ser demostrado comprobaríamos con claridad que la UE utiliza formas de NPE para conseguir mayor presencia y poder en el ámbito internacional y explicaríamos la “carta escondida” que tiene la unión en su acción exterior: construcción de espejos que generan reflejos de sí misma como la mejor opción a la hora de diseñar y planificar una política exterior.

Conclusiones

Las conclusiones para cerrar definitivamente este capítulo son varias. En la primera parte de la tercera sección se habló del poder y de la relación de este concepto con las disciplinas de la Ciencia Política y la subdisciplina de las Relaciones Internacionales. El objetivo era presentar el poder y realizar un breve análisis de sus características para afirmar que lo anterior ha representado históricamente el objeto central de la Ciencia Política y también de las Relaciones Internacionales. El poder es un concepto complejo que posee a simple vista dos dimensiones claramente definidas:

- 1) La interna: que hace referencia a las relaciones de poder existentes en el ámbito interno del estado.
- 2) La externa: que hace referencia a las relaciones de poder existentes entre estados y otro tipo de actores internacionales.

Posteriormente el capítulo presentó las visiones clásicas de poder existentes en la teoría de las Relaciones Internacionales. Esta tesis doctoral intenta indagar y descubrir el significado de la acción exterior de la UE y para ello es necesario ser conocedores de lo que la literatura indica en relación al poder y la acción exterior. Lo primero que se resalta en este apartado es el

interés que ha generado en el ámbito académico el análisis del poder en relación a la UE. Desde la década de los 80' y sobre todo en la década de los 90' y en la pasada década la UE se ha convertido en un objeto de estudio de primer orden. El poder se ha estudiado desde diferentes aristas que se indican a continuación. Los primeros estudios ven el poder como algo relacionado con las instituciones – sistemas de normas- y con dos caras:

- 1) Poder formal: Analizando la naturaleza legal-estructural que la UE asigna a los distintos actores que participan en el espacio institucional europeo.
- 2) Poder informal: intentando ver quién, dentro de ese mapa de actores, es capaz de obtener sus objetivos de una forma más eficiente.

Muchos trabajos analizan la interacción que existen entre dinámicas de poder formales e informales. El segundo paquete de estudios también es interesante. A la hora de analizar el poder desde la disciplina de relaciones internacionales y también cuando queremos afrontar un estudio del poder internacional que posee la UE, algunos escritos comienzan señalando la distinción existente entre poder duro y poder blando. A lo largo del capítulo hacemos referencia al poder duro como aquella forma de poder que usa medios militares, económicos y de amenaza en su relación con otros. Señalamos que el poder blando es el poder que emana de la capacidad de atracción del autor en cuestión y citamos al padre de la definición, el politólogo e internacionalista estadounidense Joseph Nye para reforzar nuestra idea y nuestro marco teórico.

Los autores encuadrados en el poder duro, como los que son partícipes y defensores de la noción de poder blando creen que la base de uno y otro poder

se encuentra en los medios para llegar a los fines. El poder duro usa la amenaza y medios fuertes (principalmente economía y fuerza militares), y el poder blando usa la atracción (principalmente de la cultura que pretende ejercer el poder).

El tercer apartado del capítulo se concentra estrictamente en la UE y su relación con el poder desde una perspectiva de relaciones internacionales. El capítulo presenta qué hay de nuevo en la literatura sobre poder y UE. La dinámica del apartado comienza mostrando al lector el concepto de *civilian power* de Duchene; de ahí pasa a las renovaciones que dicho concepto sufre fruto de la obra de autores como Karen Smith, Christopher Hill, Hedley Bull, Mario Teló o Stelios Stravidis. La conclusión a la que se llega es que el *civilian power Europe* es una herramienta que se centra especialmente en los medios (salvo en los trabajos de Stelios Stravidis) y que no sirve para explicar la militarización que sufre el proceso de construcción europeo.

Posteriormente el trabajo resume la noción de *ethical power* desarrollada por Lisbeth Aggestam. La autora sueca considera que la UE se ha convertido en un poder ético que pretende exportar una serie de valores y normas a lo largo y ancho del planeta. Este contenido ético se conforma como su carta de presentación y su principal arma en las relaciones con otros actores en la escena internacional.

En último lugar presentamos el concepto central de nuestra tesis doctoral y las distintas variaciones que el mismo ha sufrido. El NPE construido por Ian Manners representa, desde nuestro punto de vista, la mejor herramienta teórica para explicar la acción exterior de la UE. El concepto es amplio y describe bien

tanto los fines, como los medios que la UE puede llegar a utilizar a lo largo de su actuación exterior. En cuanto a los fines el NPE se caracteriza por perseguir:

- Paz
- Libertad
- Democracia
- Estado de Derecho
- Consecución y cumplimiento de los Derechos Humanos
- Solidaridad
- No discriminación
- Desarrollo sostenible
- Buena gobernanza

Durante su andadura y desde su nacimiento a caballo entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI el concepto ha tenido que enfrentar numerosos desafíos. Entre ellos, la progresiva militarización del proceso de integración europeo. El concepto reconstruye su propia identidad y el propio Ian Manners señala que lo importante en el NPE no son los medios sino los fines y los objetivos que se buscan. Así el académico danés responde a las críticas que emanan desde distintos lugares, por ejemplo los trabajos de Thomas Díez.

Lo importante en el NPE son los objetivos que se persiguen y los mecanismos utilizados para conseguir dichos fines. En algunos casos, de extrema urgencia, el uso de la violencia es legítimo y por eso el NPE no es un poder civil ni estrictamente ético... Es un poder normativo que busca cambiar el

sistema de normas que rigen las relaciones internacionales para construir un mundo mejor capaz de lograr la paz kantiana.

En el penúltimo apartado de este capítulo se presenta el trabajo neorrealista de Adrian Hyde Price y su escepticismo sobre el NPE. El autor británico no duda que el NPE sea una realidad. Sencillamente se pregunta si es tan bondadoso y bueno, si es real. Desde el punto de vista del profesor de *University of Bath* la UE se ha transformado en su proceso evolutivo en un NPE porque no tenía otra opción. La dinámica desarrollada por Adrian Hyde Price coincide con el trabajo de “Poder y debilidad”³⁶⁸ de Robert Kagan³⁶⁹. Es decir, analizando tanto los recursos, como la identidad europea y su proyección exterior, el NPE es la única arma que puede utilizar la UE para adquirir poder y presencia internacional. La visión de Adrian Hyde Price es realista dado que pretende explicar la acción en clave normativa de la UE como una herramienta para acrecentar su poder en el escenario global frente a otros actores.

El último apartado se dedica a presentar una nueva teoría sobre la acción exterior de la UE utilizando el razonamiento realista de Adrian Hyde Price y el elemento conceptual de NPE desarrollado por Ian Manners. Hemos denominado a la nueva teoría como “Teoría de los Espejos” y con ella se pretende explicar la acción exterior de la UE utilizando el *Austrian public choice* como marco teórico explicativo que ayude a comprender como ha crecido la UE y qué intereses ha

³⁶⁸ KAGAN, Robert (2003). *Poder y debilidad: Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus.

³⁶⁹ Otros trabajos que poseen opiniones escépticas sobre la validez del concepto NPE y sobre su naturaleza idealista podrían ser: HARDWICK, D. (2011). “Is the European Union a normative power?”. En *e-International Relations*. September 3. METREVELI, Tornike (2011). “The EU’s normative power – Strength or weakness?”. En ACADEMIA. Ver http://www.academia.edu/1506544/The_EUs_Normative_Power_-_Strength_or_Weakness

desarrollado a lo largo del tiempo. Para ello, y como señalábamos, el concepto de NPE sirve para interpretar el contenido de la acción extracomunitaria de la UE y el neorrealismo de Adrian Hyde Price para añadir un elemento polémico y posiblemente real en dicha comprensión.

La teoría de los espejos indica que la UE en su “actuar” exterior quiere construir espejos que generen reflejos de sí misma. La UE desea promover la construcción de bloques regionales/subregionales a lo largo y ancho del planeta para que estos posean ideas y valores similares y generen políticas públicas análogas o iguales a los que defiende la UE. Con ello el nuevo proyecto político más allá del estado pretende construir un mundo a la medida basado en valores cosmopolitas y universales. La idea parece sencilla pero debe ser demostrada.

En el siguiente y último capítulo intentaremos demostrar que la cooperación europea y el apoyo y el sistema de relaciones existentes con la región/subregión centroamericana responde a dichos objetivos: las relaciones con CA desean construir/profundizar en el proceso de integración internacional comunitario europeo para edificar un espejo de la UE que genere reflejos afines a la EUtopía³⁷⁰.

³⁷⁰ Concepto utilizado por algunos autores para definir los objetivos que el proyecto europeo posee a nivel continental y global. Para ello ver NIKOLAÏDIS, K. Y HOWSE, R. (2002). “This is my EUtopia... Narrative as power”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, Issue 4. Pp. 767-792.

Capítulo IV: Relaciones UE-CA: Reflejos en Acción

Introducción

Centroamérica sigue siendo, superada ya la primera década del s. XXI, una de las regiones³⁷¹ más desconocidas a nivel global. Esta pequeña parte del planeta, caracterizada desde su independencia de España por el conflicto y la inestabilidad política, ha evolucionado lentamente desde una serie de regímenes militar-burocráticos de naturaleza autoritaria³⁷² a la construcción de democracias débiles y expuestas a un gran número de amenazas³⁷³. Quizás por ello, por la situación que ha sufrido la región a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la

³⁷¹ A lo largo del capítulo se va a utilizar, al referirnos a Centroamérica los conceptos de Región y de Subregión. Somos conscientes de que el concepto Región se utiliza habitualmente para hablar de Latinoamérica como potencial ámbito de integración, y de la subregión centroamericana como una parte constitutiva de la misma. Sin embargo, incluso en las instancias europeas muchas veces se define a Centroamérica como una región. El ejemplo más claro es la propia comisión europea y su Vicepresidencia de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En su apartado de relaciones a nivel global la UE señala que Centroamérica es una de las regiones con las cuales la UE tiene relaciones: http://eeas.europa.eu/regions/index_en.htm

³⁷² Ver para más información LINZ, Juan (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. London. Lynne Rienner Publishers.

³⁷³ Obviamente la región afronta en estos momentos retos muy importantes relacionados con la seguridad. Narcotráfico, crimen organizado, etc., componen la lista de amenazas que afronta la región. Para más información ver el documento de Naciones Unidas *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe*. Septiembre 2012.

UE siempre se ha interesado por la salud de esta parte del planeta. Centroamérica fue la primera entidad político-geográfica con la que la UE abrió un camino de relaciones exteriores y una verdadera política de cooperación.

El presente capítulo tiene como objetivos no solo el de exponer los principales elementos que marcan las relaciones existentes entre CA y la UE, sino también explicar el espíritu de dichas relaciones y comparar el entramado centroamericano de integración con otros modelos a nivel regional y global. Los elementos que han hecho a CA interesante para la UE son tres:

- 1) En primer lugar, su bagaje histórico de integración.
- 2) En segundo, ser una zona marcada por el conflicto. Nos estamos refiriendo a los conflictos armados internos o guerras civiles existentes en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.
- 3) En tercer y último lugar, los bajos costos que implica para la UE un proceso de cooperación con la región. La región centroamericana solo cuenta con aproximadamente unos 40 millones de ciudadanos y las cifras de cooperación no siendo bajas son aceptables para conseguir los fines que la UE persigue.

El capítulo posee una organización ambiciosa que intentará, de forma clara y con base en los marcos conceptuales y teóricos utilizados en capítulos anteriores, demostrar que la UE está intentado exportar su modelo de integración y su sistema de valores a la región Centroamericana. Con ello la UE ganaría un aliado y demostraría al mundo que su modelo de integración no solo funciona en suelo europeo. Al mismo tiempo, también aumentaría, con base en

costos relativamente bajos, el papel que la nueva forma política europea tiene en la región centroamericana en particular y en América Latina en general.

Para intentar demostrar todo lo anterior el capítulo cuenta con la siguiente organización. En la primera parte del mismo se presentarán, *grosso modo*, distintos modelos de integración internacional para comprobar las diferencias existentes entre el modelo de integración europeo y otros procesos de naturaleza regional y subregional a nivel global. La idea es reafirmar el carácter sui generis de la UE y sus “particulares” intereses internacionales³⁷⁴. En la segunda parte veremos la historia de CA y trataremos de comprobar si las tres características que se han citado líneas arriba tienen contenido y ayudan a definir una línea de acción explicativa de la UE en la región. En tercer lugar analizaremos brevemente la historia de las relaciones CA-UE y desarrollaremos con base en la literatura existente un análisis sobre la identidad y contenido de las mismas. En cuarto y último lugar, expondremos los pilares político-comerciales que cimentan en la actualidad las relaciones entre CA y la UE. Para ello nos sumergiremos en un proceso de investigación con fuentes primarias e implementaremos un análisis de dos documentos fundamentales para comprender las relaciones existentes entre ambos bloques regionales: El *Regional Strategy Paper* desarrollado por la Comisión Europea a través de la Vicepresidencia de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y, en segundo lugar el Acuerdo de Asociación y Diálogo Político que la UE ha firmado con las Repúblicas centroamericanas el pasado 19 de mayo de 2010 en la Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe celebrada en la villa

³⁷⁴ Obviamente nos estamos refiriendo a la construcción de espejos capaces de emitir reflejos de sí misma.

de Madrid. Ambos documentos conforman los cimientos empíricos de nuestro análisis. Los mismos servirán para demostrar nuestra hipótesis y comprobar si, a través de la acción exterior de la UE, la nueva forma política intenta exportar su modelo a otras partes del planeta. Una vez finalizado el cuarto apartado del capítulo concluiríamos con un epígrafe dedicado a un examen general sobre el significado del caso centroamericano como modelo explicativo de la acción exterior de la UE.

Sin más dilación y con el claro objetivo de demostrar que la acción exterior de la UE pretende exportar su modelo de una manera “suave” y normativa –construyendo espejos- y así construirse a sí misma como una potencia global de nuevo cuño iniciamos el primer apartado de este capítulo con un estudio de varios de los posibles modelos de integración existentes a nivel global e iberoamericano.

4.1. La UE: ¿Un único modelo de integración internacional?

En el capítulo dos presentábamos la evolución que han sufrido las formas políticas a lo largo del s. XX. Señalamos que el Estado Nación Moderno, que había marcado la evolución de las formas políticas desde el s. XVI, estaba dando paso, sin perder protagonismo, a nuevos formatos políticos. Entre las nuevas concepciones de la política desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XX podíamos distinguir las organizaciones internacionales que surgen fruto del final de la II Guerra Mundial -nos referimos a la institución de Naciones Unidas y a las instituciones que de una forma u otra participan en la misma, Banco Mundial (BM) o Fondo Monetario Internacional (FMI)-. Pero además, el fin

de la II GM genera otro tipo de formas políticas construidas alrededor de un objetivo y sobre un pilar más idealista llamado paz. Nos estamos refiriendo a los distintos procesos de integración existentes a nivel regional y subregional. La segunda mitad del siglo XX también es el período de la explosión de los procesos de integración. Se desarrollan en Europa, en Asia, en África y en América. Mientras que el Estado, o mejor dicho los estados, se vuelven conscientes de su incapacidad para afrontar individualmente determinados temas, surgen nuevos actores que tienen como deseo y meta final la creación de comunidades de intereses –asociaciones entre actores estatales para solucionar sus problemas comunes- para conseguir objetivos más idealistas como el desarrollo y la paz.

A lo largo de este epígrafe vamos a mostrar algunos de estos procesos de integración con la finalidad de comprobar si comparten o no los intereses, la forma y los objetivos del proceso de integración europeo. Los procesos que hemos seleccionado para nuestro análisis son:

- 1) La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).
- 2) La Comunidad Andina (CAN).
- 3) MERCOSUR.
- 4) El propio proceso de integración centroamericano.

Nuestro propósito será el de observar si todos son iguales o si, por el contrario, hay diferencias importantes en el desarrollo y evolución de los mismos.

4.2. La ASEAN: Un modelo intergubernamental de integración regional

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) surge en una pequeña aldea cercana a la ciudad de Bangkok (Tailandia) el 8 de agosto de 1967. Al igual que el proceso de integración europeo la nueva asociación regional nace fruto del compromiso de cinco países, que son Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas y Tailandia. Nuevamente, en concordancia con el proceso europeo, la ASEAN desarrolla cuatro ampliaciones que se retratan en la tabla número 10.

Gracias a dichos procesos de ampliación ASEAN cuenta en la actualidad con diez estados. Las dimensiones poblacionales son similares a las de la UE. El espacio ASEAN posee una población de más de 500 millones de personas. Respecto a su PIB per cápita sí existen importantes desigualdades dado que la ASEAN disfrutaba en 2010 de un PIB per cápita de 4,840³⁷⁵ dólares americanos, siendo el europeo de casi los 32,000 dólares.

³⁷⁵ Ver el informe “ASEAN Community in figures 2010 (ACIF), en *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, Jakarta, 2010.

Tabla10.

Año	Países
Fundación	Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia
1984	Brunéi
1985	Vietnam
1997	Laos y Myanmar
1999	Camboya

Fuente: Elaboración propia

A pesar de las diferencias entre el número de estados de un proyecto de integración y otro, entre la población y PIB per cápita de un espacio regional y otro, la principal diferencia entre la ASEAN y la UE es de fondo, de estilo, de modelo de proceso de integración. La ASEAN surge como resultado de la Declaración ASEAN, un texto acordado y firmado por Adam Malik, Vicepresidente de Indonesia, Narciso Ramos, Ministro de Asuntos Exteriores de Filipinas, Tun Abdul Razak, Ministro de Asuntos Exteriores de Malasia, S. Rajaratnam, Ministro de Asuntos Exteriores de Singapur y Thanat Khoman, Ministro tailandés y huésped en la reunión que genera la ASEAN. La declaración inaugura un mecanismo de integración alternativo al europeo dado que la misma se complementa, en 1972, con el Tratado de Amistad y Cooperación (TAC). ¿Qué contiene la Declaración ASEAN y el TAC? Respecto al primer documento podríamos afirmar que señala el sendero por el cual discurrir. La Declaración

ASEAN tiene como objetivo principal la formación de un espacio de cooperación regional en los siguientes campos de actuación:

- 1) Economía
- 2) Cultura
- 3) Cooperación Social
- 4) Cooperación Técnica
- 5) Cooperación Educativa
- 6) Promoción Regional de la Paz
- 7) Respeto por el Estado de Derecho
- 8) Respeto a los Principios Básicos de la Carta de Naciones Unidas³⁷⁶.

La nueva forma política de asistencia y colaboración entre los estados del sudeste asiático comparte, en cuanto a los objetivos generales, similitudes con el proceso europeo de integración. La principal de ellas es que debe servir para buscar la paz y la estabilidad a nivel regional. Autores como Timo Kivimäki reconocen que, durante la vida de la ASEAN, los conflictos intrarregionales no han dejado de descender dando sustento teórico y numérico al proyecto ASEAN como proyecto no solo de cooperación económica, sino también política³⁷⁷.

A pesar de lo anterior, de su definición de objetivos, del éxito y del período histórico en el que nace (no hay una diferencia de más de veinte años entre ambos procesos), la ASEAN tiene unos cimientos conceptuales completamente distintos. El espíritu ASEAN es contradictorio, su lema señala

³⁷⁶ Ver al efecto *ASEAN Declaration*, Bangkok, ASEAN, 1967.

³⁷⁷ KIVIMÄKI, Timo (2011). "East Asian relative peace and the ASEAN way". *International Relations of the Asian – Pacific*, vol. 11, Oxford University Press, Pp. 57-85. P. 74.

“one vision, one identity, one community”³⁷⁸, pero su modelo se basa en el principio de no interferencia que construye el Tratado de Amistad y Cooperación de 1972. Dicho Tratado no sólo contiene el respeto al principio de no interferencia, el mismo blinda la soberanía de los estados protegiendo también:

- 1) La soberanía, la identidad y la integridad territorial de los estados miembro.
- 2) El derecho de cada Estado a decidir sobre su propio futuro.
- 3) La renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de negociación.
- 4) La cooperación efectiva y no invasiva entre los estados miembro³⁷⁹.

Lo anterior solo demuestra la identidad intergubernamental y pro estatista del proceso de integración de la ASEAN. Como se ha podido comprobar fruto del análisis de los dos pilares institucionales del proceso, los estados son los actores protagónicos en dicho proyecto regional. Con base en la documentación analizada, existe suficiente evidencia empírica para afirmar que el proyecto ASEAN no cree en instituciones de naturaleza supranacional más allá de los estados miembros para dirigir, profundizar y avanzar en la aventura integradora.

La ASEAN representa un modelo de integración regional de naturaleza estrictamente intergubernamental, mientras que la UE posee características intergubernamentales y supranacionales. Durante su propia evolución la UE ha desarrollado instituciones y competencias de naturaleza supranacional que van más allá de los estados que la componen. Esta dinámica entre modelos genera

³⁷⁸ Véase la página oficial de la ASEAN <http://www.aseansec.org/1212.htm>

³⁷⁹ Ver al efecto *Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia*, Jakarta, ASEAN, 1976.

un sinnúmero de preguntas. Una de ellas podría ser: ¿Es necesaria la evolución en clave supranacional del proceso de integración? ¿Se necesitan desarrollar instituciones alternativas e independientes a los estados miembros en un determinado momento? Según la visión europea parece que dicha transformación-mutación es inevitable. Autores asiáticos, como Hadi Soesastro también consideran que sería necesario avanzar en ese sentido³⁸⁰. Sin embargo y basándonos estrictamente en la evidencia empírica deberíamos afirmar que el modelo ASEAN ha demostrado, durante cuarenta años, que se puede avanzar sin desarrollar instituciones más allá de los estados miembros.

En la última década, y aunque parezca contradictorio, sí parece que la ASEAN está dando pasos en una línea que apuesta tímidamente por la supranacionalidad. La creación en 2003 de lo que ha venido a denominarse Comunidad ASEAN desarrolla una estructura en tres pilares similar a la diseñada en los inicios de la década de los 90' por la UE. Los pilares ASEAN son:

- 1) Comunidad Política y de Seguridad.
- 2) Comunidad Económica.
- 3) Comunidad Cultural y Social.

De la mano de dicho desarrollo institucional se avanza en la construcción de una Secretaría ASEAN más fuerte y con más competencias. La Secretaría ASEAN es una especie de Comisión Europea. Creada en el año 1976 no ha dejado de ganar protagonismo a lo largo del tiempo y en la actualidad tiene,

³⁸⁰ SOESASTRO, Hadi (2007). "ASEAN and the future of East Asia". *International Issues & Slovak Affairs*, vol. XVI, núm. 3, Pp. 44-59.

como función principal, ser el órgano de coordinación, vigilancia y desarrollo del proceso de integración del sudeste asiático. El proyecto 2015 desea una Secretaría ASEAN que sea capaz de transformarse en el “nervio central” de una comunidad ASEAN fuerte y con confianza hacia el futuro³⁸¹. Dichas actitudes y cambios institucionales fortaleciendo una Secretaría Central sita en Yakarta y una Comunidad ASEAN construida bajo tres pilares ¿son elementos de evolución supranacional? La pregunta queda abierta para futuros debates pero el tema genera un interesante número de preguntas sobre el proceso de evolución de este tipo de organizaciones.

ASEAN y UE representan dos modelos de integración “puros”³⁸². Uno, el asiático, es un proyecto de integración de naturaleza intergubernamental basado en el principio de no intervención. El otro, el europeo una idea que evoluciona a través de un péndulo supranacional-intergubernamental. Ambos son exitosos y ambos comparten los mismos objetivos generales, por lo tanto podríamos concluir que ambos compiten para servir como modelos de integración internacional.

A partir de estos dos modelos podemos detectar una gran gama de grises que vamos a analizar brevemente a lo largo de este capítulo. En el siguiente espacio analizaremos los intentos de integración internacional que han tenido lugar en América Latina. Nos centraremos en el ALALC y el ALADI para luego pasar al estudio de los procesos subregionales de integración.

³⁸¹ Para más información ver el documento oficial de la ASEAN “*Anticipating change, promoting awareness*”. En <http://www.asean-community.au.edu/files/exhibition.pdf>

³⁸² COCKERHAM, Geoffrey B. (2010). “Regional integration in ASEAN: Institutional design and the ASEAN way”. *East Asia*, núm. 27, Springer, Pp. 165-185.

4.3. ¿Una América Latina integrada? ALALC y ALADI y el fracaso de los procesos de integración regional en América Latina

América Latina ha intentado desde los inicios de su independencia de España en los albores del siglo XIX, desarrollar un mecanismo de integración entre un gran número de territorios marcados por un bagaje cultural común compartido durante cuatrocientos años.

Sin embargo, el crecimiento de los “estados nación” latinoamericanos y la fragmentación que dicha independencia conlleva destroza los sueños integradores de los iberoamericanistas del siglo XIX. No es hasta la segunda mitad del siglo XX que, fruto de la coyuntura económica global y de su situación política surgen ideas para una posible integración regional latinoamericana. Edgar Vieira señala en su trabajo:

“A partir de los años cincuenta, América Latina adoptó un nuevo modelo de desarrollo en paralelo con el de unas primeras formas de integración latinoamericana, que se fundamentaron sobre esfuerzos de industrialización y de medidas orientadas a la sustitución de importaciones”³⁸³.

Lo anterior significa que los nuevos intentos nacidos en el siglo XX de integrar regionalmente a América Latina han pivotado sobre el proyecto de

³⁸³ VIEIRA POSADAS, Edgar (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello/Universidad Javeriana, P. 95.

desarrollo denominada Comisión Económica para América Latina (CEPAL)³⁸⁴. Originariamente la CEPAL deseaba obtener de forma gradual y tranquila el desarrollo progresivo de un mercado común latinoamericano y para ello intentó diseñar arquitecturas institucionales que ayudasen a la consecución de dicho fin. Es por ello que en 1960 se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La ALALC nace como una fuerza integradora al servicio del desarrollo económico y social. Desde un primer momento incluye a once economías latinoamericanas entre las que se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Con base en el trabajo de Vieira Posada, las particulares características económicas de los países latinoamericanos como exportadores de bienes primarios destinados a los principales mercados industrializados dificultó -y mucho- el desarrollo del proyecto ALALC. La nueva asociación regional tuvo éxito a la hora de integrar a once realidades estatales pero fracasó en su objetivo central: Crear una comunidad regional latinoamericana menos dependiente del exterior para acelerar el desarrollo iberoamericano. John W. Sloan opina que fueron varios los elementos que provocaron el fracaso de la ALALC:

“Los factores que han impedido el desarrollo de la ALALC y le han negado los crecientes compromisos económicos y políticos necesarios para su éxito incluyen la falta de homogeneidad entre sus once miembros, las presiones proteccionistas

³⁸⁴ La CEPAL, o Comisión Económica para América Latina es un organismo perteneciente a Naciones Unidas que nace en el año 1948. Los objetivos iniciales de la CEPAL han sido, desde el inicio contribuir de alguna forma al desarrollo económico y social de América Latina.

dentro de la mayoría de los países, el temor a las empresas privadas extranjeras y la falta de instituciones efectivas y de procesos de toma de decisiones”³⁸⁵.

Debido a todo expuesto líneas atrás la ALALC se transforma a sí misma y en los años setenta se convierte, gracias al Tratado de Montevideo y a la participación de los once estados ALALC, en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El objetivo de la nueva asociación será el mismo que el de su predecesora: construir un mercado común latinoamericano que ayudase a los países involucrados en el proyecto a generar oportunidades de desarrollo para sus ciudadanos y, al mismo tiempo, reducir la dependencia-país frente a otras regiones u otros estados a nivel global. La ALADI también evolucionó de forma problemática y desde su nacimiento tuvo problemas para conseguir sus objetivos. Edgar Vieira escribe nuevamente exponiendo los problemas del segundo entre regional latinoamericano:

“... la ALADI fue abierta a múltiples formas de participación, basadas en un vasto principio de voluntarismo plural de parte de cada país. En efecto, la nueva asociación concede gran flexibilidad según las capacidades de los participantes, esperando el día en el que ellas puedan converger en negociaciones periódicas”³⁸⁶.

Lo antepuesto solo demuestra que más que un proceso de integración regional, la ALADI, organización que aún existe y está en funcionamiento, es un

³⁸⁵ VIEIRA POSADAS, Edgar (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello/Universidad Javeriana, P. 103.

³⁸⁶ Op. Cit. Pp. 104.

foro de negociación entre estados latinoamericanos³⁸⁷. A día de hoy funciona como una asociación que ayuda a los empresarios y a los inversores a conocer el territorio y las particularidades institucionales de los países iberoamericanos que forman parte de la misma.

La ALADI no ha sido capaz de crear y desarrollar un mercado común latinoamericano y un espacio de libre comercio a nivel regional. En la actualidad, estos objetivos siguen siendo el combustible que da vida a dicho organismo. Sin embargo, parece que, inevitablemente, el camino iberoamericano hacia la integración pasa por el ámbito subregional. Debido a ello el tema central de esta tesis doctoral y el desarrollo en los epígrafes que siguen de un análisis de los principales procesos de integración subregional que existen en la actualidad en la región latinoamericana.

Además de estos proyectos de integración regional/subregional, podríamos concluir este breve apartado señalando que en la década pasada han surgido iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El ALBA nace fruto del acuerdo firmado entre Cuba y Venezuela en la Habana el 14 de diciembre de 2004. Desde la fecha de su formación, el proyecto ALBA ha tenido como objetivo macro:

“El ALBA, en tanto que alianza política estratégica tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de

³⁸⁷ Para más información consultar y revisar la página web de la institución regional. Véase <http://www.aladi.org/>

relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas.

El ALBA entonces, es el proyecto histórico de Simón Bolívar de unidad de la Patria Grande, para garantizar al pueblo “la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política”³⁸⁸.

El ALBA es un proyecto político dirigido por políticos e intelectuales iberoamericanos de izquierda liderados por el régimen venezolano³⁸⁹ y por Fidel y Raúl Castro. Su propósito es la consecución del sueño bolivariano de una América Latina nacional y “construir” una región defensora de políticas de corte izquierdista y antiglobalizadora que proteja a sus estados miembros. Desde su fundación el proyecto ALBA ha introducido en su seno a varios países y en la actualidad cuenta con 7 miembros de pleno derecho que son:

- 1) Venezuela
- 2) Cuba
- 3) Antigua y Bermuda
- 4) Cuba
- 5) Dominica
- 6) Nicaragua

³⁸⁸ Para mayor información consultar el sitio web oficial del ALBA <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>

³⁸⁹ El padre de dicha concepción fue el populista Hugo Chávez. El líder bolivariano potenció la idea, reunió a los actores y proyectó dicha comunidad más allá del espacio regional latinoamericano. En la actualidad y después de la muerte de Hugo Chávez el pasado 5 de marzo de 2013, el proyecto ALBA sigue bajo el áurea del estado venezolano pero su protagonismo internacional ha decrecido de manera importante.

7) San Vicente y Granadinas³⁹⁰

Además de los miembros de pleno derecho el proyecto ALBA posee cinco estados observadores que son Haití, Irán, Siria, Surinam y Santa Lucía.

Durante los últimos años y como complemento al anterior se ha desarrollado también un original foro de cooperación regional con espíritu de proyecto de integración latinoamericano. Estamos hablando de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la denominada CELAC.

La CELAC nace como otro proyecto latinoamericanista. Su fecha de formación es el 23 de febrero de 2010 gracias a la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Playa del Carmen, Quintana Roo, México. Posteriormente e intentando desarrollar ideas para afrontar la crisis se desplegó la I Cumbre de la CELAC. Este segundo encuentro tuvo lugar en Caracas, durante los días 2 y 3 de diciembre de 2011. La CELAC agrupa desde su formación a 33 estados y sus lenguas oficiales en la actualidad son el español, el portugués y el francés. La Presidencia pro tempore de la CELAC la ocupa el Presidente chileno Sebastián Piñera.

Si algo se puede decir de la CELAC es la generalidad e indefinición de sus declaraciones. Aunque el sentir latinoamericanista está muy presente, la CELAC no se ha caracterizado por sufrir una evolución “intergubernamental” o “supranacional”. Más que un proyecto de integración parece un foro de negociación multilateral de carácter general. El Parlatino o Parlamento Latinoamericano señala que el espíritu y objetivo principal de la CELAC es:

³⁹⁰ Para más información véase sitio oficial del ALBA:
<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2105>

“avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y El Caribe... Reafirmando la necesidad de realizar esfuerzos, con nuestros pueblos, que nos permitan avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural, avanzar en el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico y promover nuestro desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social”³⁹¹.

Definitivamente una declaración de intenciones que busca no solo la integración regional latinoamericana con base en una identidad común, sino también el crecimiento económico y el desarrollo social de sus miembros. El bajo protagonismo que han tenido y tienen estas instituciones en la vida cotidiana de los ciudadanos que viven el día a día latinoamericano demuestran el gran fracaso de estos proyectos de integración. Quizás esta decepción regional explique la evolución en clave subregional de los procesos de integración dentro de Iberoamérica. No hay una correlación perfecta, pero deberíamos señalar que tanto la Comunidad Andina (CAN) como el MERCOSUR, dos casos que vamos a ver a continuación, surgen al final de la década de los 60' el primero y en los inicios de la década de los 90' el segundo. ¿Nacen como respuesta al fracaso de los procesos regionales de integración ALALC y ALADI?

³⁹¹ Véase el sitio oficial del Parlamento Latinoamericano – PARLATINO <http://www.parlatino.org/es/proyecto-de-la-celac.html>

4.4. La CAN: Un proyecto ambicioso en *impasse*

Hay un acuerdo generalizado en la literatura especializada sobre las razones que motivan la creación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Vieira apunta que:

“A diferencia de MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN) (anteriormente Pacto o Grupo Andino (GRAN)), surgido del fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) es uno de los más antiguos procesos de integración de América Latina”³⁹².

Es el fracaso del proceso de integración regional lo que motiva el avance en clave subregional que representan el proyecto CAN. La comunidad hunde sus raíces en el GRAN, que es resultado del Acuerdo de Cartagena, firmado en mayo de 1969 por los presidentes de los países andinos; en ese momento Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. Poco después, en el año 1973 Venezuela suscribe el Acuerdo de Cartagena y pasa a formar parte de la comunidad. Tres años después, en 1976 Chile abandona la misma y la CAN se institucionaliza definitivamente hasta los inicios de la primera década del siglo XXI como un proceso de integración que incluye a cinco estados. La GRAN se transforma en CAN en el año 1997, edificando lo que se conoce como Sistema Andino de Integración. Todo ello germina como resultado del Acta de Galápagos firmada en diciembre de 1989. Dicho acuerdo decide desplegar un verdadero proceso de integración comercial y económico en la región.

³⁹² VIEIRA POSADAS, Edgar (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello/Universidad Javeriana, P. 121.

Durante su breve historia, el proceso andino ha sufrido ingresos y abandonos. Este proceso de ampliaciones (Venezuela) y abandonos (Chile) es una excepcionalidad porque, generalmente, los procesos de integración internacional-regional suelen crecer y no decrecer. Ya hemos mencionado la de Chile en la década de los 70', pero también sería muy importante señalar el abandono por parte de Venezuela en el año 2006. Paradójicamente, en el 2007, Chile solicita de nuevo una relación de preferencia con la CAN y se acepta su ingreso como estado asociado al proceso. La CAN se ha caracterizado por la incapacidad de los estados miembros de construir un mercado único andino. El movimiento andino de integración no ha sido capaz de construir una unión aduanera ni de conformar un verdadero mercado común. Se encuentra a medio camino entre un proceso de integración supranacional y un modelo estrictamente intergubernamental.

Hay muchas razones por las cuales la CAN fracasa, unos autores como el propio Edgar Vieira señalan la influencia de un agente exógeno como Estados Unidos, otros como Horacio Godoy y Roberto González Arana indican que la falta de un verdadero mercado común y de una unión aduanera se debe a la influencia que determinados actores internos –estrictamente grupos de presión de naturaleza mercantilista y proteccionista- poseen dentro de cada uno de los estados miembro³⁹³. Sea como fuere la situación es que a día de hoy la CAN es un proceso de integración debilitado y sin protagonismo. Aún así, y reforzando la hipótesis que esta tesis doctoral defiende, la UE ha fijado sus ojos y sus

³⁹³ GODOY, Horacio y GONZÁLEZ ARANA, Roberto (2009). “La crisis de la CAN: el caso de los actores internos”. *Investigación y Desarrollo*, vol. 17, núm. 2, Pp. 351-367.

intereses en la comunidad andina y desde 2003 disfruta de un Tratado de Asociación y Diálogo Político con dicho bloque regional³⁹⁴.

La arquitectura de la CAN es distinta a la presentada en el modelo ASEAN. Definitivamente y sobre el papel la CAN intenta desarrollar un sistema más allá del foro de negociación de los estados nación. Debido a ello, la Comunidad Andina de Naciones dibuja una arquitectura institucional con cinco pilares:

- 1) Consejo Presidencial Andino
- 2) Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores
- 3) Comisión Andina
- 4) Secretaría General de la Comunidad Andina
- 5) Tribunal de Justicia Andino
- 6) Parlamento Andino

Como se extrae de este diseño institucional la CAN muestra, aparentemente, similitudes importantes con el proceso europeo. Definitivamente posee instituciones de carácter intergubernamental como el Consejo Presidencial o el Consejo Andino de Ministros. Pero, al mismo tiempo, también podemos encontrar una Comisión Andina, una Secretaría General de la Comunidad Andina, un Tribunal de Justicia y un Parlamento Andino. ¿Existe un choque entre las instituciones intergubernamentales que representan a los estados y las instituciones que van más allá de los estados miembro? ¿Hay en el proceso CAN organismos que realmente superen los intereses de los estados

³⁹⁴ Véase el sitio web del PARLATINO sobre la Comunidad Andina de Naciones <http://www.parlatino.org/es/proyecto-de-la-celac.html>

y sean elementos verdaderamente supranacionales? A pesar de esta particular e interesante arquitectura institucional debemos indicar que no hay tal cosa como instituciones supranacionales en el proceso de integración andino. La única que debería ser catalogada de tal forma sería la Secretaría General dirigida en estos momentos por el boliviano Adalid Contreras Baspiñeiro.

El Consejo Presidencial, el Consejo Andino de Ministros Exteriores, la Comisión y el Parlamento Andino son instituciones preocupadas por representar los intereses de los estados. En dicha arquitectura el proceso de integración es dirigido por los órganos del Consejo Presidencial y del Consejo Andino de Ministros. Dentro de ese marco la Secretaría vela por el cumplimiento de los acuerdos establecidos entre los estados miembro dentro del proceso de integración con la capacidad de presentar iniciativas y propuestas de decisión³⁹⁵.

Caso particular y también interesante es el del Parlamento Andino. Sin duda el legislativo andino es otro órgano -uno más- de representación intergubernamental dentro del Sistema Andino de Integración. Los países envían cinco diputados por país, a pesar de las diferencias poblacionales entre Colombia, el país más poblado con casi 47 millones de personas y Bolivia, el menos poblado, con apenas 11 millones. Como se puede comprobar y teniendo estas cifras poblacionales como referencia el voto de un colombiano vale cuatro veces menos que el voto de un boliviano. Sólo tres de los cuatro países³⁹⁶ que

³⁹⁵ Consultar el sitio web de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=26&tipo=SA&title=secretaria-general-de-la-comunidad-andina>

³⁹⁶ Véase INSIGNARES CERA, Silvana (2009). “Las elecciones al Parlamento Andino. Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, mes Septiembre, Pp. 306-333.

conforman el espacio CAN eligen democráticamente a sus representantes andinos. Los países son Colombia, Perú y Ecuador. Los diputados bolivianos salen de una votación en el Congreso de la República boliviana. Sin embargo, y para armonizar los mecanismos de elección, en el año 2015 Bolivia comenzará a enviar sus diputados andinos como resultado de una elección popular por parte de su ciudadanía.

El constructo CAN posee, como el resto de procesos a nivel global, más instituciones pero las anteriores definen su núcleo de gobierno. Son las que gestionan y dirigen el proceso. Hay que reconocer que en la actualidad la CAN se encuentra en una situación de *impasse*. Siguiendo la literatura expuesta líneas atrás podemos coincidir y señalar que han sido tres los factores que explican la parálisis de dicho proceso:

- 1) Factores exógenos: La política exterior de Estados Unidos ha motivado la firma de Tratados de Libre Comercio con los países andinos y eso ha provocado el abandono de Venezuela³⁹⁷.
- 2) Factores endógenos: El ansia venezolana por copar y dominar el proceso de integración ha elevado los niveles de desconfianza con dos de sus socios: Colombia y Perú. Eso enlaza con el factor anterior dado que a mayor nivel de desconfianza dentro del grupo, mayor incentivo para participar en negociaciones de TLC's con actores extracomunitarios³⁹⁸.

³⁹⁷ Es interesante señalar que, respecto al factor exógeno, lo que más disgustaba a los venezolanos era la tendencia de EE.UU. a firmar acuerdos de libre comercio especialmente con Perú y con Colombia. Con Perú ya ha firmado un acuerdo en el año 2005. Con Colombia Barack Obama ha firmado un acuerdo similar en el año 2011.

³⁹⁸ GODOY, Horacio y GONZÁLEZ ARANA, Roberto (2009). "La crisis de la CAN: el caso de los actores internos". *Investigación y Desarrollo*, vol. 17, núm. 2, Pp. 358.

3) La identidad: Parece que todos los acuerdos, protocolos y desarrollos institucionales de la CAN son demasiado ambiciosos. La documentación no indica un camino, no señala una verdadera identidad del proceso. Sin identidad no hay camino, sin camino no hay una clara definición de objetivos, sin objetivos la situación parece estar abocada al fracaso. Un análisis superficial de la documentación oficial consultada muestra un exceso en cuanto a definición de objetivos se refiere. Parece que las elites firmantes van a una velocidad y el verdadero proceso de integración político y económico va a otra mucho más lenta.

Con base en lo anterior podemos indicar que la CAN es un proceso claramente intergubernamental y varado institucionalmente. A pesar de su situación la CAN habría podido ser otro caso para evidenciar el deseo de la UE de construir espejos de sí misma. Actualmente, si ingresamos al *website* del Parlamento Andino podremos comprobar que, a pesar de sus debilidades institucionales, la UE sigue siendo uno de sus financistas³⁹⁹. Trabajos como el de Silvia Insignares Cera “Las elecciones directas en el Parlamento Andino. Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”⁴⁰⁰ demuestran la gran influencia que el modelo europeo tiene a la hora de proponer ideas de transformación y modernización de las instituciones subregionales andinas.

³⁹⁹ Consultar el sitio web del Parlamento Andino <http://www.parlamentoandino.org/csa/>

⁴⁰⁰ INSIGNARES CERA, Silvana (2009). “Las elecciones al Parlamento Andino. Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración”. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, mes Septiembre, Pp. 306-333.

4.5. El MERCOSUR: ¿hacia donde va el gran Mercado del Sur?

La zona MERCOSUR ha sido un espacio subregional atractivo para los negocios. MERCOSUR posee una población de 380 millones de personas distribuidos en cinco países y tiene elementos interesantes como un Índice de Desarrollo Humano muy alto que asegura un capital humano preparado. Los países que conforman dicho bloque regional son:

- 1) Brasil
- 2) Argentina
- 3) Uruguay
- 4) Paraguay
- 5) Venezuela⁴⁰¹

El MERCOSUR nace intentando ser un espacio de entendimiento entre dos estados que históricamente no han disfrutado de relaciones armónicas. Brasil y Argentina compiten por el liderazgo subregional y regional y desde un inicio el MERCOSUR ha intentado ser un camino para encontrar la paz y estabilidad necesarios, y conformar así una comunidad de intereses que lleve la prosperidad económica para todos los socios.

MERCOSUR florece gracias al Tratado de la Asunción en el año 1991. Desde un inicio, quizás por la influencia de la caída del muro de Berlín y por la ola “promercado” generada gracias al Consenso de Washington, el MERCOSUR emerge con una definición de objetivos muy clara: Desarrollar un mercado común en el sur del continente americano mediante tres fases:

⁴⁰¹ Venezuela ingresa en MERCOSUR fruto de su abandono de la CAN en el año 2006.

- 1) Primero el desarrollo de una zona de libre comercio.
- 2) Segundo la generación de una unión aduanera.
- 3) La creación de un verdadero mercado común entre los países asociados⁴⁰².

Como principal barrera al desarrollo del proyecto la gran heterogeneidad regional existente entre sus actores: Gigantismo brasileño y desigualdad en los niveles de renta, desarrollo y crecimiento económico de los socios. De todas formas, y a pesar de las barreras, académicos como el colombiano Edgar Vieira Posada destacan la armonía con la que se desarrolla el proceso durante la primera mitad de la década de los 90⁴⁰³. La arquitectura institucional que desde el inicio ha sostenido el MERCOSUR es la siguiente:

- 1) Consejo del Mercado Común
- 2) Grupo del Mercado Común
- 3) Comisión de Comercio
- 4) Parlamento del MERCOSUR
- 5) Foro Consultivo Económico y Social
- 6) Secretaría del MERCOSUR
- 7) Tribunal Permanente de Revisión⁴⁰⁴

⁴⁰² Para más información y como complemento a este resumen sobre los objetivos generales del acuerdo MERCOSUR ver: <http://www.mercosur.int/>

⁴⁰³ VIEIRA POSADAS, Edgar (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello/Universidad Javeriana, Pp. 132.

⁴⁰⁴ Consultar el sitio web de MERCOSUR
http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2

Dicha arquitectura institucional posee una identidad intergubernamental muy desarrollada. El Parlamento intenta ser una cámara de representación estatal/intergubernamental pero, al mismo tiempo, también introduce un elemento corrector de naturaleza poblacional en la asignación de escaños por país miembro. Eso hace que la institución sea extraña y no llegue a tener una personalidad clara pues no es una cámara de representación ciudadana, pero tampoco es una cámara de representación territorial⁴⁰⁵.

Si tuviésemos que elegir una palabra para describir qué le sucedió al proceso de integración internacional subregional MERCOSUR deberíamos, nuevamente y como suele suceder en América Latina, hablar de desconfianza. En el año 1995, paradójicamente cuando debería ser desarrollado el Mercado Común con base en el Tratado de Asunción y al Protocolo de Ouro Preto⁴⁰⁶, Argentina y Brasil entablan una guerra comercial entre productores de automóviles⁴⁰⁷. Poco después, durante los años 1999 y 2000 Argentina considera que el azúcar no debería estar entre los productos incluidos en la zona de libre comercio con un gravamen común. La medida molestó a las autoridades brasileñas, defensoras del subsidio al azúcar desde 1985. Lo anterior provocó un nuevo conflicto comercial que hizo que Brasil intentase

⁴⁰⁵ El parlamento de MERCOSUR posee una organización particular. Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela poseen 18 diputados MERCOSUR. Brasil, debido a sus dimensiones poblacionales cuenta con 36 diputados. La conclusión es que la cámara MERCOSUR no es una cámara estrictamente de representación de Estados, pero tampoco si identidad se basa en una representación proporcional de los ciudadanos de cada uno de los estados miembros. Para más información véase http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/p_parlamentario.jsp?pais=Brasil#?currentpage=2

⁴⁰⁶ Firmado en 1994 el Protocolo de Ouro Preto es el documento que desarrolla la primera parte del Tratado de Asunción. Su función es el desarrollo del Mercado Común del Sur.

⁴⁰⁷ Tanto Brasil como Argentina pasaban por un período de dificultades económicas que provocó que Brasil limitase las importaciones de automóviles argentinos. La medida significó una violación del Protocolo de Ouro Preto que garantizaba el libre comercio y generó un conflicto con el ejecutivo argentino.

atacar el mercado y comercio de la soya, un producto típico argentino y el bastión de su capacidad productiva y exportadora. Se volvió a entrar en una mesa de negociación. La gota que colmó el vaso y definitivamente institucionalizó la desconfianza entre los principales países del proyecto MERCOSUR fueron los juegos monetarios brasileños a finales de la década de los 90' y la crisis de deuda argentina a inicios del siglo XXI.

Esta cadena de problemas se solucionó a través de un mecanismo que se conoce como Diplomacia Presidencial. El concepto desarrollado por el académico brasileño Sergio França Danese puede ser definido como:

“... el recurso para dirigir las negociaciones entre los presidentes nacionales siempre que una decisión crucial ha de ser tomada o un conflicto crítico solventado”⁴⁰⁸.

La Diplomacia Presidencial es un mecanismo por el cual, a través de buenas relaciones entre los jefes de estado, se puede avanzar -o no- en el desarrollo de un proceso de integración. La idea que defiende Andrés Malamud en su artículo *“La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico”* es que la diplomacia presidencial, gracias a la identidad presidencialista de los estados que conforman el MERCOSUR, ha ayudado a que el proceso siga marchando. Barrera o incentivo a la integración parece claro que la Diplomacia Presidencial se ha convertido en el mecanismo principal de toma de decisiones y resolución de conflictos en el espacio MERCOSUR. En la actualidad el MERCOSUR se encuentra, como el proceso

⁴⁰⁸ MALAMUD, Andrés (2010). “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: Un examen empírico”. *Relaciones Internacionales*, núm. 15, Octubre, Pp. 113-138. P. 113.

CAN, en una fase de *impasse* o parálisis institucional. Los objetivos de construcción de un mercado único no han sido cumplidos y la actual crisis argentina y las malas relaciones con Brasil están poniendo contra las cuerdas un proceso que maravilló al mundo en la primera mitad de la década de los 90'.

Como conclusión y a pesar de la situación actual, deberíamos señalar que el MERCOSUR es un proceso de integración claramente intergubernamental que no ha dado demasiada importancia a las instituciones más allá del estado, nos referimos a la Secretaría y al Parlamento MERCOSUR.

4.6. América Central y su ADN de integración

América Central ha disfrutado desde su independencia de un bagaje de integración. Este pequeño istmo que sirve de unión para dos continentes es interesante porque siempre ha generado dinámicas unificadoras de una u otra forma. Primero como Estado Federal Centroamericano, después apostando por varios procesos de integración. Centroamérica (CA) es sin duda un estudio de caso interesante para ver la proyección de la UE a nivel internacional y el posible uso de dinámicas de NPE para construir un espejo propagador de reflejos.

Durante las páginas que siguen presentaremos las fases en las que se ha desarrollado el proceso de integración centroamericano. Una vez hallamos analizado las tres fases, mostraremos las peculiaridades de la región/subregión y ver qué hay de interesante para la UE en la misma. Por último examinaremos las relaciones existentes entre CA y la UE con el fin de comprobar si, efectivamente, están poniéndose en marcha dinámicas de NPE que ayuden a

construir una CA integrada que sirva como espejo de los valores –y un verdadero socio político- y de la imagen de la UE.

4.6.1. La historia de CA en el siglo XIX y el reencuentro del siglo XX

La historia de la integración centroamericana podría organizarse en tres períodos claramente diferenciados. Cada período es una apuesta, un intento por integrar y unificar el espacio geográfico conocido como Centroamérica. Sin embargo estos periodos tienen una identidad política distinta y eso hace que podamos afirmar que los tres intentos son distintos en el fondo y en la forma. La tabla 11 indica con claridad dichos periodos y señala sus características básicas.

Tabla 11.

Etapas en el proceso de integración Centroamericano		
Años	Etapas	Características
1823- 1839	República Federal de Centroamérica	Intento de construcción de una nueva Nación Centroamericana con un diseño institucional de carácter federal
1951 – 1993	Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)	Proyecto de naturaleza CEPALINA que pretendía generar un espacio de desarrollo regional a través del modelo de sustitución de importaciones
1993 –	Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	Proyecto de integración basado en el concepto “regionalismo abierto”. Integrar para aumentar la competitividad regional en los mercados internacionales

Fuente: Elaboración propia

Los tres periodos deben ser analizados brevemente para comprender con nitidez como se ha llegado al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) encargado de dirigir el proceso de integración regional en la actualidad. El primero puede ser definido como un proceso de construcción nacional fallido.

El segundo se basa en la concepción existente en la década de los 50’ y 60’ elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Raúl Prebisch: El desarrollo y la independencia “real” de América Latina solo se

puede conseguir industrializando la región. La solución al dilema de la industrialización fue el modelo de sustitución de importaciones que llevó al fracaso a muchos países iberoamericanos. Centroamérica no fue una excepción y el principal rasgo definitorio del modelo ODECA es su compromiso con el citado modelo de sustitución de importaciones.

La tercera fase quizás pueda ser interpretada como una reacción, una respuesta a la identidad de esta Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En ese sentido, debemos afirmar que el SICA y el nuevo modelo de integración denominado “regionalismo abierto”, se basan en el convencimiento de que el proceso de integración puede transformarse en una herramienta para aumentar el atractivo de CA –atrayendo inversión de otras zonas del mundo- y la competitividad internacional de las empresas centroamericanas para proyectarse internacionalmente. Es un giro de 180 grados respecto a la identidad recogida por la ODECA. Un cambio de rumbo en todos los sentidos.

A continuación repasaremos los principales elementos de cada una de estas fases e intentaremos vislumbrar y explicar como se ha llegado al vigente proyecto de integración regional.

4.6.2. La República Federal de Centroamérica o el fracaso de un proyecto de construcción nacional

La República Federal de Centroamérica es el primer resultado político de la independencia de estos territorios tanto del Reino de España como del joven Imperio Mexicano en el año 1823. El reconocido historiador guatemalteco Jorge Luján Muñoz señala:

“El primer núcleo de lucha y construcción política, una vez separada Centroamérica del imperio mexicano, fue la Asamblea Nacional Constituyente, que se reunió en la ciudad de Guatemala entre finales de junio de 1823 y enero de 1825. Uno de sus primeros decretos fue declarar la independencia absoluta de España y de México el 1 de julio de 1823”⁴⁰⁹.

El periodo de independencia y de creación de la República Federal de Centroamérica ha fascinado a un gran número de historiadores. Dicho lapso de tiempo es interesante para politólogos y sociólogos dado que el debate inicial de fondo fruto de la independencia es sobre la forma política que debería adquirir la nueva República. La discusión pivotaba alrededor de dos concepciones manifiestamente diferenciadas: De un lado los amantes de un Estado Unitario; De otro los defensores de un Estado Federal. Como se sabe ganaron los segundos pero el proyecto sufrió a lo largo de su breve existencia hasta que se desvaneció en la historia. Las razones que impidieron el desarrollo de la República Federal fueron desde el punto de vista del profesor Luján:

*“Apenas iniciado el camino de la joven república, se hicieron evidentes los obstáculos que la harían inviable: el exacerbado localismo en las minorías urbanas dirigentes, lo cual provocaba desconfianza y rivalidades entre los estados, y de éstos con la capital; la difícil situación económica; la inexperiencia de los políticos y un exagerado caudillismo, y ejércitos en cada estado, así como la inexistencia de un verdadero sentimiento nacional”*⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ LUJÁN, Jorge (2004). *Guatemala: Breve historia contemporánea*, Ciudad de Guatemala, Fondo de Cultura Económico, P. 120.

⁴¹⁰ LUJÁN, Jorge (2004). *Guatemala: Breve historia contemporánea*, Ciudad de Guatemala, Fondo de Cultura Económico, Pp. 126.

Gracias a esta visión podemos identificar con claridad las causas del fracaso del primer intento de unión del territorio centroamericano:

- 1) Localismo y Nacionalismo
- 2) Caudillismo
- 3) Crisis Económica
- 4) Identidad periférica de carácter protonacionalista en las élites no guatemaltecas

Además y unido a lo expuesto líneas arriba Jorge Luján indica también *“escasa población, un sistema administrativo mal estructurado, configuración geográfica y malas infraestructuras”*⁴¹¹.

Algo que debemos tener en cuenta, sobre todo en esta tesis doctoral que habla de procesos de integración a nivel regional/subregional, es que la República Federal de Centroamérica fue un proyecto de construcción nacional y no un proceso de integración internacional. Los defensores de la República Centroamericana durante el siglo XIX y los inicios del siglo XX no estaban buscando el desarrollo de una forma política híbrida a medio camino entre un estado nación y un organismo internacional. Definitivamente luchaban por construir una nueva nación frente a las identidades y lealtades locales: La identidad centroamericana. La citada identidad centroamericana, y por consiguiente el mítico “nacionalismo centroamericano” es un tema que aún hoy no ha desaparecido. Frases del “Credo Centroamericano” como *“Creo en una Nación patria de los centroamericanos”*⁴¹² solo indica que el sentimiento de

⁴¹¹ Op. Cit. Pp. 147.

⁴¹² Véase sitio web oficial del Parlamento Centroamericano PARLACEN www.parlacen.ort.gt

construir un nuevo estado nación más allá de los existentes sigue presente en algunas elites regionales.

El movimiento centroamericanista que fracasa con el estreno del s. XIX motiva el desarrollo en los años 50' de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que da origen al segundo intento por integrar esta región, esta vez a través de un proceso económico-político similar al europeo.

4.6.3. La ODECA y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Un proceso de integración regional “hacia adentro”

El nacimiento de la ODECA se caracteriza por su éxito a corto plazo y por su progresivo desvanecimiento en la historia fruto de las luchas intestinas – peleas comerciales entre los miembros del proceso de integración y guerras civiles en algunos casos- entre los estados miembros que componen dicho proceso de integración.

El período histórico en el que nace la ODECA se caracteriza por los recuerdos de la crisis financiera del año 29, el final de la II Guerra Mundial y el deseo de los países centroamericanos de reducir su dependencia del mercado global. Esa quizás es la razón principal: Encontrar un modelo de desarrollo gracias al proyecto de integración regional. En este primer intento del S. XX por integrar el territorio centroamericano ya influye, y mucho, el modelo europeo de integración. La creación del Consejo de Europa en 1948 y el avance en las conversaciones que llevarán a la CECA servirán como trampolín para promover la integración del istmo centroamericano. Al lado de la influencia europea deberíamos tener en cuenta también a la CEPAL, que sin duda es el organismo

internacional que generará la identidad de este primer camino de integración internacional centroamericana. En una reunión de dicha comisión se adopta la Resolución 9, el 16 de julio de 1951. La resolución pretende promover el desarrollo industrial de CA con base en un mercado ampliado. La profesora Irene Rodríguez del Manzano reconoce que los objetivos eran la industrialización recíproca y el beneficio equitativo entre los estados miembros⁴¹³.

La ODECA se hace realidad una mañana del día 8 de octubre de 1951 con la firma de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos o Carta de San Salvador; el documento se reforma parcialmente -no su verdadero espíritu- el 12 de diciembre de 1962. El nuevo organismo integrador nace con una identidad concreta: A saber, las dinámicas de crecimiento “Hacia fuera” no han funcionado y es necesario desarrollar un nuevo sistema de crecimiento “Hacia adentro” basado en el modelo de sustitución de importaciones.

El modelo ODECA creía fielmente en las recomendaciones que emanaban de los tecnócratas de la CEPAL: Proteccionismo económico, adopción del modelo de sustitución de importaciones, posesión por parte de cada país de industrias de localización óptima y desarrollo de una política arancelaria y comercial agresiva para “ayudar” al desarrollo de la industria

⁴¹³ RODRÍGUEZ DEL MANZANO, Irene (1993). *El proceso de integración centroamericano: entre el agotamiento y la revitalización*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Pp. 160.

local⁴¹⁴. Desde un óptica distinta y haciendo referencia a su arquitectura institucional el modelo se basaba en:

“... los principios de igualdad jurídica de los estados, respeto mutuo y no intervención, y “con el objeto de fortalecer los vínculos que los unen”, los cinco gobiernos firmantes de la carta se obligaban a “consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraternal de esta región del continente, prevenir y conjugar toda desavenencia y asegurar la resolución pacífica de cualquier conflicto que pudiera surgir entre ellos, auxiliarse entre sí, buscar solución conjunta a los problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria”⁴¹⁵.

La ODECA quería ser un ejemplo de integración regional basado en el intergubernamentalismo. Se quería respetar la igualdad jurídica de los miembros y el principio de no intervención teniendo claro que los estados eran los actores protagónicos durante todo el proceso. El rápido avance de la ODECA y la confianza que los líderes del momento tenían en el proyecto llevan a la firma, en 1960, del Tratado General de Integración Económica suscrito en Managua. Ambos proyectos defendían el progresivo desarrollo de una Mercado Común Centroamericano. Un sueño similar al de los padres fundadores de la UE.

El boom integrador de los años 50' y 60' se desvanece posteriormente gracias a la incapacidad para llegar a acuerdos entre las élites centroamericanas

⁴¹⁴ Para más información ver documentos y artículos como KOSAKOFF, Bernardo y BEZCHINSKY, Gabriel (1993). “De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina”. *Documentos de trabajo CEPAL Argentina*. Número 52, septiembre. Pp. 1-28.

⁴¹⁵ RODRÍGUEZ DEL MANZANO, Irene (1993). *El proceso de integración centroamericano: entre el agotamiento y la revitalización*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Pp. 169.

y el surgimiento de conflictos armados internos en la región⁴¹⁶. Poco a poco el sueño de este primer intento por construir un mercado común centroamericano se desvanece pero autores como Oscar Alfredo Santa María observan que a pesar de los excesos proteccionistas provocados por el modelo de sustitución de importaciones, y otros errores que se fueron dando en el proceso, el proyecto tuvo cierto éxito:

“En algunas áreas concretas la acción regional tuvo gran eficacia. El caso más evidente y que produjo mejores resultados fue la construcción de una importante red de infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, ahora bastante deteriorada.

- 1) El Mercado Común Centroamericano (MCCA) repercutió positivamente en la expansión de la actividad productiva en la región e incrementó las ventajas de un entorno internacional favorable también a los países centroamericanos. Además, promovió el bienestar regional y condujo al mayor crecimiento absoluto y relativo de la actividad industrial en la historia de Centroamérica.*
- 2) Mediante este proceso se alcanzó el mayor grado de interrelación económica entre los países centroamericanos en toda su historia. El marco generado por los acuerdos de integración incentivó la inversión interna y la captación de recursos externos.*
- 3) El proceso de integración e industrialización se tradujo en ciertos cambios estructurales en las economías, que sin embargo no alcanzaron la profundidad*

⁴¹⁶ Un buen trabajo sobre los conflictos armados que asolaron la región centroamericana podría ser TORRES RIVAS, Edelberto (2010). *Revolución sin cambios revolucionarios. Ensayo sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala. F&G Editores. También hay una versión corta para la revista Nueva Sociedad. Se puede consultar TORRES RIVAS, Edelberto (1997). “Revoluciones sin cambios revolucionarios”. *Nueva Sociedad NUSO*. Número 150, julio-agosto. Pp. 84-89.

deseada. En esta etapa surgió el sector de la economía centroamericana, que contribuyó a la diversificación de la actividad productiva.

No obstante sus evidentes y graves limitaciones la experiencia de integración de estos años fue el principal esfuerzo endógeno realizado en lo que se refiere a la modernización de los estados centroamericanos”⁴¹⁷.

Los datos y procesos señalados por Oscar Alfredo Santa María son buena muestra de los resultados positivos y negativos que tuvo este primer proceso de integración. Una cosa sí quedó despejada: Parecía que el modelo de “integración hacia adentro” debía ser sustituido. Además, la crisis interna y los deseos de la paz ayudaron a replantear el proceso de integración en los años 80’. Siguiendo la investigación de Irene Rodríguez Manzano podríamos resumir este primer período de la integración centroamericana con una tabla, la número 12, que contiene toda la evolución de la primera fase y su división en varias subfases.

⁴¹⁷ SANTA MARÍA, Oscar Alfredo (2001). “La experiencia del Sistema de la Integración Centroamericana”. *Informe/Documento de Trabajo*, CEPAL, Pp. 62.

Tabla 12.

Fase de integración ODECA	
Fases	Contenido
1 Fase	• Régimen de Tratados Bilaterales para Centroamérica
2 Fase	• Firma de la Carta de San Salvador. Organización de Estados Centroamericanos (1951). • Suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (1958). • Suscripción del Convenio sobre el Régimen de Industria Centroamericana de Integración (1958). • Suscripción del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (1959).
3 Fase	• Tratado de Asociación Económica (1960). • Suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960).

Fuente: Elaboración propia basada en el trabajo de Tesis Doctoral de la profesora Irene Rodríguez Manzano: "El proceso de integración centroamericano: entre el agotamiento y revitalización". <http://eprints.ucm.es/3496/1/S1007801.pdf>

Todos los tratados y Cartas que aparecen en la tabla anterior dibujaron una arquitectura institucional que pivotaba sobre tres cimientos básicos:

- 1) El Comité Directivo (órgano integrado por los Ministros de Economía de los Estados miembros). Después de la firma del Tratado de Integración Económica Centroamericana denominado Consejo Económico.
- 2) Consejo Ejecutivo (órgano encargado de implementar las propuestas aprobadas en el Comité Directivo). Denominado post firma del Tratado de Integración Económica Centroamericana Consejo Ejecutivo.
- 3) La Secretaría Permanente heredera de la Secretaría General de la ODECA.

Estos órganos fueron complementados por:

- 1) El Banco Centroamericano de Integración Económica.
- 2) La Cámara de Compensación Centroamericana.

Como se puede observar, un espíritu claramente intergubernamental que no pudo avanzar debido a la situación de Guerra Fría a nivel global y a los conflictos internos que algunos de los estados centroamericanos sufrieron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

La situación de *impasse* y una nueva reflexión sobre el modelo de integración se ponen sobre la mesa de negociación durante la década de los 80' y dan lugar a lo que en la actualidad se conoce como Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

4.6.4. El proyecto de integración centroamericano en la década de los 90':

El Sistema de la Integración Centroamericana

El ambiente de pesimismo y de parálisis institucional generado por el desvanecimiento del sistema ODECA da paso a un nuevo periodo caracterizado

por el ansia de no perder el tren del desarrollo económico y de ingresar definitivamente en la economía global. La base intelectual de la tercera y última fase de integración en Centroamérica pivota sobre lo que se conoce como “regionalismo abierto”⁴¹⁸. Es decir el proceso de integración regional debe ser una herramienta para aumentar la competitividad de los asociados y hacer de estos un producto más atractivo hacia el exterior.

Como se puede comprobar el espíritu de dicho proceso es completamente distinto al que ayudó a conformar la ODECA. Un proyecto de integración subregional no para desarrollarse “hacia adentro”, sino para conseguir el desarrollo “hacia fuera”, sin complejos y como una verdadera apuesta para aumentar la competitividad de la región. A dicha fase se llega por varios motivos, pero influye y mucho el final de la Guerra Fría, la recesión económica que sufre toda la región y la necesidad de la paz fruto de, en algunos casos, más de veinte años de conflictos armados internos/guerras civiles. Nuevamente las élites perciben que es necesario profundar en la integración y crear una comunidad de intereses que logre generar lazos de paz duraderos.

De forma paralela al desarrollo del proceso europeo el nuevo mecanismo de integración centroamericano quiere nacer como instrumento de paz. En una entrevista realizada al expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo el mismo reconoce que *“lo primero era reunir a todos los presidentes de la región para*

⁴¹⁸ LACS, Enrique (2004). “La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados y lecciones para futuras negociaciones”. *Programa regional: Centroamérica en la Economía mundial del siglo XXI*, Guatemala, P. 44.

*terminar con el conflicto entre los países pero también para terminar con los distintos conflictos locales*⁴¹⁹.

Ese deseo de establecer la paz en Centroamérica lleva a la firma en 1986 de los Acuerdos Esquipulas I, un texto firmado por cinco presidentes centroamericanos, a saber, Oscar Arias Sánchez de Costa Rica, Marco Vinicio Cerezo Arévalo por parte de Guatemala, José Napoleón Duarte en representación de El Salvador, José Azcona Hoyo como Presidente de Honduras y Daniel Ortega Saavedra como Jefe de Estado nicaraguense. Esquipulas I es una apuesta por la resolución pacífica de conflictos. Además de lo anterior Esquipulas I abre el Proceso Esquipulas que lleva a la clase política a la firma del Acuerdo Esquipulas II. Los acuerdos de Esquipulas II solo suscriben, fortalecen y en algunos casos aterrizan el deseo de Esquipulas I. La firma de este nuevo acuerdo fue promovida por los mismos presidentes que firmaron Esquipulas I. El texto es más concreto y aumenta el alcance y los ámbitos funcionales que potencialmente pueden ser gestionados a través de la arquitectura institucional existente en el proceso de integración.

El proceso Esquipulas hace posible la generación de un ambiente favorable a la integración. Es así como vemos que, gracias a los factores exógenos, concretamente el final de la Guerra Fría, el apoyo de la UE al Grupo Contadora⁴²⁰ y en los 90' la apertura económica y comercial que promueve el Consenso de Washington; pero también a los factores endógenos,

⁴¹⁹ Véase la película-documental *Centroamérica: 60 años de integración*, Ciudad de Guatemala, SICA, 2010 <http://www.youtube.com/watch?v=fcDha7FgrFc>

⁴²⁰ Los Acuerdos de Paz de Contadora son un proyecto promovido por los gobiernos de Colombia, Venezuela, Panamá y México para encontrar una salida dialogada y pacífica a los conflictos que estaba sufriendo la región centroamericana.

principalmente la Diplomacia Presidencial⁴²¹ ejercida activamente por parte de los jefes de estado de los cinco países centroamericanos, se puede llegar a la Reunión Presidencial de la Antigua el 17 de junio de 1990. El susodicho encuentro produce el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) y la firma el 13 de diciembre de 1991 del Protocolo de Tegucigalpa que finaliza definitivamente el proyecto ODECA y abre el Sistema de la Integración Centroamericana. El PAECA es la afirmación de la importancia estratégica que el proceso de integración regional tiene para los estados miembro que lo conforman. Los objetivos de dicho plan son:

- 1) Ser capaces de generar un nuevo marco jurídico de la integración regional en CA.
- 2) Promover la integración comercial de la región.
- 3) Coordinación y promoción del comercio exterior de la región.
- 4) Hacer partícipes de la integración a los sectores sociales de la región centroamericana.
- 5) Una política de reconversión industrial.
- 6) Democratización económica de las empresas del estado.
- 7) Coordinación de la política agrícola.
- 8) Desarrollo de una política regional de ciencia y tecnología.
- 9) Coordinación de los programas de ajuste económico.

⁴²¹ MALAMUD, Andrés (2010). “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: Un examen empírico”. *Relaciones Internacionales*, núm. 15, Octubre, Pp. 113-138.

10) Servir como un foro de consultas sobre deuda externa y cooperación financiera internacional⁴²².

El objetivo principal, en total armonía con la idea de “regionalismo abierto”, era el ser capaces de diseñar un mercado común con capacidad exportadora. A partir de ese momento fundacional se llega, como hemos señalado líneas atrás, a la firma del Protocolo de Tegucigalpa que da forma al actual Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

El SICA nace de forma paralela a la firma del Tratado de Maastrich que da origen a la UE y al Tratado de la Asunción que da forma al MERCOSUR. Su nacimiento también coincide con la transformación de la CAN en 1997⁴²³. El Protocolo de Tegucigalpa crea el actual SICA basándose en una lógica sistémica similar a la que motiva el desarrollo de la UE. Siguiendo dicha lógica surgen cuatro instituciones que siguen funcionando en la actualidad:

- 1) Reunión de Presidentes
- 2) Secretaría General (SG) del SICA
- 3) Parlamento Centroamericano (PARLACEN)
- 4) Corte Centroamericana de Justicia

Como se puede observar en la figura 6 el ejecutivo recae en la reunión de Presidentes como órgano rector del proceso de integración. A su lado, intentando ser algo más que una institución de naturaleza consultiva se

⁴²² Véase los objetivos del *Plan de Acción Económico para Centroamérica*, SICA, 1990.

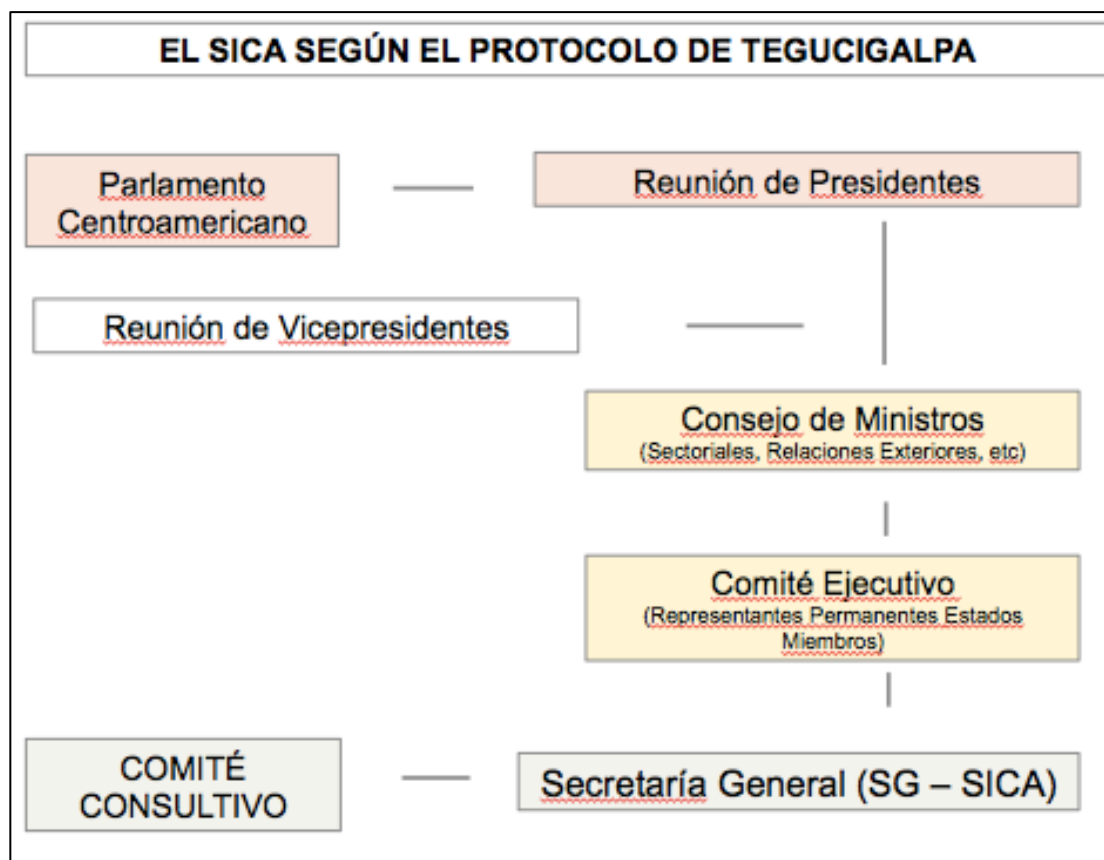
⁴²³ Parece que a finales de las década de los 80' y durante la década de los 90' hay un boom integracionista. El planeta se redefine en forma de bloques comerciales. La globalización y la caída del Muro de Berlín pueden servir como elementos explicativos y generadores de dicho boom.

encuentra el PARLACEN. Hay mucha y muy variada literatura⁴²⁴ y todos coinciden en lo mismo: El PARLACEN desea parecerse al PE y convertirse definitivamente en el segundo legislativo supranacional del mundo. Por debajo de la Reunión de Presidentes y del PARLACEN se encuentran el Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo, dos instancias que el Protocolo de Tegucigalpa recupera del proyecto ODECA. Por último vemos la SG-SICA. Rubén Omar Orozco, exdirector de la Oficina de Cooperación de dicho órgano, la define como “el jamón dentro del sándwich”⁴²⁵, la oficina encargada de armonizar los intereses y de servir de guardiana de los tratados.

⁴²⁴ Es de gran importancia para todos aquellos investigadores interesados en el PARLACEN consultar la revista académica Nueva Sociedad NUSO – DEMOCRACIA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA. Véase <http://www.nuso.org>

⁴²⁵ Véase la película-documental *Centroamérica: 60 años de integración*, Ciudad de Guatemala, SICA, 2010 <http://www.youtube.com/watch?v=fcDha7FgrFc>

Figura 6.



Fuente: Elaboración propia. En la parte superior del cuadro, y como última institución a la hora de cerrar la dinámica sistémica sobre la que se basa el conjunto tendría que estar, a la derecha del cuadro “Reunión de Presidentes” la Corte Centroamericana de Justicia. La Corte es el poder judicial y complementa al Ejecutivo intergubernamental formado por la Reunión de Presidentes y al Legislativo centroamericano compuesto por el Parlamento Centroamericano.

La tabla 13 muestra la evolución jurídica de un proceso que, como la gran mayoría, no cuenta con una columna vertebral fija e inmutable. Debido a su naturaleza procesual los marcos jurídicos cambian y evolucionan a medida que el proceso avanza. El Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala y el

Protocolo por el que se crea el PARLACEN conforman el marco jurídico central de la nueva fase del proceso de integración centroamericano.

Tabla 13.

MARCO JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA							
	<u>Entrada en Vigor</u>	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Prot. Tegucigalpa 1991	1992	1995	1992	1993	1992	1992	1996
CCJ 1992	1994	No se ha depositado	1993	No se ha depositado	1994	1994	No se ha depositado
Prot. Guatemala 1993	1995	No se ha depositado	1995	1996	1995	1995	No se ha depositado
Prot. Const. PARLACEN 1993	No ha entrado en vigor	No se ha depositado	1995	No se ha depositado	No se ha depositado	1995	No se ha depositado
Tratado de Integración Social 1995	1996	1996	1995	1996	No se ha depositado	1996	1996
Tratado de Integración Democrática 1995	No ha entrado en vigor	No se ha depositado	1993	No se ha depositado	No se ha depositado	1996	No se ha depositado

Fuente: Sanahuja, José Antonio: “Los límites del gradualismo en América Central, 1990-1997”, en *América Latina Hoy*, número 17, 1997.

La conclusión es que gracias a este empujón institucional y a esta apuesta por la paz y por la construcción y desarrollo de una comunidad de intereses económicos basada en una lista de valores compartidos, el SICA ha logrado desde sus inicios incorporar a seis países que son los que conforman en la actualidad este proyecto de integración: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. República Dominicana funge como Estado

asociado y Belice que se ha adherido en los últimos años⁴²⁶. Como países observadores del proceso –y actores relevantes en el mismo- se encuentran los Estados Unidos Mexicanos, la República de China y el Reino de España.

¿Cómo ha sido el recorrido histórico de dicha máquina integradora? ¿Qué objetivos se ha propuesto desde el inicio? ¿Se han logrado dichos objetivos? A estas preguntas intentará responder el siguiente epígrafe dedicado a la situación actual del proceso de integración centroamericano.

4.6.5. La evolución en clave económica y su relativo éxito

Como hemos visto el SICA inicia una nueva andadura en el proceso de integración centroamericano. Se podría catalogar al nuevo proyecto integrador SICA como un giro de 180 grados en la identidad y en el espíritu de la idea tradicional que marcó durante gran parte del siglo XX el proyecto de integración centroamericana. De una dinámica de protección y de crecimiento “hacia adentro”, valores en los que se basaba el modelo ODECA de naturaleza cepalina, se pasa a un proceso sistémico, aperturista y de integración “hacia fuera” que ve al prototipo de integración como el mejor mecanismo para adecuarse al fenómeno de la globalización.

Desde un inicio, y con base en ese nuevo modelo, el SICA pretende construir un mercado común centroamericano. En septiembre de 1997 la reunión de Presidentes emite la Declaración de Nicaragua que tiene como objetivos:

⁴²⁶ Ver para ello la página oficial del Sistema de Integración Centroamericana. Ver http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=15&IdMod=9&IdEnt=401

“Estamos convencidos de que la Unión Centroamericana debe concretarse a fin de lograr resultados más tangibles y beneficiosos para la población. Ello implica profundizar aún más compromisos adoptados en el marco de la integración, en particular aquellos que permitirán a la región vincularse con ventaja a los procesos de globalización. Significa también ratificar nuestra decisión de garantizar el adecuado funcionamiento y el desarrollo regionalmente armónico de las instituciones democráticas, en especial de los regímenes de prestaciones sociales, de los sistemas de administración de justicia, de educación y salud pública, así como de los mecanismos de salvaguarda electoral. Implica, asimismo, el escrupuloso respeto de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la consolidación del nuevo modelo de Seguridad Democrática que conlleva la supremacía del poder civil y la proscripción del uso de la fuerza para dirimir los conflictos que pudieran surgir en la Patria Centroamericana. Al anunciar nuestra decisión de alcanzar la Unión Centroamericana, lo hacemos convencidos de que en ella deben participar amplios sectores de nuestros pueblos, cuya opinión será consultada y tomada en cuenta con el fin de propiciar el desarrollo de una cultura integracionista sólidamente enraizada en la sociedad civil de la región”⁴²⁷.

La idea básicamente se edificaba al igual que el proceso de Esquipulas sobre tres elementos:

- 1) Paz.
- 2) Democracia.

⁴²⁷ Véase la *Declaración de Nicaragua*, SIECA, 1997.

3) Desarrollo.

El desarrollo del proceso centroamericano definitivamente ha contribuido a la paz. En estos momentos y a pesar de los desafíos y nuevas amenazas que la región sufre⁴²⁸ podemos afirmar que Centroamérica ha encontrado el camino de la paz política y de la democracia liberal representativa⁴²⁹ como forma de gobierno.

Hay una asignatura pendiente que es la del desarrollo económico y ahí es donde ha contribuido, y mucho, la evolución positiva del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Fernando Rueda Junquera es uno de los mayores especialistas en el proyecto de integración regional centroamericano. A lo largo de su trabajo, el investigador español presenta evidencias interesantes relacionadas con la evolución económica que ha tenido lugar en la región en los últimos años. El profesor Junquera indica que el MCCA ha crecido en volumen de importaciones intrarregionales en los años 90' de aproximadamente de 50 millones de dólares en 1991 a más de 3,000 millones en 2004⁴³⁰ y a más de 5,000 mil millones de dólares en la actualidad.

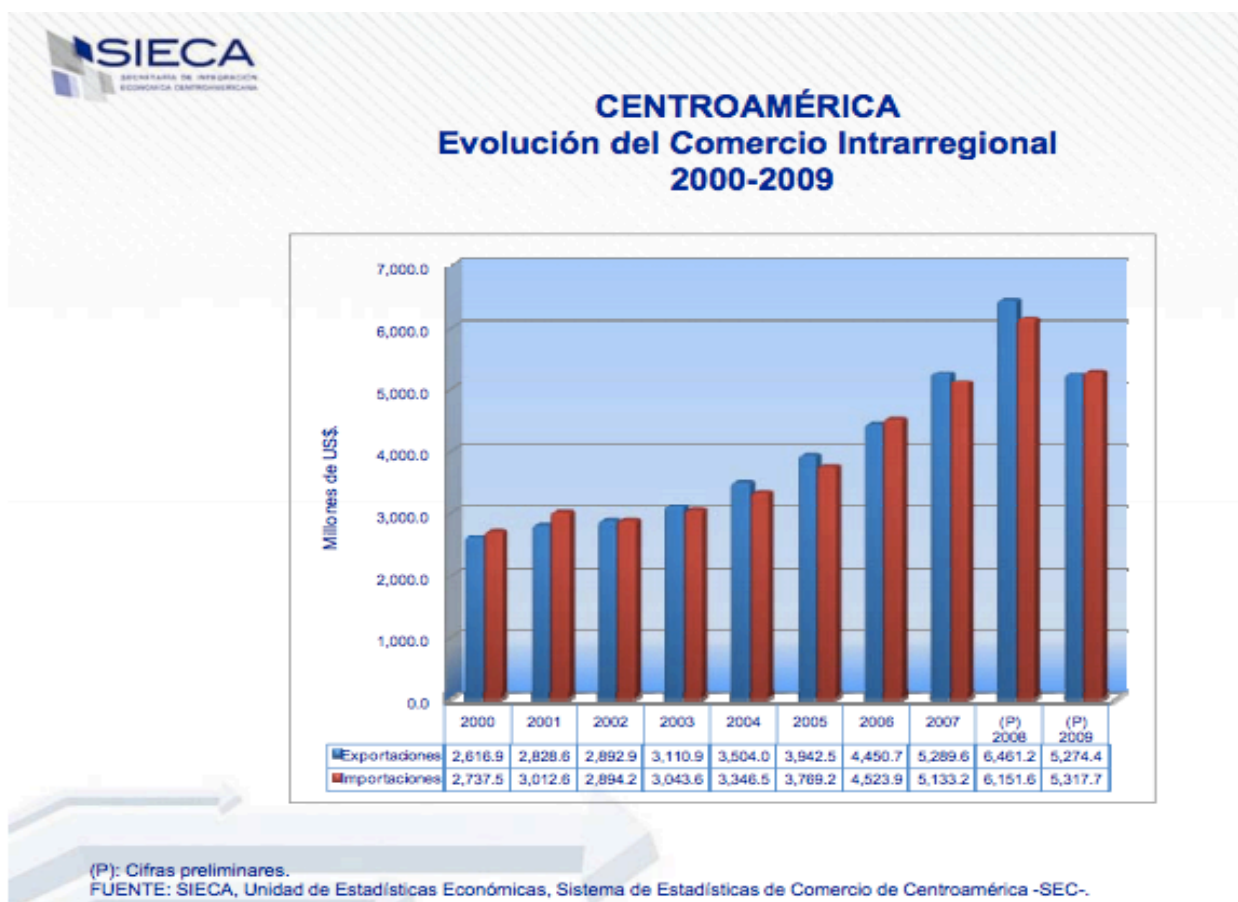
La gráfica 1. es una muestra de que la integración real, el intercambio entre miembros de una misma área geográfica y la creación de una comunidad de intereses en Centroamérica es ya una realidad:

⁴²⁸ Ver CUADRA LIRA, Elvira (2004). "El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica". *Encuentro Internacional de Estudios Transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales*, Córdoba, España, 25,26 y 27 de Noviembre, Pp. 1-8.

⁴²⁹ En este sentido la región siempre se encuentra en una situación delicada. Procesos como el de Daniel Ortega en Nicaragua, o el problema acaecido en 2009 en Honduras muestran que la estabilidad democrática pende de un delgado hilo en la mayoría de los países centroamericanos. Sin embargo, a pesar de los problemas y como se afirma en el texto no parece que la forma política democracia liberal sea puesta en duda en la región.

⁴³⁰ Ver RUEDA JUNQUERA, Fernando (2006). "El proyecto de unión aduanera centroamericana – Más allá de la retórica". *Boletín Económico del ICE*, ICE, núm. 2872, Marzo, Pp. 15-33.

Gráfica 1.



El crecimiento del MCCA es consecuencia directa de la renovación del proyecto de integración centroamericano y de la creación del SICA. Además de lo anterior, en el mismo influyen también factores exógenos. Sin duda pensamos que la potenciación de dicho mercado común centroamericano y el proyecto de integración que se ha desarrollado durante los últimos años tienen una influencia “europea”. La UE cree que el modelo sistémico que dibuja el SICA y la capacidad y deseo de algunas instituciones por acumular más poder -nos referimos al PARLACEN y a la SG- son el camino deseable y necesario a seguir.

El efecto del regionalismo abierto o nuevo regionalismo fue positivo para la zona pero no todo son luces dentro del sistema. Muchos han sido los autores y trabajos académicos que piensan que el proceso está paralizado y que son demasiadas las cosas que todavía quedan por hacer⁴³¹. Algo que no se ha logrado es la creación de un verdadero mercado común, ni siquiera de una Unión Aduanera. La zona disfruta de amplios marcos de libre comercio pero no ha sido capaz de superarse a sí misma y generar un espacio aduanero común. José Antonio Sanahuja cree que la idea gradualista e intergubernamentalista bajo la que se ha diseñado el proceso ha servido de barrera y constante freno al mismo. Como el propio autor explica el proceso es flexible, pero no establece calendarios y posee objetivos demasiado ambiciosos⁴³².

Rueda Junquera completa su argumento señalando que el proyecto integrador centroamericano ha tenido innumerables éxitos pero también sufre una serie de debilidades importantes:

- 1) Predominio del comercio extrarregional.
- 2) Poca calidad del comercio intrarregional.
- 3) Ausencia de una verdadera política comercial común.
- 4) Ausencia de una administración aduanera común.
- 5) Limitada coordinación de las políticas macroeconómicas entre los estados miembros.

⁴³¹ Es interesante citar aquí la entrevista que el jueves 5 de julio de 2012 el autor de esta tesis doctoral ha tenido con el Dr. Gilberto Rodríguez Valdéz. En la actualidad el Dr. Valdéz forma parte del equipo de asesores especiales del PARLACEN pero en la década de los 90' estaba negociando el SICA y participando en las labores de armonización técnica para rediseñar el MCCA.

⁴³² SANAHUJA, José Antonio (1997). "Integración regional en América Central 1990-1997: Los límites del gradualismo". *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, núm. 17, Pp. 43-58.

6) Debilidad institucional regional⁴³³.

Quizás, la ausencia de una verdadera administración aduanera comunitaria es el rasgo de mayor debilidad en el proceso. Sobre este aspecto Rueda Junquera señala que “en la actualidad existen cuatro modelos de administración aduanera –tres de carácter intrarregional y uno de carácter periférico- que están siendo experimentados en el MCCA”⁴³⁴. Los cuatro modelos existentes son:

- 1) Integrada: Oficina única para compartir los trámites aduaneros por parte de los países miembros.
- 2) Yuxtapuesta: se comparten los trámites aduaneros pero se mantienen oficinas diferenciadas que hacen un esfuerzo de coordinación en relación a sus actividades.
- 3) Trinacionales: Administración aduanera formada por tres países que convergen en un edificio común donde ejecutan los trámites y procesos administrativos.
- 4) Periférica: Localizar los servicios de aduana en la periferia exterior de un territorio aduanero común, aplicando una legislación aduanera uniforme⁴³⁵.

La única asociación exitosa y que progresa según el profesor de la Universidad de Burgos es la aduana binacional entre El Salvador y

⁴³³ RUEDA JUNQUERA, Fernando (2006). “El proyecto de unión aduanera centroamericana – Más allá de la retórica”. *Boletín Económico del ICE*, ICE, núm. 2872, Marzo, Pp. 15-33. P. 22.

⁴³⁴ Ver RUEDA JUNQUERA, Fernando (2006). “El proyecto de unión aduanera centroamericana – Más allá de la retórica”. *Boletín Económico del ICE*, ICE, núm. 2872, Marzo, Pp. 15-33. P. 26.

⁴³⁵ Op. Cit. Pp. 18.

Guatemala⁴³⁶. El problema de la unión aduanera tiene implicaciones en la fijación de un verdadero Arancel Externo Común (AEC) que ayude a financiar el proceso y la estabilidad macroeconómica y con ello origine un marco de armonización en el espacio regional.

Interesante porque la deseada Unión Aduanera ha sido históricamente un elemento de presión por parte de la UE para firmar el Tratado de Asociación y Diálogo Político y desplegar así un espacio de cooperación entre ambos bloques regionales. Sin embargo, como se ha visto durante este pequeño repaso, mientras que la Unión Aduanera no se ha conseguido, sí ha sido posible alcanzar la firma del Acuerdo de Asociación y Diálogo Político. ¿Es la rúbrica del mismo una muestra de debilidad por parte de la UE? ¿El Acuerdo de Asociación y Diálogo Político es consecuencia de la necesidad que la UE tiene de formar un bloque de socios que compartan su proyecto a nivel internacional?

Esas preguntas se responderán en la última parte de este capítulo que es la dedicada a las relaciones existentes entre la UE y CA y la evolución de las mismas. Como se podrá ver dichas relaciones han evolucionado de forma satisfactoria y, gracias a dos documentos fundamentales para nuestro análisis, podremos diseñar y construir una valoración adecuada sobre nuestra pregunta de investigación central: ¿Está la UE intentando construir un espejo que genere reflejos de sí misma ayudando al proceso de integración centroamericano?

⁴³⁶ Aunque esta relación exitosa se encuentra en estos momentos y debido a la actual conjuntura política en una situación de riesgo. El Salvador, bajo del gobierno Funes ha reestablecido los controles de manera parcial en la frontera entre El Salvador y la República de Guatemala y limitado el buen funcionamiento de la misma.

4.6.6. La UE y CA: Historia de unas relaciones institucionales y políticas

Como señalábamos al inicio de este capítulo la UE siempre ha tenido una conexión especial y ha estado cercana a la región centroamericana. Su bagaje y su historia de integración al principio, y los conflictos armados internos que han sufrido los estados centroamericanos provocaron que la Unión siempre haya sido proclive a generar canales de cooperación y diálogo con los países que conforman el espacio y el proyecto de integración centroamericano.

Quizás fue esa identidad conflictiva de la región la que marcó *a posteriori* la dinámica de las relaciones entre la UE y CA. La Unión ayudó financieramente y como mediador al Grupo Contadora, encargado de proponer una solución al problema de la paz. En el ítsmo centroamericano, el Parlamento Europeo fue un actor protagónico apoyando el 19 de octubre de 1987 la conformación y creación del PARLACEN y de un Plan de Paz para América Central. Como indica la resolución de la cámara supranacional europea el PE:

“6. Confirma nuevamente su apoyo a la creación de un Parlamento Centroamericano elegido por sufragio universal directo, así como su ayuda técnica, si así se solicitare; 7. Pide a la Comisión y al Consejo que intensifiquen las relaciones económicas y comerciales con Centroamérica en el marco del Acuerdo de Cooperación CEE-Centroamérica, y que sostengan con medidas económicas adecuadas la realización del plan de paz, en particular en lo relativo a la situación de los refugiados.

8. Encarga a su presidente que transmita la presente resolución a la Comisión, al Consejo y a los Gobiernos y Parlamentos de los países de Centroamérica, del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo”⁴³⁷.

El PE, a través de dicho documento, solicita más colaboración económica y comercial entre las dos regiones antes de la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y de la lógica sistémica que dicha reforma introduce en el proceso centroamericano de integración. Es nuevamente Fernando Rueda Junquera quién señala que:

*“La relación birregional entre la UE y Centroamérica está actualmente dominada por un acuerdo marco de tercera generación, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003, que da continuidad a los anteriores Acuerdo de Luxemburgo (1985) y de San Salvador (1993)”*⁴³⁸.

La actual relación UE-CA depende de un Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político negociado entre los años 2007-2010. Sin embargo, y como se ha podido comprobar las relaciones vienen, como bien señalaba la carta del PE, desde los inicios de la década de los 80’.

Es paradójico porque con la apertura de dicha década la UE no existía formalmente y todavía no se tenía claro ese artículo que aparece en el Tratado de la UE y que desea convertir a la nueva forma política en un actor internacional de primer orden. La tabla 14 muestra la cronología de las relaciones existentes entre la UE y CA.

⁴³⁷ Véase *Libro Azul – Anales del PARLACEN*, Guatemala, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2006. P. 37.

⁴³⁸ Véase el capítulo RUEDA JUNQUERA, Fernando (2008). “La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. En ROIG, Joaquín y DOMÍNGUEZ, Roberto (2008): *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*, Miami, Ediciones Universal, P. 205.

Tabla 14.

Año	Documento	Contenido
1984	I Reunión Ministerial UE – CA / Diálogo de Acuerdo de San José	Paz, Seguridad, Democracia y Desarrollo social y económico
1985	Acuerdo de Luxemburgo	Diálogo Político y Cooperación
1993	Acuerdo de Cooperación EU – CA / Acuerdo de San Salvador	Diálogo Político y Cooperación Internacional
2003	Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político / Acuerdo de Roma	Diálogo Político y Cooperación Internacional
2010	Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político / Acuerdo de Madrid	Diálogo Político y Cooperación Internacional

Fuente: Elaboración propia.

La evolución ha sido clara. Los pilares que cimentan la relación entre la UE y CA pasan por el desarrollo y construcción de tratados que versen sobre temas de naturaleza política y de cooperación internacional. Además de lo anterior los aspectos económicos también conforman parte esencial de la agenda de dicha relación birregional⁴³⁹ pero sin duda el origen de la relación pivota sobre motivaciones políticas.

La UE no negocia como lo hace U.S.A., generando acuerdos de libre comercio con otras realidades políticas. El análisis de los tratados y acuerdos de cooperación que la UE ha implementado con otras subregiones/regiones del planeta manifiestan que la relación comercial tiene que ir acompañada de un

⁴³⁹ Es necesario recordar que estamos denominando a CA como región cuando en realidad, técnicamente, la UE considera al espacio centroamericano como un territorio subregional de la región latinoamericana. En ese sentido podríamos también denominar la relación como una relación región – subregión.

proyecto común referente a valores y principios políticos. La economía es una herramienta para extender sus ideas e intentar convencer a otros actores políticos de las mismas. Para cooperar económicamente se necesitan valores comunes, se necesitan creencias y compromisos sobre determinadas cuestiones de fondo. La tabla existente y presentada anteriormente debería contener dos cumbres importantes que marcan en la actualidad la relación UE-CA: La Cumbre de Guadalajara de 2004 y la Cumbre birregional de Viena de 2006. La primera intenta ser un foro de negociación que sirva para que la UE abandone su agenda política y colabore activamente en los aspectos económicos, abriendo sus mercados a los productos centroamericanos. La segunda es la que decide extender ese canal de comunicación que llevará a la firma del Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político en el 2010 aunque algunos de los requisitos exigidos en Guadalajara ⁴⁴⁰ no fuesen cumplidos por los países centroamericanos.

Y es que desde el inicio la UE dejó claro que el proceso de cooperación y de diálogo político pasaba por el cumplimiento, por parte de los países centroamericanos, de la consecución del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Es decir, los estados europeos y la propia UE abrirían dicho canal de cooperación si CA desarrollaba su proceso de integración. En caso negativo la relación se mantendría en una especie de *impasse* interregional.

¿Qué motivó a la UE a retomar la negociación? ¿Qué hizo que las instituciones supranacionales europeas pusiesen en marcha mecanismos de negociación para firmar lo que se conoce como el Acuerdo de Diálogo Político y

⁴⁴⁰ Por ejemplo la construcción y desarrollo de esa Unión Aduanera.

de Cooperación firmado en 2010 en Madrid? ¿Había incentivos económicos de por medio? ¿Eran objetivos políticos los que motivaron y aceleraron la firma del proceso? Sea como fuere se puede realizar la siguiente aseveración: La firma se llevó a cabo aún a pesar de no haberse cumplido las condiciones que las propias instituciones europeas habían puesto sobre la mesa y consensuado con las partes centroamericanas.

Desde nuestra particular óptica, y utilizando el razonamiento y la línea argumental que hemos defendido en esta tesis doctoral afirmamos que las instituciones europeas intentaron desarrollar el proceso de firma y ratificación del Acuerdo para obtener un nuevo socio político a nivel global y fomentar, a través de la cooperación con el mismo, el modelo europeo fuera de las fronteras y el dominio territorial de la nueva forma política. En conclusión creemos definitivamente que la UE fomentó la apertura de negociaciones y el desarrollo de las mismas para construir un espejo que generase reflejos de sí misma. Lo anterior es polémico y va contra gran parte de la literatura especializada en el tema. Fernando Rueda Junquera afirma en su texto que:

“la UE no ha tenido tradicionalmente razones para privilegiar sus relaciones con Centroamérica. Como se acaba de mostrar, los intereses económicos en la región son modestos y en términos políticos y geoestratégicos se considera una región reservada a la esfera de influencia de Estados Unidos”⁴⁴¹.

Para el politólogo español CA no es atractiva desde el plano económico. ¿Lo es desde el político? Sí, pero parece que al pertenecer a la zona de

⁴⁴¹ Véase el capítulo RUEDA JUNQUERA, Fernando (2008). “La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. En ROIG, Joaquín y DOMÍNGUEZ, Roberto (2008): *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*, Miami, Ediciones Universal, P. 219.

influencia de los EE.UU. no se puede intervenir de ninguna manera en la región. El autor continúa y, desde nuestro particular punto de vista, su trabajo llega a contradecirse cuando afirma que encuentra tres razones para que la UE promueva el Acuerdo de Asociación:

“En el caso de la UE, tres factores fundamentales explican su decisión de impulsar la negociación del AA⁴⁴². En primer lugar, las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (...) En segundo lugar, la UE ha logrado promover los mencionados procesos de liberalización comercial en América Latina a nivel bilateral –los AAs firmados con México y Chile-, pero no a nivel subregional.(...) El tercer y último factor está ligado al potencial valor estratégico que podría llegar a adquirir Centroamérica como eje de comercio entre Asia, Europa y Estados Unidos”⁴⁴³.

Como se puede comprobar se observa con claridad que la UE tiene interés en el potencial que la subregión/región centroamericana tiene o puede llegar a tener. ¿Importa solo el potencial económico? ¿Hay razones de naturaleza política en el relanzamiento de la negociación del Acuerdo de Cooperación y de Diálogo Político? Desde nuestro punto de vista sí. Creemos que CA es más importante para la UE de lo que la literatura académica ha señalado tradicionalmente. Además, la UE ve en CA un proyecto similar en

⁴⁴² Abreviatura del Acuerdo de Asociación y Diálogo Político entre la Unión Europea y los países centroamericanos.

⁴⁴³ Véase nuevamente el capítulo RUEDA JUNQUERA, Fernando (2008). “La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. En ROIG, Joaquín y DOMÍNGUEZ, Roberto (2008): *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*, Miami, Ediciones Universal, P. 220.

espíritu y en valores al europeo. La UE desea contemplar a CA como un espejo que proyecte reflejos de sí misma. La esencia es replicar los valores, las ideas y la identidad de la nueva forma política que surge fruto del proceso de integración. Es cierto que históricamente CA ha estado en el ámbito de influencia de EE.UU., pero la UE quiere cambiar dicha dinámica de forma gradual y progresiva construyendo un nuevo proyecto de integración que comparta y defienda los valores y la agenda política que la unión ha intentando proyectado a nivel global.

Para ello, para demostrar lo anterior con evidencia empírica, necesitamos sumergirnos en el estudio de la documentación oficial existente en la UE, concretamente la producida por la Comisión Europea. Sin duda dos son los proyectos que describen y en la actualidad explican la relación existente entre la UE y CA:

- 1) De un lado, el proyecto de Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA.
- 2) De otro, el artículo de Estrategia Regional que la UE ha diseñado hacia el istmo centroamericano.

El primer documento muestra la relación y los acuerdos a los que se han llegado. El segundo es un buen punto de partida para analizar los deseos de la UE hacia la región. ¿Qué le gustaría a la UE que fuese CA? ¿Que cambios desearía la UE que sufriese el modelo centroamericano de integración? Definitivamente y como se podrá ver a través del análisis lo que se comprueba es, en primer lugar, que la conversión de la UE en un actor internacional de

primer orden es irrefutable, y de otro que gran parte del poder europeo se explica gracias al concepto desarrollado por Ian Manners denominado *Normative Power Europe*. Pero al mismo tiempo y no menos importante, lo que se puede comprobar gracias a este trabajo de investigación es que la UE quiere profundizar en el proyecto de integración centroamericano, desea ampliar su ámbito competencial y la capacidad de sus instituciones intergubernamentales y supranacionales e introducir la agenda política que la UE defiende a nivel global. Lo que intentamos demostrar a través del análisis de las fuentes primarias presentadas a continuación es que la UE está construyendo un espejo centroamericano que genere reflejos de sí misma. En el siguiente apartado veremos en qué consiste, básicamente, cada uno de los documentos que tenemos para desarrollar nuestro análisis.

4.6.7. Estrategia Regional de la UE hacia Centroamérica: ¿CA como espejo de la UE?

En este apartado tenemos que mostrar, a través del análisis de los documentos citados anteriormente, el verdadero significado de la acción exterior europea en el espacio subregional centroamericano. La Estrategia Regional y el propio Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político (AA) son los documentos más importantes en ese sentido. Como fuentes primarias pueden ayudar a comprobar si, efectivamente, la UE quiere promover el desarrollo de un espejo que genere reflejos de sí misma.

El primero de los documentos a analizar es la Estrategia Regional 2007-2013 que la UE ha diseñado para CA. El documento pretende ser un cuaderno de bitácora de la UE en su relación con CA. Un documento técnico que muestra la actitud y la estrategia de cooperación del ente supranacional hacia la región. La estrategia no es nada especial, de hecho en estos momentos la UE tiene publicadas en su sitio web cuatro estrategias subregional/regionales que hacen referencia a las relaciones que la nueva forma política tiene con:

- 1) Centroamérica
- 2) Comunidad Andina
- 3) Latinoamérica
- 4) Asia
 - a) *Asia Europe Meeting*
 - b) *ASEAN Regional Forum*
 - c) *South Asia Association for Regional Cooperation*
- 5) Asia Central⁴⁴⁴

Como se puede comprobar el diseño y el formato que poseen estas estrategias regionales son parte de la estandarización de procesos que tiene la UE a la hora de diseñar y elaborar su política de acción exterior. Para nuestro estudio es fundamental el análisis de dicho documento, pero al mismo tiempo el trabajo no puede basarse solo en una única fuente de información. Por ello complementamos el estudio y nuestro proyecto de investigación con el propio Acuerdo de Asociación y Diálogo Político (AA) firmado en 2010. Si ambos documentos muestran similitudes, si ambos comparten el mismo espíritu, si

⁴⁴⁴ Para más información véase http://eeas.europa.eu/around/index_en.htm

ambos poseen la misma definición de objetivos podríamos concluir que la UE utiliza su política de cooperación y de firma de acuerdos comerciales para construir espejos que generen reflejos de sí misma. La Estrategia Regional 2007-2013 para Centroamérica es un documento dividido en seis capítulos y un apartado dedicado a los necesarios y obligatorios anexos. La organización es la siguiente:

- 1) La UE y los objetivos de cooperación.
- 2) Análisis regional: Centroamérica.
- 3) Una revisión sobre el proceso de integración centroamericano y su agenda.
- 4) Estrategia de respuesta por parte de la UE
- 5) Programa de trabajo
- 6) Anexos⁴⁴⁵

Como se puede comprobar con una descripción básica del índice el proceso de integración centroamericano es fundamental para la cooperación entre ambos bloques de integración. La idea sería ir describiendo el contenido básico de cada apartado para ver qué valores y qué políticas pretende proyectar la UE en la región. Lo que primero sorprende en la definición de objetivos es la claridad con que la UE expone sus prioridades. Las preferencias de la UE hacia CA son:

- 1) Promover la integración regional.
- 2) Promover la democracia.

⁴⁴⁵ Para más información consultar la página web oficial de la Comisión Europea y el propio documento de Estrategia Regional. Ver http://eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_en.pdf

- 3) Promover la buena gobernanza entre los estados centroamericanos.
- 4) Defender con claridad los Derechos Humanos.
- 5) Promover el desarrollo y la adaptación equilibrada de la región al proceso de globalización.
- 6) Mejorar las capacidades de diálogo político entre los actores de la región⁴⁴⁶.

Lo anterior proviene de, como hemos indicado anteriormente, los acuerdos que la UE ha generado fruto de las Cumbres de Guadalajara (2004), la declaración de 2005 “*A reinforced European Union – Latin America partnership*”⁴⁴⁷ y la Cumbre de Viena (2005-2006). Es importante en las relaciones UE–Latinoamérica el desarrollo del multilateralismo, la integración regional y la cohesión social. De algún modo este paquete de objetivos se encuadra en las seis medidas que la UE tiene en la estrategia regional hacia CA. El *Regional Strategy Paper* 2007-2013 complementa el primer Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político de 2003 y ayuda a tener una guía para la negociación, firma y ratificación del Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político 2010.

El análisis que el nuevo actor internacional establece sobre la región considera la debilidad institucional que poseen los países centroamericanos y, en general, la vulnerabilidad regional a un sinfín de amenazas. Al mismo tiempo la UE se regocija al ver el bagaje de integración regional que posee CA. En

⁴⁴⁶ Ver *Regional Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas, Comisión Europea, 2007. Pp. 1.

⁴⁴⁷ Para más información consultar el documento *A stronger partnership between the European Union and Latin America*, publicado por la Comisión Europea en el año 2005. Ver http://eeas.europa.eu/la/docs/com05_636_en.pdf

opinión de la Comisión Europea el hecho de que CA haya desarrollado desde la década de los 50' un proceso de integración económica es un valor positivo necesario a tener en cuenta para proponer soluciones a los problemas de vulnerabilidad y debilidad institucional existentes en la región.

La evolución del sistema centroamericano de integración -del proceso ODECA al proceso SICA- tuvo elementos terriblemente positivos como el aumento del comercio intrarregional y el descenso de la dependencia frente a otros mercados a nivel global, principalmente Estados Unidos⁴⁴⁸. Aunque todavía no se ha conseguido un verdadero Mercado Común Centroamericano ni una verdadera unión aduanera sí podemos decir que Esquipulas I y II, y la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 han tenido efectos positivos en la región generando, sin duda, un proceso de “integración real” a nivel comercial.

Los propios centroamericanos conscientes de sus limitaciones firman en 1997 lo que se conoce como Declaración de Panamá para potenciar y mejorar las debilidades existentes en el proceso SICA. Dichas debilidades responden a las indicadas ya por Fernando Rueda Junquera en uno de sus artículos:

- 1) Problemas de coordinación
- 2) Ausencia de una base legal común
- 3) Ausencia de un mecanismo de financiación para las instituciones regionales
- 4) Mejorar la eficiencia administrativa

⁴⁴⁸ Ver *Regional Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas, Comisión Europea, 2007. Pp. 8.

- 5) Potenciar el proceso de integración para conseguir mayor protagonismo y participación de parte de los estados miembro⁴⁴⁹

La UE coopera con CA desde finales de 2007 para la consecución de dicha agenda. De la mano de estos objetivos, la UE también identifica que los mayores problemas y retos que debe afrontar el proceso de integración regional centroamericano son:

- 1) El fortalecimiento de la democracia
- 2) La vulnerabilidad económica: Falta de competitividad
- 3) La falta de cohesión social
- 4) La vulnerabilidad medioambiental
- 5) La debilidad institucional
- 6) Los distintos discursos alrededor de la integración: la incapacidad para generar consensos entre las élites centroamericanas
- 7) La ausencia de mecanismos de financiación
- 8) El carácter vinculante de las normas y resoluciones
- 9) La falta de participación y de inclusión de amplios sectores de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericano⁴⁵⁰

La cooperación europea y los fondos destinados a la misma se dirigirán a intentar minimizar el impacto negativo en el proceso de integración centroamericano de estas debilidades. Los montos especificados por la

⁴⁴⁹ RUEDA JUNQUERA, Fernando (2006). “El proyecto de unión aduanera centroamericana – Más allá de la retórica”. *Boletín Económico del ICE*, ICE, núm. 2872, Marzo, Pp. 15-33. P. 22.

⁴⁵⁰ Ver *Regional Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas, Comisión Europea, 2007. Pp. 14.

Estrategia Regional serán de 450 millones de EURO. El documento, sin embargo, es claro cuando afirma que:

*“In this context, the 2007 – 2013 Regional Strategy for Central America will centre on one main objective: to support the process of political, economic and social integration in the context of preparation of the future Association Agreement between the EU and Central America”*⁴⁵¹.

Lo que se desea es, a futuro, construir un verdadero Acuerdo de Asociación en sintonía con los valores cosmopolitas y de defensa del multilateralismo que posee la UE. La agenda de cooperación tendrá que establecer, con base en el gran objetivo definido con anterioridad, las siguientes líneas de acción para la política pública:

- 1) Fortalecer el componente institucional del proceso centroamericano de integración. Será necesario reforzar las instituciones centroamericanas que guían el proceso de integración. La cooperación debe hacer efectivas las mismas, fortaleciendo su capacidad institucional y mejorando el protagonismo social que estas poseen. Sin duda se ve una cierta similitud con la evolución de las propias instituciones supranacionales europeas. Se quiere mejorar el papel y el protagonismo que poseen la Secretaría General del SICA, el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia.
- 2) La otra línea de cooperación a mejorar es el apoyo al propio proceso de integración. Desarrollar lo que se conoce como integración real. Hemos visto la satisfactoria evolución del mercado común centroamericano. Sin

⁴⁵¹ Op. Cit. Pp. 19.

embargo, muchos son los especialistas europeos y centroamericanos que creen que al MCCA le queda mucho por definir. Uno de los temas que han quedado en el tintero es el de la unión aduanera. El apoyo por parte de la UE a dicha unión/fusión aduanera es otra de las prioridades.

- 3) Por último el tema de la gobernanza y de la seguridad regional. Se quieren mejorar dichos aspectos para reducir la incertidumbre a la hora de conseguir los dos objetivos anteriores.

Lo ideal para comprobar nuestra tesis sería cotejar este documento, que con toda claridad habla de los objetivos y del camino que debe seguir la UE en su relación con CA, con otros aspectos oficiales y no oficiales de la cooperación. Durante nuestro proceso de investigación hemos hecho entrevistas informales con miembros del Ejército de Guatemala, con personal del Foro de Partidos Políticos de Centroamérica, con altos funcionarios del PARLACEN y políticos centroamericanos ubicados en los legislativos de Guatemala y de El Salvador. Todas las entrevistas son ambiguas y muestran una doble interpretación cuando se habla de las relaciones entre la UE y CA: Si tuviésemos que buscar una línea argumental común en las declaraciones obtenidas podríamos decir que las elites centroamericanas entrevistadas ven en la UE a un socio comercial muy importante. Pero para ello, para disfrutar del comercio con la UE, el espacio centroamericano debe ceder y aceptar una agenda política impuesta por las nuevas instituciones europeas. ¿Es eso cierto? Parece que siguiendo la dinámica establecida en el *Regional Strategy Paper* hacia CA la agenda no se impone, se comparte. Es decir, una fracción de las elites centroamericanas no

aceptan los criterios y la agenda política europea como una imposición desde Bruselas. Gran parte de la agenda es compartida porque la misma es atractiva para las propias elites subregionales. El NPE como mezcla de poder duro y de poder blando tiene sus efectos.

Con lo anterior queremos decir que, siguiendo el marco teórico diseñado por Ian Manners, la UE propone un modelo e intenta convencer a sus interlocutores para que lo acepten. Si los centroamericanos se suman a dicho modelo obtienen beneficios. Eso no significa que haya una política de poder duro tradicional en la cual se opta por políticas de naturaleza amenazante. El concepto de NPE es adecuado para interpretar dicho fenómeno porque si un actor internacional acepta el juego europeo y comparte sus valores obtendrá beneficios económicos, en caso negativo el actor negociante mantendrá su *status quo*. No hay amenazas y la violencia nunca es una opción. Solo existe y se desarrolla una dinámica de atracción que muchas veces pivota sobre el ideal existente alrededor de Europa como una tierra de paz, prosperidad y desarrollo. En pocas palabras la capacidad de negociación de la UE pivota sobre la creencia de varios actores de la civilidad y del ejemplo que representa Europa a nivel global⁴⁵². El nuevo actor internacional es para muchos un referente moral, un ejemplo vivo de hacia donde tendrían que dirigirse las relaciones internacionales en el siglo XXI.

Por lo tanto sí hay en el NPE una mezcla perfecta que explica la naturaleza suave de la UE, como modelo a seguir para otras elites en otras partes del mundo, y su poder duro que obviamente tiene que ver con el atractivo

⁴⁵² Como señalaba Ian Manners funcionar globalmente a través del ejemplo.

que el mercado único posee y la capacidad de la UE para implementar políticas y acciones de cooperación internacional a lo largo y ancho del planeta.

La voluntariedad por parte de las elites extracomunitarias se observa en la firma de tratados de asociación y de cooperación con el ente europeo. El análisis de los mismos es una prueba fundamental para comprobar si, a través de ellos, la UE ha conseguido proyectar su agenda política mediante la relación con otros. Uno de los elementos centrales de esa agenda es el desarrollo de procesos de integración regional/subregional “similares” al europeo en otras partes del planeta. De ahí lo interesante de analizar otros procesos e intentar descubrir si se parecen o no al modelo europeo para ver si este último ha ejercido influencia sobre los mismos. Este es el esfuerzo que estamos realizando a lo largo de esta tesis doctoral. Esto es lo que, en un principio, deseamos mostrar a través de una descripción básica del contenido existente en el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político (AA) firmado entre la UE y los países que conforman Centroamérica.

4.6.8. Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político (AA): ¿CA como espejo de la UE?

El AA entre la UE y CA es, en principio, una continuación de las relaciones existentes entre ambos procesos de integración. La idea comienza a tomar forma en el año 2006 con la firma y redacción de lo que se ha conocido como la Declaración de Viena. Esta declaración hace referencia a temas variados como democracia, protección de los derechos humanos, seguridad y lucha contra el terrorismo, energía y como no, la firma de Acuerdos de

Cooperación y Diálogo Político entre la propia UE y distintos países, subregiones y regiones en el ámbito geográfico iberoamericano. Como el propio texto señala cuando habla de CA:

*“Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración de Guadalajara y teniendo en cuenta el buen resultado del ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio”*⁴⁵³.

El efecto era, como se ha comprobado a lo largo de este capítulo, una pieza más del rompecabezas en las relaciones UE-CA. Con base en el espíritu que marca esta declaración de Viena las negociaciones entre ambos bloques de integración se inician formalmente en el año 2007. El proceso tiene 8 rondas de negociación y una de proceso de cierre⁴⁵⁴. La tabla 15 muestra la ciudad en la que tuvo lugar cada una de las rondas y el objetivo que perseguían.:

⁴⁵³ Ver *Declaración de Viena*, Viena, Comisión Europea, 2006. Pp. 1-23.

⁴⁵⁴ Dirigirse al sitio web oficial que informa sobre las rondas de negociación y el contenido básico de cada una de ellas en el Acuerdo de Asociación entre la UE y CA, SICA, 2010.
<http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/default.htm>

Tabla 15.

Ronda	Lugar	Fecha
I Ronda	San José, Costa Rica	22-26 de octubre 2007
II Ronda	Bruselas, Bélgica	25-29 de febrero 2008
III Ronda	San Salvador, El Salvador	14-18 de abril 2008
IV Ronda	Bruselas, Bélgica	14-18 de julio 2008
V	Guatemala, Guatemala	6-10 de octubre 2008
VI	Bruselas, Bélgica	26-30 de enero 2009
VII Ronda (suspendida)	Tegucigalpa, Honduras	30 de marzo – 3 de abril 2009
VII Ronda	Bruselas, Bélgica	22-26 de febrero 2010
VIII Ronda	Bruselas, Bélgica	19-27 de abril 2010
Cierre de la negociación	Madrid, España	11-18 de mayo 2010

Fuente: Espacio web del Acuerdo de Asociación UE Centroamérica:
<http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/default.htm>

La firma de dicho acuerdo implicó tres años de negociación y un parón provocado por los sucesos acontecidos en Honduras cuando el Ejército del pequeño y convulso país centroamericano depone, para muchos de forma lícita y constitucional⁴⁵⁵, al Presidente de la República Manuel Zelaya. La UE en dicho momento paraliza las rondas de negociación porque considera que las

⁴⁵⁵ Un buen artículo para obtener un conocimiento general de lo acontecido en territorio hondureño podría ser: AGUILAR, Carlo G. (2009). “¿Cómo y por qué del golpe de Estado en Honduras? La sinopsis de un proceso de pacificación y democratización fallido en la región”. *Revista Realidad*, núm. 121, Pp. 699-708.

acusaciones realizadas por los organismos internacionales pueden tener fundamento. En cuanto dichas sospechas se difuminan la UE retoma las negociaciones con el espacio centroamericano y finaliza el proceso en Madrid aprovechando la Presidencia temporal de la UE por parte de España.

El proceso que tuvo lugar en Honduras podría ser otro estudio de caso merecedor de un trabajo de investigación doctoral. La forma de actuar europea parece evidenciar que los intereses se sobreponen a los valores políticos. La agenda exigía la reanudación de las conversaciones y no se podía perder protagonismo en la región. El caso encaja adecuada y aceptablemente en el marco teórico complementario que hemos presentado de la mano del NPE a lo largo de las páginas de esta tesis doctoral, basado en las contribuciones neorrealistas de Adrian Hyde Price y de Robert Kagan: La UE utiliza el NPE como una herramienta de poder real dado que no parece tener otra opción de obtener protagonismo a nivel internacional. La unión no utiliza el NPE porque crea en él o porque sirva como pilar moral sobre el cual construir su política y acciones exteriores a la hora de relacionarse con otros actores. La UE emplea el NPE porque este parece ser su único utensilio a la hora de poder aumentar su presencia y su protagonismo global como un nuevo actor internacional. En pocas palabras y como conclusión a este apartado la UE desea hacer un uso lo más eficiente posible de los recursos que posee.

4.6.9. ¿Qué contiene el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político (AA)?

El Acuerdo firmado en Madrid es un texto de 200 páginas que muestra los objetivos políticos y económicos de las partes. Tomando como base los fines de

nuestro proyecto de investigación y siguiendo la línea argumental que ha tratado esta tesis doctoral deberíamos centrarnos en la parte política del AA. Lo más interesante y útil para el propósito general que este proyecto de investigación tiene es la interpretación, análisis y comparación del contenido del AA dedicado al diálogo político y a la cooperación interinstitucional y su relación con el *Regional Strategy Paper* diseñado por la Comisión Europea.

Si el texto oficial acordado entre las partes coincide en los objetivos, principios y valores políticos que posee la estrategia regional de la UE podemos afirmar que la misma se ha proyectado a través del Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político. Con el AA se estaría contribuyendo a la construcción de un espejo que genere reflejos de los valores, creencias y prioridades de la UE. La dinámica de NPE, que mezcla acciones de *soft power* (atracción) y acciones de *hard power* (incentivos económicos y atractivo del mercado único comunitario) ha funcionado para que la UE adquiriera protagonismo en una zona que no lo tenía y para que, al mismo tiempo, se ayude a construir un futuro aliado político que le apoye en la construcción de un planeta multilateral que exprese los valores de la UE. Con ello el proyecto de integración internacional europeo no obtiene un beneficio económico sino político, con ello la UE da un paso más para construir un mundo a su medida. La cuestión, resuelta en el capítulo III citando la tesis de Adrian Hyde Price es que la UE ha utilizado sus “limitados” recursos de forma eficiente. El uso del NPE parecería que no es una opción. Sea real o no, la cierto es que sí hay evidencia de que la UE pone en práctica

mecanismos de NPE para erigirse como un nuevo actor internacional con poder en el terreno de juego de las Relaciones Internacionales.

La pregunta sigue en pie: ¿Coinciden los textos? ¿Es el Acuerdo de Cooperación y Diálogo político una continuación de la estrategia de la UE hacia la región centroamericana? Analizaremos el texto de primera mano y extraeremos los párrafos que fortalezcan o por el contrario debiliten nuestra sospecha. El Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político se organiza de la siguiente manera:

Parte I: Disposiciones generales e institucionales

- 1) Título I: Naturaleza y ámbito de aplicación del acuerdo
- 2) Título II: Marco institucional

Parte II: Diálogo político

Parte III: Cooperación

- 1) Título I: Democracia, derechos humanos y buena gobernanza.
- 2) Título II: Justicia, libertad y seguridad.
- 3) Título III: Desarrollo social y cohesión social.
- 4) Título IV: Migración.
- 5) Título V: Medio ambiente, desastres naturales y cambio climático.
- 6) Título VI: Desarrollo económico y comercial.
- 7) Título VII: Integración regional.
- 8) Título VIII: Cultural y cooperación audiovisual.
- 9) Título IX: Sociedad del conocimiento.

Parte IV: Comercio

- 1) Título I: Disposiciones generales.
- 2) Título II: Comercio de Mercancías (organizado en 6 capítulos).
- 3) Título III: Establecimiento, comercio de servicios y electrónico (organizado en 7 capítulos).
- 4) Título IV: Pagos corrientes y movimientos de capital.
- 5) Título V: Contratación pública.
- 6) Título VI: Propiedad intelectual (organizado en 4 capítulos).
- 7) Título VII: Comercio y competencia.
- 8) Título VIII: Comercio y desarrollo sostenible.
- 9) Título IX: Integración económica regional.
- 10) Título X: Solución de controversias (organizado en 4 capítulos).
- 11) Título XI: Mecanismo de mediación para medidas no arancelarias (organizado en 4 capítulos).
- 12) Título XII: Transparencia y procedimientos administrativos.
- 13) Título XIII: Tareas específicas en cuestiones comerciales de los órganos establecidos en virtud del presente acuerdo.
- 14) Título XIV: Excepciones.

Parte V: Disposiciones finales

Como se puede comprobar fruto de dicha organización y, nuevamente, siempre teniendo en cuenta nuestra definición de objetivos inicial creemos que lo interesante desde nuestro punto de vista será el análisis de la parte I, II y algunos títulos de la parte III y IV. Concretamente nos centraremos en el estudio completo de la parte I y II y revisaremos el título VII de la parte III y el título IX de

la parte IV. La idea es comparar que contienen estos bloques legales del AA y cotejar dicho contenido con la estrategia oficial de la UE hacia la región. Lo primero y más interesante es que la disposiciones generales e institucionales destacan y siguen el esquema de valores de la estrategia regional hacia CA. El artículo I de la Parte I se indica que:

“1. El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al Estado de Derecho sustenta las políticas internas e internacionales de ambas Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.

2. Las Partes confirman su compromiso con la promoción del desarrollo sostenible, que es un principio rector para la aplicación del presente Acuerdo, teniendo especialmente en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las Partes velarán por que se logre un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible.

3. Las Partes reafirman su adhesión a la buena gobernanza y al Estado de Derecho, lo que supone, en particular, el imperio de la ley, la separación de los Poderes, la independencia del Poder Judicial, procedimientos claros de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, instituciones transparentes y responsables, la administración eficiente y transparente de los asuntos públicos a nivel local, regional y nacional, y la aplicación de medidas destinadas a prevenir y combatir la corrupción”⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ Ver el *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Comisión Europea, Unión Europea, 2010. P. 5.

En resumen se habla de democracia, derechos humanos, desarrollo sostenible y estado de derecho. Todo lo que trató en su definición de NPE Ian Manners y todo lo que se analiza e intenta promover en la estrategia regional hacia CA. Además entre los objetivos declarados se indica que, a parte de una defensa incondicional de lo anterior, el tratado servirá para:

*“e) fortalecer y profundizar el proceso progresivo de la integración regional en ámbitos de interés común, como una forma de facilitar la aplicación del presente Acuerdo; f) fortalecer las relaciones de buena vecindad y el principio de resolución pacífica de conflictos;”*⁴⁵⁷.

Se pretende consolidar el proceso de integración regional centroamericano como un mecanismo, o mejor dicho, como el gran mecanismo para construir y facilitar la aplicación del “presente acuerdo”. Junto a eso el nuevo texto legal debe servir, además, para contribuir a la paz interregional y global y así ser capaces de edificar *“estos valores y principios a nivel mundial, de forma que contribuyan a fortalecer el multilateralismo”*⁴⁵⁸.

Parece existir una total coherencia entre los argumentos y objetivos expresados en la estrategia regional diseñada por la Comisión Europea y el AA fruto de la negociación entre ambos bloques regionales. Centroamérica parece estar de acuerdo en todo. Sin lugar a dudas se percibe con claridad la completa conexión entre ambos documentos. Hay que tener presente que el primero es una estrategia regional por parte de un órgano supranacional/intergubernamental. Lo curioso es la similitud con el segundo

⁴⁵⁷ Op. Cit. P. 6.

⁴⁵⁸ Ver el *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Comisión Europea, Unión Europea, 2010. P. 5.

texto que definitivamente es un espacio de negociación entre dos bloques, el europeo regional y el centroamericano subregional. Siendo conscientes de la limitaciones de nuestro trabajo de investigación, y dejando de lado la negociación estrictamente comercial sí parece que en todo lo político CA está enteramente de acuerdo con la filosofía que emana desde Bruselas.

La parte dos del Tratado dedicada al Diálogo Político es un canto al desarrollo de una asociación privilegiada y ¿estratégica? entre la UE y CA. El texto parece contradecir la tesis de Fernando Rueda Junquera y apoyar las ideas defendidas en esta tesis doctoral. La UE quiere ver en CA un socio político que apoye y comparta los valores europeos en foros multilaterales y globales. Por ello en la definición de objetivos se afirma que:

- a) establecer una asociación política privilegiada basada principalmente en el respeto y la promoción de la democracia, la paz, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible;*
- b) defender valores, principios y objetivos comunes mediante su promoción a nivel internacional, en particular en las Naciones Unidas;*
- c) fortalecer la Organización de las Naciones Unidas como el centro del sistema multilateral para permitirle enfrentar los desafíos globales efectivamente;*
- d) intensificar el diálogo político para permitir un amplio intercambio de opiniones, posiciones e información que dé lugar a iniciativas conjuntas a nivel internacional;*

e) *cooperar en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, con el objetivo de coordinar sus posiciones y tomar iniciativas conjuntas de interés mutuo en los foros internacionales pertinentes*”⁴⁵⁹.

Como se puede comprobar con un repaso directo a la fuente primaria, la UE ve en CA un socio político-estratégico en foros multilaterales a nivel global. El principal de ellos las Naciones Unidas. El texto lo afirma sin complejos, “es un deseo expreso de las partes defender valores, principios y objetivos comunes en foros internacionales”⁴⁶⁰. La cuestión es si estos valores son “europeos”, “centroamericanos” o universales. La estrategia regional –nuestro primer documento bajo análisis-, pero también el examen de la evolución histórica de la UE y la comprensión del verdadero significado del concepto NPE, demuestran que los mismos son parte del ADN europeo, de la esencia de la nueva forma política. La estrategia señala que dicha agenda política global es la base de la identidad internacional de la nueva forma política europea. ¿Lo es o ha sido de CA? ¿Es el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político un intercambio? Desde nuestro punto de vista parece claro que la UE utiliza el texto del acuerdo para proyectar sus valores, su identidad y su forma política a cambio de la parte comercial en la que deja ingresar al mercado europeo y con ciertos privilegios los productos agrícolas y de otro tipo del istmo centroamericano. Como se puede comprobar un uso magistral del NPE mezclando elementos de *soft power* – nos referimos a la atracción que posee Europa no sólo dentro sino también fuera del

⁴⁵⁹ Ver el *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Comisión Europea, Unión Europea, 2010. P. 10.

⁴⁶⁰ *Ibíd.* P. 10.

continente - con elementos de *hard power* – el acceso en condiciones privilegiadas al mercado europeo de determinados productos centroamericanos.

Añadiendo y construyendo sobre lo anterior podríamos decir que la UE no sólo quiere exportar sus valores e ideas, estas que cimentan y edifican su identidad como actor político regional y global. También pretende construir un espejo que genere reflejos de sí misma gracias a la instrumentalización del AA como herramienta para fortalecer el proceso de integración centroamericano y erigir así un nuevo actor subregional/regional e internacional denominado Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

En ese sentido, en el título VII de la parte III se afirma que:

- “1. Las Partes acuerdan que la cooperación en este ámbito fortalecerá el proceso de integración regional en Centroamérica en todos sus aspectos, en particular el desarrollo y la aplicación de su mercado común, con el objetivo de lograr progresivamente una Unión Económica.*
- 2. La cooperación apoyará actividades relacionadas con el proceso de integración de Centroamérica, en particular el desarrollo y el fortalecimiento de instituciones comunes a fin de hacerlas más eficientes, auditables y transparentes, así como de sus relaciones interinstitucionales.*
- 3. La cooperación fortalecerá la participación de la sociedad civil en el proceso de integración dentro de las condiciones establecidas por las Partes e incluirá el apoyo a mecanismos de consulta y campañas de sensibilización.*
- 4. La cooperación promoverá la elaboración de políticas comunes y la armonización de los marcos jurídicos en la medida en que estén contemplados en*

los instrumentos de integración centroamericana, incluidas las políticas económicas como las de comercio, aduanas, agricultura, energía, transporte, comunicaciones, competencia, así como la coordinación de políticas macroeconómicas en ámbitos como la política monetaria, la política fiscal y las finanzas públicas. La cooperación podrá promover además la coordinación de políticas sectoriales en ámbitos como la protección de los consumidores, el ambiente, la cohesión social, la seguridad, la prevención de los riesgos y desastres naturales y la respuesta a los mismos. Se prestará especial atención a la perspectiva de género.

5. *La cooperación podrá promover la inversión en infraestructura y redes comunes, en particular en las fronteras de las Repúblicas de la Parte CA*⁴⁶¹.

Destacan afirmaciones como el apoyo al proceso de integración en todos sus aspectos, desarrollar y fortalecer las instituciones comunes y promover entre los miembros el diseño y elaboración de políticas públicas comunes. La idea de la construcción del espejo adquiere forma gracias al análisis de la documentación oficial europea. Lo anterior se complementa con lo que se declara por los estados y bloques regionales/subregionales firmantes en el título IX de la parte IV dedicada al comercio:

“1. Las Partes resaltan la importancia de la dimensión región a región y reconocen la importancia de la integración económica regional en el contexto del presente Acuerdo. Por consiguiente, reafirman su voluntad de fortalecer y profundizar sus respectivos procesos de integración económica regional, dentro de

⁴⁶¹ Ver el *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Comisión Europea, Unión Europea, 2010. P. 46.

los marcos aplicables.

2. *Las Partes reconocen que la integración económica regional en materia de procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias es esencial para la libre circulación de mercancías en Centroamérica y la Parte UE*⁴⁶².

Como se observa y confirma después de un análisis de las partes estratégicas del texto del acuerdo la UE desea “fortalecer la importancia y el papel de la dimensión región – región”⁴⁶³, y para ello la profundización en la dimensión económica de la relación es fundamental. ¿Es el complemento perfecto al acuerdo y al consenso sobre los valores políticos? Parece definitivamente que sí. Es lo que aporta equilibrio a la relación poder duro – poder blando que constituye el NPE.

Con esto podemos concluir que la UE está proyectándose a sí misma cuando se relaciona con otros, en especial cuando se relaciona con CA que, como afirma Fernando Rueda Junquera,. seguro no es un socio económico importante para las relaciones comerciales desde el punto de la UE pero sí político. Debido al poco atractivo económico, la propia unión hace más hincapié en las relaciones comerciales con la ASEAN, con los países que conforman Asia Central o con bloques comerciales regionales latinoamericanos más grandes e importantes como puede ser el MERCOSUR. En CA la UE ve a un socio definitivamente político. Esa es la verdadera importancia, la razón que hace que la nueva forma política esté interesado en establecer canales de comunicación

⁴⁶² Ver el *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Comisión Europea, Unión Europea, 2010. P. 166.

⁴⁶³ *Ibíd.* P. 166.

con CA. Ve un experimento de integración que puede servir para que el modelo UE se proyecte más allá de las fronteras del viejo continente, ve bagaje y experiencia en los procesos de integración –en este caso subregional-, ve un espacio territorial pequeño con un gran potencial de desarrollo. Ese interés, ese deseo estratégico que la UE posee sobre la singular región centroamericana se percibe con claridad en sus declaraciones, en la proyección y contenido que la documentación oficial que produce la UE posee. Este trabajo de investigación ha analizado los que considera son los documentos oficiales más importantes de la relación UE con CA. Los resultados creo que han sido asombrosos y de una forma u otra demuestran la intención principal de este proceso investigador. La coherencia, la similitud en las declaraciones y en los textos oficiales, la total monopolización de contenidos en la parte dedicada a los aspectos políticos e internacionales, el apoyo a los grupos centroamericanos de naturaleza regionalista. Todo el capítulo muestra el deseo expreso de la UE por construir un nuevo espejo a nivel global que genere y refleje valores y principios “cosmopolitas” europeos. Todo es una nueva contribución para que la UE construya un mundo a su medida.

Conclusiones:

El último capítulo de esta tesis doctoral ha pretendido demostrar dos cosas:

- 1) La primera, que la UE es un sistema político que intenta proyectarse internacionalmente.

- 2) Que la herramienta que utiliza para conseguir dicho objetivo es la construcción de espejos de sí misma (proyectos de integración internacional subregionales o regionales a lo largo y ancho del planeta) a través de dinámicas de *Normative Power Europe*.

Además, como complemento a lo anterior deberíamos señalar -como pregunta de investigación que debe ser completada con futuros estudios- que dicha estrategia de NPE se basa más en la necesidad que en la creencia real, pues fenómenos como el sucedido en Honduras muestran más la cara política de la UE y no tanto sus verdaderos valores a la hora de actuar internacionalmente. Debajo de ese manto de cosmopolitismo y multilateralismo hay un actor internacional de nuevo cuño que calcula sus movimientos en política exterior para ganar presencia y protagonismo internacional. Para demostrar lo anterior la organización del artículo sigue una línea lógica que intenta explicar como se llega a los dos elementos anteriormente citados. En un primer momento en el capítulo se pretende demostrar que la UE no es un sistema de integración internacional único. Es decir, la UE no es el único proyecto de integración existente a nivel planetario. La UE no es una excepción. En ese sentido durante el capítulo se presentan –una vez más- las particulares características que dan forma a la actual UE: Evolución supranacional a lo largo del tiempo y adquisición, por parte de las instituciones comunitarias, de mayores cuotas de poder. A la par el deseo y objetivo definido de obtener proyección y protagonismo en el escenario global. Obviamente estas características sí son particulares de la UE. Sin embargo las mismas no garantizan su éxito. Junto al

modelo europeo en este último espacio de reflexión se presentan y describen brevemente varios proyectos de integración internacional: La ASEAN, los modelos de integración regional iberoamericana del ALALC y el ALADI y por último tres modelos de integración subregional a nivel iberoamericano, a saber el MERCOSUR, el CAN y el proyecto de integración centroamericano.

Todos tienen algo especial y todos son, valga decirlo, importantes. Ahora bien, la diferencia entre los proyectos intergubernamentales presentados anteriormente con la UE es que ninguno de ellos disfruta de la proyección internacional y del ansia de protagonismo global que posee la UE. En algunos casos, como la CAN, estos proyectos han sido influidos por la propia política exterior europea. La conclusión es que la UE no exporta una simple idea de integración internacional. La UE exporta un modelo claramente identificado, basado en valores y en una estructura institucional particular. La esencia de la política y acción exterior de la UE es la de contribuir a la proyección y construcción de espejos de sí misma que ayuden a desarrollar dicho modelo en otras partes del globo.

Para comprobar lo anterior, nos hemos sumergido en las relaciones existentes entre la UE y la subregión centroamericana. Centramos nuestro análisis en dos documentos cruciales por su importancia política y documental. En primer lugar se analiza la estrategia regional que la UE ha diseñado hacia Centroamérica. En segundo lugar vemos el contenido básico del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que la UE ha firmado con CA en mayo de 2010.

Ambos documentos demuestran que la UE está más interesada de lo que parece en la región centroamericana. Al mismo tiempo esta documentación oficial de producción europea dibuja una agenda política similar, lo que indica que, definitivamente, la UE dominó y mucho en todos los aspectos de negociación relacionados con el Acuerdo de Asociación y Diálogo Político. El contenido del citado texto legal hace referencia a la promoción y fortalecimiento de la democracia, a la protección de los derechos humanos y a la construcción de un medioambiente sostenible⁴⁶⁴. Pero al mismo tiempo en los dos documentos hay un compromiso expreso por parte de la UE de apoyar, fortalecer y promover el proceso de integración internacional centroamericano.

La idea de la UE parece ser la de conseguir su propia agenda política a través de la construcción y desarrollo del proceso de integración regional centroamericano. Las instituciones europeas perciben como fundamental el proceso de integración para lograr dichos objetivos. La conclusión a la que llegamos fruto de dicho análisis es que la UE está intentando construir, gracias a su capacidad para generar dinámicas de poder normativo, un espejo que genere reflejos de sí misma. Gracias al apoyo al proceso de integración regional centroamericano la UE adquiere un aliado político basado en sus propios valores que le ayuda a promover su agenda política y a institucionalizarse como un actor internacional de nuevo cuño. Queda en el aire la pregunta de si la UE implementa este tipo de acciones porque no tiene otra opción como señalaba el mítico trabajo de Robert Kagan, o si por el contrario estas acciones se basan en

⁴⁶⁴ Como se puede comprobar los temas coinciden plenamente con el contenido que el autor danés Ian Manners señalaba como elementos definitorios del NPE.

valores firmemente enraizados. Lo que sí parece claro es que el apoyo al proceso de integración, la cooperación en ese sentido, está dedicada a la construcción, desarrollo y fortalecimiento de las instituciones supranacionales centroamericanas -nos referimos al PARLACEN y a la Secretaría General del SICA-, y gracias a dicho fortalecimiento hacer posible la agenda política europea de construir un planeta en el que reine la paz global, el respeto y promoción de la democracia y la consecución de un medio ambiente más sostenible.

La teoría y la técnica de los espejos sin duda necesita mayor estudio y profundización. Los hechos, cuando se analiza un estudio de caso de la acción exterior de la UE son esclarecedores: En su relación con Centroamérica la UE desea construir un espejo de sí misma que genere reflejos políticos originales y originarios de la nueva forma política europea. Gracias a este mecanismo la UE crece y fortalece su imagen como actor internacional de nuevo cuño. Gracias a este tipo de acciones de cooperación la UE adquiere poder y presencia internacional. Gracias a este tipo de acciones la UE está intentando construir un mundo a su medida.

Conclusiones generales del trabajo de investigación

Esta tesis doctoral ha mostrado las dinámicas que motivan la política exterior de la UE y el contenido básico de dicha acción internacional. Al mismo tiempo y con base en nuestro propósito fundamental, hemos querido presentar una metáfora interpretativa⁴⁶⁵ que ayude a explicar el proceso de funcionamiento de la maquinaria europea en sus relaciones con otros a través del estudio de caso analizado: Las relaciones existentes en la actualidad entre el ente europeo y el proceso de integración regional centroamericano. La tesis ha seguido un orden lógico que ha llegado en cada uno de los capítulos a conclusiones que pueden ser útiles para comprender mejor qué es, qué herramientas utiliza y como actúa globalmente la UE.

El trabajo ha basado su estrategia de investigación en conceptos básicos y en herramientas teórico-conceptuales que conforman la columna vertebral de nuestro proceso de investigación. En primer lugar la definición de la UE como un

⁴⁶⁵ Con el ansia de que dicha metáfora se convierta en una teoría general que explique satisfactoriamente el significado de la acción exterior de la UE.

sistema político. Dicha definición facilita que tengamos algo a lo que sujetarnos cuando comenzamos nuestro análisis. Sin ella nuestro objeto de estudio sería difícil de analizar. En segundo lugar y como complemento al ejercicio de conceptualización, hemos presentado a la UE como un actor internacional de nuevo cuño. Ambos son pilares conceptuales fundamentales a la hora de estudiar la acción exterior de la nueva forma política. Para hacer compatibles ambas nociones hemos empleado la herramienta teórica del *austrian public choice*. Gracias a la disciplina inaugurada por Carl Menger de un lado, y James Buchanan⁴⁶⁶ de otro, tenemos una explicación satisfactoria sobre como la UE crece hacia dentro y como en determinado momento da el salto al “vacío” global y se convierte en un actor internacional. Por último pero no menos importante, nuestro concepto clave final es el de NPE. El recurso ideado por Ian Manners ha servido para ayudar a desvelar la identidad internacional que posee el nuevo actor y el contenido de su agenda política. Gracias a todos estos instrumentos podemos analizar las relaciones existentes entre la UE y CA y ser capaces de establecer juicios acertados sobre los resultados políticos de dicha relación. A continuación vamos a intentar desarrollar brevemente y a modo de conclusión las ideas finales a las que hemos llegado en cada uno de los capítulos. Además generaremos una reflexión concluyente sobre este proceso de investigación doctoral.

⁴⁶⁶ Como se sabe la disciplina no ha profundizado demasiado en los estudios de organismos internacionales y de formas políticas nuevas como la UE. Sin embargo parece que la utilidad del *public choice* como instrumento de análisis está fuera de toda duda.

En el capítulo primero hemos analizado el proceso histórico que ha generado la UE tal y como la conocemos en la actualidad. El capítulo puede parecer extenso porque hemos intentado resumir todo el proceso. Nuestro objetivo ha sido el de explicar por qué nace una forma política capaz de revolucionar la política y el mundo de las relaciones internacionales.

Todo comienza como hemos señalado con la firma de la CECA en el año 1951. El Tratado de París tiene un significado muy profundo. Se pretende con el mismo generar un espacio de cooperación en un determinado ámbito de política sectorial -en este caso el carbón y el acero, su producción, distribución y comercialización- y llegar así a una paz duradera entre dos potencias que rivalizaban constantemente por obtener el poder en el viejo continente. La CECA abre la puerta a la cesión de soberanía voluntaria por parte de los estados miembro que la conforman. Con ello altera el mundo de las relaciones internacionales y la disciplina académica que estudia las mismas.

Posteriormente, el padre de la UE, el francés Jean Monnet intenta introducir un nuevo proceso de integración al proponer la CED y la CPE. Como hemos visto en su momento, el Parlamento francés rechaza dicha propuesta y el empresario francés y su equipo diseñan una nueva lógica de integración que llevará a la firma en 1957 del Tratado de Roma. Dicho tratado contiene la CEE y la CEEA. Ambas comunidades son básicas para comprender el avance en clave “supranacional” que toma el proceso en esta primera etapa en la década de los 50’.

Durante la década de los 60' la UE ingresa en una crisis denominada la crisis de la silla vacía. Al mismo tiempo también tienen lugar avances institucionales que llevan a la firma del Tratado de Fusión en el año 1965. Dicho tratado unifica las tres comunidades existentes y las une en una misma realidad. En los 70' la mítica Comunidad Europea aumenta su número de miembros y pasa, automáticamente, de seis a nueve estados con el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. En los 70' y a pesar de la crisis económica que el mundo occidental sufre en la citada década, la Comunidad Europea también avanza al decidir en 1974 la institucionalización de las reuniones del Consejo Europeo y la democratización del PE en el año 1979.

La década de los 80' es la década que lleva la actual UE debido a la firma del AUE. Dicho tratado aumenta el poder y protagonismo de las instituciones sitas en Bruselas: Comisión Europea y Parlamento Europeo. Gracias a este documento, la idea de un mercado único se convierte en una prioridad que llevará en la década de los 90 a la creación de la actual UE. Además de la firma del AUE, la UE sufre en los 80' dos ampliaciones que provocan un giro en su actuar político. La nueva forma política bascula hacia el sur, hacia el mediterráneo. La primera ampliación tiene lugar en el año 1981 e incluye a la joven democracia griega. La segunda ampliación de la década hace que ingresen como miembros de pleno derecho España y Portugal. El mapa de la UE se amplía de nueve a doce estados.

El año 1992 representa un punto de inflexión en la historia de la UE. Es un año de gran importancia para el tema que hemos tratado en gran parte de

esta tesis doctoral. La firma del Tratado de Maastrich o Tratado de la Unión Europea crea una nueva organización con ansias de salir al exterior, con el deseo explícito de comenzar a adquirir protagonismo y poder a nivel global. Al mismo tiempo, y viendo su crecimiento “hacia adentro”, la UE mejora su organización delineando una comunidad de tres pilares: Comunitario; Política Exterior y de Seguridad Común; y Justicia y Asuntos de exterior. En uno de sus artículos, concretamente el número 3 -una verdadera declaración de intenciones- el tratado señala que la UE “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos”⁴⁶⁷. Es ahí donde oficialmente comienza algo que ya era conocido por todos: El deseo, por parte de las autoridades y de los actores que daban sentido y conformaban el sistema político, de que el nuevo proyecto político comunitario superase y se expandiese fuera del territorio europeo. El artículo, además, posee una identidad clara que dará forma en el futuro al NPE. El artículo citado continúa señalando que la UE:

“Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto a los principios de la carta de Naciones Unidas”⁴⁶⁸.

⁴⁶⁷ Ver para ello el texto oficial del Tratado de Maastrich <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF>

⁴⁶⁸ Ver para ello el texto oficial del Tratado de Maastrich <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF>

Maastrich abre la puerta también a la ampliación con tres nuevos países, hablamos de Austria, de Suecia y de Finlandia. Al mismo tiempo se perfecciona y define el espacio Shengen.

En 1997, después de una CIG, se decide abrir un nuevo espacio de negociación que llevará a la firma del Tratado de Ámsterdam. Con dicho tratado se crea EUROPOL, se potencia todo lo relacionado con la libertad de movimiento en el territorio intracomunitario y se intenta desarrollar la política de seguridad, la política exterior y la reforma institucional de la propia UE.

La década de los 90' finaliza como una de las grandes décadas en los 70 años de evolución del proceso de integración internacional europeo. La CE y el PE se hacen más fuertes en dicho período histórico. La Comisión se convierte en un verdadero poder ejecutivo comunitario y el Parlamento aumenta su protagonismo al extender su preponderancia dentro del sistema. Originalmente pensada como una institución consultiva, se convierte al final de los 90' y fruto del desarrollo de los procesos de toma de decisiones por cooperación y por codecisión en una institución que, a pesar de su bajo protagonismo frente a los ciudadanos, se ha ganado un espacio y un papel interesante como el primer legislativo supranacional existente en el planeta.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ La idea del legislativo supranacional ha interesado a un gran número de académicos. Ya hemos hablado de los trabajos de Somin Hix sobre el legislativo comunitario. En el mundo latino también hay una serie de autores interesados en el funcionamiento del legislativo supranacional en particular y de la estructura institucional del proyecto de integración internacional en general. Ver por ejemplo: ROIG, Joaquín (2005). "La naturaleza y la estructura institucional de la Unión Europea: un laberinto para la sociedad civil y el cabildeo". *Jean Monnet/Robert Schuman Series*, University of Miami, vol. 5, num. 3, February, Pp. 19-27; ARDITI, Benjamín (2000). "Soberanía light y ámbitos políticos supranacionales". *Perfiles latinoamericanos*, Diciembre, Pp. 49-68; QUINTERO OLIVARES, Guillermo (1996). "La unificación de la justicia penal en Europa. *Revista Penal*.

La primera década del siglo XXI se estrena con la entrada en vigor del EURO y con la firma del Tratado de Niza en 2001. Niza aumenta el tamaño del PE, pero para muchos es un tratado que no fue capaz de resolver los problemas institucionales, de necesaria reforma, que habían quedado pendientes desde la firma del TUE en Maastrich en 1992. Al mismo tiempo la UE duplica su tamaño aceptando como miembros de pleno derecho a diez países en el año 2004. Los países son República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En el 2007 la ampliación se completa con el ingreso de Rumanía y de Bulgaria. La UE pasa de 15 a 28 miembros en un período relativamente corto de tiempo⁴⁷⁰.

En el plano institucional vimos como se diseña un nuevo tratado denominado “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. Dicho tratado fue rechazado principalmente por franceses y holandeses en referéndum y Europa ingresa en un período de reflexión. Este período de tiempo desemboca en 2007 con la firma de lo que actualmente se conoce como Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa se convierte en el actual marco jurídico de la UE y el documento legal que redefine la estructura institucional de la UE modificando la mítica organización en pilares o el templo griego europeo. El tratado es claro a la hora de defender el papel que en el exterior debe cumplir la UE:

⁴⁷⁰ Como sabemos el vigésimo octavo país ha sido Croacia. El país balcánico ha ingresado en la unión el pasado 1 de julio de 2013.

“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y el desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”⁴⁷¹.

La principal idea del Tratado de Lisboa es: la UE protegerá sus intereses internacionalmente y al mismo tiempo intentará promover su agenda política en el escenario global. ¿Cómo conseguir dicho objetivo? Eso es lo que ha querido responder este trabajo de investigación.

Una vez visto el proceso histórico y el marco jurídico que ha dado forma a la UE en estos setenta años de proceso de integración intentamos proponer al lector una definición de lo que el proyecto de integración internacional es en la actualidad.

A la hora de afrontar el reto advertimos el problema que tenemos ante nosotros. La UE no es un estado y tampoco es un organismo internacional. ¿Qué hacer ante tal disyuntiva? El trabajo, con el fin declarado de sugerir una definición acertada y comprensible de nuestro objeto de estudio desarrolla una revisión bibliográfica y enuncia la exposición desarrollada por Simon Hix en su mítico trabajo:

⁴⁷¹ Véase el artículo 2 del Tratado de Lisboa. Para más información http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306

“*The Political System of the European Union*”⁴⁷² como la más aceptable y válida.

La idea presentada no sólo es compartida por el politólogo británico, autores como Desmond Dinan también apoyan dicha definición y señalan que la UE es “*The EU is a complex political system, difficult even for interested Europeans to understand. It is both pervasive (in its impact) and remote (in its policymaking)*”⁴⁷³.

Entonces ¿Qué es un sistema político? Es algo que aclaramos en nuestro proyecto de investigación utilizando el trabajo del citado profesor de LSE. Para Simon Hix, aludiendo siempre los trabajos clásicos de Gabriel Almond y David Easton, un sistema político debe poseer cuatro elementos fundamentales:

- 1) Instituciones
- 2) Actores
- 3) Políticas Públicas
- 4) Retroalimentación o *feedback*. Léase, respuestas desde la ciudadanía a esas políticas públicas⁴⁷⁴.

Durante nuestro proyecto de investigación ha quedado evidenciado que, efectivamente, podemos definir con claridad a la UE como un sistema político de nuevo cuño. Una nueva forma política a medio camino entre los estados “clásicos” y los nuevos organismo internacionales. Una vez completada la definición de la UE como un sistema político de nuevo cuño pasamos a presentar el *austrian public choice* como la herramienta teórica ideal para

⁴⁷² HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave McMillan.

⁴⁷³ DINAN, Desmond (2005). *Ever Closer Union*, Boulder, Rienner, Pp. 6.

⁴⁷⁴ HIX, Simon (2005). *The political system of the European Union*, New York, Palgrave McMillan, Pp. 2-3.

explicar como la UE y sus instituciones han ido ganando protagonismo y poder de forma constante a lo largo del tiempo.

Nuestro estudio considera que nuestro marco teórico no solo es fundamental para entender la dinámica de crecimiento en las instituciones europeas. La herramienta ayuda a explicar de forma satisfactoria como, a partir de un determinado momento, las instituciones que consideran que ya tienen suficiente protagonismo hacia adentro deciden mirar hacia el escenario global y convertirse en no solo un sistema político -que es una definición que hace más referencia a lo doméstico- sino también en un nuevo actor internacional. Los trabajos “puente” que utilizamos para hacer compatibles la concepción sistémica y la “*actorness*” internacional son los escritos del politólogo y economista alemán Roland Vaubel.

Para el profesor de *Mannheim University* las instituciones europeas (principalmente CE y PE) han ganado de forma progresiva más poder y más protagonismo político gracias a la percepción por parte de los estados miembros de los potenciales beneficios que para ellos podrían traer instituciones supracionales eficientes y capaces de hacer su trabajo. La argumentación anterior es válida tanto para explicar la dinámica de crecimiento doméstico, “hacia adentro”, que conforma el sistema político europeo, como para explicar la dinámica de proyección internacional- “hacia fuera” que en determinado momento histórico aparece como parte de la agenda europea y que convierte a la unión en un actor internacional de nuevo cuño.

La percepción de beneficios por parte de las entidades integradas, es decir de los Estados, es fundamental para comprender adecuadamente el crecimiento constante en poder y protagonismo interno y externo que las instituciones europeas han adquirido en los últimos años.

Roland Vaubel concluye que, definitivamente, el sistema tiene fuerza y en la actualidad ha logrado crecer lo suficiente para oponer resistencia. En ese sentido:

“Political and economic events that previously would have been inconsequential are now exploited by the newborn organisation to obtain more staff, more funding and more competencies. Its growth enables the organisation to increase its power even more when the next disturbance arrives, and so on. Alternatively, if the shock reduces the demand for its services, the institution will use its accumulated power to resist the required rollback”⁴⁷⁵.

En cuanto las instituciones europeas llegan a ese nivel su transformación no solo se realiza “hacia adentro”, también comienzan a proyectarse en el exterior del territorio comunitario y comienzan su crecimiento “hacia fuera”.

La tesis ha procurado, de la forma más sencilla y clara, presentar tanto la dinámica de crecimiento interna como la decisión de salir hacia fuera y convertirse en un actor internacional de nuevo cuño.

Una vez finalizada la definición de la UE como un sistema político, una vez explicado gracias al *austrian public choice* qué razones motivan el aumento del poder de las instituciones “supranacionales/centrales” de la UE, el trabajo de

⁴⁷⁵ VAUBEL, Roland (2009). *European Union as an interest group*, London, Institute of Economic Affairs (IEA), Pp. 21.

investigación propone una definición de “actor internacional” que encaje y se adapte a los propósitos de nuestro estudio. Es por ello que en el mismo capítulo tenemos un epígrafe que llevando por título “La UE: un actor internacional particular”, explica qué significa dicha noción. Para ello utilizamos los trabajos académicos desarrollados por Ben Rosamon, Miriam Gomes Saravia y sobre todo la obra de Charlotte Brethertone y John Vogler. La académica británica define la noción de actor internacional en base a tres elementos: 1) Presencia; 2) Oportunidad; 3) Capacidad.

La presencia puede ser definida como “ *the ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence beyond its borders*”⁴⁷⁶. La idea es sencilla: Alguién o algo tiene presencia cuando ejerce influencia más allá de sus fronteras. La oportunidad se definiría como “*opportunity refers to the external context of ideas and events that enable or constraint EU action*”⁴⁷⁷. La oportunidad como señalábamos en el trabajo de investigación se refiere al contexto en el cual se desarrolla la acción internacional. Es interesante, por la particular lógica y naturaleza del ente europeo, como este “proceso de integración” -no las tradicionales estructuras estatales- navega en el mundo de la guerra fría. Ese es el periodo que aprovecha para construir sus pilares. A partir de la década de los 90’, con una nueva arquitectura institucional, decide proyectarse hacia el exterior y en la actualidad es uno de los actores internacionales de referencia a nivel mundial. El tercer ingrediente que debe

⁴⁷⁶ BRETHERTONE, Charlotte (2010). “Past its peak? The European Union as a global actor ten years after”. Conferencia y artículo presentado en el *PhD Roskilde Summer School*, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca. 2010. Pp. 2.

⁴⁷⁷ Op. Cit. Pp. 6.

poseer un objeto que se defina como actor internacional es la capacidad. Brethertone la define como:

“Capability refers to the internal context of EU external action (or inaction) – those aspects of the EU policy processes that constrain or enable action and hence govern the Union’s ability to capitalize on presence or respond to opportunity. Our framework has included several dimensions of capability, the most important of which are considered below. These are:

- 1. The ability to formulate priorities and develop policies.*
- 2. The availability of and capacity to utilize policy instruments”⁴⁷⁸.*

Gracias a estos tres elementos y al repaso histórico realizado en el primer capítulo concluimos que, efectivamente, y basándonos en la evidencia mostrada podemos afirmar que la UE se ha constituido en los últimos treinta años como un actor internacional de nuevo cuño post Guerra Fría y post Westphalia.

Con el capítulo dos aclaramos un elemento fundamental en nuestro proceso de investigación: la definición de nuestro objeto de estudio como un sistema político que se transforma, fruto de su evolución y de su progresiva adquisición de poder en un nuevo y revolucionario actor internacional.

Una vez lo anterior ha sido definido y aclarado, el tercer capítulo de la investigación pretende reconocer la identidad global que ha desarrollado la UE a través de su actuación global⁴⁷⁹. ¿Es la UE un verdadero poder internacional? Todo el tercer capítulo titulado “La UE: ¿Un poder normativo?” intenta generar una reflexión sobre el poder y la capacidad que esta posee a nivel global para

⁴⁷⁸ Op. Cit. Pp. 10.

⁴⁷⁹ Muy interesante para el trabajo la obra de Sonia Lucarelli. Ver LUCARELLI, Sonia (2007). “The external image of the European Union”. *GARNET Working Paper*. No. 17. Pp. 1-367.

ejercer dicho poder. El capítulo comienza tratando de esclarecer el verdadero significado de este importantísimo concepto de la ciencia política: El poder.

El resultado es que, definitivamente pueden existir muchas formas de poder: Blando/Duro; Formal/Informal, etc. La pregunta es ¿qué forma de poder posee la UE? Para ello presentamos tres maneras de ejercer el poder estrictamente europeas haciendo un repaso a la literatura existente sobre el tema. En ese sentido presentamos el “*Civilian Power*”, el “*Ethical Power*” y el “*Normative Power Europe*”. Fruto de un ejercicio pausado concluimos que la definición proporcionada por el académico danés Ian Manners es la más satisfactoria a la hora de interpretar la acción exterior y las dinámicas que la UE utiliza en sus relaciones con actores del espacio extracomunitario. La definición de Manners hace referencia a la capacidad de atracción que el modelo europeo tiene sobre otros modelos de integración internacional. Su reflexión demuestra como esa atracción, ese ejemplo al mundo, sirven para que la UE adquiera protagonismo y poder a nivel global. El NPE podríamos definirlo de la siguiente manera:

*“... the notion of a normative power Europe is located in a discussion of the ‘power over opinion’, idée force, or ideological power’, and the desire to move beyond the debate over state-like features through an understanding of the EU’s international identity”*⁴⁸⁰.

La UE quiere tener poder sobre la opinión, quiere ser un ejemplo, una fuerza ideológica. Para ello la UE tiene dos herramientas, de un lado el contagio,

⁴⁸⁰ MANNERS, Ian (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, Pp. 235-258. P. 239

de otro la transferencia. Con el contagio la UE expande su sistema de normas y con ello sus ideas, su cosmovisión, su ideal del mundo. La transferencia hace referencia a los intercambios, al contenido de estos. La UE traslada valores y esa visión del mundo cuando intercambia bienes, servicios, cooperación internacional, etc. ¿Qué elementos forman esa identidad europea que se transfiere? A continuación se enumeran los elementos que constituyen la columna vertebral de la identidad europea:

1. La paz.
2. La libertad.
3. La Democracia.
4. El Estado de Derecho.
5. Los Derechos Humanos.

Como decíamos en el citado capítulo, lo anterior “*The broad normative basis of the European Union has been develop over the past 50 years a series of declarations, treaties, policies, criteria and conditions*”⁴⁸¹.

Una vez aclarado el significado del NPE el capítulo defiende la validez del concepto ante la progresiva pero todavía limitada militarización de la UE. Es un tema complejo y polémico pero el NPE, al hacer referencia a los fines y no a los medios, es perfectamente compatible con dicho proceso de militarización de la UE. La idea de la reflexividad es fundamental a la hora de entender esta dinámica. Como veíamos durante el capítulo si la UE posee una agenda política y la militarización es una herramienta al servicio de la misma, esta no es una amenaza para el NPE. La lógica puede incluso llegar a ser la contraria, la

⁴⁸¹ Op. Cit. Pp. 242.

militarización refuerza el NPE, lo vigoriza, lo hace más visible. De todas formas y con base en el trabajo no se puede perder de vista el objetivo del concepto: El NPE hace referencia a la capacidad que la UE tiene para exportar normas y valores y así, transportando su visión del mundo a otras partes del planeta construir un espacio y un escenario global a su medida.

Una vez expuesto el concepto de NPE hemos relacionado el mismo con el neorrealismo. En ese sentido, basamos nuestro argumento en el artículo de Adrien Hyde Price “*Normative Power Europe: a realist critique*” y en su obra “*European Security in the Twenty-first Century: The Challenge of Multipolarity*”⁴⁸². El autor británico considera que el NPE es un elemento distintivo de la acción exterior de la UE. Sin embargo el internacionalista realista señala que dicha identidad no es una elección propia y libre, es un requisito obligatorio si quiere tener proyección internacional. La UE solo desarrolla un uso eficiente de sus capacidades y sus poderes. La UE no es un NPE por voluntad propia y libre, es un NPE por necesidad. Aunque creemos en el argumento de Adrien Hyde Price y nos parece terriblemente interesante, finalizamos señalando que aun estando de acuerdo con el mismo y observando que este encaja perfectamente con las argumentaciones expuestas por el *austrian public choice*, no podemos afirmar rotundamente que sea así.

Después de este apartado presentamos nuestra teoría, nuestra metáfora interpretativa de los espejos para, hasta cierto punto, contribuir a una mejor

⁴⁸² HYDE-PRICE, Adrien (2007). *European security in the twenty first century: the challenge of multipolarity*, New York, Routledge.

comprensión de la acción exterior de la UE. Desde el inicio señalamos que podemos identificar cinco objetivos en la acción exterior europea:

1. Manejar y presentar un discurso alternativo al que impera en el mundo de las relaciones internacionales.
2. Ser útil y reducir costos de transacción para que los estados miembros sigan confiando en las instituciones supranacionales a la hora de actuar en el escenario global.
3. Construir un mundo a su medida basado en la proyección de su imagen.
4. Vender su modelo a otros bloques regionales o subregionales.
5. Aumentar su poder y protagonismo internacional.

Posteriormente, afirmamos que el recurso más importante para lograr esa lista de objetivos es el apoyo a los procesos de integración existentes en distintas partes del globo. Gracias a sus cualidades económicas, sociales, de bienestar, etc., muchos quieren imitar el modelo europeo de integración internacional⁴⁸³. La propia UE es consciente de dicho atractivo y por ello utiliza lógicas de NPE para, a través del contagio y de la transferencia, exportar su modelo y construir espejos que generen reflejos de sí misma.

Con la construcción de los espejos la UE, interpretada como conjunto de instituciones y organismos supranacionales, gana protagonismo tanto a nivel interno como a nivel externo. Con ello el actor obtiene poder y legitimidad frente a los estados miembros. El objetivo de la UE no es solidario. El apoyo a la regionalización y a la dinámica de exportar determinados valores no es

⁴⁸³ Como vimos en muchos de los autores que han servido de base para el primer capítulo la unión sigue siendo atractiva a nivel global a pesar de la crisis económica por la que está atravesando en estos momentos.

casualidad. Sí tiene sentido la idea que considera la construcción de espejos a través de lo que se conoce como NPE como único medio realista que posee la UE si desea convertirse en un actor hegemónico de la política internacional.

Con esta afirmación pasamos al último y más importante capítulo de este trabajo de investigación. El mismo tiene un objetivo claro: Estudiar el caso que hace referencia a las relaciones existentes entre CA y la UE y comprobar si, con base en lo visto, la UE está intentando a través del NPE exportar su modelo al istmo centroamericano.

Antes de llegar a la evidencia y análisis de los documentos oficiales que sientan las bases de este trabajo de investigación presentamos en la primera parte del capítulo varios modelos de integración regional. Con lo anterior mostramos que la UE no es tan singular, que solo es parcialmente excepcional. En el período posterior a la IIGM varios proyectos integracionistas se desarrollaron a lo largo y ancho del planeta. Lo extraordinario de la UE es su desarrollo en clave supranacional y sus deseos de participar en la competición interinstitucional que tiene lugar en el escenario global. Presentamos a la ASEAN como un modelo estrictamente intergubernamental que ha tenido éxito, luego analizamos los fracasados proyectos regionales de integración en América Latina representados en el ALALC y el ALADI y también damos un repaso general a los procesos subregionales de integración en la Iberoamérica actual. Nos encargamos de analizar la CAN y el MERCOSUR, sin duda modelos que han demostrado cierto éxito en cuanto a integración subregional se refiere.

Una vez finalizada la reflexión sobre los distintos modelos de integración entramos directamente al análisis del proceso centroamericano y a las relaciones existentes entre este proceso y el europeo. América Central ha tenido desde su nacimiento una voluntad integradora. CA nace como una República Federal en la primera mitad del s. XIX. Después, a mediados de siglo y una vez evidenciado el fracaso del proyecto federal, se divide en cinco estados que son los que en la actualidad existen. A mediados de la década de los 50', coincidiendo plenamente con el desarrollo de la CECA nace la ODECA, un proyecto de naturaleza cepalina que pretende conseguir el desarrollo "hacia adentro" a través del mecanismo de sustitución de importaciones. El proyecto ODECA tiene vida durante la década de los 50' y 60' pero, posteriormente, se desvanece en la historia debido a los conflictos internos que sufren varios de los estados miembros, concretamente Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

El renacer de la integración centroamericana data de mediados de los años 80'. La idea era, en un primer término, que la integración fuese un mecanismo que ayudase a la consecución de la paz. En segundo lugar se quería superar la barrera del subdesarrollo económico y la integración era vista como una posible herramienta en ese sentido.

El SICA aparece de la mano del Protocolo de Tegucigalpa firmado en el año 1991. Dicho protocolo dibuja una lógica sistémica similar a la de la UE que pivota sobre cuatro instituciones que siguen funcionando en la actualidad:

- Reunión de Presidentes

- Secretaría General (SG) del SICA
- PARLACEN
- Corte Centroamericana de Justicia

El rendimiento de dicho sistema ha sido de relativo éxito. Desde sus inicios el SICA ha contribuido a la creación y desarrollo progresivo del MCCA. Con ello el comercio intrarregional ha aumentado significativamente y las relaciones entre los seis países que en la actualidad conforman el SICA son cada día más estrechas. Durante el trabajo, señalamos que son muchas las cosas que quedan en el tintero del proyecto integrador centroamericano. Definitivamente el sistema no ha logrado crear un verdadero mercado común centroamericano. La obra de Fernando Rueda Junquera nos ha sido de gran ayuda en ese sentido. Sin embargo sí podemos afirmar, como hemos indicado líneas atrás, que la tendencia ha sido claramente positiva.

Líneas después el capítulo ingresa en el análisis de las relaciones existentes entre la UE y CA. Al inicio se indica que las relaciones entre ambos bloques regionales tienen una historia que nace en la década de los años 80'.

Fruto de ese fluido proceso de relaciones en la actualidad la UE y CA acaban de firmar un nuevo AA que seguro sentará los pilares de un vínculo político y económico estable entre ambas regiones. Es ahí donde enfocamos nuestros esfuerzos para comprobar si la UE pretende a través de su acción exterior proyectar su modelo para construir un espejo de sí mismo que refleje sus valores y su visión de las relaciones internacionales y la política global. Para evidenciar la afirmación anterior esta tesis doctoral elige dos documentos

fundamentales a la hora de estudiar las relaciones entre ambos bloques: De un lado el *Regional Strategy Paper* que la Comisión Europea ha diseñado para CA; del otro el texto oficial del AA.

Sorprende inicialmente la declaración de objetivos existente en la estrategia regional:

1. Promover la integración regional.
2. Promover la democracia.
3. Promover la buena gobernanza entre los estados centroamericanos.
4. Defender con claridad los Derechos Humanos.
5. Promover el desarrollo y la adaptación equilibrada de la región al proceso de globalización.
6. Mejorar las capacidades de diálogo político entre los actores de la región⁴⁸⁴.

Como se puede comprobar, se observa una total coherencia entre los objetivos identificados en la Estrategia Regional y el contenido del NPE. Ian Manners y su marco teórico ayudan a identificar con claridad la agenda europea. Y como se puede comprobar las vías de cooperación entre ambos bloques regionales pivotan en ese sentido. El objetivo 1 es claro: promover la integración regional. Sobra decir que dicha integración implica un fortalecimiento de las instituciones que forman parte de la misma. La estrategia regional hacia CA es una propuesta. Es el ofrecimiento de un mecanismo de cooperación por parte de la UE. Si el interlocutor lo acepta el NPE entra directamente en acción. ¿Cómo verificar si el interlocutor acepta o rechaza dicho modelo de integración?

⁴⁸⁴ Ver *Regional Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas, Comisión Europea, 2007. Pp. 1.

¿Cómo comprobar si se está convirtiendo en un espejo? Es ahí donde toma importancia el análisis y estudio del AA que la UE ha firmado con CA recientemente.

El AA sigue una tradición existente desde la década de los 80' entre ambos bloques regionales. La tabla 14 del texto relata bien la historia de dicho proceso. La evolución ha sido, como afirmábamos en el texto, muy clara y prioriza la cooperación en asuntos políticos dejando de lado aspectos económicos y de libre comercio. En ese sentido hemos apostado por analizar los aspectos políticos del AA para ver si existía un paralelismo, una coincidencia, entre la agenda expresada en la Estrategia Regional y el contenido del AA. Nuestra conclusión nuevamente se basa en una suposición sencilla: si la agenda y el contenido de ambos documentos oficiales coinciden sí parece evidente que la UE impone de forma suave, normativa, a través de incentivos económicos, su agenda al bloque centroamericano. Parte de dicha agenda es la profundización en el propio proceso de integración centroamericano y el desarrollo de una serie de valores relacionados con la protección de los derechos humanos y la protección de la democracia típicamente “europeos”. El artículo 1 de la parte I de dicho acuerdo establece que el AA protegerá:

“1. El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al Estado de Derecho sustenta las políticas internas e internacionales de ambas Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.

2. Las Partes confirman su compromiso con la promoción del desarrollo

sostenible, que es un principio rector para la aplicación del presente Acuerdo, teniendo especialmente en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las Partes velarán por que se logre un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible.

3. Las Partes reafirman su adhesión a la buena gobernanza y al Estado de Derecho, lo que supone, en particular, el imperio de la ley , la separación de los Poderes, la independencia del Poder Judicial, procedimientos claros de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, instituciones transparentes y responsables, la administración eficiente y transparente de los asuntos públicos a nivel local, regional y nacional, y la aplicación de medidas destinadas a prevenir y combatir la corrupción”⁴⁸⁵.

Derechos humanos, democracia, desarrollo sostenible, etc. En resumen una total coherencia con la agenda que Ian Manners señalaba a la hora de definir la identidad del NPE. La construcción de espejos se evidencia en los objetivos que señalan que:

“e) fortalecer y profundizar el proceso progresivo de la integración regional en ámbitos de interés común, como una forma de facilitar la aplicación del presente Acuerdo;

f) fortalecer las relaciones de buena vecindad y el principio de resolución pacífica de conflictos;”⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ Ver el *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la UE y CA*, Comisión Europea, Unión Europea, 2010. Pp. 5.

⁴⁸⁶ Op. Cit. Pp. 6.

Fortalecimiento del proceso de integración centroamericano como un eje fundamental. El fortalecimiento del proceso es necesario para el cumplimiento del propio acuerdo de asociación.

Además de lo anterior el AA cree en una asociación política entre iguales para proyectar una agenda determinada más allá de las fronteras de cada uno de los respectivos bloques de integración. La conclusión a la que hemos podido llegar después del análisis de ambos conceptos es que la UE ve en CA a un aliado y socio político. El AA fortalece el papel global de la UE dado que con el mismo la propia UE pretende construir un espejo que genere reflejos de sí misma en el ámbito americano. El AA ayuda al desarrollo del proceso de integración centroamericano en clave “europea”.

La idea de la UE parece ser la de conseguir su propia agenda política a través de la construcción y desarrollo del proceso de integración regional centroamericano. La unión intenta edificar, gracias a su capacidad para generar dinámicas de poder normativo, un espejo que genere reflejos de sí misma en el istmo centroamericano.

La acción exterior todavía representa un reto para los politólogos, sociólogos e internacionalistas interesados en la unión. Este trabajo ha pretendido mostrar, a través de la teoría de los espejos, una interpretación que favorezca la comprensión del proceso de construcción europeo en el escenario global. Si en algo hemos ayudado a aclarar las intenciones y los objetivos de la nueva forma política habremos cumplido plenamente nuestra meta de investigación.

Bibliografía y referencias:

- AGGESTAM, L. (2008). introduction: Ethical power Europe. *International Affairs* , 84 (1), 1-11.
- AGUILAR, C. (2009). ¿Cómo y por qué el golpe de Estado en Honduras? La sinopsis de un proceso de pacificación y democratización fallido en la región. *Revista Realidad* (121), 699-708.
- AGUIRRE, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept. *Regional Federal Studies* , 9 (1), 185-209.
- ALESINA, A., ANGELONI, I., & SCHUKNECHT, L. (2005). What does the European Union do? *Public Choice* , 123, 275-319.
- ALMOND, G. A. (1956). Comparative political systems. *The Journal of Politics* , 18 (3), 391-409.
- ALMOND, G. (1997). The political system and comparative politics: The contribution of David Easton. In R. MONROE KRISTEN, *Contemporary political theory*. L.A. , USA: University of California Press.
- ALMOND, G., & VERBA, S. (1989). *The civic culture*. London, UK: Sage.

- ARDITI, B. (diciembre de 2000). Soberanía light y ámbitos político supranacionales. *Perfiles latinoamericanos* , 49-68.
- ARES CONDE, C. (2010). A vueltas con la gobernanza multinivel. *Revista española de Ciencia Política* (22), 119-133.
- ASEAN. (2010). *ASEAN Community in figures 2010*. Association of Southeast Nations (ASEAN). Jakarta: ASEAN.
- AYAU, M. (2008). *Un juego que no suma cero*. Guatemala, GUATEMALA: Centro de estudios económicos y sociales (CEES).
- BÖHM BAWERK, E. v. (1998). *Teoría positiva del capital*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- BÖHM BAWERK, E. v. (2009). *Valor, capital e interés*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- BACHE, I., & FLINDERS, M. (2005). *Themes and issues in multi-level governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- BAGUS, P. (2012). *The tragedy of the EURO*. Auburn, USA: Mises Institute.
- BATLLÉ, A. (2011). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, España: Ariel.
- BERMAN, H. (1983). *Law and revolution*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- BINDI, F. (2010). *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*. Washington, USA: Brookings Institution Press.

- BOETTKE, P. (2001). *Calculation and coordinatio: Essays on socialism and transitional political economy*. New York, USA: Routledge.
- BOETTKE, P. (2010). *Handbook of contemporary austrian economics*. Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- BOETTKE, P. (2012). *Living economics. Yesterday, today and tomorrow*. Oakland, USA: Independent Institute and Universidad Francisco Marroquín.
- BOETTKE, P. (1993). *Why perestroika failed: the politics and economics of socialist transformation*. New York, USA: Routledge.
- BRENNAN, G., & BUCHANAN, J. (2000). *The reason fo rules. The constitutional political economy*. Indianapolis, USA: Liberty Fund.
- BRETHERTONE, C. (2010). Past its peak? The European Union as a global actor ten years after. *PhD Roskilde Summer School*. Roskilde: Roskilde University.
- BRETHERTONE, C., & VOGLER, J. (2006). *The European Union as a global actor*. Abindon, UK: Routledge.
- BUCHANAN, J. (2000). *The limits of Liberty*. Indianapolis, USA: Liberty Fund.
- BUCHANAN, J., & TULLOCK, G. (1999). *The calculus of consent. Logical foudations of Constitutional democracy*. Indianapolis, USA: Liberty Fund.
- CAPORASO, J. (1992). International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International organization* , 46 (3).

- SICA (Producer). (2010). *Centroamérica: 60 años de integración* [Motion Picture]. Guatemala.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005). *La gobernanza hoy: Diez textos básicos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHRISTIANSEN, T., JORGENSEN, K., & WIENER, A. (1999). The social construction of Europe. *Journal of European Public Policy* , 528-544.
- COCKERHAM, G. B. (2010). Regional integration in ASEAN: institutional design and the ASEAN way. *East Asia* (27), 165-185.
- COMISIÓN EUROPEA. (2010). *Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político entre la Unión Europea y Centroamérica*. Comisión Europea - Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. (2007). *Regional Strategy Paper 2007-2013*. Comisión Europea - Unión Europea, Bruselas.
- CONNOLLY, B. (1995). *The rotten heart of Europe*. London, UK: Faber and Faber.
- COX, R. W. (1992). Multilateralism and world order. *Review of international studies* , 18 (2).
- CUADRA LIRA, E. (2004). El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica. *Encuentro internacional de estudios transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales*. Córdoba.
- DAHL, R. (1997). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid, ESPAÑA: Tecnos.

- DEDMAN, M. (2010). *The origins and development of the European Union 1945-2008. A history of the European Union*. London, UK: Routledge.
- DEL RÍO COBÁN, E. (2003). *Biblioteca Digital de la Universidad Complutense de Madrid*. From Bilioteca Digital de la Universidad Complutense de Madrid:
<http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0101/EduardoJeanMonnet.htm>
- DEUTSCH, K. (1998). *Política y gobierno*. México, MEXICO: Fondo de Cultura Económico.
- DEUTSCH, K. (1988). *The analysis of international relations*. Englewood Cliffs, USA: Prentice Hall Inc.
- DEUTSCH, K., & BURRELL, S. (1957). *Political community and the North Atlantic Area: International organization in the light of historical experience*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- DIEZ, T. (2005). Constructing the self and changing the others: Reconsidering 'Normative power Europe'. *Journal of international studies* (33), 613-636.
- DINAN, D. (2000). *Encyclopedia of the European Union*. London, UK: Lynner Rienner.
- DINAN, D. (2004). *Europe recast. A history of the European Union*. Boulder, USA: Lienner.
- DINAN, D. (2005). *Ever closer union*. Boulder, USA: Rienner.
- DOWNS, A. (1965). A theory of bureaucracy. *The american economic review* , 55, 439-446.

- DOWNS, A. (1998). *Political theory and public choice*. Cheltenham, USA: Edward Elgar.
- DOWNS, A. (1987). The evolution of democracy: How its axioms and institutional forms have been adapted to changing social forces. *Daedalus* , 116 (3), 119-148.
- DRYZEK, J., HONNIG, B., & PHILLIPS, A. (2006). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- DUCHENE, F. (1994). *Jean Monnet: the first statesman of interdependence*. New York, USA: Norton.
- EASTON, D. (1965). *A framework for political analysis*. New Jersey, USA: Prentice Hall.
- EASTON, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York, USA: Wiley and son.
- EASTON, D. (1969). The new revolution in political science. *American political science review* (63), 1051-1061.
- EUROPEAN COMMISSION (2005). *A stronger partnership between the European Union and Latin America*. European Commission - European Union. Brussels: European Union.
- FARRELL, M. (2007). From EU model to external policy? Promoting regional integration in the rest of the world. In S. MEUNIER, & K. MCNAMARA, *Making history. European integration and institutional change at fifty* (Vol. 8). Oxford, UK: Oxford University Press.

- FINN, L. (1999). Civil society and European integration. *Annals of the Academy of Political Science* , 565, 66-77.
- FLIGSTEIN, N. (2008). *EURO-Clash. The EU, the european identity and the future of Europe*. New York, USA: Oxford University Press.
- FOLDVARY, F. E. (2002). Small group, multi-level democracy: implications of austrian public choice for governance structure. *The review of austrian economics* , 15 (2), 161-174.
- FRANCHINO, F. (2006). *The powers of the European Union*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- FRIEDRICH, K. (1969). *Europe: an emergent nation?* New York, USA: Harper & Row.
- FUSTER, J. (16 de agosto de 2006). El orden sensorial. *El orden sensorial* . Guatemala, GUATEMALA.
- GARCÍA VALDECASAS, I. (2005). *El rechazo al proyecto de Constitución europea: Un análisis retrospectivo*. Real Instituto El Cano de Estudios Estratégicos, Madrid.
- GERARD RUGGIE, J. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International organization* , 46 (2).
- GERRITS, A. (2009). *Normative power Europe in a changing world: a discussion*. The Hague, The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations.
- GIDDENS, A. (2006). Estados nacionales y violencia. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (5), 1-21.

- GIDDENS, A. (2003). *Runaway world: How globalisation is reshaping our lives*. London, UK: Routledge.
- GINSBERG, R., & SMITH, M. (2007). Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice and impact. In S. MEUNIER, & K. MCNAMARA, *Making history. European integration and institutional change at fifty. The state of the European Union* (pp. 267-283). Oxford, UK: Oxford University Press.
- GODOY, H., & GONZÁLEZ ARANA, R. (2009). La crisis de la CAN: El caso de los actores internos. *Investigación y desarrollo* , 17 (2), 351-367.
- GOMES SARAIVA, M. (2004). A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista brasileira de política internacional* , 46, 84-111.
- GONZÁLEZ, M. (2001). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del S. XXI: Diálogo, disidencia y aproximaciones. *Revista CIDOB d'Affers internacionals* (56), 7-52.
- GRÜNHAGE, J. (2001). The 1996-97 intergovernmental conference: a survey of the process. In J. MONAR, & W. WESSELS, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London, UK: Continuum.
- HÜLSMANN, J. G. (2007). *Mises. The last knight of liberalism*. Auburn, USA: Mises Institute.
- HAAS, C. (Mayo de 2009). The European Union: a global power? *e-International Relations* .

- HAAS, E. (1964). *Beyond Nation State: functionalism and international organisation*. Stanford, USA: Stanford University Press.
- HAAS, E. (june de 1967). The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies* , 323-325.
- HAAS, E. (1968). *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*. Stanford, USA: Standford University Press.
- HARDWICK, D. (2011). Is the European Union a normative power? e-*International Relations* .
- HAY, C., & ROSAMOND, B. (2002). Globalization, european integration and the discursive construction of economic imperative. *Journal of European Public Policy* , 9, 147-167.
- HAYEK, F. A. (2008). *Camino de servidumbre*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- HAYEK, F. A. (2006). *Derecho, legislación y libertad*. Madrid, España: Unión Editorial.
- HAYEK, F. v. (2003). *El orden sensorial*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- HAYEK, F. v. (2003). *La contrarrevolución de la ciencia*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- HAYEK, F. v. (2006). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- HAZLITT, H. (2011). *La economía en una lección*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.

- HILL, C., & SMITH, K. (2000). *European foreign policy: key documents*. London, UK: Routledge.
- HILL, C., & SMITH, M. (2005). *The international relations of the European Union*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- HIX, S. (2005). *The political system of the European Union*. New York, USA: Palgrave McMillan.
- HOCKING, B. (1999). Patrolling frontier: Globalization, localization and the "actorness" of non central governments. *Regional Federal Studies* , 9 (1), 17-39.
- HOLCOMBE, R. G. (2002). Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources. *The review of austrian economics* , 15 (2), 143-159.
- HOOGHE, L. (1996). *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. New York, USA: Oxford University Press.
- HUERTA DE SOTO, J. (2009). *Dinero, crédito bancario y ciclos económicos*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- HUERTA DE SOTO, J. (2010). *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- HYDE PRICE, A. (2007). *European security in the twenty first century: the challenge of multipolarity*. New York, USA: Routledge.
- HYDE PRICE, A. (2006). Normative power Europe: a realist critique. *Journal of European public policy* , 13 (2), 217-234.

- INSIGNARES CERA, S. (septiembre de 2009). Las elecciones al Parlamento Andino. Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho Universidad del Norte* , 306-333.
- JOUVENEL, B. (1987). *On power*. Indianapolis, USA: Liberty Fund.
- KAGAN, R. (2003). *Poder y debilidad: Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*. Madrid, ESPAÑA: Taurus.
- KEATING, M. (2009). Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *Regional Federal Studies* , 9 (1), 1-16.
- KIRZNER, I. (1998). *Competencia y empresarialidad*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- KIVIKÄMI, T. (2011). East Asian relative peace and the ASEAN way. *International Relations of the Asian-Pacific* , 11, 57-85.
- KOK, W. (2003). *Ampliación de la Unión Europea: Logros y desafíos*. Comisión Europea. Bruselas: Unión Europea.
- KOSAKOFF, B., & BEZCHINSKY, G. (1993). De la sustitución de importaciones a la globalización: Las empresas transnacionales en la industria argentina. *Documentos de trabajo CEPAL* (52), 1-28.
- LAÏDI, Z. (2008.). *EU foreign policy in a globalized world. Normative power and social preferences*. London, UK: Routledge.
- LACS, E. (2004). La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados y lecciones para futuras negociaciones. *Programa regional: Centroamérica en la economía mundial del S. XXI* .

- LAUGHLAND, J. (2001). *La fuente impura*. Barcelona, España: Editorial Andrés Bello.
- LINDBERG, L. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford, USA: Stanford University Press.
- LINZ, J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner.
- LUCARELLI, S. (2007). *The external image of the European Union*. GARNET Working Paper.
- LUCARELLI, S. & FIORAMONTI, L. (2009). *External perceptions of the European Union as a global actor*. London, UK: Taylor and Francis.
- LUJÁN, J. (2004). *Guatemala: breve historia contemporánea*. Guatemala, GUATEMALA: Fondo de Cultura Económico.
- MAIER, H. (2005.). *Totalitarianism and political religions. Concepts for comparison of dictatorship*. London, UK: Routledge.
- MALAMUD, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: Un examen empírico. *Relaciones Internacionales* (15), 113-138.
- MANNERS, I. (2002). Normative Power Europe: A contradiction in terms. *Journal of common market studies* , 40 (2), 235-258.
- MANNERS, I. (2002). Normative power Europe: A contradictions in terms. *Journal of common market studies* , 40 (2), 235-258.

- MANNERS, I. (2001). Normative Power Europe: The international role of the European Union. *The European Union, between the international and world society*. Madison.
- MANNERS, I. (2004). Normative Power reconsidered. *CIDEL workshop: From civilian power to military power: The European Union at a crossroad*.
- MANNERS, I. (2006). The European Union as a Normative Power: A response to Thomas Diez. *Journal of international studies* , 35 (1), 167-180.
- MANNERS, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *International affairs* , 84 (1), 43-60.
- MARINO, V. (2010). Is the concept of "Normative Power Europe" sufficient to explain the European Union international campaign against the death penalty. *PhD Summer School, Roskilde*. Roskilde: Roskilde University.
- MAULL, H. (2005). Europe and the new balance of global order. *International affairs* , 81 (4), 775-799.
- MAURER, A. (2001). Democratic governance in the European Union: The institutional terrain after Amsterdam. In J. MONAR, & W. WESSELS, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London, UK: Continuum.
- MELGUIZO, Á., & TAGUAS, D. (2004). *La ampliación europea al este. Mucho más que economía*. BBVA Working Papers, número 0401, Madrid.
- MENDER, C. (1997). *Principios de economía política*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.

- MEUNIER, S., & MCNAMARA, K. (2007). *European integration and institutional change at fifty. The state of the European Union* (Vol. 8). Oxford, UK: Oxford University Press.
- MEUNIER, S., & NIKOLAÏDIS, K. (2005). The European Union as a trade power. In C. HILL, & M. SMITH, *The international relations of the European Union*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- MILWARD, A. (2005). *Politics and economics in the history of the European Union*. London, UK: Routledge.
- MISES, L. v. (1946). *Bureacracy*. New York, USA: Yale University Press.
- MISES, L. v. (2002). *Gobierno Omnipotente*. Madrid, España: Unión Editorial.
- MISES, L. v. (2004). *La Acción Humana*. Madrid, España: Unión Editorial.
- MISES, L. v. (2009). *Socialismo*. Madrid, ESPAÑA: Unión Editorial.
- MISES, M. v. (1976). *My years with Ludwig von Mises*. New York, USA: Arlington House Publishers.
- MITRANY, D. (1966). *A working peace system*. New York, USA: Quadrangle books.
- MONAR, J., & WESSELS, W. (2001). *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London, UK: Continuum.
- MONROE KRISTEN, R. (1997). *Contemporary political theory*. L.A. , USA: University of California Press.
- MORATA, F. (1999). *La unión Europea: Procesos, políticas y actores*. Barcelona, España: Ariel.

- MORAVCSIK, A. (1998). *The choice for Europe*. New York, USA: Cornell University Press.
- MORAVSICK, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal-intergovernmental approach. *Journal of Common Market Studies* , 31, 473-524.
- MORAVSICK, A. (2007). The European Constitutional settlement. In S. MEUNIER, & K. R. MCNAMARA, *Making history. European integration and institutional change at fifty. The State of the European Union* (Vol. 8). Oxford, UK: Oxford University Press.
- MORGENTHAU, H. J. (2005). *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York, USA: Mc Graw-Hill.
- NICOLAÏDIS, K., & HOWSE, R. (2004). *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States in the European Union*. New York, USA: Oxford University Press.
- NIKOLAÏDIS, K., & HOWSE, R. (2002). This is my EUtopia... Narrative as power. *Journal of common market studies* , 40 (4), 767-792.
- NORTH, D. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives* , 5 (1).
- NORTH, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. N.J., USA: Princeton University Press.
- NYE, J. (2004.). *Soft power. The means to success in world politics*. Cambridge, USA: Public Affairs.
- PETERS, G., & PIERRE, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? In A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *La gobernanza hoy: Diez*

- textos básicos*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PIERSON, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative political studies* , 29 (2), 123-163.
 - POLLACK, M. (2005). Theorizing the European Union: International organization, domestic polity or experiment in new governance? *Annual Review of Political Science* (8), 357-398.
 - QUINTERO OLIVARES, G. (1996). La unificación de la justicia penal en Europa. *Revista Penal* .
 - RAVIER, A. (2009). James Buchanan y el análisis económico de la política. *Laissez Faire* (31).
 - RICHARDSON, J. (2006). *European Union. Power and policy-making*. London, UK: Routledge.
 - RISSE, T. (2004). Social constructivism and European integration. In A. WIENER, & T. DIEZ, *European integration theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.
 - RODRÍGUEZ DEL MANZANO, I. (1993). *El proceso de integración centroamericano: entre el agotamiento y la revitalización*. Madrid, ESPAÑA: Universidad Complutense de Madrid.
 - ROIG, J. (2005). La naturaleza y la estructura institucional de la Unión Europea: un laberinto para la sociedad civil y el cabildeo. *Jean Monnet/Robert Schuman Series* , 5 (3), 19-27.

- ROIG, J., & DOMÍNGUEZ, R. (2008). *España, la Unión Europea y la integración centroamericana*. Miami, USA: Ediciones Universal.
- ROSAMOND, B. (2005). Conceptualizing the EU model of governance in world politics. *European foreign affairs review* , 10, 463-464.
- ROSAMOND, B. (2005). The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst Haas. *Journal of European Public Policy* , 12 (2), 237-254.
- ROSAMOND, B. (2000). *Theories of European integration*. Houndsmills, UK: Palgrave McMillan.
- ROTHBARD, M. N. (2009). *Man, economy and the State*. Auburn, USA: Mises Institute.
- ROTHBARD, M. N. (2006). *Power and market*. Auburn, USA: Mises Institute.
- RUEDA JUNQUERA, F. (marzo de 2006). El proyecto de unión aduanera centroamericana - más allá de la retórica. *Boletín económico del ICE* , 15-33.
- RUEDA JUNQUERA, F. (2008). La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. In J. ROIG, & R. DOMÍNGUEZ, *España, la Unión Europea y la integración centroamericana*. Miami, USA: Ediciones Universal.
- SANAHUJA, J. A. (1997). integración regional en América Central 1990-1997: Los límites del gradualismo. *América Latina hoy* (17), 43-58.

- SANTA MARÍA, O. A. (2001). La experiencia del Sistema de Integración Centroamericana. *Documentos de trabajo CEPAL* .
- SCARANO, E. R. (2004). El apriorismo de Ludwig von Mises. *Revista Libertas* (40).
- SCARANO, E. R. (julio-diciembre de 2008). La teoría estándar de la racionalidad: Perspectivas metodológicas. *Economía* , 63-92.
- SCHARFP, F. (1998). The join decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration* (66), 239-278.
- SCHARPF, F. W. (1998). The join-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration* (66), 239-278.
- SCHEUERMANN, W. E. (2006). Critical Theory beyond Habermas. In J. DRYZEK, B. HONNIG, & A. PHILLIPS, *The Oxford handbook of political theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- SCHIMITTER, P. (2005). Ernst Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy* , 12 (2), 255-272.
- SCHIMMELFENNIG, F., & RITTBERGER, B. (2006). Theories of European integration: assumptions and hypotheses. In J. RICHARDSON, *European Union. Power and policy making*. . London, UK: Routledge.
- SCHULAK, E. M., & UNTERKÖFER, H. (2011). *The austrian school of economics*. Auburn, USA: Mises Institute.
- SELGIN, G., & WHITE, L. (1994). How would the invisible hand handle money? *Journal of Economic Literature* , XXXII, 1718-1749.

- SELGIN, G., & WHITE, L. (1996). In defence of fiduciary media -or we are not devo(lutionist), we are miseans! *The reviews of austrian economics* , 9 (2), 83-107.
- SJURSEN, H. (2005). The EU as a 'normative power': how can this be? *EUSA ninth biennial international conference*. Austin.
- SJURSEN, H. (2006). What kind of power? European foreign policy in perspective. *Journal of European foreign policy* , 13 (2).
- SMITH, K. (2005). Beyond civilian power EU debate. *Politique Euroéenne* (17), 63-82.
- SMITH, K. (2008). *European Union foreign policy in a changing world*. London, UK: Ouvrage.
- SMITH, K. (2000). Still civilian power? *Workshop on Security* . Oslo: ARENA.
- SMITH, K. (2000). The end of civilian power EU: a welcome demise or cause for concern? *The international spectator* , 35 (2), 11-28.
- SMITH, M. (2006). The EU as international actor. In J. RICHARDSON, *European Union. Power and policy-making* (pp. 289-306). Oxford, UK: Routledge.
- SOESASTRO, H. (2007). ASEAN and the future of East Asia. *International Issues & Slovak Affairs* , XVI (3), 44-59.
- SPINELLI, A. (1972). The growth of the European Movement since the Second World. In M. HODGES, *European integration. Selected writings*. Harmondsworth, UK: Penguin.

- STAVRIDIS, S. (2001). Militarising the EU: the concept of civilian power Europe revisited. *The international spectator* , XXXVI (4), 43-50.
- STONE SWEET, A., & SANDHOLTZ, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy* , 4 (3), 297-317.
- STRAYER, J. (2005). *On the medieval origins of the Modern State*. New Jersey, USA: Princeton University Press.
- TELÓ, M. (2006). *Europe: A civilian power?* New York, USA: Palgrave McMillan.
- TORREBLANCA, J. I. (2005). *El referéndum sobre la Constitución europea en España: Una doble decepción*. Real Instituto el Cano de Estudios Estratégicos, Madrid.
- TORRES RIVAS, E. (julio-agosto de 1997). Revolución sin cambios revolucionarios. *Nueva Sociedad NUSO* , 84-89.
- TORRES RIVAS, E. (2010). *Revolución sin cambios revolucionarios. Ensayo sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala, GUATEMALA: F&G Editores.
- TSEBELIS, G., & GARRETT, G. The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union. *International Organization* (55), 357-390.
- TULLOCK, G. (2005). *the economics of politics*. Indianapolis, USA: Liberty Fund.

- TUOMINEN, H. (2010). Ethical power Europe? Assessing a possible future. *Pan-European Conference on International Relations*.
- TWITCHETT, K. (1970). *The new international actor: The United Nations and the European Union*. New York, USA: Palgrave McMillan.
- VAUBEL, R. (1986). A public choice approach to international organization. *Public choice* , 51, 39-55.
- VAUBEL, R. (2009). *The European Union as an interest group*. London, UK: Institute of Economic Affairs.
- VIEIRA POSADAS, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá, COLOMBIA: Convenio Andrés Bello - Universidad Javeriana.
- WALLACE, H., WALLACE, W., & POLLACK, M. (2005). *Policy - making in the European Union*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- WESSELS, W. (2001). The Amsterdam Treaty in theoretical perspective: Which dynamic at work? In J. MONAR, & W. WESSELS, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London, UK: Continuum.
- WHITMAN, R. (2011). *Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives*. Basingstoke, UK: Palgrave McMillan.
- WICKSTEED, P. H. (1970). *The alphabet of economic science: elements of the theory of value or worth*. New York, USA: August M. Kelley.
- WIENER, A., & DIEZ, T. (1999). *European integration theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- ZIELONKA, J. (2008). Europe as aglobal actor: empire by example. *International Affairs* , 3, 471-484.

Tatrados complementarios y fuentes primarias oficiales:

- *Acuerdo de Integración Subregional Andino -Acuerdo de Cartagena-*.

Véase:

<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>

- *ASEAN Declaration*. Véase:

<http://www.aseansec.org/1212.htm>

- *Declaración de Esquipulas I*. Véase:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2529.pdf?view=1>

- *Declaración de Esquipulas II*. Véase:

<http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081120355191987->

[8-07%20%20II%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Esquipulas%20II\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081120355191987-8-07%20%20II%20REUNION%20ORDINARIA%20(Esquipulas%20II).pdf)

- *Declaración de Laeken*. Sobre el futuro de la Unión Europea. Véase:

<http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>

- *Declaración de Nicaragua*. Véase:

<http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000001089>

[/17990000001089.swf](http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000001089/17990000001089.swf)

- *Declaración de Viena*, Viena, Comisión Europea, 2006. Pp. 1-23.
- *Libro Azul – Anales del PARLACEN*, Guatemala, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2006.
- *Plan de Acción Económico para Centroamérica*. Véase:

<http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081339050791990-617%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20para%20Centroam%C3%A9rica%20-PAECA-.pdf>

- *El presupuesto de la UE 2011 en cifras*. Consultar vía web a través de:
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/budget_folder/budget_2011_es.pdf

- *Tratado de Adhesión: Tratado Relativo a la Adhesión de Croacia a la Unión Europea*. Véase:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st14/st14409.es11.pdf>

- *Tratado de Ámsterdam*. Véase:

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

- *Tratado de la Asunción*. Véase:

<http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>

- *Tratado de Funcionamiento de la UE*. Véase:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>

- *Tratado de Lisboa*. Véase:

https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf

- *Tratado de Niza*. Véase:

https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_niza_es.pdf

- *Tratado de la Unión Europea*. Véase:

http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_ES.pdf

- *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. Véase:

<http://www.aseansec.org/TAC-KnowledgeKit.pdf>

- *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad.* Bruselas, 12 de diciembre 2003. Comisión Europea.

Recursos digitales:

- Biblioteca digital de la Universidad Complutense de Madrid. Véase <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0101/EduardoJeanMonnet.htm>
- Portal de El País www.elpais.es
- Portal de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI). Véase <http://www.aladi.org/>
- Portal oficial de la ASEAN. Véase <http://www.aseansec.org/>
- Portal de la Comunidad Andina. Véase <http://www.comunidadandina.org/>
- Portal del PARLACEN. Véase <http://www.parlacen.int/>
- Portal del Parlamento Andino. Véase <http://www.parlamentoandino.org/>
- Portal del Sistema de la Integración Centroamericana. Véase <http://www.sica.int/>
- Sitio Web de la Comisión Europea. Véase http://ec.europa.eu/index_es.htm
- Sitio Web del EUR-Lex. Véase <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>
- Sitio Web de EUROPA – Summaries of EU legislation. Véase http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm
- Sitio Web del Europa Press Releases Rapid. Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/499&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

- Sitio Web del Parlamento Europeo. Véase
<http://www.europarl.europa.eu/news/es/>
- Sitio Web del Parlamento del MERCOSUR. Véase
<http://www.parlamentodelmercosur.org/>
- Sitio Web de la Secretaría General Andina. Véase
<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=26&tipo=SA&title=secretaria-general-de-la-comunidad-andina>
- Sitio Web de la Secretaría del MERCOSUR. Véase
<http://www.mercosur.int/>
- Sitio Web de *You Tube*. Véase
<http://www.youtube.com/watch?v=fcDha7FgrFc>