



Crisis de legitimidad en la autoridad de la Unión Europea del siglo XXI.

Tesis para obtener el grado de Licenciado en
Relaciones Internacionales

Presenta.
Miguel Angel Infante Mendoza

Director.
Roberto Peña Guerreo

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales México, DF. 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice.

Introducción.	3
1. Autoridad como variable de análisis para el estudio regional: marco teórico-conceptual.	9
1.1. Problemática general de las Relaciones Internacionales.	9
1.2. Concepto de región.	10
1.3. Confusión entre autoridad y poder.	11
1.3.1. Poder.	14
1.3.2. Autoridad.	17
1.4. Autoridad: dinámica entre conflicto y cooperación en la conformación de un orden social.	21
1.5. Organización de la sociedad y su participación en la toma de decisiones: clases dominantes, clases dominadas y fracción hegemónica.	24
1.5.1. Clases dominantes.	25
1.5.2. Clases dominadas.	27
1.5.3. Fracción hegemónica.	27
2. Sistema político de la UE: autoridad, gobernabilidad, actores, funciones y competencias.	30
2.1. Autoridad, gobernanza y gobernabilidad.	31
2.2. Estructura formal e informal.	36
2.2.1. Estructura formal de la UE o método de decisión comunitaria.	37
2.2.1.1. Competencias: Estados y Unión.	38
2.2.1.1.1. Competencias exclusivas.	44
2.2.1.1.2. Competencias compartidas.	45
2.2.1.1.3. Competencias de las regiones y localidades: que papel juegan los actores regionales.	47

2.2.1.2. Funciones de las instituciones comunitarias.	51
2.2.1.2.1. Comisión.	52
2.2.1.2.2. Consejo de Ministros.	54
2.2.1.2.3. Parlamento Europeo.	55
2.2.1.2.4. Consejo Europeo.	57
2.2.1.2.5. Tribunal de Justicia.	58
2.2.1.2.6. Tribunal de Cuentas Europeo.	59
2.2.1.2.7. Comité Económico y Social.	59
2.2.1.2.8. Comité de las Regiones.	59
2.2.1.2.9. Banco Central Europeo.	60
2.2.2. Estructura informal de la UE o participación de las redes de grupos de interés.	60
2.2.3. Grupo de presión Empresarial: Unión Europea al servicio de la sociedad civil.	62
2.3. A Manera de reflexión ¿Un sistema político?	67
3. La distancia entre la política y la economía como base para la explicación de la opinión de la Cosa Pública.	70
3.1. Debate sobre la crisis de legitimidad en la UE.	75
3.2. Base material de aceptación a la autoridad.	78
3.3. Situación económico-social actual.	80
3.4. Lisboa: cambio o continuidad.	99
Conclusión.	105
Bibliografía.	110

Introducción.

La integración europea y la edificación de su sistema político encuentran su momento histórico-espacial en la segunda mitad del siglo XX, en el contexto sociopolítico-económico desarrollado después de las dos conflagraciones mundiales, enmarcado por el desarrollo, en Europa, de cuatro preceptos para estabilizar a la sociedad pos-bélica, desorganizada y conflictiva, con el fin de dar legitimidad al proceso de construcción de un orden social (función primaria de la autoridad) basado en una dinámica interno-externo para la sobrevivencia en el ámbito regional:

- **La aspiración a la paz.** Responde a la necesidad dada por la destrucción de la sociedad europea desde finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, a razón de la preeminencia de elementos que desde la misma base material hasta la cultura se ramifican en el desarrollo de un nacionalismo excluyente y una competencia frenética entre los Estados.
- **El acuerdo cívico.** Se refiere al momento en el cual la sociedad europea ya no se define por cuestiones de origen o raza, sino por el convenio de la consecución de los valores democráticos occidentales de tolerancia, respeto, representatividad, etc., pero ante todo, por el momento en el cual la sociedad reconoce y acepta que la clase gobernante lleve los asuntos en cuanto a intereses disonantes, a cambio de mejores condiciones de vida¹.
- **El buen gobierno.** Se construye a partir del entendimiento de que la forma democrática y federal es la más conveniente para la incorporación de los ciudadanos europeos al proceso de desarrollo de la unión.
- **El bienestar socio-económico.** Base sobre la cual se construye la creación del edificio europeo y responde directamente a la necesidad de un

¹ En términos coloquiales, es dejar de hacerse justicia por la propia mano y ceder ese poder a una estructura política.

crecimiento y desarrollo económico constantes que permita tanto la incorporación de los europeos al sistema productivo como regulaciones para la protección de su condición como trabajador.

Con el objetivo de conseguir la subsistencia de las sociedades europeas en conjunción con sus entes organizativos (Estados), la clase gobernante se ha aventurado en un proceso de interacción constante para conseguir la estabilidad. La integración se ha organizado en tres etapas fundamentales, una que abarca de la década de los cincuenta hasta los setenta denominada como la gran bonanza económica; la segunda, abarca de la década de los setenta hasta mediados de la década de los ochenta, denominada el replanteamiento; y la última que va desde finales de los ochenta hasta la actualidad denominada relanzamiento.

La primera etapa se caracteriza por la pérdida del protagonismo europeo a nivel mundial debido a un contexto claro de destrucción y desorden social, político y económico, trayendo como consecuencia que la clase gobernante europea pensara y analizara sobre qué forma de organización sería conveniente para su mantenimiento y reproducción. La elección tomada fue articulándose en una forma dual de integración frente al rescate del Estado mediante un acuerdo de elites políticas y económicas.

El aspecto de integración europea en esta etapa se expresa mediante entrelazamientos y divisiones político-económicas² para el establecimiento de la paz, tales como la creación de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón, Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea de Energía Atómica y las problemáticas en cuanto a no poder llegar a un acuerdo para desarrollar una organización de seguridad y defensa, el veto francés al ingreso de Gran Bretaña³ y la imposibilidad de quitar el principio de unanimidad en las decisiones comunitarias en el Consejo. El rescate del Estado se da bajo los preceptos

² Todo bajo la lógica funcionalista del incrementalismo.

³ El veto francés tiene dos razones: una es la gran influencia que tenía EEUU con respecto a Gran Bretaña, la cual hizo que la generación de una comunidad de defensa europea fuera algo ilusorio; y dos los problemas que esto hubiera causado la competencia en la producción y distribución del trigo para Francia.

keynesianos de participación del mismo en la dirección económica (Estado de bienestar, economía mixta) para la obtención del pleno empleo y la distribución de la riqueza, facilitando el camino para el establecimiento de la liberalización comercial y la integración europea mediante el gasto público, a razón de suavizar los desajustes propiciados por la liberalización de fronteras y competencia intereuropea e internacional. Todo lo cual se vio reforzado por la consecución del modelo de Bretton Woods de tipos de cambio fijo, lo que dio seguridad a la economía europea evitando movimientos especulativos que destrozaran las finanzas de los países durante veinticinco años, logrando así, altas tasas de crecimiento de 5%⁴, desempleo de 2%⁵, inflación de entre 3-4%⁶ y la creación de la serpiente monetaria (sustentada en el establecimiento de 2.25% de fluctuación de las monedas con respecto al dólar).

La segunda etapa comienza con el desplome del sistema de cambio fijo, la entrada en la flotación de las monedas, la primera ampliación de la comunidad (Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda en 1973) y la primera elección por voto directo del Parlamento Europeo. La entrada de la flotación de las monedas significa que el dólar ya no es convertible en oro, generando así, inestabilidad monetaria por la especulación y la fluctuación de las divisas internacionales, propiciando en el mercado común problemas en cuanto a los intercambios, pues los Estados europeos al entrar en crisis económica acudieron a medidas proteccionistas intracomunitarias. Si a lo anterior le sumamos el alza en los precios del petróleo y la inflación, la baja en la tasa de producción y generación de empleo son la consecuencia clara de todo este proceso de desajuste capitalista, en el que la serpiente europea se rompe con la salida de Gran Bretaña, Francia, entre otros, debido al incumplimiento del tope más/menos 2.25% de fluctuación con respecto al dólar. Es en este periodo de crisis cuando se empieza a dudar de la integración y a replantear específicamente hacia donde debería correr la integración, quiénes debían ser miembros y el papel que el Estado debería tener en la misma.

⁴ Loukas Tsoukalis. ¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea, traductor Josep Ibáñez, edit. Paidós Edo. y Sociedad, Barcelona 2004, pp. 61.

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

La tercera etapa se asienta sobre la afirmación de que la inestabilidad económica mundial puso en duda la continuación de la integración europea. Sin embargo, para evitar la evaporación del proceso integratorio dado por la estanflación⁷ (crecimiento de 2%, desempleo de 5.2%⁸ e inflación de 12%⁹) se propuso el relanzamiento de la integración bajo el retorno a la idea de la serpiente con el fin de estabilizar los tipos cambio en Europa, siendo más flexibles (Europa de las velocidades: 6% para economías débiles y 2.5% para las fuertes), y creando el ECU para facilitar los intercambios comerciales al interior de la Comunidad Económica Europea.

La propuesta se basó en la consecución de las teorías monetaristas, modificando los supuestos estratégicos e ideológicos que se establecieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, en otras palabras el Estado de bienestar con sus políticas sociales y de gasto público. Lo que se hizo fue inhibir la presencia del Estado en la economía y dar una respuesta global a los síntomas de inestabilidad económica mundial (generados por la especulación y la revolución científico tecnológica que propiciaba que con un tecleo de un ordenador se pudieran mover cantidades exorbitantes de capitales) mediante el control de precios (la inflación) y el control de la oferta monetaria, creando posteriormente la idea de la unión monetaria y la creación de la moneda única (en el Tratado de la Unión Europea).

Asimismo, en la tercera etapa se desarrollan dos fenómenos políticos de gran envergadura en Europa. Por una parte, se da un acercamiento de las instituciones y la clase gobernante (a nivel comunitario) hacia el individuo europeo mediante la creación de la ciudadanía europea y un aumento de las competencias del Parlamento Europeo en la toma de decisiones comunitaria. Por el otro, se da la ampliación hacia el este europeo, punto crucial en un contexto internacional donde el desmantelamiento de la URSS imponía un cambio esencial para Europa

⁷ Se da cuando persiste una inflación constante o crecimiento de los precios de los productos, sumado a un nulo o muy bajo crecimiento económico generando pobreza, desempleo y crisis social.

⁸ *Ibidem.* p. 62.

⁹ Ricardo M. Martín De la Guardia, Guillermo A. Pérez Sánchez (coordinadores). Historia de la integración Europea, edit. Ariel estudios europeos, Barcelona 2001, p. 149.

occidental en relación con los países socialistas y su reposicionamiento geopolítico.

El presente trabajo pretende describir, explicar y analizar qué está pasando actualmente en la Unión con el relanzamiento de la integración europea, pues parece que este proceso de vinculación político-económico-social avanza rápidamente, cuantitativa y cualitativamente, desde finales de la década de los ochenta (Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza y Tratado de Lisboa) pero la percepción y participación de la sociedad en su conjunto disminuye.

El fenómeno de la reducción en la participación social de la Unión Europea ha sido estudiado en los últimos años argumentando que la Unión presenta problemas de legitimidad que comúnmente se ha tendido a vincular con el déficit democrático. “El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea y sus instancias adolecen de falta de legitimidad democrática y que parecen inaccesibles al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción según la cual el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo de la Unión Europea, y por una institución burocrática y tecnocrática sin legitimidad democrática real, la Comisión Europea”¹⁰. Sin embargo, el presente trabajo pretende adentrarse a un estudio más profundo de las razones que generan una imagen negativa de la Unión hacia los ciudadanos, inmiscuyéndose en la base económica, pilar fundamental en la organización político-social.

La investigación se dividirá en tres capítulos. El primero se denomina: “Autoridad como variable de análisis para el estudio regional” y versa sobre el marco teórico conceptual que permitirá entender el fenómeno de legitimidad de la autoridad con el objetivo de establecer las variables fundamentales para entender la organización de lo social, haciendo la distinción entre poder y autoridad. El

¹⁰ Déficit democrático. Glosario Unión Europea, consultado el 20 de febrero de 2010. http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm.

primero entendido como toma y ejecución y la segunda como cesión. Igualmente se toma en cuenta la interconexión constante entre cooperación y conflicto para la construcción de un orden social, función primaria de la autoridad; y la división de la sociedad para analizar la forma en que los integrantes de la misma se incorporan al proceso de construcción de ese orden.

El segundo capítulo se titula: “Sistema político de la UE: autoridad, gobernabilidad, actores, funciones y competencias” y responde a las preguntas ¿Qué es la UE, cómo se articula y quiénes participan? Por lo que en este apartado se analiza el sistema de organización política europeo comprendiendo dos preceptos: uno, la división multinivel de la autoridad; y dos, la dinámica entre estructura formal e informal para la determinación de la ordenación social. La estructura formal comprende todos aquellos elementos que son legalmente reconocidos para tomar decisiones, implementarlas y evaluarlas. Mientras que la estructura informal son todos aquellos elementos externos que intervienen en la elaboración y evaluación de la toma de decisiones.

El tercer capítulo se nombra “La distancia entre la política y la economía como base para la explicación de la opinión de la Cosa Pública” y aborda el fenómeno de la opinión que la sociedad europea tiene con respecto a la integración, ubicándose en el problema de legitimidad de la autoridad a nivel europeo para responder a la pregunta ¿cuál es la razón del debilitamiento de una visión a favor de los ciudadanos al proceso de integración?

1. Autoridad como variable de análisis para el estudio regional: marco teórico-conceptual.

El mundo del siglo XXI, como continuación y consecuencia del acontecer de los siglos pasados, hace necesario el replanteamiento de nuevos enfoques para el estudio de las relaciones entre sociedades.¹

Graciela Arroyo Pichardo.

1.1. Problemática general de las Relaciones Internacionales.

Las transformaciones dadas en el sistema internacional a partir del fin del siglo XX e inicios del siglo XXI, tales como: “el fin del bloque soviético, la reapertura de las fronteras, la refuncionalización de los espacios, la universalización o globalización de la economía [capitalista²] y las comunicaciones y el ascenso [...] de los conflictos territoriales”³, han impuesto la necesidad de buscar otras vías de comprensión de los procesos mundiales. El centro de mayor atención sobre estos cambios se ha ubicado en el plano regional, lo cual se encuentra incrustado en la propia definición de las Relaciones Internacionales y de sus referentes materiales clásicos (“sociedades, [territorios], naciones, Estados, soberanía”⁴).

El análisis que se presenta actualmente en las Relaciones Internacionales se ha concentrado sobre la dimensión espacial de la política y de las interacciones sociales, esto quiere decir, la combinación entre el análisis temporal y el análisis

¹ Graciela Arroyo Pichardo, Alfredo Romero Castilla (coordinadores). *Regiones del Mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su estudio*, edit. UNAM, México D.F. 2002, p. 5.

² Que no es la expansión del modelo capitalista en sí, sino de los mecanismos de explotación a escala mundial y del capital financiero.

³ Calos Ballesteros. “Regiones y Teorías de Sistemas”, en Graciela Arroyo Pichardo, Alfredo Romero Castilla (coordinadores), *Ibíd.* p. 11.

⁴ *Ibídem.*

espacial de la actividad humana. Aquí, es donde los estudios de área o regionales se presentan como avances hacia la conceptualización del proceso internacional. Su análisis, que va más allá de la percepción de la estructura política moderna-territorial (Estado), pero que engarza similitudes sociales, políticas, culturales y económicas, nos da la posibilidad de entender lo internacional en sus diversas variables, pero separándolas en parcelas para facilitar el análisis.

Las investigaciones sobre las regiones se inmiscuyen en “la necesidad de dejar atrás las concepciones realistas e idealistas, para pasar a un estudio multidimensional de las Relaciones Internacionales”⁵. Esto es, comprender la dinámica sinérgica entre lógica eminentemente estatal, la construcción de orden internacional y las interpretaciones que valorizan el proceso socio-económico-cultural.

1.2. Concepto de región.

Para adentrarse en la explicación de los estudios regionales es conveniente analizar su concepto base, “región”. El origen de la definición de región la encontramos en dos disciplinas de las Ciencias Sociales: la Geografía y la Sociología. La primera dice que la región implica la delimitación espacial de un conjunto de fenómenos distribuidos a partir de los recursos naturales; y la segunda supone las interacciones sociales, culturales, religiosas, lingüísticas, económicas y políticas así como las similitudes históricas dentro de un espacio determinado⁶.

Las perspectivas de la Geografía y la Sociología han sido tomadas en el estudio de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, actualmente se necesita que el concepto se analice no como “una entidad abstracta, estática o como espacios naturales, sino como unidades resultantes de la interacción entre varios

⁵ *Ibidem.* p. 17.

⁶ *Cfr.:* Louis Valentin Mballa. Problemas y perspectivas de la cooperación regional en África: el caso de los Grandes Lagos, Tesis de Maestría UNAM, México 2004, p. 6.

actores; unidades en las cuales las nociones de historia, de espacio, de territorio, de cultura, de sociedad humana, de Estado, de gobierno, de instituciones se conjugan para formar un sistema interactivo”⁷.

La región es una manifestación espacio-temporal de los procesos sociales. De aquí surge la problemática para la comprensión de su identificación, definición y su clasificación, lo cual permite darnos cuenta que las regiones, como dice Louis Valentín Mballa, se distinguen en función de los elementos que las caracterizan, lo que significa que “al delimitar el ámbito regional, estamos postulando la coherencia de algún sistema interno, localizado espacialmente, y que tienen repercusiones a escala externa; esta coherencia puede ser de naturaleza económica, política o sociocultural”⁸.

Por lo tanto, al acercarse a los estudios regionales, el problema esencial que se presenta al internacionalista es ¿cómo analizar otras realidades que comprenden formas diferentes de pensar y constituirse? Lo que hace complejo encontrar de qué manera una persona interesada en el tema pueda entenderlo, ordenarlo y explicarlo. Para efectos de la presente investigación se va a tomar a la autoridad como variable para la introducción al análisis regional. La razón es que hablar de autoridad evoca a una función básica de cualquier célula de la sociedad o la sociedad en su conjunto, que es la forma de organización: quienes toman las decisiones, quienes las reciben y la relación entre éstos.

1.3. Confusión entre autoridad y poder.

En la tradición cultural de occidente, desde que los romanos acuñaron la palabra “autoritas”⁹, la autoridad tiene una relación muy estrecha con el poder, ya que con

⁷ *Ibidem*. p. 7.

⁸ *Ibidem*. p. 10.

⁹ Norberto Bobbio, Nicola Mattenucci, Gianfranco Pasquino (directores). Diccionario de Política, Traductores José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula, edit. Siglo XXI, séptima edición en español México, p. 118.

frecuencia ambos términos parecen fundirse o confundirse en el lenguaje cotidiano, así como el especializado. “Hablamos de que una ley da poder a un ministro para hacer esto o aquello, cuando queremos decir que le está dando autoridad¹⁰. Del mismo modo hablamos de actuar más allá de los poderes legales, [...], cuando la palabra autoridad hubiese expresado de un modo más claro lo que queremos decir”¹¹.

La interacción entre poder y autoridad es un tema que ha ocupado un lugar principal en la obra de los estudios y teóricos clásicos de la política, tales como Maquiavelo, Hobbes y Locke.

En *El Príncipe*, Maquiavelo dice que el nuevo gobernante, “quizá un usurpador inhabilitado para reivindicar una base hereditaria o religiosa que le permita ocupar su posición, debe convertirse, para sobrevivir, en un experto en el ejercicio del poder y en la manipulación de las personas, utilizando tácticas oportunistas [...]. La autoridad por consiguiente, no es esencial a corto plazo, -dirá Maquiavelo- aunque el príncipe intente obtenerla a largo plazo”¹², para prevenir conflictos futuros.

En *El Leviatán*, Hobbes habla de un soberano designado para demandar la obediencia que se ha de dar por el pacto social para salir del estado de naturaleza. “En la medida que [el soberano] es un ente autorizado por los contratantes originales, el soberano representa una autoridad situada por encima de ellos. Si las generaciones que siguen a la original obedecen al soberano por razones de prudencia es porque temen el retorno de la anarquía, de que a partir de ese momento, puede decirse que el soberano ejerce poder sobre ellos, en lugar de ejercer autoridad. Por ello, el modelo de Hobbes tiene como consecuencias, posiblemente involuntario, la legitimación de cualquier golpe que

¹⁰ La ley le da autoridad no por el hecho de la ley en sí misma, sino en el momento de que ésta pertenece a un sistema político-jurídico que es aceptado y reconocido por la sociedad a la que pertenece.

¹¹ D. D. Raphael. “Problemas de filosofía política” p. 77-78. Citando en: Cristina Hermina Del Llano. “Poder y autoridad”, *Isonomía (Revista de Teoría y Filosofía del Derecho)*, núm. 13 (octubre 2000), p. 179.

¹² Cristina Hermina Del Llano, *op.cit.*, p. 181.

tenga éxito o cualquier poder de facto que se establezca a partir de este golpe”¹³. En otras palabras, como dice Carl J. Friedrich, Thomas Hobbes definió la autoridad como el ejecutar cualquier acción y que ésta sea legítima. Así, la autoridad es la autorización o permiso que le da a alguien para actuar en nombre del autorizante (un individuo o una sociedad)¹⁴.

Locke argumenta que la autoridad reside en la sociedad por lo que esta es soberana. Empero, “la autoridad y el poder son delegados en cantidades limitadas a un gobierno que permanece subordinado al pueblo [...]. Sin embargo, los individuos están obligados a aceptar la autoridad y a obedecer las leyes de un gobierno [...] puesto que se trata de leyes a las que han prestado su consentimiento”¹⁵.

El problema, al fin de cuentas, se encuentra en si debemos de considerar a la autoridad como una forma de poder o no. Desde la perspectiva de Cristina Hermina Del Valle y Oppenheim, con la que coincidimos, se puede decir que depende del contexto y las circunstancias que la autoridad sea una forma de poder, “la autoridad y el poder no tienen siempre que coincidir”¹⁶. Por ejemplo:

“El gobierno de Atenas tenía la autoridad sobre Sócrates, [...], quien de un modo independiente había llegado a la convicción moral de que debía obedecer las leyes de Atenas, aunque fuesen ilegales (es decir, que no debía escapar de su prisión aun cuando estaba convencido de que su juicio era ilegal). De este modo, el gobierno de Atenas no tenía influencia sobre Sócrates aunque sí poder para castigarle. Si, por otro lado, la creencia de Sócrates de que debía obedecer fielmente las leyes del gobierno hubiese sido alentada por el gobierno –por ejemplo, mediante la persuasión racional o adoctrinamiento- Sócrates estaría bajo su autoridad y la influencia del gobierno, y [...], bajo su poder”¹⁷.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.* p. 181.

¹⁵ *Ibidem.* p. 182.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Cfr. Félix E. Oppenheim. Conceptos políticos. Una reconstrucción. Citando en: Herminia Cristina, *op.cit.*, p. 182.

Otro ejemplo sobre la posibilidad de que el poder y la autoridad no tengan que coincidir es el caso del sector financiero representado por Wall Street en EEUU y la City en Londres, que hoy por hoy toman decisiones que involucran a todo el mundo, ya sea capitalizándolos o descapitalizándolos, siendo generadores de discontinuidades, epidemias sociales y crisis, presionando para conseguir la liberalización de capitales en cualquier Estado del mundo; y, por lograrlo, no tienen autoridad (pues no están reconocidos ni aceptados) pero sí poder para obtener sus cometidos, el cual usan y ejercen sin detenerse a pensar en las consecuencias devastadoras para la economía de las distintas sociedades en la Tierra.

1.3.1. Poder.

El poder es uno de los fenómenos más comunes a nivel social, incluso se puede decir que casi no existe actividad en la cual no esté presente una relación de poder entre los seres humanos. Por lo mismo, no debe causar sorpresa que este concepto se utilice para explicar e interpretar el mayor número de los aspectos o eventos que se desarrollan en las sociedades, por ejemplo las relaciones familiares o dentro de una empresa.

El poder entendido desde un análisis social es un concepto complejo que se adapta no sólo temporal sino espacialmente dado que su uso “se basa en un significado que se formuló en la época moderna y que se emplea proyectándolo hacia el pasado para entender de modo homogéneo la historia del pensamiento del pensamiento político. Vale decir que el poder se entiende como una dimensión real que se procura descubrir en la realidad histórica identificando los modos en que fue determinado en cada caso”¹⁸. Por ende, al acercarse al estudio de las distintas sociedades, ya sean occidentales o no, se deben de entender las

¹⁸ Duso, Giuseppe (coordinador). El poder. Para una historia de la filosofía política moderna, edit. Siglo XXI, trad. Silvio Mattoni, primera edición en español 2005 México, p. 23.

múltiples determinantes que engloban las relaciones de poder que se dan en cada una de ellas (su singularidad) para no perder piso en el análisis¹⁹. Sin embargo, existen parámetros generales de entendimiento basados en la corriente dominante o clásica.

La corriente dominante o clásica del poder la podemos encontrar en pensadores occidentales como: Maquiavelo, Hobbes, Gumplowicz, Morgenthau y Bobbio. En Maquiavelo el poder se cimienta a través de las prácticas de gobierno comprendiendo que su mantenimiento y gloria son el principal objetivo por el cual se lucha, todo lo cual se sustenta en la virtud, pero no en una virtud dada por dios sino desarrollada a través del tiempo. En Hobbes encontramos que el poder se asemeja con “la posesión de instrumentos aptos para alcanzar los fines deseados. [Así] el poder de un hombre... consiste en los medios para obtener determinada ventaja futura”²⁰. En Gumplowicz el poder consiste en “la posesión de los medios para satisfacer las necesidades humanas y disponer libremente de tales medios”²¹. El poder es algo que se posee, objeto o sustancia que se conserva. En Hans Morgenthau el poder se expresa como el control del hombre sobre el hombre tomando en cuenta la base del interés y situaciones contextuales como principio para la disputa, la implantación o influencia en las acciones, pensamiento y formas de vida²². Y finalmente, en Bobbio el poder representa una suerte de síntesis entre estos pensadores pues recoge la visión particular de cada uno de ellos, entendiendo y pasando de la posesión y control de los tres primeros a la necesidad de una relación entre hombres para que el poder exista²³.

Como se puede ver, cada uno de los autores tienen sus diferencias, pero todas van de la mano con el argumento de que el poder es una relación en la cual

¹⁹ Por ejemplo, no es lo mismo entender el poder en Occidente (relacionado seriamente con la capacidad de imponer, dominar y controlar no solo a otro ser humano sino su entorno), que en el lejano Oriente (relacionado con el sentido de estabilidad y equilibrio “*Hin-Han*”) o incluso en África negra (donde existe el sentido de protección del entorno y de la comunidad). Igualmente, no es lo mismo lo que se ha implantado (normalmente a la usanza occidental) a la concepción que las mayorías tienen o tenían, haciendo referencia al desarrollo histórico.

²⁰ Norberto Bobbio, *et al.*; *op.cit.*, p.1191

²¹ *Ibidem.*

²² *Cfr.: Ibidem.*

²³ *Cfr.: Ibidem.*, p. 1190-1202.

la posesión, dominio y control de algo o alguien para influenciar o imponer una determinada acción o decisión entre otros, es la variable determinante que lo distingue.

Comúnmente se dice que para ejercer el poder se necesitan instrumentos o cosas. Sin embargo, Norberto Bobbio afirma: si poseo gran cantidad de dinero puedo inducir a otro a tener determinada acción dándole una determinada cantidad de este, empero, si el otro no está dispuesto a hacer lo que yo digo a pesar del dinero, el poder sobre él desaparece. Ello demuestra que el poder no reside en una cosa, sino en que hay otro que puede ser inducido a hacer algo que otra persona quiere. Desde esta perspectiva, para que el poder exista, se necesita que junto a un individuo o grupo se halle otro u otros y que el primero ejerza o influya sobre el segundo un control en su comportamiento o actuar. Lo cual no quiere decir que los instrumentos (riqueza, fuerza, información, conocimiento, prestigio, amistades, legitimidad por población o mayorías, etc.) no sean necesarios, pero no basta, se requiere la capacidad y habilidad para convertir esos recursos en hechos o disposiciones.

“Esta habilidad puede referirse [...] [por ejemplo] en las relaciones internacionales [a que] los poderes recíprocos de los gobiernos pueden no ser proporcionales a los recursos (humanos, económicos, militares, etc.) que los dos gobiernos tienen, respectivamente, a disposición, ya sea porque uno de los dos gobiernos está dotado de mayor habilidad en la utilización de un recurso muy importante o en la combinación de varios recursos, o bien porque uno de los dos gobiernos se caracteriza por un grado mayor de cohesión y por una coordinación más eficaz”²⁴.

El poder como fenómeno social es una relación entre hombres que se quebranta si los recursos y la habilidad que tenga una persona o grupo para emplearlos no corresponden para hacer que la otra persona o grupo de la relación se deje influir. Así pues, esta relación está conformada por tres vertientes: el

²⁴ *Ibidem.*, p. 1191.

individuo o grupo que posee el poder; el individuo o grupo que está sometido; y la esfera sobre la cual el poder se puede ejercer²⁵. Por ejemplo, retomando a Bobbio, el poder del médico sobre otras personas radica en el ramo de la salud y el mantenimiento de ésta. Por ende, el poder tiene que ver más con capacidad de decidir de un individuo o grupo sobre fenómenos, circunstancia, acontecimientos y eventos que se presenten en el acontecer diario de una sociedad y constituyen, como dice Wright Mills, la historia de su época²⁶.

1.3.2. Autoridad.

La autoridad se puede definir de manera general como el momento en el cual se recibe en un individuo, institución u organización²⁷ la capacidad de decidir, actuar y ejecutar sobre algo o alguien más y las decisiones o acciones tienen que ser

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Wright C. Mills. Poder, Política y Pueblo, edit. Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Sociología, trad. Julieta Campos, México, 1981, p. 3.

²⁷ "Toda sociedad se articula en y por medio de instituciones. Éstas son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, se estructuran y se formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles más generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que dentro de una estructura social tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un orden institucional: económico, político, militar, familiar, religioso. La estructura social global aparece integrada por instituciones y órdenes institucionales, y por sus articulaciones e interacciones".

"Las instituciones son parte cristalizadas de un continuo más extenso. Por una parte, en su aspecto creativo, toda institución se relaciona con las actividades de una sociedad, de sus clases y grupos, y con sus resultados. La sociedad, las clases, los grupos, requieren y se dan una organización racional, ligada a aquéllas, sus actividades, sus productos y sus obras. Por otra parte, las actividades y organizaciones se dan como instituciones, formas de contenidos y como tales indispensables a éstos. Toda institución comienza por ser una forma derivada, secundaria, sobreimpuesta a las actividades originarias, sus producciones y sus obras. La forma, sin embargo, tiende a tomar una existencia autónoma. Se convierte en una abstracción reificada y reificante. Se elabora por separado, se autovaloriza, y se autosobrestima. Adquiere un carácter sobredeterminante, coactivo y parasitario, que gravita como peso muerto sobre las actividades y los contenidos que le dieron origen, base, y sustancia. La actividad racional organizada como contenido, y la institución constituida como forma, están en una relación de unidad y conflicto, tienden a disociarse y oponerse, a que el primero sea constreñido, deformado o ahogado por la segunda." En: Marcos Kaplan. Estado y Sociedad, edit. UNAM, México 1987, p. 207.

obedecidas a partir de un acuerdo de voluntades o de un reconocimiento de quien o quienes las reciben. Para una mayor comprensión del significado es necesario hacer una distinción entre la autoridad como concepto abierto y autoridad como forma de poder²⁸.

La autoridad como concepto abierto se puede definir, tomando la postura de García Pelayo: “cuando se sigue a otro o el criterio de otro por el crédito que éste ofrece en virtud de poseer en grado eminente y demostrado las cualidades excepcionales de orden espiritual, moral o intelectual’. La relación de autoridad transmite de un modo especialmente fuerte la idea de que el destinatario reconoce en alguien ciertas cualidades en virtud de las cuales acepta como razones para sus propias acciones las directrices emanadas de una persona o institución, y adecua su conducta a ellas porque emanan de ella, al margen del contenido de esas directrices”²⁹.

La autoridad como forma de poder toma como punto focal la necesidad de vincular la relación entre los conceptos autoridad y poder para eventualmente ver la forma de aplicación de cada uno de ellos. Se divide en autoridad como especie de poder y la autoridad como poder legítimo.

La autoridad como especie de poder es “la definición de una relación de poder establecido e institucionalizado en el que los súbditos prestan obediencia incondicional. [...]. La obediencia se basa únicamente en el criterio formal de la recepción de un mandato o de una señal proveniente de una cierta fuente”³⁰. Esta relación se puede expresar, tomando en cuenta a Norberto Bobbio, cuando existe un personaje que tiene el carácter pasivo y, por tanto, es el que hace propio el mandato del otro personaje, que es el sujeto activo. Así, R (pueblo en general, sujeto pasivo) obedece de modo incondicional a C (los detentadores del poder, sujeto activo) no importando el fundamento que R tenga para ceder el poder de tomar de decisiones a C y viceversa. Por tanto, no hay una retroalimentación entre

²⁸ Cfr.: Norberto Bobbio; *op.cit.*, pp. 119-125.

²⁹ Citado en: Herminia Cristina, *op.cit.*, p. 189.

³⁰ Norberto Bobbio; *op.cit.*, p.118.

ellos, sino un esquema de dirección de arriba hacia abajo sin retorno. Aquí, la autoridad se ve como un poder estable y continuo en el tiempo en el que “los subordinados prestan, por lo menos dentro de ciertos límites, una obediencia incondicional”³¹ a una sistema ordenado de modo jerárquico, que tiene por objeto la guía de la estructura social.

La autoridad como poder legítimo (que es el fundamento para el presente trabajo) presupone un juicio de valor positivo acerca del poder dado por los integrantes o participantes de la relación de poder, este juicio positivo se refiere a “la creencia en la legitimidad de la fuente de la que provienen el mandato”³². La legitimidad hace referencia a un momento en el cual la autoridad, ente jerarquizado, recibe la retroalimentación o sinergia de la parte a la que impone decisiones. Esto quiere decir que:

“Los gobernados aceptan en parte la sacralización y la supremacía [...] [de los gobernantes] y del sistema que aquél expresa e impone, como premisas y garantías del orden, la seguridad, la permanencia y la convivencia civilizada”.³³

“La supremacía [...] [de la] [autoridad] no puede pues mantenerse por puro automatismo ni por la coacción física desnuda. La disciplina basada en el temor debe ir acompañada por la adhesión interiorizada y ser sacralizada por el consentimiento, combinando para su logro mecanismos formales e informales.”³⁴

Así pues, la función coactiva debe ser combinada necesariamente con la persuasión y el convencimiento para legitimar las decisiones que se expresan en las cúpulas del poder y son puestas en marcha por la administración.

³¹ *Ibidem*, p. 119.

³² *Ibidem*, p. 120.

³³ Marcos Kaplan; *op.cit*, p. 208.

³⁴ *Ibidem*, p. 209.

“La legitimidad es pues el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y del [...] [ente organizativo] [...] que rige a la primera [...]”³⁵

La relación aquí presente es: cuando la autoridad tiene derecho de mandar, los sometidos a ella tienen el deber de obedecer. “Es evidente que este ‘derecho’ y este ‘deber’ [...] [están] más o menos formalizados y pueden fundamentarse en la obligatoriedad típica de la esfera ética, o bien en [...] conveniencia”³⁶.

La autoridad como poder legítimo ve a la aceptación del poder como parte nodal que produce una respuesta o actitud (más o menos estable a través del tiempo) de obediencia hacia ella. De este modo, para que la relación de autoridad pueda continuar es necesario que se reafirmen las razones por la que el detentador del poder tiene la autoridad. Las razones pueden ser múltiples y muy variadas, por ejemplo, un proceso electoral transparente o verificable da a un sistema político legitimidad a sus instituciones. Sin embargo, existe una cuestión general aplicable en cualquier sociedad, la base material, que es la relación de la economía con los individuos bajo el precepto de mejores condiciones de vida, para lo cual se necesita un constante crecimiento en la actividad productiva y desarrollo económico que se vea verificado en el bolsillo y el entorno de la población (infraestructura). Así, cuando se presente la necesidad de una participación de la autoridad que vaya más allá de la persuasión, el premio y el alago, inmiscuyéndose en la cuestión de violencia y castigo para mantener la obediencia y la estabilidad en la sociedad, no se vea a la autoridad como menos legítima para el conglomerado social.

La creencia en la legitimidad es una parte esencial para la viabilidad de la autoridad, ya que genera cuatro características esenciales en los integrantes de la sociedad: “convicción, determinación, energía y cohesión”³⁷, permitiendo la realización y firmeza de la actividad de la autoridad. No obstante, para conseguirlo

³⁵ *Ibidem*, p. 210.

³⁶ Norberto Bobbio; *op.cit.* p. 120.

³⁷ *Ibidem*, p. 122.

la autoridad necesita de eficacia y estabilidad en su actividad. Por tanto, tienen que crear la disposición a obedecer, pues no es algo originario del sistema social. Aquí incurre de nueva cuenta las razones por la cuales la autoridad detenta el poder y la importancia de, primero, una base material y, segundo, de la creación de instituciones, educación y propaganda necesarias para el desarrollo de una visión moral o axiológica de la vida diaria. Entonces, el objetivo es: hacer que “la obediencia se convierta en un deber, [lo que trae consigo que] la relación de poder [...] [adquiera] mayor eficacia”³⁸ pues “los mandatos serán ejecutados rápidamente, sin que los detentadores del poder tengan que recurrir a otros medios para ejercer el poder, como la coerción, la persuasión y la satisfacción de los intereses [...] [a ciertos] súbditos”³⁹, propiciando que se vaya en contra de la sociedad en su conjunto. Ahora bien, en la medida en que en se genera una disposición a obedecer, el poder se estabiliza y esta estabilidad es tanto más solida cuando más incondicional es la obediencia.

Hablar de autoridad es concentrarse en un punto, que es dar cuenta de cómo las sociedades se organizan, reproducen y mantienen, para establecer el equilibrio entre las variables cooperación y conflicto, que en conjunto llevará a poder discernir qué o cuál elemento es de vital importancia para la conservación de una sociedad.

1.4. Autoridad: dinámica entre conflicto y cooperación en la conformación de un orden social.

El conflicto y la cooperación son partes de una misma cosa: “la interacción entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades”⁴⁰. No obstante, el dilema es ¿en qué momento se debe presentar cada cual?

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Norberto Bobbio; *op.cit.*, p. 298.

A lo largo de la historia muchos sociólogos y politólogos se han cuestionado por esta dinámica. No obstante, para occidente en su etapa moderna es a partir de la “Revolución Francesa [cuando estos empezaron a dilucidar que los] problemas de conflicto versus [...] [cooperación] comenzaban a destacarse”⁴¹, pues la escisión entre los gobernantes absolutistas y la burguesía en ascenso aclaró la distinciones entre los gobernantes y los gobernados; entre la sociedad y su organización.

En primer sitio se encuentran los pensadores que plantean que la armonía y el equilibrio constituirían el estado normal y, por tanto, el conflicto representa una anomalía, alegando que es una patología social (entre estos pensadores encontramos a: “Comte, Spencer, Pareto, Durkheim y seguidores de Talcott Parsons”⁴²). Por el otro lado, se encuentran los que perciben al conflicto, la desarmonía y el desequilibrio como una norma en el desarrollo social y como algo a través de lo cual surgen mejoras (entre ellos se encuentran Marx, Sorel, John Stuart Mill, Simmel, etc.). Por último, se encuentran lo que tienen una visión intermedia en que debe de existir un equilibrio entre el conflicto y la cooperación (entre éstos el más destacado es Tocqueville).

A pesar de lo anterior, es innegable que cualquier individuo, grupo o sociedad en el desarrollo de la humanidad se caracterizan por una relación sinérgica entre conflicto y cooperación de los diversos actores o participantes que se encuentran en ella. El conflicto es la definición de diferencia entre intereses, formas, posiciones, objetivos, fines y recursos escasos que van desde los individuos hasta el cúmulo social, pasando por las diferentes estratificaciones de organización de los habitantes de un espacio (organizaciones civiles, entidades estatales, sindicatos, etc.). La cooperación es la definición de la existencia de un acuerdo entre individuos; entre los constituyentes de un grupo social; o entre dos o más grupos sociales, en el cual mediante un consenso sobre la forma o el fin se puede tener un convenio.

⁴¹ Lipset, Seymour. *El Hombre Político: las bases sociales de la política*, trad. Elias Mendilievich y Vicente Borboy, edit. Tecnos, Madrid 1987, p. 23.

⁴² Norberto Bobbio; *op.cit.*, p. 299.

La dinámica entre el conflicto y la cooperación debe ser continua y estable para obtener la conservación de una sociedad, lo cual trae por consiguiente la implantación de un orden social, que es el “acondicionamiento de la vida colectiva [...]”. Es este orden, el que asigna a cada uno el lugar que le corresponde en el grupo, es él, el que determina el campo que está libre a la actividad individual y aquél cuyo acceso está normado; es él, en fin, el que indica los principios [básico] que deben ser observados cuando la suerte de la colectividad está en juego”⁴³. En simples palabras, el orden social es el establecimiento de un derecho.

“El derecho es elemento clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a estructurarla y a mantenerla en funcionamiento. Su eficacia exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios, que permitan reinterpretar las formas o elaborar otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. El derecho constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre la expresión de lo que ya es, y que los grupos de intereses dominantes pretenden mantener, y la expresión ideal de lo que puede llegar a ser, cuya realización pueden pretender por su parte los grupos subalternos y dominados.”⁴⁴

El orden social puede ser construido a partir de dos perspectivas: una, es en función del bien común; y dos, a partir del mantenimiento de un grupo en la cúpula del poder.

El orden social basado en el bien común se concentra en la construcción de soluciones a las necesidades reales de una sociedad, trayendo consigo una sinergia o independencia relativa entre los tomadores e implementadores de decisiones (autoridades, administración y burocracia) y la población (con sus diferentes clases y subconjuntos) a la hora de llevar a cabo políticas y la creación de un derecho, en donde el orden, la disciplina y el control⁴⁵ dejan la contemplación del bien común y se concentra en su realización. El orden social

⁴³ George Burdeau. El tratado de la Ciencia Política, edit. UNAM, tomo I, Volumen II “Orden Social y la Idea del Derecho”, México DF, 1982, p. 12.

⁴⁴ Marcos Kaplan; *op.cit.*, p. 211.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 13.

basado en un grupo en el poder, se concentra en la independencia absoluta del tomador e implementador de decisiones de la sociedad, por lo cual no responde a las necesidades reales de la misma sino a intereses particulares. Así, la estabilidad del régimen se cimienta en factores ajenos al bienestar de la misma organización social.

Por tanto, la principal función de la autoridad es la edificación de un orden social que pueda mantener la estabilidad y la defensa del sistema social contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades.

1.5. Organización de la sociedad y su participación en la toma de decisiones: clases dominantes, clases dominadas y fracción hegemónica.

Toda sociedad es heterogénea, contradictoria y móvil, es al fin de cuentas un conglomerado, una complejidad de presupuestos que se pueden articular a partir de dos pilares. Uno, son las cuestiones que separan los unos de los otros, donde las tendencias de conflicto son las constantes y la disgregación es la característica. Dos, son los asuntos concernientes a la construcción de una visión común, de un edificio conjunto donde “las bases mínimas del sistema social”⁴⁶ se crean y la característica básica es la supervivencia del cúmulo social.

“Toda sociedad es siempre un orden aproximativo, portador de varias versiones o configuraciones de sí misma, más o menos compatibles, competitivas u opuestas; un sistema plural, abierto a varios futuros posibles, siempre en vías de hacerse, de rehacerse y de modificarse, replanteado de modo virtualmente permanente.”⁴⁷

⁴⁶ Cfr.: *Ibidem*, p.135.

⁴⁷ *Ibidem*.

Por lo que, “sobre la base y a partir de los grados y las formas de desarrollo de la técnica, de la división social del trabajo y de las funciones, de la producción, el intercambio y la apropiación, se crea y se mantiene en cada sociedad y en cada etapa histórica de su desarrollo una red de relaciones interindividuales, un conjunto de grupos interconectados e interactuantes, superpuestos y jerarquizados, que integran un sistema de estratificación y movilidad sociales; jerarquías de riqueza, poder y prestigio; contradicciones y conflictos de clases, de grupos y de individualidades.”⁴⁸ La sociedad es pues, un conjunto de individuos y grupos, es la diversidad y la movilidad entre las diferentes capas, estratos y clases que se intentan organizar o articular para sobrevivir en el tiempo. Así, en cada sociedad se puede discernir la formación de divisiones que, sin embargo, las podemos integrar en tres plexos para establecer una clasificación que nos permite un acercamiento claro: clases dominantes, clases dominadas y fracción hegemónica.

1.5.1. Clases dominantes.

Las clases dominantes son las que se encargan de luchar contra la entropía y la atrofia del sistema social, ya sea manteniendo el *status quo* o modificándolo para asegurar la reproducción de la sociedad. La clase dominante se encarga de la realización del fenómeno político, entendido como el momento en el cual se engarzan “poder de opción, de decisión, de orientación y de constitución”⁴⁹ con el fin de integrar “el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos”⁵⁰ para tomar en cuenta los elementos de discontinuidad y fracturas (que pueden destruir a la sociedad) con el fin de evitarlos.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 133.

⁴⁹ *Ibidem*, p.136

⁵⁰ *Cfr.: Ibidem*.

La clase dominante se relaciona estrechamente con la capacidad de acción para dirigir, influir, imponer, coaccionar y operar una toma de decisiones sobre personas y cosas. Lo que nos hace aseverar que esta clase es la base o cimiento de la conformación o construcción de la autoridad en una sociedad determinada.

Empero, la clase dominante no es homogénea, sino se integra de diversas divisiones que responden a intereses específicos y que, por tanto, a la hora de tomar decisiones, éstas van a ir conforme a ellos, lo que deja claro que la clase gobernante dista de ser monolítica y se conforma a partir de conflictos internos, facilitando la influencia y presiones (por ejemplo mediante *lobbies*) de otros actores del escenario social. Por lo cual, dependiendo del grado de poder que tengan algunos sectores de la clase dominada puede hacer que sus demandas lleguen a ser expresadas y llevadas a cabo, a pesar de que puedan ser dañinas para el conjunto.

Esto nos lleva a afirmar, siguiendo la postura de Marcos Kaplan, que:

1. “A la escala de cualquier sociedad dada, [...] [la clase dominante] aparece como un conjunto de elementos y formas que se diferencian y se entrelazan, ordenan las relaciones entre grupos e individuos, [y pueden llevar,] imponen [y matizar] la voluntad de unos sobre otros, mediante combinaciones generales y específicas de niveles, objetivos, instrumentos, mecanismos, [...] y resultados [...]”⁵¹
2. “[Las clases dominantes], [...], puede volverse condición de la constitución y el mantenimiento, del desarrollo y del disfrute de los recursos de la clase económicamente [...] y, por lo tanto, de la existencia misma de ésta. [...] los gobernantes y los administradores, pueden usar el poder del [...] [aparato público] para el apoderamiento de recursos, riquezas, medios de producción, ingresos”⁵².

⁵¹ *Ibidem*, p. 137.

⁵² *Ibidem*, p. 163.

1.5.2. Clases dominadas.

Las clases dominadas son los diferentes individuos o grupos, con interés particulares, que integran a la sociedad en su conjunto y que, en primera instancia, son las receptoras de las directrices que se plantean como necesarias por las clases destinatarias de la autoridad, pero en segunda instancia, pueden tener un papel activo para influenciar a la autoridad. Sin embargo, no todos los integrantes de esta clase, sino muy pocos poseen los recursos materiales necesarios como los medios de producción social, ya sean económicos o de información, para incurrir en la toma de decisiones, la mayoría de esta clase se desenvuelven y trabajan en ellos más no son los dueños.

Las clases dominadas son un grupo no homogéneo que se integra y pertenecen a la organización política y que, además, es la base de esta. Por lo tanto, la organización no se entiende sin tomar en cuenta las relaciones, interacciones, las necesidades, interés y objetivos de esta clase, lo que puede romper la estructuración misma de la sociedad en su conjunto. Es en pocas palabras: el primer cimiento de la construcción político-económica de hombre.

1.5.3. Fracción hegemónica.

Lo social, lo económico y lo político no son cuestiones distintas, separadas o sin articulación entre ellas, sino por el contrario conforman un todo complejo de entrelazamientos e interferencias, pero no se deben confundir.

“La propiedad o el control de los recursos económicos (capitales, medios de producción, ingresos), [la conformación de organizaciones sociales para accionar en conjunto, la capacidad individual de convocatoria, etc.] otorgan varias formas de influencia, pero no

necesariamente poder político”⁵³

Las diferentes confrontaciones para alcanzar, mantener y operar el poder “implica intereses, motivaciones [...] [y] procesos que se distinguen de los de tipo económico [y social]”⁵⁴ y se internan en lo político, aunque estos puedan proporcionar diferentes recursos que pueden favorecer o inclinar una decisión, un acto o conjunto de ellos a individuos, grupos o planes que se tengan para la solución de problemas, mantenimiento del *status quo*, ascenso de puestos en la organización social o para la creación de políticas públicas.

Como se planteó anteriormente, la fracción hegemónica es parte de la clase dominada con la diferencia que ésta posee los medios para hacerse de las voluntades de las clases dominantes (por cuestiones de poder económico, de posesión de los medios de producción, de tener influencia sobre la opinión pública, etc.), son, en simples palabras, grupos que se consagran sobre el tópico de presión y se puede afirmar que establecen:

“una relación entre [...] [gobernantes] y gobernados, [donde] el aparato formal [...] [de la entidad pública] puede estar complementado por un sistema de asociaciones privadas [...] [llamadas] grupos de presión. Estas asociaciones pueden desempeñar una función representativa, comunicando los deseos de sus miembros a las entidades públicas; o bien haciendo presión sobre [...] [ellas]. [...]. A veces, su influencia en los actos públicos puede ser tan poderosa que de hecho llegan a controlar el ejercicio de la autoridad pública. Otras veces asumen funciones creativas al proponer políticas públicas. Los grupos de presión pueden actuar al mismo tiempo que un partido político, y con frecuencia tratan de influir en el resultado de las elecciones.”⁵⁵

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ Marie-France Toninet. El sistema político de los Estados Unidos, edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 438.

Por ende, “En toda sociedad se plantea y se debe resolver, de un modo u otro y en permanente reajuste dinámico, el problema de cómo hacer coexistir la ecuación grupo hegemónico - clases dominantes – clases dominadas, generadora de toda clase de tensiones y conflictos, con [el objetivo de satisfacer] las necesidades de cohesión, equilibrio y permanencia de la sociedad global”⁵⁶.

⁵⁶ Marcos Kaplan; *op.cit*, p. 135.

2. Sistema político de la UE: autoridad, gobernabilidad, actores, funciones y competencias.

“En cada sociedad y etapa histórica, [existe] una división entre hombres que mandan y otros que obedecen”¹

Marcos Kaplan.

El sistema político, en el sentido más amplio, tiene que ver con las instituciones, grupos y procesos políticos que asumen una interacción recíproca en una sociedad o sociedades.² Es pues, la organización jurídico política por la cual comunidades de humanos establecen formas de convivencia pacífica y procesos de toma de decisiones que afectan a todos en su accionar.

En general, al hablar de sistema político se tiende a pensar en directa relación con el Estado y la forma en que éste se articula (ya sea presidencialista, parlamentario, semi-presidencialista, etc.³), incluso muchos de nosotros damos por hecho que vivimos en un Estado con fronteras definidas, gobernado más o menos efectivamente por un gobierno que promulga leyes para todo el territorio, conduce el rango de la política pública, delega funciones de poder a niveles inferiores, tiene una moneda de referencia, un lenguaje, controla las fuerzas armadas para la defensa, unifica la economía a través de los transportes, medios de comunicación e infraestructura, tiene una función con lo social y para pagar por esas actividades el Estado ha tenido el poder de imponer impuestos obligatorios⁴. Empero, tratar la categoría de sistema político engloba mucho más que un proceso histórico-concreto nacido en Westfalia, pues lo que se hace es el análisis

¹ Marcos Kaplan; *op. cit.* p. 134

² *Cfr.*: Norberto Bobbio; *op. cit.*, p. 1464.

³ *Cfr.*: Giovanni Sartori. *Ingeniería Constitucional Comparada*, edit. FCE, México 2005, pp. 15-158.

⁴ *Cfr.*: Simon Bromley. *Governing the European Union*, ed. SAGE Publication, 2001, pp. 54-55.

de estructuras políticas con el fin de garantizar la supervivencia y mantenimiento en el tiempo de una sociedad o sociedades.

La Unión Europea, aunque actualmente no posea personalidad jurídica internacional, “es una idea que responde a una concepción común, global y coherente del proceso de integración progresiva de los pueblos y Estados”⁵. Es, por consiguiente, una asociación económica y política⁶ de 27 sociedades organizadas en Estados que construyen un conglomerado institucional que toman decisiones en ámbitos específicos o variables (dependiendo de los tratados) y tiene como misión “organizar de modo [...] solidario las relaciones entre los Estados miembro y entre sus pueblos”⁷.

2.1. Autoridad, gobernanza y gobernabilidad.

La autoridad engloba, como se presentó en el capítulo I, las siguientes variables o características, sin las cuales este fenómeno organizativo no se presentaría:

1. La existencia de instituciones,
2. Legalidad (creación de un derecho),
3. Legitimidad (aceptación y reconocimiento de la sociedad a sus autoridades y sus decisiones).

Cuando se traslada el concepto de autoridad a la realidad de la Unión Europea, se puede dilucidar que se han desarrollado o incluso creado diferentes

⁵ Áraceli Mangas Martín, Diego Liñán Noguerras. Instituciones y derecho de la Unión Europea. edit. McGraw-Hill, España 1996, p. 41.

⁶ Cfr.: ¿Qué es la Unión Europea?, consultada el 21 de diciembre del 2008 http://europa.eu/abc/panorama/index_es.htm.

⁷ Tratado de la Unión Europea artículo A párrafo tercero.

conceptos para suplir sus distintas características, ya sea gobernabilidad, gobernanza, etc. Las razones de que se haya hecho pueden ser múltiples y muy variadas. Desde la precepción sociocultural de que tratar el concepto de autoridad haría referencia a algo malo, inconveniente e inaceptable para la sociedad europea, pues lleva a pensar en los regímenes autoritarios del largo siglo XX o, remontándonos siglos atrás, a los regímenes absolutistas. Igualmente, se puede tomar en cuenta las visiones de la realidad que tienen los diferentes estudiosos de Europa, por ejemplo, los idealistas en su corriente de pensamiento actual – constructivismo- afirman que pueden mejorar la percepción de la realidad creando diferentes conceptos para captarla y entenderla. Incluso se podría aludir que al no referirse a autoridad pero si a gobernanza, o tratar a la primera como variable de la segunda, en el ámbito de la Unión, se pretende dejar claro que se trata de algo distinto a las formas y estructuras sociales del mundo, superando al Estado-nación y a las organizaciones internacionales. Por ejemplo⁸:

- Mariscal dice que “en cierto sentido la gobernanza se realiza al margen del Gobierno. Tienen efectos de gobierno, pero no hay exclusividad por parte de las instituciones de Gobierno, ni tradicional función de gobierno. Los ciudadanos, sin embargo, tienen gobierno... mediante la gobernanza ... al menos en parte”⁹.
- Morata dice que “en suma el denominador común de las distintas definiciones de gobernanza es su conexión con el proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos públicos y privados, en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes”¹⁰.

⁸ Cfr.: Nicolás Mariscal. Teorías políticas de la integración europea, ed. Tecnos, Madrid 2003, p. 277-307. Nicolás Mariscal. Gobernanza múltiple y plural. http://www.revie.org/clientuploads/articulos/bol_ee191_opinion.pdf, revisada el 28 de diciembre del 2008. [http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area5/GT-20/MARISCAL-Nicolas\(UniversidaddeDeusto\).pdf](http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area5/GT-20/MARISCAL-Nicolas(UniversidaddeDeusto).pdf), revisada el 28 de diciembre del 2008.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Citado en: *Ibidem*.

- Kohler-Koch dice que “la gobernanza se refiere a los modos y medios en que las diferentes preferencias de los ciudadanos son trasladadas en efectivas elecciones de políticas, a cómo la pluralidad de intereses societales es trasformada en acción unitaria y se logra la conformidad de los actores sociales”¹¹.

Se podría seguir argumentarlo, pero lo cierto es que hoy día en el ámbito de la UE el concepto autoridad ha dejado de utilizarse (para entender la organización social, desde la creación de instituciones y su derecho, hasta la relación básica de gobernante y gobernado) o su referencia se queda subordinada a ser un elemento más de la gobernanza, ya sea para evitar una confrontación entre los mismos estudiosos o entre los Estados y la Unión sobre dónde se encuentra el centro de autoridad real que aglutina el poder para decidir sobre otros, ya sea el Estado o las instituciones supranacionales.

El punto de hacer esta precisión conceptual, no es postular cual concepto debe ocuparse o no para la UE, es justificar la razón por la cual utilizare el concepto de autoridad no como símil de gobernabilidad o gobernanza. La presente afirmación se engarza en que la autoridad tienen un precepto básico por el cual se diferencia de su antítesis (autoritarismo) y es su razón de ser: la aceptación y reconocimiento de la sociedad para los tomadores de decisiones (problema crucial que hoy se desarrolla en la UE por el desarrollo de una percepción negativa de la población hacia ella). Mientras que la gobernabilidad y la gobernanza se determina más por el sufijo de la primera *-ilidad-* que tiene que ver con la cualidad de ser gobernable, lo que no implica, en directa proporción, aceptación de la sociedad, sino facilidad para hacer que las decisiones tomadas se lleven a cabo; o más aun, estos conceptos tienen su punto nodal en la relativa estandarización (formación tecnocrática) de procesos e instituciones por los cuales un sistema político da resultados¹², no importando si estos son vistos positivamente por las masas o no.

¹¹ Citado en: *Ibidem*.

¹² Cfr.: Simon Bromley; *op cit*, p. 287.

Ahora bien, dejando atrás las precisiones, toca adentrarse en el tema de estudio –el sistema político de la UE, análisis de la autoridad, toma de decisiones, actores y división de competencias entre los integrantes. En la sociedad europea resurge hablar de gobernabilidad, autoridad y subsidiariedad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad, no son capaces de cumplir la misión para la que son encomendadas¹³, por ejemplo, los problemas económicos internos y la imposibilidad de respuestas a fenómenos internacionales.

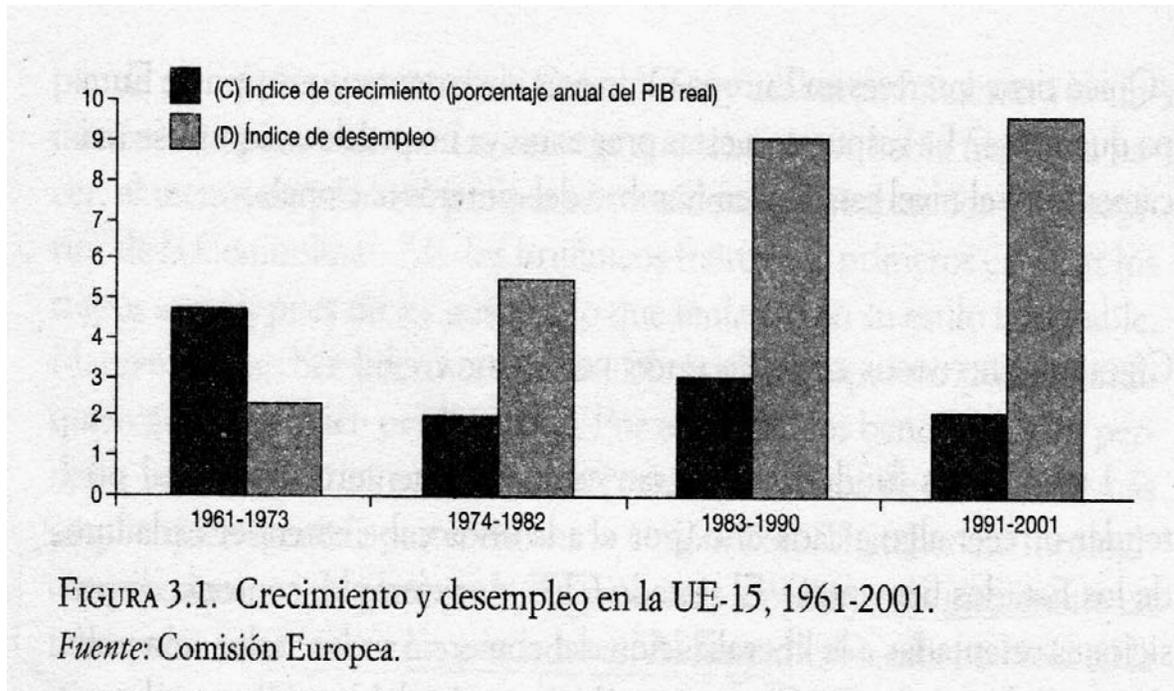
El estudio de la gobernabilidad, la autoridad, actores y las competencias se vivifica con fuerza a partir de un contexto político-militar y otro económico-financiero. Europa a finales de los ochenta y principios de los noventa experimenta acontecimientos históricos que modifican su tablero geopolítico, tales como la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989 y la desaparición de los bloques, la reunificación alemana, la sucesiva aparición de regímenes democráticos en los países del Este, la descomposición de la Unión Soviética, la guerra en Yugoslavia y el reconocimiento de nuevos Estados Nacionales¹⁴. En el ámbito económico, “la era dorada del crecimiento elevado y la estabilidad monetaria [que] duró casi treinta años después del fin de la guerra [se acaba]. [Y] Un periodo posterior de estanflación trajo consigo nuevas presiones y tensiones proteccionistas en el seno de la Comunidad Europea (CE)”¹⁵. Incluso el Libro Blanco de la Comisión Europea de 1993 “parte de reconocer que en 23 años la tasa potencial de crecimiento anual de la economía europea ha bajado alrededor del 4% a entorno al 2%, el paro aumenta de forma continua, la tasa de inversión ha bajado 5 puntos y la posición relativa de Europa frente a EEUU y Japón se ha

¹³ Cfr.: David Ordóñez Solís. La gobernabilidad en Europa. De cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la Unión Europea. http://ec.europa.eu/governance/contrib_ordonez_summary_es.pdf p. 1, consultada el 25 de mayo de 2009.

¹⁴ Cfr.: Francisco Aldecoa Luzarraga. La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos. Tomo II, ed. Tecnos, Madrid 2002, p. 158.

¹⁵ Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 27.

deteriorado en lo que se refiere al empleo, cuotas de mercado en el exterior, investigación y desarrollo e innovación y el desarrollo de nuevos productos”¹⁶.



Así pues, existe un cambio en el escenario geopolítico, geoeconómico, técnico y financiero en Europa que hace referencia a las problemáticas del sistema político, a la autoridad y a las perspectivas de un desarrollo continuo de la Unión. “La unificación alemana, la UEM, la política exterior, la seguridad interior y la cooperación judicial, la ciudadanía, la cohesión, la reforma institucional y la ampliación de las políticas comunes”¹⁷, son los temas que el proceso histórico obligó su consideración.

¹⁶ Francisco Aldecoa Luzarraga; *op. cit.*, p. 195.

¹⁷ *Ibidem*, p. 152.

2.2. Estructura formal e informal.

En un sistema político existen dos estructuras básicas para comprender el conjunto de características y actores que participan, las que puede denominarse como: estructura formal y estructura informal. La estructura formal engloba todos aquellos aspectos que la legislación establece como los mecanismos necesarios para institucionalizar a la autoridad y al proceso de toma de decisiones de una sociedad, en un tiempo y espacio determinados. La estructura informal son todas aquellas variantes del sistema que sobrepasan la estructura formal de las instituciones que comúnmente se considera como tomadoras e implementadoras de decisiones. La estructura informal es, en otras palabras, una organización alterna de la sociedad, en la que participan diferentes grupos sociales o individuos, influyendo en la toma de decisiones que la estructura formal tiene legalmente establecida. Por ejemplo, en el caso de un Estado democrático tradicional dividido en tres poderes, el poder legislativo crea leyes. Empero, para la elaboración de las leyes, existen ocasiones en que grupos o individuos tienen relaciones con el personal legislativo para promover sus intereses particulares y verse favorecidos por la elaboración de las legislaciones realizadas por el legislativo.

En el caso de la UE, explicar su sistema político engloba entender que ahí existe:

“Una política peculiar donde el poder está esparcido sobre muchos centros y es ejercido a través de varios procedimientos de decisiones [...] La disociación de poder no solo es de carácter territorial y jurisdiccional, sino en los mismos criterios de definición de lo interno y externo con respecto al ejercicio de poder, tanto funcional como territorialmente.”¹⁸

¹⁸ Stefano Micossi. Democracy in the European Union, CEPS Working Document No. 286/February 2008, traducción libre, p. 8.

La organización política de la Unión Europea no está acorde con el paradigma típico de las democracias occidentales, es decir, la división de poderes. En el terreno europeo encontramos que en el proceso político participan los Estados miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo, la comunidad tecnócrata (burocracia), grupos sociales de interés, magistrados, etc. Sin embargo, el método de división en estructuras puede seguir aplicándose, porque lo que le interesa es la toma de decisiones, no una organización política tradicional.

2.2.1. Estructura formal de la UE o método de decisión comunitaria.

La estructura formal escrita en los tratados de Maastricht y sus subsecuentes reformas afirma que:

“En [la estructura formal o] el método comunitario, la Comisión pone la propuestas para las directivas y decisiones, el Consejo y el Parlamento toman las decisiones en conjunto de acuerdo con los procesos de mayoría y consenso, dependiendo de la intensidad de las preferencias nacionales. Si la Comisión no está de acuerdo con el arreglo alcanzado entre el Consejo y el Parlamento, él puede desechar la propuesta [...]”¹⁹

Pensar solo en las instituciones comunitarias como el único elemento de la estructura formal se vuelve incompleto, cuando analizamos que la UE se integra de Estados diferenciados, sin un poder central real y sin la fuerza necesaria para imponer lo que designe, sino que en cada momento las características particulares de cada Estado miembro, resurgen. Por lo cual, se hace conveniente establecer tres elementos para entender la complejidad del análisis de la estructura formal de la autoridad en la UE, que son:

¹⁹ *Ibidem*, p. 9.

- División de competencias entre el Estado y la Unión.
- Participación de las localidades en el proceso político de la UE.
- Las instituciones comunitarias.

2.2.1.1. Competencias: Estados y Unión.

El enfoque comunitario sobre la estructuración política organizativa ha sido dirigido por la Comisión Europea, especialmente cuando en octubre de 2000 inició los trabajos para el desarrollo del Libro Blanco de la Gobernabilidad de europea. En el cual se establece:

El “conjunto de reglas, procesos y comportamientos relativos a la calidad en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, en particular, la responsabilidad, la visibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la efectividad”²⁰

Además en el libro blanco se dieron a conocer tres propuesta para solucionar los problemas en cuanto a la legitimidad de la UE:

- Involucrar mejor y más apertura. El punto central es abrir el proceso de elaboración de las políticas y acercar a personas y organizaciones en la elaboración y diseño de la comunidad. Ello llevará a una conexión más estrecha del ciudadano con las autoridades.
- Mejorar la calidad de las políticas comunitarias. Es la determinación de cuándo es necesario que la Unión intervenga (y de qué forma ya sea

²⁰ Comisión Europea: Un livre blanc sur la gouvernance européenne, «Approfondir la démocratie dans l’Union européenne. Programme de travail, SEC (2000) 1547 final, Bruselas, 11 de octubre de 2000. En: http://ec.europa.eu/governance/contrib_ordonez_summary_es.pdf p. 7, traducción libre, consultada el 17 de junio de 2009.

mediante legislación, diálogo social, financiación estructural o programas de acción) y cuándo no.

- Hacer que las instituciones realicen las tareas que los tratados les dan como funciones.

Las cuestiones sobre el sistema político, autoridad, gobernabilidad y competencias giran en torno a niveles de gobierno, instituciones y órganos que ejercen poder de toma de decisiones y ejecución, ya sea a nivel comunitario, estatal, regional o local. En el nivel de la UE fue, especialmente, a partir de Maastricht cuando las discusiones aumentaron, llevando incluso al Comité Económico y Social a argumentar que:

“Las nuevas formas de organización política –y la Unión Europea, precisamente en la fase posterior a Ámsterdam, es una de ellas— requieren nuevas ideas. En tiempos de cambio, de lo que se ha dado en llamar cambio de paradigmas, como ocurre actualmente, se necesitan ideas visionarias y voluntad común de llevarlas a cabo. Para Europa en particular, este período previo a una posible ampliación representa un inmenso reto: junto a la realización de grandes proyectos socioeconómicos, llevar a la práctica, a partir de un sistema de valores común, los compromisos adquiridos con la democracia, la legitimidad y una identidad europea común”²¹.

Concentrando el análisis en la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros, lo primero en establecer es:

- La cesión de competencias a las instituciones comunitarias, representan cesión de poder de los Estados-nacionales. Esto significa que “[el] reparto de competencias o [distribución] vertical de [funciones] consiste en un

²¹ Comité Económico y Social: “Dictamen, de 22 de septiembre de 1999, sobre el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, DOCE nº C 329, de 17 de noviembre de 1999, p. 30. En: http://ec.europa.eu/governance/contrib_ordonez_summary_es.pdf p. 8, consultada el 14 de febrero de 2009.

conjunto de comunidades políticas que ceden o transfieren determinados ámbitos materiales a una nueva entidad... para lograr sus fines comunes”²².

El concepto de competencia comunitaria tiene su base en el principio de atribución que establece que la “comunidad actuará únicamente dentro de los límites de las competencias que le atribuye el TCE [Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea 25 de marzo de 1957] y de los objetivos que este le asigna (artículo 5 primer párrafo). [...] Lo anterior significa que la UE únicamente puede actuar sobre las competencias que le hayan cedido los Estados miembros, es decir, que los actos de la UE deben ceñirse al establecido por los tratados constitutivos”²³. A pesar de lo anterior, hay que aclarar que aunque la Comunidad pueda, en sentido general, ser restringida a ciertos ámbitos, los Estados miembros también tienen una regulación estricta, pues el mismo TJCE [Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas] ha establecido que: “los Estados miembro han constituido una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, por lo que la transferencia efectuada por los Estados implica una limitación definitiva de sus recursos soberanos. Sentencia Costa e. ENEL de 1964”²⁴.

El principio de atribución se puede presentar de cuatro formas²⁵:

- Competencias internas que pasan a ser atribuidas a las instituciones.
- Las competencias son creadas por los Estados para ser ejercidas por las instituciones (armonización de legislaciones).

²² Celso Cancela Outeda. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza”, España, Universidad de Santiago de Compostela, 2001, p. 414. En Edith Cuauntle Rodríguez. El problema de la división de funciones en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, México, Tesis UNAM, p. 111.

²³ *Ibidem*, p. 114.

²⁴ Áraceli Mangas Martín, Diego Liñán Noguerras; *op. cit.*, p. 311.

²⁵ *Cfr.: ibidem*, p. 305

- Los Estados aceptan perder competencias soberanas que no son transferidas a las instituciones, pero se les atribuye el control sobre tales autoprohíbiciones que se imponen los Estados (prohibición de aranceles entre los Estados miembros).
- Los Estados, por medio de los tratados, pueden atribuir derechos a los ciudadanos de la Unión que no existen en el orden interno y que, sin embargo, deben ser tutelados por los jueces nacionales y por el TJCE (libre circulación y residencia, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas y municipales).

De lo anterior se deduce que las instituciones comunitarias no deben tomar parte en actos que invadan las competencias de los Estados, porque lo estimen necesarios (art. 3 B párrafo primero TCE), sino cuando esto esté previsto en los tratados. El problema del presente supuesto, es que “Los Tratados carecen de una enumeración que delimite las competencias que se atribuyen a la Comunidad y las que se reservan a los Estados o que describa los ámbitos en los que tienen lugar la competencia comunitaria; ésta aparece de forma específica y variable en las múltiples disposiciones materiales de los tratados”²⁶. De esta manera, las competencias tienen especificaciones de tipo casuístico en los diferentes ámbitos y niveles, dando como resultado una variación de intensidad y extensión de acuerdo al tema que se discuta.

Si tomamos en cuenta que la Unión Europea no es un fenómeno de la realidad internacional terminado o monolítico, sino un proceso en construcción, que además tiene herramientas jurídicas de expansión como: la cláusula de extensión de competencias (art. 235 TCE) y que la armonización legislativa (arts. 100 y 100 A TCE) prácticamente no tiene límites²⁷, la explicación sobre las

²⁶ *Ibidem*, p. 309.

²⁷ “El art. 235 TCE (art. 95.1 TCECA y 203 TCECA) cumple la misión de adaptación y correctivo de una concepción rígida de la competencia de atribución. La función de estas disposiciones es otorgar competencias a las Instituciones comunitarias para realizar objetivos establecidos en los tratados, para los cuales no se han previsto o resultan insuficientes los poderes atribuidos. Aunque una lectura literal del art.

competencias se complejiza aún más, dando como resultado que el ejercicio de las competencias en la UE se caracteriza por ser de acuerdo a materias que se distribuye entre la Unión y los Estados miembros.

Las competencias pueden ser de carácter exclusivo (solo a la UE o a los Estados miembros) o de carácter compartido (Estados y Unión). Sin embargo, es importante afirmar que el sistema no es cerrado pues la mayoría de las veces los órganos comunitarios actúan conjuntamente con los órganos nacionales, lo que dificulta y crea confusión para la definición de las competencias.

Además de la atribución²⁸, existen otros tres principios para establecer las competencias, formando un cuadro básico para el desarrollo del método comunitario de división de las mismas: el principio de suficiencia de medios, el principio de proporcionalidad y el principio de subsidiariedad.

- **Principio de suficiencia de medios.**

Es un mecanismo de atribución de competencias. Estipulado en el artículo 6.4 de TUE que establece: “la unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”²⁹. Por lo que, los Estados miembros y la Unión se comprometen a utilizar lo necesario para alcanzar los objetivos estipulados en los tratados constitutivos sin recaer en exceso para alcanzarlos.

235 TCE parece limitar su uso al funcionamiento del mercado común, sin embargo, la ubicación del precepto en disposiciones generales y finales del tratado hace que se considere referido a todo el tratado. Es cierto que esta norma ha sido invocada como fundamento jurídico de actos comunitarios para alcanzar la realización de un mercado único, pero también para otros ámbitos pues la noción de mercado común es una noción muy amplia, que comprende, además de las cuatro libertades, las políticas comunes (agricultura, pesca, transporte, comercial y monetaria) y las denominadas políticas de acompañamiento”.

“Por ello en el pasado el art. 235 permitió a la comunidad adoptar medidas como: Industrial, Energética, Investigación y desarrollo, Medio ambiente, Regional, Protección a los consumidores, Ayuda alimentaria, Cooperación económica, Desarrollo, Instrumentos financieros, Medidas monetarias, Armonización de legislaciones, que en muchos de esos aspectos no tenía atribuciones hasta el AUE y el TUE.” *Ibidem*. 309, 322-325

²⁸ En el artículo 5 primer párrafo del TCE se establece que la comunidad únicamente actuará dentro de los límites que el tratado le atribuye para alcanzar sus objetivos, en: Edith Cuaunle Rodríguez; *op. cit.*, p.114.

²⁹ *Ibidem*, p. 115.

- **Principio de proporcionalidad.**

Trata el tema de cómo se ejercen las competencias. Tanto el TCE (en su artículo 5) como el Tribunal de Justicia Europea aluden a que la Unión y las normas comunitarias no se deben exceder para alcanzar sus objetivos. La participación de las instituciones de la unión debe ser ejercida en la medida de lo necesario.

- **Principio de subsidiariedad.**

Se basa en la eficiencia de las acciones y el acercamiento al ciudadano, apuntando al hecho de que la Unión solo intervendrá cuando los objetivos sean mejor alcanzados por ella que por otros niveles de autoridad y, además, los campos de acción sean previstos en los tratados (Estados, localidades, regiones). Segundo párrafo del artículo 5 del TCE. Un ejemplo claro es el mercado común, en el cual el Artículo 308 del TCE dice:

- “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta con el Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”³⁰.

Ahora bien, tomando en cuenta la dificultad para establecer las competencias, se trazarán parámetros generales que permitan hacer una tipología básica.

³⁰ *Ibidem*, p. 116.

2.2.1.1.1. Competencias exclusivas.

La competencia exclusiva se entiende como toda aquella actividad que es ejercida únicamente o por la comunidad o por el Estado, en otras palabras, este tipo de competencia elimina la capacidad normativa de una sobre la otra. No obstante, el TJCE “no han podido determinar cuál es el límite de acción de los Estados miembro, sobre todo cuando la UE emite actos que habilitan a los Estados miembro para que ayuden a la Unión a ejercer determinadas competencias”³¹.

Las competencias comunitarias exclusivas, son:

- El mantenimiento y perfeccionamiento del mercado interior.
- Todas aquellas medidas encaminadas a eliminar cualquier tipo de barrera al libre tránsito de las cuatro libertades (bienes, personas, servicios y capitales) estipuladas en: el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza.
- La Unión Aduanera y, en consecuencia, la Política Comercial Común y los acuerdos comerciales con terceros países³².
- La Política Agraria Común (PAC) y en la Política Común de Pesca (conservación de bancos pesqueros y sus productos).
- La Política Monetaria Común y el control único de cambios.³³

³¹ *Ibidem*, p. 118.

³² Para el tribunal de Justicia sólo la Comunidad es competente para celebrar un Acuerdo Exterior de carácter general, es decir, que abarque todo tipo de mercancías. Sin embargo, debido a las dificultades diversas, la Comunidad ha tenido que recurrir a la participación de los Estados miembro en algunos acuerdos de cooperación económica y comercial conjuntamente con la Comunidad (acuerdos mixtos debido a ámbitos o cargas –financieras- que desborden la competencia atribuida). O, incluso, a que la Comunidad autorice, bajo diversos controles, a los Estados miembro para que estos directamente concluyan acuerdos comerciales. “Áraceli Mangas Martín, Diego Liñán Noguerras; *op. cit.*, p. 315-316.

³³ *Cfr.*: Áraceli Mangas Martín, Diego Liñán Noguerras; *op. cit.*, p. 315-318 y Edith Cuauntle Rodríguez; *op. cit.*, p. 118.

Las Competencias estatales exclusivas, son:

- Educación.
- Cultura.
- Seguridad pública.
- Seguridad social.
- Derecho de asociación, huelga o cierre por parte de patrones.
- Mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad interior.³⁴

Pese a que las competencias son exclusivas para la UE, podemos afirmar que de alguna forma ambos niveles aún ejercen funciones en esos ámbitos, ya sea como de seguimiento, apoyo, informes u otros. Por ejemplo, la unión Europea en términos comerciales, “debido a dificultades diversas, [...] ha tenido que recurrir a la participación de los Estados miembros en algunas acuerdos de cooperación económica y comercial conjuntamente con la Comunidad (acuerdos mixtos debido a ámbitos o cargas –financieras- que desborden la competencia atribuida). O incluso, a que la comunidad autorice , bajo diversos controles, a los Estados miembros para que estos directamente concluyan acuerdos comerciales”³⁵

2.2.1.1.2. Competencias compartidas.

La competencia compartida es un tipo de competencia paralela en la cual ambos niveles (comunitario y estatal) tienen jurisdicción pero con diferentes capacidades. Por lo que, son poderes que no han sido totalmente transferidos de los Estados a la Comunidad y se manifiestan regularmente bajo una finalidad y una coordinación. “Generalmente, la directiva es un instrumento normativo utilizado en

³⁴ El TCE excluye la acción de los órganos comunitarios. Edith Cuauntle Rodríguez; *op. cit.*, p. 119.

³⁵ Áraceli Mangas Martín, Diego Liñán Noguerras; *op. cit.*, p. 316.

los ámbitos en los que la competencia paralela se limita a la coordinación o a la aproximación”³⁶.

La competencia compartida funciona de dos formas: “En algunos de los ámbitos, la acción de las Instituciones será de apoyo de las acciones que se llevan a cabo por los Estados miembros (industrias); en otros la acción comunitaria estará destinada a completar las acciones nacionales (medio ambiente, política social)”³⁷. Esto nos lleva a clasificar este tipo de competencias en: concurrentes y complementarias.

Las concurrentes son aquellas acciones que se desplazan del nivel estatal al sistema comunitario. Esto no implica que se invalide cualquier acción que los Estados miembros lleven internamente pero deben respetar la primacía del derecho comunitario cuando éste exista. El ejemplo más claro es: la armonización legislativa (art. 100 TCE)³⁸. Las complementarias son aquellas que estrictamente pertenecen a una acción directa del Estado miembro, pero que de manera secundaria las instituciones comunitarias pueden intervenir para contribuir a un mejor desenvolvimiento de la acción estatal. Por ejemplo: educación, formación profesional y juventud (Art. 126 y 127 TCE), salud pública, redes transeuropeas, cultura, protección a los consumidores, política social, medioambiente y cooperación al desarrollo³⁹.

El problema de la distribución de competencias en la UE es que el sistema actual no es transparente a raíz de dos fenómenos. Uno, es que las competencias de la comunidad están dispersas, no son claras y los tratados se centran en

³⁶ *Ibidem*, p. 318.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ “Existen candados que en los tratados van estableciéndose para el nivel supranacional en términos de armonización legislativa, tales como: la prohibición de cualquier armonización en áreas de educación, cultura, seguridad pública y seguridad social”. Si a lo anterior agregamos “la exclusión de cualquier acción comunitaria en lo referente al derecho de asociación, de huelga o cierre por parte de los patrones; y la afirmación de la competencia de los Estado miembros para el mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad”, nos lleva a reconocer la existencia de ámbitos que el Estado no permite que la Unión intervenga a pesar de que estén estipulados como competencias compartidas. En Edith Cuaunle Rodríguez; *op. cit.*, p. 119.

³⁹ Esto deja claro que el principio rector de la competencia compartida es la subsidiariedad apoyado evidentemente en el de la proporcionalidad para evitar un abuso de funciones.

objetivos y principios que facilitan la flexibilidad de la participación comunitaria; y, dos, “que los tratados impongan numerosas obligaciones de hacer y no hacer a los Estados para lograr la libre circulación o en los ámbitos de la política económica monetaria, hace que la competencias comunitaria permanezca difusa y confinada muchas veces a tareas de control, descansando el proceso comunitario en la acción de los Estados miembros”⁴⁰.

2.2.1.1.3. Competencias de las regiones y localidades: qué papel juegan los actores regionales.

El derecho de participación de las autoridades locales y regionales en la definición del edificio político, jurídico, social, cultural y económico europeo se encuentra plasmado en el Artículo A del Tratado de Maastricht, según el cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos, “y está al servicio [...] del principio de subsidiariedad según se establece en el artículo 5 del Tratado de la CE que estipula que en los ámbitos que no sean de su competencia, la Comunidad intervendrá sólo en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente a nivel nacional, y regional o local”⁴¹. Cabe añadir que el Tratado de la CE sanciona la relevancia de los intereses regionales en políticas comunitarias como las relativas a la política social, de educación, de formación profesional y juventud (art. 126 apartado 4) cultura (art. 128 apartado 1 y 5), salud pública (art. 29 apartado 4) las redes transeuropeas (art. 129 apartado 1 y 3) y la cohesión económica y social (art. 130, 130B, 130D).

⁴⁰ Áraceli Mangas Martín, Diego Liñán Noguerras; *op. cit.*, p. 310.

⁴¹ Santiago Petschen (coord.). *El papel de las Regiones en Europa*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid España, 2003, p. 40.

Incorporación gradual de la dimensión regional en el sistema europeo		
	Desarrollo Gradual	Procesos insuficientes
Principios Mayores	Introducción del principio de subsidiariedad, criterios flexibles para el ejercicio de las competencias, sólo en los campos donde no existe una competencia exclusiva de la comunidad.	No existe una definición o común interpretación para el principio de subsidiariedad. Las competencias no son claramente delimitadas entre la Unión y los Estados. (transportes regionales, medio ambiente)
Participación en la Política Europea	La dimensión regional es incorporada en numerosas políticas, en particular en la Política Regional Europea. El principio de apoyo descansa en la búsqueda de mayor efectividad en la acción pública envolviendo en la toma de decisiones a los actores y niveles más cercanos al ciudadano. Muchas de las políticas europeas tienen impactos regionales	El principio de apoyo no resuelve el problema de la división de las competencias, entre el Estado y los subniveles para la implementación de la política europea. La forma de apoyo cambia de una región a otra
Toma de decisiones	Reconocimiento al derecho de ser miembro de la delegación nacional del Consejo de Ministros y de la representación permanente. Derecho a tomar parte en los Comités del Consejo y del Parlamento. Creación del Comité de las Regiones y representación en el sistema institucional Europeo. Creación de una representación regional en Bruselas.	En la mayoría de los países tienen un poder simbólico, solo en Bélgica, Alemania y Austria se han incorporado en las constituciones las posibilidades ofrecidas en el Tratado para centrarse en el Consejo. Las representaciones en el Consejo permanecen desiguales.

Fuente: Comisión Europea⁴².

⁴² Comisión Europea. Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels. En http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf, p. 8-9. Consultado el 20 de abril del 2009.

La Unión Europea es -a pesar de su sustrato social y político común- una unión esencialmente formada por Estados que ceden mediante un acto soberano (tratados) competencias en temas específicos, lo cual engloba que el aparato de directa relación con la construcción institucional y legislativa comunitaria, es el Estado en su conjunto, y no sus subniveles organizativos. Partiendo de la presente afirmación, es crucial advertir que las competencias de las regiones y localidades se encuentran dentro de las competencias estatales. Así, el replanteamiento de la región como actor político en el nivel de la unión es desarrollado a partir de la estructuración político-jurídica, división de poderes y administración interna de cada Estado miembro. Es más, se podría decir que existe una clara contradicción entre los preceptos que dan cabida a las regiones y localidades en el proceso de integración europeo⁴³:

- La UE considera que las decisiones deben ser tomadas lo más cercano posible al nivel de los ciudadanos.
- Pero no hace provisiones para los recursos de implementación de este principio, y como resultado no hace nada para facilitar la transparencia.

Consecuentemente, el debate sobre el sistema político europeo se está haciendo más difícil a raíz de la interpretación del principio de subsidiariedad por los Estados miembros. Por ende, a la hora de reivindicar a las autoridades regionales y locales las posibilidades de acción en el entorno europeo:

“se debe tener en cuenta que las soluciones o recetas no son universales en el sentido de válidas para todos los casos. Habrá que [tomar en cuenta el] [...] diseño constitucional de cada país en lo que se refiere a la distribución de poderes y facultades entre las instancias centrales y las colectividades territoriales. Así, en lo concerniente a la posibilidad de que representantes regionales participen en las reuniones del Consejo de la Unión Europea e incluso lleguen a asumir

⁴³ *Ibidem.*

representación de su propio Estado dentro de dicha institución – posibilidad abierta a raíz de la nueva redacción, introducida en Maastricht, del artículo 146 (hoy 203) del Tratado de la CE- no será fácil trasplantar formulas de participación como las aplicadas en Bélgica, donde el gobierno federal carece en absoluto de competencias en ciertas aéreas (cultura, educación, juventud, vivienda y ordenación del territorio) gestadas en Consejos sectoriales, a sistemas como el español, en el que, además de no existir competencias exclusivas puras de las comunidades autónomas, las complejas relaciones creadas entre el poder central y los poderes autónomos tan sólo permitirían la inclusión de representantes de éstos [...] en la representación española en la Formación del Consejo en que se tratan de exclusiva competencia de las comunidades autónomas [...]”⁴⁴.

1. Estados Unitarios	2. Estados Unitarios Descentralizados	3. Estados Unitarios Regionalizados	4. Estados Federales
Los niveles regionales pueden existir por razones administrativas pero están subordinados al Estado central	Estados que han emprendido un proceso de reforma para establecer autoridades regionales elegidas	Tienen gobiernos regionales elegidos con un status constitucional, poderes legislativos y una gran acuerdo de autonomía	Poderes garantizados por la Constitución
Ejemplos: Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal (2 regiones autónomas)	Ejemplos: Francia (26 regiones), Finlandia (1 región autónoma), Holanda, Suecia (4 regiones experimentales), Dinamarca (1 región).	Ejemplos: Gran Bretaña, Italia (20 regiones), España (17 comunidades autónomas)	Ejemplos: Alemania (16 Länder), Austria (10 Länder), Bélgica (3 regiones, 3 comunidades)

Fuente: Comisión Europea⁴⁵.

⁴⁴ Santiago Petschen; *op. cit.* p. 47.

⁴⁵ Comisión Europea; *op. cit.*

2.2.1.2. Funciones de las instituciones comunitarias.

Una vez analizado la distribución de competencia entre la Unión, los Estados miembro y las localidades, el siguiente paso para adentrarse en el sistema político europeo son las instituciones comunitarias. “Los tratados Fundacionales diseñaron, para llevar a cabo la integración Europea, un complejo sistema institucional integrado por cuatro instituciones: la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. El tratado de Maastricht añadió una quinta institución, al elevar a tal rango al Tribunal de Cuentas, con el fin de reforzar los principios de transparencia y control del gasto público. Junto a las instituciones [...], el esquema institucional se completa con una serie de comités y órganos consultivos, algunos de los cuales [...] [facilitan la relación interinstitucional] (comités de gestores), mientras que otros (Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones) desempeñan funciones consultivas de apoyo a las decisiones [...] [del Consejo y la Comisión]”⁴⁶.

El funcionamiento y características de cada una de las instituciones de la Unión Europea es distinto a la estructura común de un Estado dada por Montesquieu, la división en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) designando a tres instituciones diferentes pero interconectadas y vigilantes de las otras, no es aplicable en la Unión Europea, pues es imposible establecer una correspondencia unívoca a los poderes, ya que una misma función es compartida por más de una institución (legislativo y ejecutivo, entre la Comisión, representante del poder supranacional, y el Consejo, representante de los Estados miembro) o existen poderes limitados (caso del TJCE que no puede intervenir en los pilares intergubernamentales).

⁴⁶ Josep M. Jordán Galduf (coordinador). Economía de la Unión Europea, edit. Civitas, Madrid 2004, p. 85-86.

2.2.1.2.1. Comisión.

Es el órgano administrativo de la Comunidad donde su principal interés es la Unión. La Comisión está compuesta por un nacional de cada Estado Miembro, perdiendo así los Estados Grandes a su segundo comisario. El nombramiento del presidente de la Comisión lo hará el Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por mayoría cualificada y de acuerdo con el Parlamento Europeo. El Consejo, a continuación, también por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente nombrado, procederá al nombramiento del resto de los comisarios, siguiendo las propuestas respectivas de los Estados. El presidente y su comisión obtendrán el nombramiento por mayoría cualificada del Consejo una vez que éste haya logrado la aprobación del Parlamento Europeo. La Comisión es independiente de sus Estados miembro pues “los comisarios, no pueden ser cesados por sus gobiernos, y a la vez la comisión podrá cesar a un comisario que, con su actuación, impidiese dicha independencia”⁴⁷.

Las funciones de la Comisión se dividen en cuanto:

- Guardiania de los tratados.

Tiene el poder de control y vigilancia de los tratados, está facultada para prevenir y perseguir las infracciones al derecho comunitario, ya sea recurriendo al Tribunal de Justicia para denunciar al infractor, o en caso de reiteración de la infracción por parte de un Estado u Estados miembro, imponer sanciones directamente con previa advertencia en las materias que los tratados así autoricen (por ejemplo, en la política de competencia)⁴⁸. Igualmente, para verificar el cumplimiento de los tratados puede exigir información a Estados o empresas, los cuales no podrán negarse.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 88.

⁴⁸ *Ibidem*.

- Órgano legislativo.

La Comisión posee el monopolio de las iniciativas, que podrán ser aprobadas por el Consejo de Ministros para su promulgación “durante el proceso de decisión en el Consejo, la Comisión puede en todo momento introducir modificaciones en su proposición inicial (aprobadas por mayoría en el Colegio de Comisarios). El Consejo solo puede modificar la proposición por unanimidad”⁴⁹.

- Poder ejecutivo.

La Comisión es el órgano de gestión y aplicación de la norma comunitaria, por consiguiente tiene una estructura administrativa extensa que va desde el Colegio de Comisarios (órgano superior y de decisión final), pasando por las Direcciones Generales (encargadas de las distintas competencias) y llegando a los comités (encargados de las negociaciones para la formulación de políticas y son regularmente compuestos por representantes intergubernamentales⁵⁰). La comisión es responsable de la administración de presupuestos comunitario, específicamente de los Fondos Comunitarios. Por ejemplo: Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo de Desarrollo, FEDER, etc.

- Negociadora de los acuerdos externos.

La Comisión está dotada de personalidad jurídica (no así la UE) y facultada por el Consejo para negociar acuerdos y tratados internacionales en materia comercial, tipo de cambio, investigación y desarrollo, medioambiente y cooperación al desarrollo.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 89.

⁵⁰ Los comités se han hecho recurrentes a partir de la delegación de poderes del Consejo a la Comisión, tales como política agraria, pesca, política comercial, medioambiente, normas técnicas, mercado interior y otras. *Ibidem*.

2.2.1.2.2. Consejo de Ministros.

Es un órgano colegiado conformado por los representantes de los Estados miembro, que poseen un rango ministerial y tienen la atribución de comprometer a sus Estados en las decisiones que se tomen en el Consejo. Los ministros de asuntos exteriores son los principales representantes. No obstante, el Consejo de Ministros da la posibilidad de utilizar a diferentes representantes según la materia de encargo (por ejemplo, los ministros de agricultura, industria, finanzas, economía, etc.)⁵¹

La principal función del Consejo es normativa, pues en él recae la última decisión para la aprobación de una iniciativa. Tienen dos formas de aplicación de su función, ya sea por mayoría cualificada (“Doble mayoría. Se elevara ligeramente, del 71.26% de los votos actual al futuro de 71.31% [...]. El segundo requisito a cumplir exige que la decisión cuente con voto favorable de la mayoría de los Estados Miembros. Se prevé la posibilidad de que un Estado Miembro solicite la verificación de que la decisión representa, con un mínimo, a un 62% de la población comunitaria. Sólo se da a petición de un Edo. Miembro”⁵²) o por unanimidad.

Por mayoría cualificada decide:

- Políticas comunes (agrícola y comercial).
- Mercado interior (libertad de circulación de servicios, capitales, mercancías; transportes y armonización legislativa para eliminar barreras no arancelarias).

⁵¹ *Ibidem*, p. 90.

⁵² Francisco Aldecoa Luzarraga; *op. cit.*, p. 301.

- Reglamentos de política de competencia en control a las ayudas estatales (arts. 92 y 93 del TCE⁵³).
- Recomendaciones en salud, educación, formación profesional, redes transeuropeas y políticas de desarrollo.

Por unanimidad decide:

- Armonización de los impuestos indirectos.
- Libre circulación de personas.
- Derechos de los trabajadores asalariados.
- Ciudadanía europea.
- Normativas sobre visados.
- Medio ambiente.
- Política social.
- Reformas institucionales y cesión de competencias a la Comisión.

2.2.1.2.3. Parlamento Europeo.

Es la única de las cinco instituciones cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo, según los sistemas electorales de cada Estado⁵⁴. Las funciones del Parlamento son cuatro:

- Órgano de control político de la Unión.

El parlamento supervisa a la Comisión (ejecución del presupuesto, aprobación de la designación del presidente y comisarios, solicitar explicaciones sobre ejecución del presupuesto y sistemas de fiscalización y comisiones

⁵³ Josep M. Jordán Galduf; *op. cit.*, p. 92.

⁵⁴ *Cfr.: ibídem*, p. 94.

temporales de investigación), al Consejo (comisiones temporales de investigación) y al Tribunal de Cuentas (comisiones temporales de investigación y ejecución del presupuesto). Igualmente, nombra al defensor del pueblo y, a partir del Tratado de Niza, puede interponer recursos de anulación contra cualquier institución asuntos de presupuesto.

- Función consultiva.

Es un complemento de su función de control, en la cual si el Consejo no pide su opinión en casos en que está obligado a hacerlo (por ejemplo, política agraria, PESC, AJI y UEM⁵⁵), la norma que apruebe será anulada.

- Función legislativa.

La función legislativa del Parlamento tiene dos formas de expresión. La primera, es el procedimiento de cooperación establecido en el AUE, ésta dice que se faculta al Parlamento de hacer una segunda lectura del proyecto de norma o en su caso rechazarlo, sin embargo, en última instancia el Consejo por unanimidad podría aprobar la norma sin necesidad de acuerdo con el Parlamento Europeo. La segunda, es el procedimiento de codecisión establecido en el TUE y el Tratado Ámsterdam, los cuales nos dicen que en caso de inconformidad del PE a un proyecto de norma del Consejo se creará un comité de conciliación para desarrollar un proyecto conjunto que deberá ser aceptado por ambas instituciones. El tratado de Niza dará por sentado que todas las materias que pasan de la unanimidad a la mayoría cualificada se harán por este método. Empero, a pesar de que la política agrícola común y la comercial se dan por mayoría cualificada éstas serán excluidas del proceso de codecisión.

- Función presupuestaria.

La función presupuestaria del Parlamento Europeo es una partida que le permite negociar en igualdad de circunstancias con el Consejo de Ministros. El ciclo presupuestario se inicia mediante la presentación de la Comisión del

⁵⁵ Cfr.: *ibídem*.

proyecto al Consejo de Ministros; posteriormente, el Consejo adopta por mayoría cualificada un proyecto de presupuesto, el cual se deberá remitir al Parlamento. Éste dispone de 45 días para completar la primera lectura del proyecto; durante este periodo puede proponer, por mayoría simple, modificaciones del gasto obligatorio (compuesto esencialmente de la PAC y otras partidas menores), y puede, asimismo, introducir enmiendas por mayoría absoluta (básicamente en políticas de cohesión, medio ambiente, transportes, ayuda al desarrollo y educación y cultura). El margen de acción del Parlamento está limitado por las previsiones de la Comisión relativas a las tasas de crecimiento, inflación y gasto público de los Estados miembros. Posteriormente, el proyecto pasa nuevamente en segunda lectura al Consejo de Ministros; éste tiene la última palabra sobre gasto obligatorio, pero debe votar por mayoría cualificada las propuestas de modificación del Parlamento en el plazo de quince días. Respecto a las enmiendas de gasto no obligatorio, el Consejo solo puede adoptar posiciones por mayoría cualificada, tras lo cual remite el proyecto en segunda lectura al Parlamento. En esta fase de quince días de duración, el Parlamento tiene la última palabra en lo relativo al gasto no obligatorio, siempre respetando los límites acordados inicialmente. Después de este plazo, el Parlamento adopta el presupuesto por mayoría absoluta o lo rechaza, en tal caso el proceso presupuestario volverá a empezar y las Comunidades Europeas deberán funcionar temporalmente con el presupuesto acordado el año pasado.

2.2.1.2.4. Consejo Europeo.

El Consejo Europeo está integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión, se reúne, presidido por el Jefe de Estado o de Gobierno a la cabeza del Consejo de la Unión (presidencia semestral), una vez cada seis meses como mínimo. El Consejo

Europeo tiene la función de desarrollar las orientaciones políticas generales de la Unión Europea.

2.2.1.2.5. Tribunal de Justicia.

Órgano colegiado integrado por un juez por cada Estado miembro, asistidos por nueve abogados generales y a partir de 1988 por un tribunal de primera instancia que con la reforma del Tratado de Niza, sólo trasladará las cuestiones esenciales del ordenamiento comunitario al TJCE en Luxemburgo.

Las funciones del tribunal son:

- Control constitucional.

Controla la legalidad de los actos normativos y ejecutivos de las instituciones comunitarias (Comisión y Consejo). El control lo puede ejercer directamente o bien mediante recursos interpuestos por Estados miembro, Instituciones comunitarias y particulares o empresas.

- Control a Estados miembros.

Asegura que los Estados miembros cumplan las obligaciones contraídas por la signa de tratados y del derecho derivado comunitario, a través de los recursos interpuestos por la Comisión.

- Interpreta el derecho comunitario.

Vela por la correcta aplicación del derecho originario y del derecho derivado de la UE, ante las dudas sobre la conveniencia o no de aplicación de una norma comunitaria frente a una nacional o a la interpretación correcta de la primera. A partir del TUE, el TJCE tiene competencias en la UEM controlando la legitimidad de los reglamentos que apruebe el BCE y las interpelaciones del mismo contra Bancos Centrales Nacionales.

2.2.1.2.6. Tribunal de Cuentas Europeo.

Órgano encargado del control de las finanzas públicas comunitarias, formado por un integrante por cada Estado miembro nombrado por seis años a decisión unánime del Consejo previa consulta al Parlamento Europeo. Con el fin de reforzar los principios de transparencia el tribunal presenta ante el PE y el Consejo una declaración sobre la finalidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones. No obstante, no posee funciones jurisdiccionales y carece de poder sancionador, limitándose a solo ser una especie de informador.

2.2.1.2.7. Comité Económico y Social.

El Comité Económico y Social Europeo es un órgano consultivo que asocia a los distintos grupos de interés económico y social de las comunidades europeas. Se conforma por 344 representantes y está estructurado en secciones especializadas; éste es consultado antes de que el Consejo de Ministros y la Comisión adopten decisiones. El Comité puede realizar otras funciones como: relacionarse con organizaciones similares de los Estados miembro; organizar conferencias, debates y reuniones informativas; y emitir informes sobre temas de su interés y competencia.

2.2.1.2.8. Comité de las Regiones.

El Comité está conformado por 344 representantes de las actividades locales y regionales y por un número igual de suplentes. El Comité de las Regiones debe ser consultado obligatoriamente antes de la aprobación de decisiones que afecten

a los intereses regionales (particularmente en redes transeuropeas en apartado de transportes, telecomunicaciones e infraestructuras energéticas; sanidad pública; enseñanza y juventud; cohesión económica y social; fondos estructurales; y cultura), pudiendo también emitir dictámenes por iniciativa propia.

2.2.1.2.9. Banco Central Europeo.

El Banco Central Europeo (BCE) fue creado en 1998 y tiene su sede en Frankfurt. El BCE trabaja en conjunto con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que incluye solamente 16 de los 27 Estados miembro, los cuales son los que han adoptado el euro. Los Bancos Centrales de los estados miembros participantes en la zona euro, junto con el Banco Central Europeo, forman el Eurosistema. “El BCE trabaja con total independencia ya que ni él, ni los bancos centrales nacionales del Eurosistema, ni ningún miembro de sus organismos decisorios [Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General] pueden pedir o aceptar instrucciones de cualquier otra instancia”⁵⁶.

La función del Banco Central Europeo es gestionar el euro, la moneda única de la UE, y preservar la estabilidad de los precios. El BCE es también responsable de fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE.

2.2.2. Estructura informal de la UE o participación de las redes de grupos de interés.

En la estructura informal se puede encontrar la participación de grupos de presión empresariales, ambientalistas, sindicales, profesionales, entre otras, cada uno con

⁵⁶ Instituciones europeas. En: http://europa.eu/institutions/financiam/ ECB/index_es.htm, consultado el 12 de enero del 2010.

su diferente rango de influencia en el aparato formal. Los grupos de presión o interés⁵⁷ son creados a partir de la organización social (el interés local o de clase, representado) y su objetivo es crear cabildos (*lobby*) para ganarse la convicción de la clase gobernante y modificar. Así, sus decisiones en las instancias públicas, afectando en directa proporción al aparato de gobierno en su conjunto.

Dentro de los Estado miembros de la Unión Europa los grupos de presión han tenido un papel relevante desde su conformación de los mismos. Sin embargo, cuando el tema es la integración y su desarrollo institucional de esta, la especificidad de los años setenta y ochenta (crisis mundial) y los subsecuentes acuerdos en el ámbito europeo como el Acta Única y el Tratado de Maastricht empiezan a destacar la relevancia que los grupos de presión llegan a tener en el nivel europeo⁵⁸. Además, actualmente se ha llegado a considerar que:

“[...] la euro-política tiene su llegada con el acuerdo de los representantes de las organizaciones económicas en el nivel europeo; ese se ve animado y financiado por sus interesados. Ahora, las organizaciones producidas son uniones de comercio, consumidores, ambientalistas, problemas particulares e incluso las regiones tienen representación en Bruselas. Las organizaciones se han convertido en el punto focal de la red, extendidos también en los Estados, tienen una verdadera red que toma parte en las consultas y procesos de la Comisión y el Parlamento, publicado sus debates, las medidas a las que han llegado y las propuestas, ello contribuye a lo técnico de sus propuestas.”⁵⁹

⁵⁷ Marie-France Toinet; *op. cit.*, p. 420.

⁵⁸ Gran relevancia tiene el hecho de que las instituciones comunitarias se encargan del mercado común, dejando, la participación directa de los Estados fuera del proceso de toma e implementación de las decisiones que tienen que ver con el mismo. Lo que sumado a un poco de democratización de las instituciones Europeas, genera el caldo de cultivo necesario para que algunos grupos tengan mayor influencia que la sociedad en su conjunto.

⁵⁹ Stefano Micossi; *op cit*, p. 9.

2.2.3. Grupo de presión Empresarial: Unión Europea al servicio de la sociedad civil.

La sociedad civil es la organización de una determinada cantidad de individuos pertenecientes a una sociedad que vinculan sus intereses particulares para participar en conjunto en la consecución de sus objetivos, ya sea mediante presión directa a los tomadores de decisiones o mediante la creación de una opinión pública (creando símbolos políticamente manufacturados⁶⁰) sobre un tema o temas de su elección.

En la Unión Europea “tras décadas de centralizar la toma de decisiones y de reforzar las instituciones de la Unión Europea, Bruselas se ha convertido en el segundo mayor nido mundial del *lobby* [sociedad civil], por detrás de Washington D.C. Bruselas [capital de las instituciones europeas] acoge en la actualidad a más de 1.000 grupos empresariales de presión, cientos de firmas de relaciones públicas que ofrecen servicios de lobby, decenas de *think-tanks* financiados por la industria y cientos de oficinas de asuntos europeos de grandes multinacionales.”⁶¹

El fenómeno del *lobby* en la UE ha traído consigo diferentes percepciones sobre las consecuencias que acarrea en el proceso de legislar y ejecutar las decisiones de los gobernantes. Estas percepciones se pueden sintetizar en una dicotómica básica: uno, que las instituciones a nivel europeo se desvinculan del interés generalizado y favorezcan a unos cuantos sectores bien organizados, que además, son beneficiados por la dinámica poco democrática del nivel europeo (se recomienda reformas que favorezcan al Parlamento Europeo en su representación territorial y popular⁶²); y dos, que se está desarrollando una representación funcional donde en contraste con el Parlamento Europeo (el cual se basa en la representación territorial) el Comité Económico y Social (ESC) puede ser

⁶⁰ Cfr.: Walter Lippman. *La Opinión Pública*, Langre, Madrid, España, 2003, p. 334.

⁶¹ Belén Balanyá. “Estudio del Poder del Lobby en Brúcelas”, *el País*, opinión, 24-nov-2004 en: <http://lacomunidad.elpais.com/lobbycracia/2007/11/24/estudio-sobre-poder-del-lobby-corporativo-bruselas>.

⁶² Cfr.: Pieter Bounwen. “The Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implication of the logic of Access”, *Work Paper de Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, Boom 2003, p 3.

observado como una asamblea eficiente, pues está compuesto por representantes de varias categorías de la actividad económica y social, como representantes de productores, campesinos, trabajadores, profesionales⁶³, aportando, como expresa Pieter Bounwen, tres elementos de suma importancia:

1. **Conocimiento especializado:** *Know-how* del sector privado para entender el mercado.
2. **La información sobre el interés de abarque europeo:** el conocimiento de los intereses de un sector o sectores económico-sociales para las instituciones Europeas.
3. **La información sobre el interés de alcance nacional:** el conocimiento de las necesidades de un sectores o sectores económico-sociales sobre el mercado nacional.⁶⁴

A pesar de que viva la dicotomía sobre la percepción de la participación de grupos de presión en el nivel europeo “existe un acuerdo en el campo de los intereses políticos europeos de que los intereses de las empresas son mejor representados en Bruselas que otro interés societal [...]”. La mayoría de los grupos de interés nacionales y europeos y sus consultorios en Bruselas representa al interés de los productores⁶⁵ y la razón se engarza en la estructura misma del sistema político europeo. Como se analizó en el apartado anterior, la división de competencias poco clara entre los distintos niveles de gobierno (Unión, Estados y regiones) y las funciones compartidas por las instituciones a nivel europeo hacen que la participación de los *lobbies* tenga que dividirse en varios frentes o brazos para conseguir la consecución de sus intereses, lo que nos lleva a afirmar que no toda la sociedad civil tiene los recursos y la organización necesaria para intervenir decisivamente en la toma de decisiones a nivel europeo.

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 5-6.

⁶⁵ *Ibidem.* p. 2.

“Un ejemplo conocido es la estrecha convivencia entre la Comisión y grupos como el Foro Europeo de Servicios (European Services Forum –ESF) a la hora de negociar políticas de comercio internacional, por ejemplo en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Otro ejemplo [...] es el Diálogo Comercial Transatlántico (TransAtlantic Business Dialogue – TABD) en el que grandes empresas de la UE y EEUU colaboran con sus respectivos gobiernos para dismantelar cualquier obstáculo al libre comercio entre ambos bloques, incluidas por supuesto legislación ambiental y social”⁶⁶.

El total de lobbies en Bruselas no es conocido, “pero el número estimado esta alrededor de 15 000. [...] [Donde] 70% trabaja directamente con el interés corporativo, 20% con el interés regional, ciudadano y organizaciones internacionales, y sólo 10% representa a las ONG, incluyendo las uniones de comercio, salud pública y ambientalistas”⁶⁷. En resumidas cuentas, los grupos sociales, ambientalistas, político-regionales, entre otros, no pueden competir con el poder de representación empresarial, favorecido en su mayoría por la capacidad de financiamiento que aportan. Por ejemplo, solo la Federación de la Industria Química Europea (CEFIC) tiene más lobbies en Bruselas que todas las organizaciones ambientalistas juntas⁶⁸. En publicaciones de periódico o revistas se ha llegado a afirmar que ellos son quienes controlan el proceso de formulación de la integración desde los ochentas. Por ejemplo, en la revista **Opions** Núm 2, marzo-abril de 2002, en el artículo denominado “¿Quién Gobierna Europa?”, los autores Vanessa Maxé y Xavier Miró establecen un cuadro histórico muy revelador sobre la participación de un grupo empresarial muy conocido en Bruselas *European Rountable of Industrialists* (sus siglas en español son ERT):

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Brussels the EU quarter, tercera edición, Julio 2005, Corporate Europe Observatory (CEO), en: www.corporateeurope.org, consultada el 16 de enero del 2009, traducción libre.

⁶⁸ Cfr.: *ibidem*.

Tema	ERT	Unión Europea
Mercado Único europeo	1985: el documento Cambiar el factor de escala propone un plan de cinco años para eliminar barreras comerciales y armonizar las regulaciones entre los estados miembros.	1986: se aprueba el Acta Única Europea, que establece la creación del Mercado Único. La única diferencia relevante con el documento de la ERT es que la fecha para culminar el Mercado Único pasa de 1990 a 1992.
Infraestructuras de transporte	1984: el documento Enlaces que faltan propone infraestructuras como el Eurotúnel, el ScanLink, autopistas, trenes de alta velocidad, etc. 1992: carta a los jefes de Estado pidiendo la construcción urgente de las infraestructuras.	1991: se aprueba el plan Redes Transeuropeas, que copia todas las propuestas de la ERT. A pesar de las quejas de otros sectores sociales, se acordó que las obras pueden comenzar antes de hacer un estudio de impacto medioambiental. 1992, pocos días después de la carta: la Cumbre de Edimburgo acuerda crear un fondo de inversión específico de 7.000 millones de euros.
Moneda única	1991: el documento Remodelar Europa propone la moneda única y un calendario para adoptarla. 1995, carta a los jefes de Estado: "Cuando os reunáis en Madrid, por favor, decidid de una vez por todas que la Unión Monetaria comenzará el	Pocos meses después: el Tratado de Maastricht propone prácticamente lo mismo. El calendario definitivo se deberá concretar en una Cumbre en Madrid, en 1995. 1995, declaraciones a la salida de la Cumbre de Madrid, en respuesta a la carta de la ERT: "Así lo haremos".

día que se acordó en
Maastrich."

Fuente: Vanessa Maxé, Xavier Miró. [¿Quién gobierna Europa?](#), **Revista Opions** Núm. 2 marzo-abril 2002

No obstante y a pesar de que podamos o no hacer referencias tan directamente como en el estudio de Vanessa Maxé y Xavier Miró, lo cierto es que actualmente la participación y poder de los grupos empresariales sobre el proceso político a nivel europeo se ve reforzado a partir del establecimiento de la Agenda de Lisboa, aprobada por el Consejo en marzo de 2000, donde se establece como principal prioridad convertir a la UE en el bloque económico más competitivo en 2010, trayendo como consecuencia que en cualquier tema la sociedad empresarial organizada recurre a la carta de competitividad a fin de echar para atrás legislaciones que comprometan el aumento de sus ganancias económicas. Más aun, en el periódico El País aparece un escrito llamado "Estudio del Poder del Lobby en Bruselas" escrito por Belén Balanyá, donde afirma que "los gobiernos de la UE han accedido a las demandas con que UNICE [Federación Europea de Empleadores] y la ERT [...] para introducir las evaluaciones de impacto empresarial para toda la legislación europea, la existente hasta ahora y la futura. Los primeros en la fila para ser evaluados de nuevo a la luz de sus efectos sobre la competitividad de la industria europea son los compromisos de la UE en el Protocolo de Kyoto. José Manuel Barroso, [...] Presidente de la Comisión Europea desde noviembre de 2004 ha anunciado que su presidencia dará absoluta prioridad a los objetivos de competitividad establecidos en la Agenda de Lisboa"⁶⁹.

⁶⁹ Belén Balanyá; *op. cit.*

2.3. A manera de reflexión ¿Un sistema político?

La Unión Europea no refleja la noción de un estado unificado con un solo centro de poder. Por el contrario, la integración implica que la consideración verticalista y jerárquica de la autoridad, poder y regulación de la organización política tradicional sea sustituida por un patrón horizontal y descentralizado de dispersión de la autoridad, poder y regulación⁷⁰, tomando diversas formas institucionales para la elaboración del edificio europeo.

Sin duda hoy en día en el viejo continente existe un sistema político europeo en el sentido de un conjunto estable y definido de instituciones y normas comunes que han alcanzado un amplio reconocimiento por la sociedad europea, aproximadamente de 50%. El sistema político de la Unión no es un sistema político tradicional como por ejemplo el de un Estado federal o unitario. *“La Unión Europea es mejor entendida como [...] un sistema multinivel en el que el proceso de toma de decisiones e implementación de la autoridad”*⁷¹ van del ámbito subnacional pasando por el nacional, hasta llegar al supranacional. Empero, la UE en sentido estricto, es un sistema en el que formalmente los representantes de los Estados miembros siguen siendo los gestores clave del poder dado que:

“Como hemos visto, los Estados miembros conservan su soberanía en virtud del derecho internacional, incluso si ellos están de acuerdo con limitar su derecho individual a ejercer esa actividad en algunas áreas, el ordenamiento jurídico comunitario depende del reconocimiento y la cooperación jurídica nacional de los sistemas del Estado miembro, las instituciones de la UE no tienen el monopolio de los medios de violencia organizada para mantener el orden del derecho internacional, o para llevar a cabo una acción militar exterior, el poder de la UE de gravar y gastar, y el tamaño de su presupuesto es muy pequeño en comparación con la potencia fiscal de los Estados miembros, no obstante, el crecimiento del poder del Parlamento Europeo y la toma de

⁷⁰ Mette Eilstrup-Sangiovanni. Debates on European Integration. A readear, ed. Palgrave Macmillan, Nueva York 2006, p. 332.

⁷¹ *Ibidem.* p. 330.

decisiones a nivel comunitario, la orientación de los partidos políticos y la elección sigue siendo fundamentalmente nacionales, y los aspectos cuasi federales de la UE están muy revisados por el hecho de que tanto poder ejecutivo y legislativo son compartidos entre los aspectos supranacionales y los intergubernamentales de la Unión, entre la Comisión y el Consejo todavía poderoso para las decisiones del Ejecutivo y entre el Consejo y el PE para los actos legislativos. Es decir. La UE carece de muchos de los recursos de que los gobiernos de los Estados miembros aun pueden seguir utilizando”.⁷²

La naturaleza descentralizada en la formulación y aplicación de las decisiones y leyes es una característica fundamental de la UE, que cuando se analiza con detenimiento, se ha convertido en un problema cada vez mayor a medida que se profundiza el proceso de integración, pues las tradiciones político-jurídico-administrativas de cada miembro y la eficiencia relativa en la aplicación de las leyes difieren considerablemente dentro de los parámetros de la Unión, lo que provoca: un tratamiento desigual para las personas que ostentan la ciudadanía europea; un sistema político en el que es más fácil desregular que regular; y, además, un sistema lento y conservador (conservador en el sentido de que es resistente a la movilidad, por tanto, se reduce su capacidad al cambio interno o externo⁷³) que conduce casi siempre a políticas reactivas y fragmentadas, ya que las políticas resultantes de este sistema se basan en el consenso amplio de grandes mayorías y, en ocasiones, incluso de unanimidad.

Sin embargo, siguiendo a Loukas Tsoukalis, junto a este sistema político descentralizado aparece una extensa red de intereses económicos y políticos organizados, decisiones colectivas que afectan considerablemente la vida diaria de los ciudadanos y una interacción continua entre la demanda y la oferta de nuevas decisiones y leyes, que encuentra su origen en que la integración empezó y sigue siendo, en este nuevo siglo, un proceso dirigido por élites y con poca participación popular. “El Plan Schuman y las negociaciones que llevaron al Tratado

⁷² Simon Bromley; *op cit*, p. 292.

⁷³ Lo que queda claro cuando vemos las diferencias entre los países europeos para solucionar la crisis económico-financiera actual, donde la regulación de los mercados financieros es una necesidad no un gusto ni mucho menos un lujo para que sus economías se desarrollen.

de París de 1951 concernían a un número muy reducido de personas de los seis países participantes y éstas habían intentado mantener el tratado lo más alejado posible del escenario político para asegurarse la ratificación. La negociación del Tratado de Maastricht, cuarenta años después, mantenían una notable semejanza con la diplomacia secretista de los primeros años de la integración europea: discusiones interminables a puerta cerrada y un debate público casi inexistente⁷⁴. Actualmente, se ha empezado a abrir al público con el nuevo tratado (Tratado de Lisboa), pero la realidad es que los acuerdos entre élites político-económicas siguen siendo la base para la profundización de la integración, lo que se constata con la continuidad del proceso de aprobación del Tratado de Lisboa, aunque mediante referéndums nacionales se haya echado para atrás en reiteradas ocasiones, pero que hoy se ha ratificado por todos los Estados miembros.

La Unión Europea engloba la gestión coordinada y regulación de temas por autoridades múltiples y separadas, la intervención tanto de actores públicos como privados y acuerdos formales e informales que a su vez son estructurados en discursos y normas persiguiendo objetivos particulares.

Por tanto, el sistema político europeo “es un tipo de democracia consociativa, término inventado para describir el sistema político holandés, basado en el consenso y la representación amplia de las diferentes élites para hacer frente a las importantes fracturas superpuestas de la sociedad civil [...]”⁷⁵, es, en simples palabras, una comunidad política caracterizada por el desenvolvimiento de una red de interacciones formales e informales entre diversos actores quienes sufragán para resolver los problemas en el accionar colectivo u obtener ventajas del mismo.

⁷⁴ Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 50.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 40.

3. La distancia entre la política y la economía como base para la explicación de la opinión de la Cosa Pública.

La integración europea que acabó siendo identificada con la prosperidad en las primeras décadas, ahora corre el riesgo de verse asociada a la adversidad económica, a cambios costosos y a la incertidumbre de un número cada vez mayor de ciudadanos¹

Lukas Tsoukalis.

Durante el periodo que abarca el inicio del proceso de unidad europeo hasta la década de los ochenta, la integración europea tuvo garantizado un amplio apoyo público, “al menos en la inmensa mayoría de los países miembros, con algunas minorías de ciertas dimensiones y resonancia en los antiguos países miembros de la AELC”². Los europeos “estaban contentos con este proyecto [...], cuyos detalles precisos les eran en buena medida desconocidos, siempre y cuando fuesen percibidos como una fuente de beneficios para el continente europeo en términos de prosperidad, paz y también democracia”³. Asimismo, parecía que los ciudadanos europeos otorgaban a sus líderes políticos, jefes de estado, jefes de gobierno, ministros y a los encargados del gobierno en general, un amplio margen de gestión para realizar el proyecto europeo. Sin embargo, esto no duró por siempre, el punto de quiebre para arrancar con el problema de inconformidad hacia el proceso de integración europeo, lo podemos encontrar:

“Durante y después de los debates para la ratificación de Maastricht, [...], [cuando] la integración Europea perdió su momento político. En 1992-1993, los votantes daneses inicialmente rechazaron el tratado, los

¹ Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 70.

² AELC (Asociación Europea de Libre Comercio). *Ibidem*, p. 52.

³ *Ibidem*.

votantes franceses apenas lo aprobaron, y un debate dividido en Inglaterra rechazó su ratificación. Con una resistencia no anticipada, los europeos empezaron a cuestionar la necesidad, los costos y los beneficios del proceso de integración. Ellos exhibieron poco entusiasmo por las elecciones para el Parlamento Europeo, el único cuerpo de las instituciones de la UE que los representa directamente, y por el activo liderazgo de la Comisión Europea a cargo de Jacques Delors".⁴

Pero las muestras de inconformidad no quedaron aquí, pues se han trasladado primero, a movilizaciones de diferentes sectores sociales, como actualmente los estudiantes franceses realizaron en contra de legislaciones, como la Ley del Primer Contrato, que aumenta la precariedad del trabajo (al permitir el despido injustificado), y que a pesar de que se afirme que fue una medida del Estado francés, lo cierto es que pertenece a toda una lógica que se está generando en la UE de flexibilización del mercado laboral (Pacto de Toledo en España, Plan Juppé en Francia, Pacto por el Trabajo en Alemania⁵) en pos, supuestamente, de mejorar la competencia de la UE frente al exterior, sólo por poner un ejemplo, en Alemania de los años sesenta, sólo la décima parte de la población laboral pertenecía al grupo de los precariamente ocupados. En los años setenta, era ya la quinta parte; en los ochenta, la cuarta parte, y en los noventa, la tercera parte⁶; segundo, a la baja constante en la participación del ciudadano europeo en las elecciones para elegir a los representantes de la única institución que es directamente dada por el voto popular, el Parlamento Europeo⁷; y, por último, a la negativa por *referéndum* para aprobar el Tratado por el cual se establece una Constitución Europea, por parte de Francia y Holanda en 2005 y, en

⁴ Thomas Bachoff y Mitchell Smith. Legitimacy and the European Union, Edit. London and New York, 1999, London, traducción libre, p. 1.

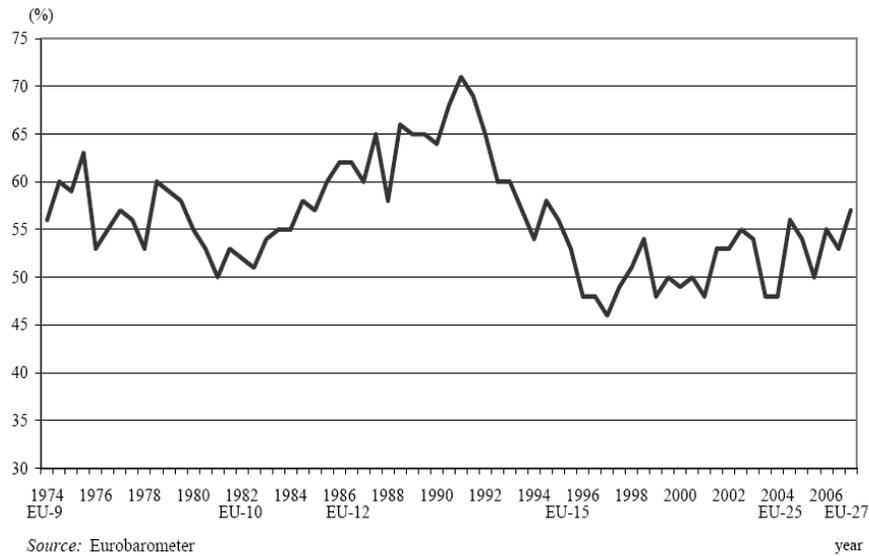
⁵ Cfr.: Xavier Vence y Xosé Luis Outes. *La Unión Europea y la Crisis del Estado de Bienestar. Una visión crítica del neoliberalismo económico*, Editorial síntesis, Madrid 1998, pp. 121-137.

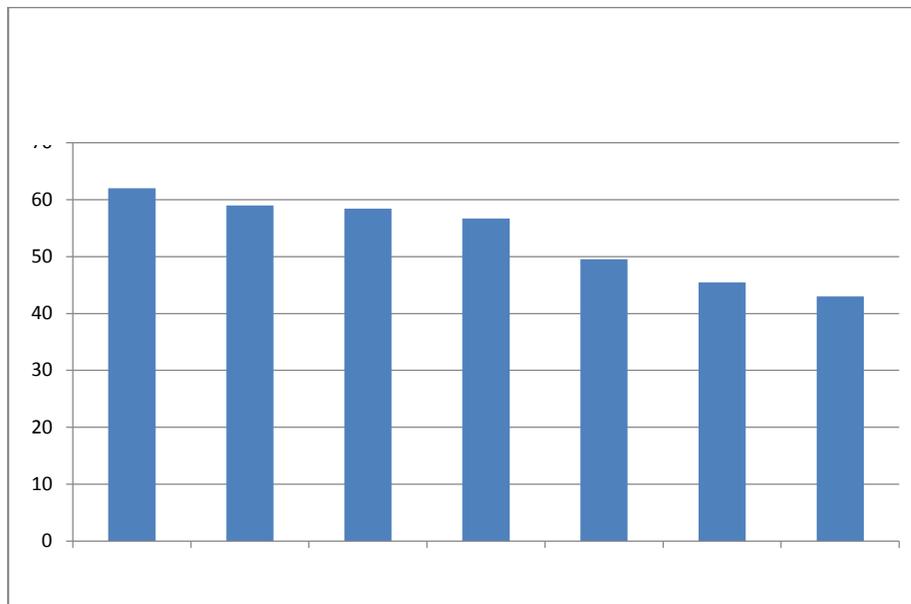
⁶ Cfr.: Ulrich Beck. *El nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, edit. Paidós Ibérica, Barcelona 2000, traducción de Bernardo Moreno Carrillo, p 10.

⁷ La participación en las elecciones de la UE ha estado en constante disminución de 62% en 1979 a 43% en 2009. En las siete elecciones directas del Parlamento Europeo hasta el momento, el índice de participación ha disminuido en un promedio de 3% cada vez, la mayor caída se producen en las elecciones de 1999 (7%).

2008-2009, por las dificultades para aprobar el Tratado de Lisboa en Irlanda y República Checa en confabulación con el Reino Unido.

Figure 1. Participation in the EU: Percentage of public opinion in favour *





Fuente: TNS opinión, en colaboración con el PE⁸.

Así, la opinión pública entendida como una percepción general de una determinada sociedad sobre un tema o temas de su entorno, en la UE cobra una relevancia indiscutible en los últimos años, a partir de la ruptura de lo que Tsoukalis llama como el consenso permisivo⁹, pues ese rasgo característico de la actitud pública hacia la integración europea, muestra cada vez más fisuras, lo cual se constata cuando nos percatamos de la baja en el porcentaje de participación en el sistema político europeo y en las fluctuaciones hacia la baja de la postura a favor del proceso. Es más, cuando se analiza país por país, lo más relevante es que los ciudadanos de los países fundadores son los que han tendido hacia la baja tanto en su participación como en su opinión.

⁸ Anthoula Malkopoulou. "Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting", CEPS Working Document No. 317/Julio 2009.

⁹ Cfr.: Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 56. El Consenso permisivo se relaciona con la aceptación por parte de la sociedad de las decisiones política a nivel europeo, a partir del sobre entendimiento de que esta traerían como consecuencia mejores condiciones de vida para los europeos.

Participación en las elecciones de la UE en los 27 Estados												
	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
Bélgica	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
Dinamarca	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
Alemania	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
Irlanda	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
Francia	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
Italia	86.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
Luxemburgo	88.91		88.79		87.39	88.5			87.37	91.35		90.75
Holanda	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
Gran Bretaña	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
Grecia		81.4	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
España				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
Portugal				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
Suecia							41.63		38.84	37.85		45.53
Austria								67.73	49.4	42.43		45.97
Finlandia								57.6	30.14	39.43		40.3
República Checa										28.3		28.2
Estonia										26.83		43.9
Chipre										72.5		59.4
Lituania										48.38		20.98
Letonia										41.34		53.7
Hungría										38.5		36.31
Malta										82.39		78.79
Polonia										20.87		24.53
Eslovenia										28.35		28.33
Eslovaquia										16.97		19.64
Bulgaria											29.22	38.99
Rumanía											29.47	27.67
UE Total	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43

Fuente: TNS opinión, en colaboración con el Parlamento Europeo¹⁰

¹⁰ Anthoula Malkopoulou; *op. cit.*

3.1. Debate sobre la crisis de legitimidad en la UE.

Los procesos de ruptura, expuestos con anterioridad, han provocado el crecimiento del debate sobre la crisis de legitimidad en la autoridad de la UE y el desarrollo de una literatura especializada¹¹ en explicar el aumento del descontento en el proceso de integración. El crecimiento de la literatura académica se ha enfocado en dos dimensiones: uno, la falta de identificación popular con la UE (reconocimiento); y, dos, la poca o nula estructura democrática de las instituciones de la Unión (representación).

En el apartado sobre el reconocimiento, se ha afirmado que los europeos no aceptan a la UE como un escenario apropiado para el quehacer político, como lo perciben dentro del Estado-Nación. Desde esta perspectiva, a la UE le faltan los niveles afectivos de acercamiento e identificación, esenciales para la legitimidad. Investigaciones, como las de Oskar Niedermayer y Richard Sinnott¹², incluso han indicado una suerte de renacionalización de la opinión pública desde principios de los años noventa, invirtiendo el proceso de europeización que ocurrió durante los años ochenta. Además, Niedermayer¹³ ha afirmado que la disminución neta en el

¹¹ Por ejemplo podemos encontrarla ubicada en las teorías de la integración, como en el intergubernamentalismo y el federalismo.

La percepción intergubernamentalista descansa en la afirmación de que el Estado-Nación y el interés nacional manejan el proceso de integración. Por tanto, los Estados-Nación europeos tanto poderosos como legítimos, son la expresión política de la soberanía popular (Hoffmann, Milward, Taylor), porque las personas reconocen y se identifican con los Estados Nación y, porque, las instituciones estatales son democráticas. Esto nos lleva a afirmar que ellos disfrutan de legitimidad política. Mientras tanto, la perspectiva federalista concibe a la UE no como una organización de las soberanías de los Estado-Nación, sino como un superestado en formación. Por lo que la legitimidad en el nivel europeo depende tanto de la creación de dos cosas: uno, formación de una identidad europea; y, dos, la creación de instituciones centrales europeas responsables ante los ciudadanos europeos. Al grado que, como afirma Allace, los europeos rodeados de una historia común, la cultura, y valores políticos, se identifican entre ellos y con la institución europea, ellos promoverán la legitimidad de Unión Europea.

Tanto el intergubernamentalismo como el federalismo tienen preocupaciones ampliamente articuladas tras Maastricht —se interesan en el problema del déficit democrático en la UE, pero lo ven desde diferentes perspectivas. Mientras que la visión intergubernamentalista se centra en el problema del Estado y pérdida de poder, el federalismo lo percibe a partir de las instituciones supranacionales.

Cfr.: Thomas Bachoff y Mitchell Smith; *op. cit.*, pp 226; o *Cfr.*: Nicolás Mariscal; *op. cit.*, pp 361.

¹² *Cfr.*: desarrollado en: Thomas Bachoff y Mitchell Smith; *op. cit.*, p. 8.

¹³ *Ibidem*.

apoyo parece ser producto de una oposición reforzada para la Unión Europea, más bien que de indiferencia. En cuanto al apartado de representación, se ha afirmado que el Parlamento Europeo, a diferencia de sus contrapartes nacionales, es débil para proveer una efectiva representación democrática. Por ello se ha criticado a instituciones europeas, como el Consejo de Ministros y la Comisión, por no ser responsables para los ciudadanos. Así, mientras que unos trazan un esquema con datos que confirma los bajos niveles de reconocimiento; los otros buscan establecer que las instituciones no proveen suficientemente la representación ni la responsabilidad. Sin embargo, desde diferentes direcciones, los dos convergen sobre el diagnóstico de la crisis de legitimidad en la UE¹⁴.

A nivel de la Unión Europea, el debate sobre la legitimidad de la autoridad se ha visto envuelto desde el inicio en una suerte de dicotomía básica: la integración europea es un fenómeno de élites o la integración es un fenómeno que debe involucrar a todo el cúmulo social. Para saldar la división se llevó a cabo la primera elección por voto universal para elegir al Parlamento Europeo ~~en~~ (1979), acompañado de una campaña informativa de la Comisión sobre el costo de la No Europa y la idea de la creación de una identidad europea (Comité Adonnino 1984) que culminó con la creación de la ciudadanía europea en la década de los noventa (en Maastricht).

Después vino la formulación de la Europa Social, en la cual se empezaron a desarrollar medidas regulatorias¹⁵ y redistributivas a nivel europeo (ya no sólo dependientes del Estado-nación) ante los problemas generados por la apertura económica (desempleo, crecimiento de las diferencias regionales, etc.). Sin embargo, hacerlo sin interrumpir el progreso del mercado único, vértice fundamental del proceso de integración europeo a partir del AUE, no lo hizo sencillo, pues la lógica de la apertura se contraponen con la protección social

¹⁴ Cfr.: *ibidem*, p. 226.

¹⁵ Como por ejemplo, la Carta de derechos de los trabajadores (que fue refutada por Gran Bretaña) o, sobre seguridad e higiene en el trabajo estipulado en el Tratado Constitutivo de la CE, el 118^a. Cfr.: Rafael Muñoz de Bustillo Llorente y Rafael Bonete Perales. Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía, Alianza Editorial, Madrid 1997, p. 182.

Con formato: Normal, Justificado

Con formato: Fuente: 10 pto, Español (México)

Con formato: Fuente: 10 pto, Español (México)

(*Welfare State*¹⁶). Esto llevo a que gran parte de la atención primigenia a la dimensión social fuera retórica, ambigua y muy complicada para tomar decisiones, algo que queda claro cuando observamos el proceso político en Ámsterdam en términos de política de empleo, dado que la Unión solo puede establecer recomendaciones y no acciones formales¹⁷.

Así, ~~Campaña informativa de la Comisión sobre el costo de la No-Europa~~

~~Creación de la identidad europea (Comité Adonnino 1984)~~

~~La Europa Social (medidas regulatorias ante la apertura económica para evitar que crezcan las diferencias entre las regiones más ricas y pobre). Libro Blanco 1985 Comisión~~

~~AUE. Mercado interior 1985~~

~~Políticas de acompañamiento: política social, medio ambiente, protección a consumidores, investigación y tecnología.~~

~~Política de corrección de desequilibrios: política estructural y de cohesión regional.~~

~~Parlamento doble lectura en legislativa~~

¹⁶ Cfr.: P. Smith Mitchell. La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad, en: Iván Llamazares y Fernando Reinares (editores). Aspectos políticos y sociales de la integración europea, edit. Tirant Lo Blanch, Valencia 1999, pp. 117-140.

Cfr.: [Xavier Vence y Xosé Luis Qutes](#); *op. cit.*, pp. 121-137.

¹⁷ Procedimiento y orientaciones. Título completo sobre una nueva política de empleo (VIII de TCE). El Consejo Europeo analizara anualmente la situaciones del empleo y adoptará una estrategia coordinada. Sobre esas conclusiones, el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta con el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Comité del Empleo, elaborara una serie de orientaciones que los estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas nacionales de empleo. Cada Estado facilitara al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas. El Consejo examinará la aplicación de esas políticas contrastándolas con sus orientaciones. Según su resultado el Consejo y la Comisión prepararán conjuntamente un informe anual sobre la situación del empleo en la comunidad y la aplicación de sus directrices. El Consejo por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular sugerencias a los Estados Miembro. Cfr.: Josep M. Jordán Galduf; *op. cit.*, pp. 271-292.

~~1992 Maastricht~~

~~Ciudadanía~~

~~Parlamento Codecisión~~

~~Aprobar al presidente de la comisión~~

~~Ámsterdam 1997~~

~~Empleo y derechos del ciudadano~~

~~Proceso de sanciones para violación contra las libertades fundamentales~~

~~Procedimiento difícil~~

~~Empleo: orientaciones~~

~~Lisboa~~

~~-carta de derechos,~~

~~En un inicio, con la creación de las comunidades (primero con la CEECA y después con la CEE y el EURATOM), la integración se vinculó con sus élites político-económicas creando primero instituciones encargadas en un sector y luego extendiéndola a partir de la liberalización de los mercados al interior de los países miembro que componían a las comunidades,~~

~~para acercar al ciudadano se pensó en el voto popular hacia una institución de la integración (el Parlamento Europeo)~~

Ciudadanía europea

Carta de derechos

Lo que ha pasado en la UE es una lógica de concentración hacia un discurso apologético de la democracia para obtener legitimidad, más que a una política económica socialmente responsable a nivel europeo, la cual se sustenta bajo el discurso por excelencia de Robert Dahl plasmado en su libro *La Poliarquía*, donde establece los dos vectores esenciales de un sistema democrático, el debate público en espacios o escenarios legalmente permitidos, y la representación del ciudadano en las instituciones mediante el voto. Esto nos dice que la legitimidad será vista como un “hecho normativo”¹⁸, permitido a través de las leyes promulgadas (en este caso de los tratados), soslayando un punto que a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Max Weber había expresado acertadamente entendido claramente, que es afirmar que la legitimidad es un “hecho empírico”¹⁹ un hecho vivencial de los ciudadanos, y la norma (legalidad), sólo puede facilitar que se dé la legitimidad, más no es su sinónimo²⁰.

La pregunta sería entonces, ¿por qué la concentración en la democracia? La respuesta se engarza en tratar de sustituir una discusión profunda sobre los cimientos mismos de la sociedad occidental, por formulas cómodas y demagógicas que a partir de la década de los ochenta se hicieron muy populares no sólo a nivel europeo sino mundial “como la del fin de la historia, de Fukuyama, o como la utilización sistémica del término genérico globalización o mundialización para designar todos los distintos tipos de procesos que caracterizan la situación actual”²¹, afirmando que las alternativas al modelo capitalista y al sistema democrático occidental se habían extinguido, dando los ejemplos del Fascismo y

¹⁸ Cfr: Thomas Bachoff y Mitchell Smith; *op. cit.*, p. 4.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cfr.: capítulo número uno en el apartado de legalidad.

²¹ Xavier Vence y Xosé Luis Outes; *op. cit.*, p. 110.

del Marxismo-Leninismo. Como resultado, la legitimidad para occidente se convirtió, convenientemente, en sinónimo de la legitimidad democrática²² (gracias a los EEUU y Europa Occidental²³), lo que en directa relación provoca una distorsión entre la base material de aceptación a la autoridad en Europa y las respuestas para conseguirla, dado que estas últimas se han concentrado más en el aspecto político jurídico (democracia) que en el económico material.

3.2. Base material de aceptación a la autoridad.

He aquí el punto donde comenzaré mi análisis, pues al parecer las respuestas ante la crisis de legitimidad se han concentrado en resolver la falta de legitimidad en un sentido: los mecanismos de toma de decisiones tienen un menoscabo básico de requerimientos de transparencia, responsabilidad y participación democrática. El punto no es dudar sobre la relevancia de este tema, sino afirmar que está siendo sobreestimado; la impopularidad de la Unión refleja otros fenómenos como: el impacto de la globalización neoliberal y el cambio tecnológico en los mercados laborales, el elevado desempleo, el aumento de las dificultades de los Estados de bienestar para proveer una red de seguridad eficaz, o como afirman, Richard Eichenberg y Russel Dalto: “los europeos descargan su frustración sobre la prolongada recesión desencantándose del proceso de integración de sus líderes nacionales”²⁴. Todo esto, es lo que ha contribuido a incrementar el sentimiento de inseguridad y resistencia hacia la integración entre los segmentos menos favorecidos de la sociedad por el proyecto de unidad²⁵.

²² Cfr.: Dahl, R. A. *Democracy and its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press. En Thomas Bachoff y Mitchell Smith; *op. cit.*, p. 4.

²³ Que para justificar su ampliación hegemónica-capitalista por el mundo han utilizado la lógica democrática y a los derechos humanos, para su invasión, extracción de recursos naturales y obtención de mercados (ya sea comerciales como laborales).

²⁴ Citado en: Thomas Bachoff y Mitchell Smith; *op. cit.*, p. 8.

²⁵ Cfr.: Micossi, Stefano; *op. cit.*, p. 1.

Al parecer estamos ante lo que Loukas Tsoukalis llama el alejamiento de la política y la economía, que si bien, él lo dirige a partir de la necesidad de expansión de espacio político europeo mediante la *accountability* democrática (a razón de que el proceso de integración a partir de los noventa²⁶ ha penetrado profundamente en la economía y la sociedad europeas), también hay que considerar que el debate público (que sólo es reconocido si está en los parámetros que el régimen establece) y el voto (que en términos reales a nivel de la UE se encuentra en segundo lugar a partir de un Parlamento restringido) no garantizan que en la estructura económica se den respuestas adecuadas para el crecimiento, ni mucho menos al desarrollo social, lo que queda claro cuando traemos a colación cuales son las condiciones de vida para los europeos hoy día y los motivos esenciales que hacen participar a la población en el sistema político europeo, donde resalta que en la última elección del Parlamento Europeo los tres primeros temas tienen que ver con cuestiones económicas y de protección social.

Bazas del voto Julio de 2009	Temas de campaña prioritarios Marzo de 2009
41% Crecimiento económico	52% Crecimiento económico
37% Desempleo	57% Desempleo

²⁶ Con los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza.

22% Futuro de las jubilaciones	32% Futuro de las jubilaciones
22% Papel de la UE en el escenario internacional	N/A

Fuente: Eurobarómetro²⁷

3.3. Situación económico-social actual.

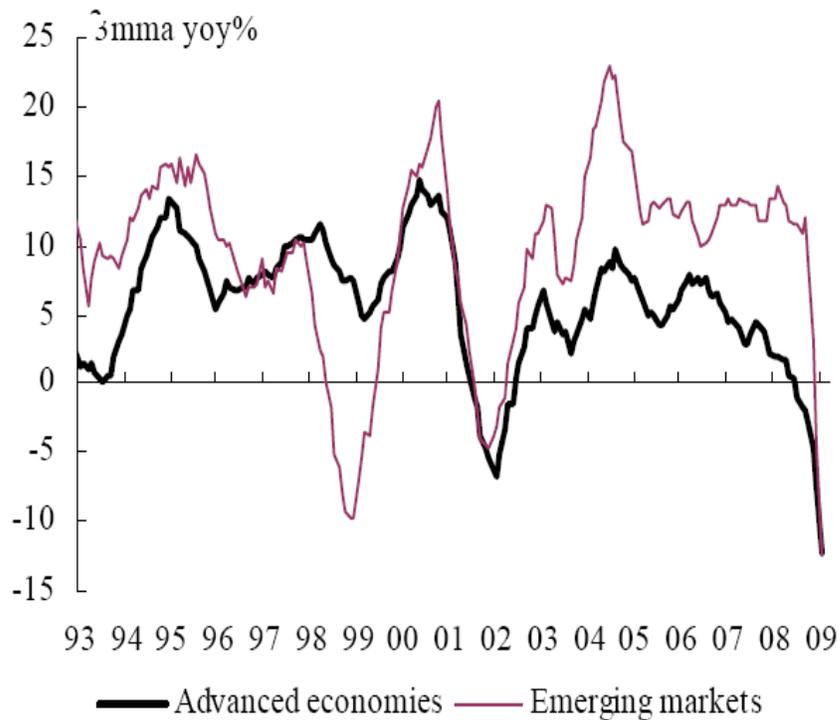
La situación económico-social actual en la UE, está siendo duramente golpeada por la crisis financiera que se agravó tras la quiebra de Lehman Brothers (que representa al sector financiero), a mediados de septiembre de 2008, junto con “el colapso casi simultáneo de la demanda en casi todos los principales socios comerciales de Europa”²⁸, trayendo consigo que la mayoría de las economías europeas hayan entrado en una recesión desde el segundo semestre de 2008, a partir de la disminución del PIB en la UE (-0,2% en el cuarto trimestre del 2008) con un ritmo acelerado en el último trimestre del 2008, en torno aproximadamente al 1 1/2 % en la UE y en la zona euro.

²⁷ Encuesta Postelectoral 2009, Eurobarómetro Parlamento europeo (EB Normal 71.3), Bruselas, 24 de julio de 2009.

²⁸ Comisión Europea. Economic forecast spring 2009.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf, consultada el 25 de septiembre de 2009, p. 23.

Graph 1.1.2: Imports of goods by region

Fuente: Eurostat²⁹

	Principales previsiones para la primavera del 2009-UE (Cambio Porcentual Real Anual)			Previsiones de primavera 2009	
	2005	2006	2007	2008	2009
Empleo	0.8	1.5	1.7	0.7	-2.6
Desempleo	8.9	8.2	7.1	7.0	9.4

²⁹ *Ibidem*, p. 10.

Inflación	2.3	2.3	2.4	3.7	0.9
Balance Gubernamental (% PIB)	-2.4	-1.4	-0.8	-2.3	-6.0
Deuda Gubernamental (% PIB)	62.7	61.3	58.7	61.5	72.6

Fuente: Eurostat, traducción propia.³⁰

Principales previsiones para la primavera del 2009-euro área (Cambio Porcentual Real Anual)	Previsiones de primavera 2009				
	2005	2006	2007	2008	2009
Empleo	0.7	1.4	1.7	0.7	-2.6
Desempleo	9.0	8.3	7.5	7.5	9.9
Inflación	2.2	2.2	2.1	3.3	0.4
Balance Gubernamental (% PIB)	-2.5	-1.3	-0.6	-1.9	-5.3
Deuda Gubernamental (% PIB)	70.0	68.3	66.0	69.3	77.7

Fuente: Eurostat, traducción propia.³¹

La consecuencia de la caída en la demanda mundial³² y de la constricción de los medios de financiamiento³³, se ha traducido para Europa en:

³⁰ *Ibidem*, p. 3.

³¹ *Ibidem*, p. 4.

³² La desaceleración masiva de la producción y el comercio mundial está siendo causados por la disminución de la demanda de capital y bienes de consumo duraderos, que tienen un contenido relativamente alto de importación. Esto tiene un impacto particularmente negativo en las economías orientadas a la exportación

- la caída de 75% de la capacidad de utilización del sector manufacturero a principios de 2009, su nivel más bajo desde que comenzaron los registros;
- que el sector servicios –que representa 70% de la producción total- se contrajera en el cuarto trimestre del 2008 por primera vez desde la recesión de 1992-1993;

que los indicadores de confianza en la UE cayeran a niveles récord en el primer trimestre del 2009, por ejemplo, “en marzo el Indicador Económico de Sentimiento (ESI), un indicador coincidente con el crecimiento del PIB, cayó a un nuevo mínimo”³⁴;
- y que en términos de los componentes de la demanda, el consumo privado descendiera en el cuarto trimestre en 0,4% en la UE y 0,3% en la zona del euro. Lo que nos lleva a que el gasto de los consumidores refleja la debilidad de la renta real disponible de las familias. Si bien la remuneración nominal se mantuvo relativamente fuerte en 2008 (3,3%), el aumento de la inflación en el primer semestre del año (alcanzando el 4,4% en la UE y el 4% en la zona euro en julio de 2008) ha deprimido los ingresos reales y, por lo tanto, el consumo³⁵. Si a esto agregamos que la misma baja en la producción ha traído consigo una evolución negativa en el mercado laboral (pues las empresas han comenzado a reducir el empleo como reacción a la debilidad sostenida de la demanda prevista y las condiciones financieras

y/o productores de grandes bienes duraderos que se suelen comprar a crédito. Como resultado, la recesión en las economías altamente expuestas a los mercados mundiales de exportación, se espera que sea peor que las economías orientadas a un mayor consumo. Lo importante de esto es que Alemania es el motor económico de la UE y su economía es eminentemente exportadora, por tanto, si esta está en problemas se traslada a los otros 26 países de la Unión.

³³ A partir de una doble razón: uno, la falta de liquidez que sufrieron los bancos por la pérdida de sus activos en las bolsas de valores; y, dos, por la trampa de liquidez (a pesar de que se tenga capital no se presta) que se formó a partir de una disminución de la confianza en el sistema económico.

³⁴ Comisión Europea. Economic and Financial Affairs. En:

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators8650_en.htm, consultada el 25 de septiembre de 2009.

³⁵ Cfr.: Comisión Europea. Economic forecast spring 2009.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf, consultada el 25 de septiembre de 2009, pp. 23-24.

cada vez más complicadas³⁶), nos lleva a afirmar que hay un empobrecimiento de las condiciones de vida europea³⁷.

Composición del crecimiento-UE (Cambio Porcentual Real Anual)						Provisiones de primavera 2009	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Porcentaje Real de Cambio						

³⁶ Llevando a que la situación del mercado de trabajo sea débil significativamente en 2009 y 2010, con contracciones importantes en el empleo. En 2010, la tasa de desempleo alcanzará el 11,5% en la zona del euro y del 10,9% en la UE.

³⁷ *Ibidem*, pp.25-33.

Consumo privado	1.7	2.1	2.0	2.3	2.2	0.9	-1.5
Consumo público	2.1	1.8	1.6	1.9	1.9	2.2	1.9
Formación Bruta de Capital	1.3	3.0	3.6	6.2	5.4	0.1	-10.5
Variación de existencias como % PIB	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.4	0.0
Exportación de bienes y servicios	1.9	7.5	5.9	9.2	5.0	1.6	-12.6
Demanda Final	1.9	3.8	3.1	4.9	3.6	1.1	-6.0
Importación de bienes y servicios	3.4	7.6	6.2	9.2	5.2	1.5	-11.0
PIB	1.3	2.5	2.0	3.1	2.9	0.9	-4.0
INB	1.5	2.9	1.9	3.1	2.6	0.7	-4.2

Fuente: Eurostat, traducción propia.³⁸

Composición del crecimiento-euro área (Cambio Porcentual Real Anual)	Provisiones de primavera 2009						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Porcentaje Real de Cambio						

³⁸ *Ibidem*, p. 24.

Consumo privado	1.2	1.6	1.8	2.0	1.6	0.5	-0.9
Consumo público	1.7	1.6	1.5	1.9	2.2	2.0	2.0
Formación Bruta de Capital	1.3	2.3	3.3	5.6	4.4	0.0	-10.4
Variación de existencias como % PIB	-0.1	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.4	0.1
Exportación de bienes y servicios	1.3	7.4	5.0	8.4	6.0	1.2	-13.2
Demanda Final	1.4	3.4	2.8	4.5	3.5	0.9	-5.9
Importación de bienes y servicios	3.2	7.0	5.7	8.3	5.4	1.2	-10.5
PIB	0.8	2.2	1.7	2.9	2.7	0.8	-4.0
INB	1.1	2.8	1.6	3.1	2.3	0.4	-4.1

Fuente: Eurostat, traducción propia.³⁹

Ahora bien, según las encuestas de la Comisión, las expectativas económicas tanto en la zona del euro y la UE en general seguirán debilitándose, en especial se espera que se contraiga el empleo en 2009 y 2010 en la mayoría de los Estados miembros. “Se espera que la mayor contracción tenga lugar en España, Irlanda, Letonia, Lituania y Estonia, donde la situación del mercado

³⁹ *Ibidem*, p. 25.

laboral ya está fuertemente debilitada. En estos Estados miembros, las reducciones de previsiones en el PIB también se encuentran entre las más altas de la UE. Se pronostican que Irlanda y Letonia van experimentar las mayores reducciones en el empleo, con el número previsto de empleados en 2010, siendo más del 10% más bajos que en 2008. En contraste, se espera que el empleo se mantenga prácticamente invariable entre 2008 y 2010 en Chipre, Luxemburgo y Malta, donde el debilitamiento de la evolución económica general se espera que sea menos marcada que en la UE, en promedio⁴⁰.



Fuente: Eurostat.⁴¹

⁴⁰ *Ibidem*, p. 34.

⁴¹ *Ibidem*, p. 33.

Graph 1.4.3: Unemployed persons and unemployment rate, euro area



Fuente: Eurostat.⁴²

En la actualidad la economía en los países miembros de la Unión Europea se encuentra en crisis, pero sería un error afirmar que es sólo en este último periodo, cuando las condiciones de vida han decrecido. La tendencia al empobrecimiento tiene sus inicios por lo menos dos décadas y media atrás, a partir de un contexto en el cual la producción industrial no crece y si lo hace es por periodos cortos con tendencia hacia la baja, afectando en directa proporción al crecimiento económico de los países europeos en su conjunto, pero sobre todo a sus mercados laborales, ya que evoca a una baja en la creación del empleo, depresión en los salarios, baja en la capacidad de utilización de la empresa y un aumento en los precios al consumidor en pos de aminorar los costos de producción y mantener el nivel de ganancia. Además, si consideramos que el nivel de crecimiento en la producción en esos periodos de corta recuperación no han ido a la par del crecimiento en la tasa de creación del empleo, esto se traduce en:

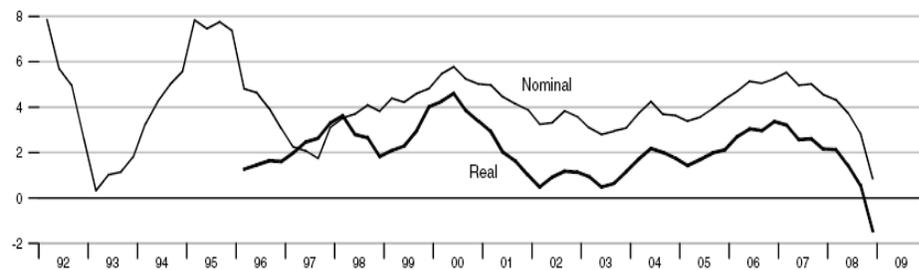
⁴² *Ibidem*, p. 35.

se contrata menos, pero se trabaja más o la implementación de tecnología ha sustituido a la cantidad de trabajadores.

El bajo nivel en la tasa de empleo y el aumento del desempleo “no sólo reduce el bienestar material y psíquico de aquellos que lo padecen, sino que además es una muestra de la ineficiencia económica del sistema social en el que éste aparece, en la medida en que supone el desperdicio de recursos –trabajo– que de ser utilizado cabalmente haría posible que esas sociedades alcanzaran mejores niveles de producción con los que cubrir necesidades no satisfechas”⁴³.

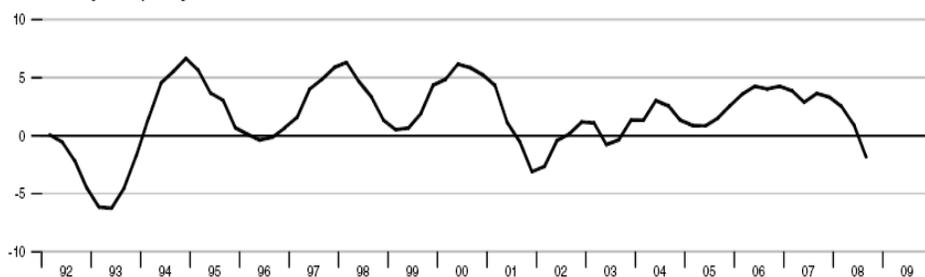
GDP

Percent change from year ago



Industrial Production

Percent change from year ago



⁴³ Rafael Muñoz de Bustillo Llorente y Rafael Bonete Perales; *op. cit.*, p. 195.

Labor Force Indicators



Fuente: Reserva Federal de los EEUU, Banco de San Luis⁴⁴.

Parece que se está tratando de palear el descontento hacia la UE con propuestas que se concentran en andamiajes ideológico-político-jurídicos como la democracia, en lugar de comprender que para el caso específico de los países europeos, el elemento democrático tiene que ir acompañando de una suerte de sincretismo con políticas encaminadas a la solución de los problemas para abatir la pobreza, el poco crecimiento, el desempleo, la disparidad económica y la seguridad social, pues la mejora en las condiciones de vida de la población es la base material de la legitimidad de cualquier sistema político. Y a pesar que se han hecho ciertos intentos (mediante los fondos estructurales), lo cierto es que la lógica neoliberal de competencia es la prioridad y no la disminución de las disparidades.

Incluso, se debe recordar que el cambio cualitativo y cuantitativo que trajo el Tratado de Roma en 1957 (pero con efectos hasta los 60) con la creación de la Comunidad Económica Europea y el mercado común, bajo la eliminación de las barreras comerciales intracomunitarias en la década de los sesenta, mantuvo amplios parámetros de aceptación gracias al entorno económico favorable, caracterizado por altas tasas de crecimiento, desempleo bajo y, además, porque

⁴⁴ Reserva Federal de los EEUU, Banco de San Luis. International Economic Trends 2009. En: <http://research.stlouisfed.org/publications/iet/20090501/iet.pdf>, consultada el 10 de octubre de 2009, pp. 13-14.

los costes que conlleva la exposición al comercio internacional fueron absorbidos por el Estado de Bienestar Keynesiano. Por tanto:

“El Estado Keynesiano facilitó la liberación comercial y la integración europea, y no al revés. La economía mixta y el Estado del bienestar ayudaron a suavizar el ajuste estatal resultante de la apertura de las fronteras y de una mayor competencia internacional; [y] también ayudó a conseguir apoyo popular”⁴⁵.

Sin embargo, en la actualidad el Estado de Bienestar europeo está siendo atacado por una suerte de medidas restrictivas de corte monetarista que se han implantado en la UE, los criterios de convergencia⁴⁶, que si bien nacen para mantener estable las transacciones comerciales, lo cierto es que constriñen la capacidad del Estado de responder ante las discontinuidades o distorsiones que la

⁴⁵ Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 63.

⁴⁶ Criterios de convergencia: evolución de los precios, evolución de las finanzas públicas, evolución del tipo de cambio y evolución de los tipos de interés a largo plazo.

“**Evolución de los precios.** El logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios. Los Estados miembros deberán tener un comportamiento de precios sostenible y una tasa promedio de inflación, observada durante un período de un año antes del examen, que no exceda en más de un 1,5% la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. La inflación se medirá utilizando el índice de precios de consumo sobre una base comparable, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales. **Evolución de las finanzas públicas.** Las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo (déficit excesivo 60% del PIB). **Evolución del tipo de cambio.** Los márgenes normales de fluctuación estaban fijados en el $\pm 2,25\%$ alrededor de los tipos de cambio. Durante dos años, como mínimo, no habrán devaluado, durante el mismo período, por iniciativa propia, el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro. Los países miembros deberían continuar procurando evitar fluctuaciones significativas del tipo de cambio, mediante la orientación de sus políticas hacia el logro de la estabilidad de precios y la reducción de los déficits públicos. **Evolución de los tipos de interés a largo plazo.** El carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo. Los Estados miembros deben tener un tipo promedio de interés nominal a largo plazo (por un período de un año antes del examen) que no exceda en más de un 2% el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. Los tipos de interés se medirán con referencia a los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales”. Banco Central Europeo. Criterios de Convergencia. En: <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.es.html>, consultada el 14 de noviembre de 2009.

dinámica libre cambista evoca en la sociedad, sin establecer una adecuada fuerte política estabilizadora a nivel europeo.

El origen de las medidas restrictivas al Estado las podemos encontrar a partir del deterioro económico de la década de los setenta⁴⁷, provocando la manifestación de disputas presupuestarias entre los mismos Estados miembros, acompañadas de un proteccionismo encubierto en forma de barreras no arancelarias para proteger su economía interna, provocando problemas en el mercado común. La solución al problema que representaba la ineficiencia del mercado común que idearon para las elites económico-políticas (fracción hegemónica y clase política) fue el mercado interior (renovación del mercado común) y la Unión Económica Monetaria (UEM) que establecía a los servicios y el capital en centro del proyecto europeo, soslayando y evitando la intervención gubernamental, pues afirmaban que distorsiona y desincentiva las transacciones comunitarias, el libre mercado y, como consecuencia, la generación de empleo. De este modo, se creó un sistema que estimulaba a la oferta, en contra partida de la idea keynesiana de estímulo de la demanda agregada.

Además, se pasó por alto que cuando se comenzó a debatir sobre la creación tanto del mercado interior como de la UEM, a finales de la década de los setenta, existía una íntima vinculación con un presupuesto comunitario más elevado para generar los llamados estabilizadores regionales o transferencias interregionales, con el fin atender a la demanda social. Empero, al revisar el tema veinte años después, con la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE) y después con el Tratado de Maastricht, se percibe que tanto el mercado interior como la UEM estaban dirigidos y estructurados, pero casi no había acuerdo para organizar tanto un presupuesto comunitario con mayores recursos, como una política social vinculante y regulada a nivel de la unión, sino más bien de un proceso de apertura constante con paliativos para mantener la estabilidad. Pues a pesar que se pueda desarrollar con amplitud el fenómeno del presupuesto

⁴⁷ Gracias a la profunda crisis del sistema capitalista basada en la inconvertibilidad del dólar en oro, la crisis energética y el inicio del problema de la sobreproducción de las economías occidentales.

Comentario [m1]: Adherir ciudadanía europea

comunitario y de la convergencia económica y social⁴⁸ mediante los Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión, el Fondo Social Europeo, la PAC, etc., lo cierto es que la cantidad del presupuesto (aproximadamente 1% del PIB comunitario), las contradicciones en el mismo⁴⁹, el aumento de países miembros con condiciones de vida muy por debajo de la media comunitaria, así como que en Europa la lógica de competitividad es el vector de cualquier actividad del sector público en el ramo social desde la década de los noventa y que “la composición en múltiples niveles de la politeya europea, en la que las funciones de gobierno se distribuyen entre los niveles europeo, nacional y subnacional, [pero] los medios de redistribución permanecen en manos de los gobiernos nacionales y regionales incluso cuando la dinámica del mercado único haya transferido la regulación al nivel europeo”⁵⁰, nos llevaría a afirmar que una política, a nivel europeo, basada en la distribución de la riqueza y en el control de las discontinuidades generadas por el libre mercado, no fue suficientemente considerada, “la nueva ortodoxia monetaria no reconoció la existencia de costes a largo plazo asociados a la estabilización”⁵¹ y apertura de fronteras.

Los instrumentos en política pública de los que dispone la Unión y las restricciones de competencias y recursos de la misma, impuestos por la soberanía de los Estados miembro, implica que la Unión puede ser eficaz a la hora de promover la liberalización del mercado pero no a la hora de legislar la política social o de empleo a nivel europeo. El presente problema queda claro cuando el Tribunal Europeo decidió en 1990 sobre *Du Pont*. “En este caso, el tribunal juzgó que la decisión de una autoridad pública italiana de reservar el treinta por ciento de sus adquisiciones de bienes y servicios a empresas con establecimiento

Comentario [m2]: La necesidad de unanimidad en cualquier cambio en la política de cohesión, la lógica de apoyos a proyectos que incremente la competencia en vez de la redistribución y la prioridad que se le da a la reducción del déficit presupuestario

⁴⁸ Donde el caso del milagro irlandés y el español son el ejemplo.

⁴⁹ “El reporte de Open Europe exhibe [...] gastos insólitos en los que ha incurrido la UE. El organismo alude a la serie de 12 vídeos de animación (helpisodes) que financió el año pasado la Comisión Europea, donde varios personajes –los súper héroes antitabaco– ayudan a la gente a dejar de fumar. Estas emisiones para internet formaron parte de la campaña Ayuda: por una vida sin tabaco, cuyo costo global ascendió a 72 millones de euros. Sin embargo, denuncia el reporte, la UE continúa subsidiando a los agricultores europeos de tabaco, y cada año les transfiere en promedio 293 millones de euros del presupuesto. En mayo de 2008, recuerda, el Parlamento Europeo votó a favor de proseguir con esta política”. Marco Appel, “Subsidios para ricos” *Proceso, Internacional/Unión Europea*, no. 1730 27-12-2009, pp. 43-44.

⁵⁰ Thomas Bachoff y Mitchell Smith; *op. cit.*, p. 127.

⁵¹ Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 66.

permanente en el Mezzogiorno violaba las reglas de adquisición pública de la Comunidad. Según el Tribunal, la cuota del treinta por ciento discriminaba no sólo entre regiones dentro del país sino también frente a ofertantes extranjeros⁵². Por tanto, los esfuerzos de las instituciones de la Unión por liberalizar y hacer eficientes los mercados nacionales, en lo referido a la adquisición de bienes y servicios por parte de las autoridades públicas, amenaza con suplantar la persecución de objetivos sociales por parte de los gobiernos nacionales y regionales. Mostrando así una negativa ante la posibilidad de que la adquisición pública como la ayuda estatal, sean instrumentos de política industrial, tanto con el fin de satisfacer las necesidades de bienes de equipo o servicios de los órganos públicos, como de desarrollar proyectos mediante los cuales las autoridades públicas otorguen contratos guiados por objetivos de desarrollo regional o por objetivos sociales como la creación de empleo para parados de larga duración⁵³.

Como demuestra el caso Du Pont, en la adquisición pública como en el intento de cercar la ayuda industrial y de liberalizar el mercado de servicios, el enfoque de apertura de mercado y su contribución a la competitividad restringe los esfuerzos de las autoridades públicas dentro de los Estados miembros para mantener la cohesión social⁵⁴, no siendo saldado por políticas económicas y sociales a nivel Europeo, provocando que sea sumamente difícil la **redistribución eliminación de disparidades**⁵⁵ ↯, pues la supuesta máquina de convergencia que es la UE, si bien aumenta el nivel de vida de un lado, también hace que disminuya del otro, no solo entre los Estados sino dentro de los mismos Estados, a nivel regional e individual. "Allí donde existen recursos significativos para fomentar la cohesión –los fondos estructurales de la Comunidad- estos recursos han

⁵² Thomas Bachoff y Mitchell Smith. *Op. cit.*, pp. 132-134.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 134.

⁵⁵ El propio proceso de integración económica favorece a los centros industriales y, por consiguiente, alberga una tendencia inherente a exacerbar la desigualdad regional. En el caso de Italia, la riqueza agregada podría incrementarse por la puesta en marcha del mercado único mientras se amplía la divergencia entre Lombardia y el Mezzogiorno. El informe de cohesión [Comisión de las Comunidades Europea, First Cohesion Report, Bruselas, 1996, pp. 24-25] ofrece [...] [otro] ejemplo de la disparidad entre Lisboa, que incrementó su renta *per capita* desde 81 de la media de la Unión Europea en 1983 a 96 por ciento en 1993, mientras que la vecina región del Alentejo la redujo en el mismo periodo del 48 al 42 por ciento. *Ibidem* pp. 125-133.

funcionado mucho más como pago colateral para comprar la inserción al mercado único de los Estado miembro más pobres que como distribuidor más extenso de oportunidades económicas entre los individuos, grupos o regiones dentro de los Estados miembro”⁵⁶.

Incluso las ayudas económicas y subvenciones originalmente destinadas al desarrollo regional están beneficiando a sectores con grandes recursos económicos “de acuerdo con un reporte del think tank británico Open Europe, por ejemplo, Wolfgang Porche, presidente del Consejo de Supervisión de la empresa fabricante de los lujosos automóviles deportivos que llevan su apellido, quien en 2008 obtuvo –no obstante que la fortuna de su familia rebaza los 20 mil millones de dólares- un subsidio agrícola por 2 mil 500 euros. Aunque la firma que dirige Wolfgang generó durante el año fiscal 2007-2008 ganancias netas por 5 mil 857 millones de euros, el empresario recibió la mencionada subvención para ayudarlo a sostener una propiedad rural ubicada en LowesteinWerth, en el estado alemán de Baviera, donde el potentado suele dedicarse a su pasatiempo favorito: la cacería. Igualmente, en 2008, Gloria von Thurnund Taxis, viuda del príncipe alemán Johannes, recibió de la UE 575 mil dólares en “apoyos agrícolas”, los cuales fueron utilizados para mantener diversos bienes inmuebles –ceranos a la ciudad de bávara de Ratisbonne- donde acoge a una congregación de pudientes mujeres cristianas”⁵⁷.

⁵⁶ *Ibíd*em p. 128.

⁵⁷ El reporte del *think tank* británico Open Europe –publicado el pasado 9 de noviembre del 2009 y el cual se abordan 50 casos en el que la UE desperdició recursos públicos- agrega que miembros de las familias ricas de España han recibido cientos de miles de euros en subvenciones. Uno de ellos es el empresario Íñigo de Arteaga y Martín, duque del infantado, quien es dueño de inmensas extensiones de tierra en la región de Córdoba y cuya familia es propietaria de un castillo en Madrid. De acuerdo con esta página electrónica de la Junta de Andalucía, entre 2007y 2013 Arteaga y Martín obtendrá 27 mil 259 euros por concepto de ayudas agroambientales, a pesar de que en 2006 ya consiguió de la UE un millón de 213 mil 997 euros en fondos para el desarrollo regional, lo que desató un escándalo.

Además el pasado 10 de noviembre, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), con sede en Luxemburgo, presentó su reporte sobre la ejecución del presupuesto común de la UE en el ejercicio de 2008, y no obstante haber concluido que la situación del gasto había mejorado sobre años anteriores, remarcó que algunas áreas del presupuesto estaban aún materialmente afectadas por errores, a causa de la complejidad de normas y regulación en la materia. El presupuesto total de la UE en 2008 fue de 117 mil millones de euros (1% de PIB de la UE). De éstos, 54 mil millones fueron canalizados a diversas ayudas al campo, y 45 mil millones a los llamados fondos estructurales, cuyo objetivo es nivelar a las regiones más pobres con las más

GDP per capita in PPS
GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-27 = 100)

timegeo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU (27 countries)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0 ^(f)	100.0	100.0	100.0
EU (25 countries)	104.9	105.0	105.0	105.0	104.8	104.6	104.4	104.2	104.1 ^(f)	103.9	103.7	103.4
EU (15 countries)	115.5	115.4	115.3	115.3	114.9	114.3	113.8	113.1	112.8 ^(f)	112.3	111.6	110.8
Euro area	115.5	115.7	115.5	115.0	113.5	112.6	111.8	110.6	110.6 ^(f)	110.3	110.0	109.1
Euro area (16 countries)	113.0	113.1	112.9	112.5	112.1	111.3	110.6	109.4	109.6 ^(f)	109.3	109.2	108.5
Euro area (15 countries)	114.1	114.2	114.0	113.6	113.2	112.3	111.5	110.3	110.4 ^(f)	110.1	109.9	109.1
Euro area (13 countries)	114.2	114.3	114.1	113.7	113.3	112.4	111.6	110.4	110.5 ^(f)	110.2	110.0	109.2
Euro area (12 countries)	114.4	114.5	114.3	113.9	113.5	112.6	111.8	110.6	110.6 ^(f)	110.3	110.1	109.3
Belgium	125.6	122.9	123.0	126.1	123.7	125.3	123.3	121.2	119.8 ^(f)	117.7	115.7	115.1
Bulgaria	26.4	26.9	26.9	27.7	29.2	30.9	32.5	33.7	34.5 ^(p)	36.5	37.7	41.3
Czech Republic	72.9	70.5	69.5	68.5	70.2	70.4	73.4	75.1	75.9 ^(b)	77.0	80.1	80.4
Denmark	133.1	131.9	130.8	131.6	127.8	128.4	124.1	125.7	123.7 ^(f)	124.1	121.3	120.1
Germany	124.3	122.4	122.1	118.5	116.6	115.2	116.5	116.3	116.9 ^(f)	116.1	115.8	115.6
Estonia	41.9	42.5	42.5	45.0	46.4	50.0	54.5	57.4	61.6 ^(p)	65.1	68.8	67.4
Ireland	114.6	121.1	125.8	130.9	132.5	138.0	140.8	142.1	144.1 ^(f)	145.4	148.2	135.4
Greece	84.5	83.3	82.7	84.1	86.5	90.2	92.6	94.0 ^(p)	91.8 ^(p)	93.0 ^(p)	92.8 ^(p)	94.3 ^(p)
Spain	93.3	95.3	96.3	97.3	98.1	100.5	100.9	101.0	102.0 ^(f)	104.6	105.1	102.6
France	114.6	115.0	114.7	115.4	115.7	115.9	111.7	110.0	110.6 ^(f)	108.7	108.5	108.0
Italy	119.0	119.7	117.5	116.9	117.8	111.9	110.7	106.7	104.9 ^(f)	104.2	103.5	102.0
Cyprus	85.8	86.7	87.3	88.7	90.9	89.2	88.9	90.3	90.9 ^(p)	90.7	93.6	95.8
Latvia	34.6	35.6	36.0	36.7	38.7	41.2	43.3	45.7	48.6 ^(p)	51.6	55.7	57.3
Lithuania	38.6	40.4	38.9	39.3	41.5	44.1	49.1	50.5	52.9 ^(p)	55.3	59.3	61.9

ricas. El TCE estima que 32% de las primeras ayudas presentas errores en las cuentas, y que 11% de las segundas no debieron otorgarse. Marco Appel; *op. cit.*, pp. 43-44.

Luxembourg	214.6	217.4	237.3	243.7	234.1	240.2	247.6	252.8	254.5 ^(c)	272.2	275.3	276.4
Hungary	53.1	54.6	54.7	55.3	58.9	61.6	62.8	63.4	63.2 ^(b)	63.2	62.6	64.4
Malta	80.5	80.5	81.0	83.6	77.9	79.5	78.3	77.0	77.9 ^(b)	76.8	76.4	76.3
Netherlands	127.0	128.6	130.8	134.3	133.7	133.3	129.3	129.2	130.8 ^(c)	131.2	132.2	134.0
Austria	131.3	131.6	131.2	131.4	125.0	126.2	126.8	126.7	124.4 ^(c)	124.4	122.8	123.3 ^(f)
Poland	46.8	47.8	48.5	48.2	47.5	48.3	48.9	50.6	51.4 ^(b)	51.9	54.5	56.4
Portugal	76.1	76.6	78.2	78.0	77.3	77.0	76.6	74.6	77.0 ^(b)	76.4	75.6	76.0
Romania	:	:	26.2	26.1	27.8	29.4	31.3	34.1	35.0 ^(b)	38.4	41.7	47.0 ^(f)
Slovenia	77.7	78.6	80.6	79.8	79.6	82.2	83.4	86.4	87.5 ^(b)	87.6	88.7	90.9
Slovakia	51.3	52.1	50.5	50.1	52.4	54.1	55.4	57.0	60.2 ^(b)	63.4	67.7	72.2 ^(e)
Finland	110.6	114.3	115.0	117.2	115.6	115.0	112.8	116.2	114.2 ^(c)	115.0	118.0	117.2
Sweden	123.4	122.4	125.3	126.7	121.4	121.1	122.6	124.7	120.3 ^(c)	121.1	122.8	120.0
United Kingdom	118.2	117.6	117.8	119.0	119.7	120.6	121.7	123.7	121.9 ^(c)	120.3	116.7	116.2
Croatia	52.0	51.7	49.5	49.2	50.2	52.3	54.2	55.8	56.6 ^(b)	57.0	60.2	62.7
Macedonia, the former Yugoslav Republic of	26.6	26.6	26.8	26.9	25.1	25.2	25.6	26.6	28.5 ^(b)	29.4	30.9	32.6 ^(f)
Turkey	32.5	43.3	39.7	41.9	37.4	36.2	35.8	39.6	42.4 ^(b)	44.4	44.6	45.5
Iceland	137.5	140.4	139.0	131.7	132.2	129.8	125.5	131.1	130.5 ^(c)	123.4	121.3	120.6
Norway	147.4	138.3	144.7	164.9	161.1	154.7	156.2	164.4	176.3 ^(c)	183.6	179.2	191.2
Switzerland	150.6	149.3	146.3	144.9	140.5	140.5	136.9	135.5	133.3 ^(c)	136.1	140.8	140.7 ^(p)
United States	160.9	160.7	162.6	160.9	156.5	154.2	156.3	157.4	159.1 ^(c)	158.2	155.8	154.7
Japan	127.9	120.9	117.7	116.9	113.6	111.9	112.2	113.0	112.9 ^(c)	112.7	112.2	110.7 ^(f)

:=Not available b=Break in series p=Provisional value f=Forecast e=Estimated value

Fuente: Eurostat⁵⁸

Así, “La integración europea que acabó siendo identificada con la prosperidad en las primeras décadas, ahora corre el riesgo de verse asociada a la adversidad económica, a cambios costosos y a la incertidumbre de un número

⁵⁸ Eurostat. PIB *per cápita*. En:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>.

Consultada el 7 de noviembre de 2009.

cada vez mayor de ciudadanos”⁵⁹. A partir de una estructura económica que ha ido mostrando constantes problemas desde de la década de los setentas, pero que en los noventa, y en la primera década del siglo XXI, con el desarrollo de la peor crisis economía internacional desde la de 1929, se han incrementando exponencialmente.

Al final, la Unión y los Estados miembros serán fuertes a los ojos de la opinión pública si su manejo viene acompañado de soluciones a los desafíos actuales. El incremento del control democrático de las instituciones supranacionales puede aliviar el impacto de la impopularidad, pero no eliminarlo. La contribución más significativa en términos de la legitimidad de la autoridad y del aumento de la popularidad en la Unión Europea vendrá de una política económica mejor diseñada, capaz de tranquilizar a actores económicos y ciudadanos, estructurando mecanismo de protección que no desincentiven al mercado interior ni al comercio internacional, basados en el fortaleciendo de las habilidades de los trabajadores europeos, pero no sólo en el aumento de conocimiento y tecnología (pues esto en directa relación trae consigo poco empleo pues la maquina sustituye al hombre) sino en la nueva orientación en la producción entendiendo las necesidades actuales en el viejo continente, como por ejemplo: el desarrollo de energías alternativas que sustituyan a los hidrocarburos pueden generar un nuevo círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo, pues darían la oportunidad de incentivar la producción industrial, ya que la construcción de plantas adecuada a la utilización de estas energías generaría tanto empleo como ganancias sustanciales futuras para las empresas. Sin embargo, esto es imposible llevarse a cabo sin la participación del sector público, tanto a nivel comunitario como estatal, pues para realizar el cambio propuesto se necesita aumentar la inversión y, por tanto, los costos de producción no tendrán una relación directamente proporcional en el nivel de ganancias, por lo menos en el corto y mediano plazo, lo que trae como consecuencia que no sea plausible que las empresas lo hagan sino hasta que la

Comentario [m3]: Sino mecanismo mínimos para hacer notar una suerte de participación para resolver las discontinuidades.

⁵⁹ Lukas Tsoukalis; *op. cit.*, p. 70.

escases y los costos de los hidrocarburos sean tan elevados que sea más barato realizar el cambio en las plantas.

Por tanto, como afirma Patrick J. Hillery (expresidente de la República de Irlanda y primer miembro irlandés de la Comisión Europea) secundando la preocupación tanto de Monnet como de Jacques Delors, Europa no debe convertirse en una fuente de regresión social en su esfuerzo por restaurar la prosperidad. En lugar de existir una relación inversamente proporcional entre dinamismo económico y progreso social ambos están inextricablemente unidos. La integración debe contribuir a una mayor cohesión económica y social. Para consumarla, el mercado único tiene que ir de la mano con la creación de una zona social europea coherente⁶⁰ no solo en retórica, como pasó normalmente, sino con acciones que evoque por el desarrollo de la estructura económico y social de Europa.

3.4. Lisboa: cambio o continuidad.

Tras casi una década de intensos debates, acuerdos y desacuerdos, el proceso de integración ha dado fruto al Tratado de Lisboa, él cual espera su entrada en vigor a partir del 1 de diciembre del 2009. El Tratado de Lisboa ha sido manejado como un hito en la integración, pues por parte de la clase gobernante se ha afirmado que representa un esfuerzo para adaptarse a un “mundo globalizado que no deja de cambiar, Europa debe afrontar problemáticas nuevas: mundialización de la economía, evolución demográfica, cambio climático, abastecimiento energético,

⁶⁰ Undécima Conferencia Jean Monnet, Florencia: Instituto Universitario Europeo: 1998, p. 15.

nuevas amenazas para la seguridad. [Además, se ha asentado que] Los Estados miembros no están ya en condiciones de afrontar en solitario todos estos nuevos retos, que no conocen fronteras. Sólo un esfuerzo colectivo a escala europea permitirá hacerlo y responder a las preocupaciones de los ciudadanos. Pero, para ello, Europa tiene que modernizarse". La modernización es lo que ellos ofrecen con Lisboa, pues al "acordar esas nuevas normas, los Jefes de Estado o de Gobierno [consideraron que] tenían presentes los cambios políticos, económicos y sociales que se estaban produciendo y la necesidad de responder a las esperanzas y expectativas de los ciudadanos europeos"⁶¹.

Los temas esenciales que el Tratado maneja, los podemos dividir en cuatro: una Europa más transparente y democrática; una Europa más eficaz; una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad; y hacer de Europa un actor global en la escena global⁶².

La Europa más transparente y democrática se basa: primero, en la creación de un nuevo tipo de votación en el Consejo, la doble mayoría⁶³, que establece que para la aprobación de propuestas legislativas a nivel europeo "no sólo [se] deberán contar con el respaldo de los países miembros (55%), sino también de la población (65%). Quedará así [afirma la clase política europea] reflejada la doble legitimidad de la UE como unión de pueblos y naciones, y el proceso legislativo será más eficaz y transparente. Este nuevo método se completará con otro nuevo mecanismo (similar al llamado compromiso de Ioannina): cuando un número reducido de Estados miembros (cerca de la minoría de bloqueo) se oponga a una decisión, podrá manifestarlo y el Consejo deberá hacer cuanto esté en su mano para alcanzar una solución satisfactoria para ambas partes en un plazo razonable"⁶⁴; y segundo, en una mayor participación del Parlamento Europeo así

⁶¹ Unión Europea. Tratado de Lisboa. En: http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_es.htm, consultada el 20 de noviembre de 2009.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Entrará en vigor en el 2014. *Ibidem*.

⁶⁴ Artículo 9 C del Tratado de Lisboa:

como de los parlamentos nacionales y la ciudadanía en la toma de decisiones a nivel europeo, destacando que el procedimiento de codecisión ahora será el procedimiento legislativo ordinario en temas como “la inmigración legal, la cooperación judicial penal (Eurojust, prevención de la delincuencia, aproximación de las normas penales, infracciones y sanciones), la cooperación policial (Europol) y determinados aspectos de política comercial o agrícola”⁶⁵, lo que significa el reconocimiento para el Parlamento Europeo de su autoridad para legislar frente al Consejo. Incluso en términos de relaciones internacionales este recibe mayores funciones pues ahora podrá aprobar todos los acuerdos internacionales en campos sometidos al procedimiento legislativo ordinario.

El Parlamento Europeo también ve ampliada su participación en la formulación del presupuesto, pues desaparece “la actual distinción entre los llamados gastos obligatorios (ayudas directas a la agricultura por ejemplo) y no obligatorios: el Parlamento y el Consejo deberán fijar todos los gastos de manera conjunta”⁶⁶. Para los parlamentos nacionales, lo más relevante, es la nueva facultad de control sobre el principio de subsidiariedad, dado que a partir de ahora pueden someter a procedimiento⁶⁷ la acción de la Unión. En cuanto a la ciudadanía, el Tratado da la posibilidad de que un millón de ciudadanos de uno o

1. 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.

2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

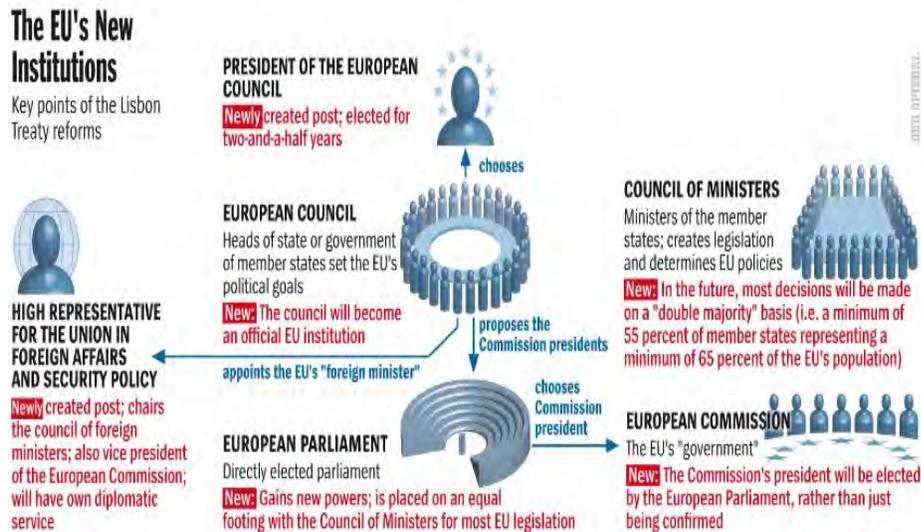
Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada. [...]

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Si una tercera parte de los Parlamentos nacionales considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminarla y podrá decidir mantenerla, modificarla o retirarla; Si una mayoría de los Parlamentos nacionales comparte ese punto de vista pero la Comisión, con todo, decide mantener su propuesta, deberá exponer sus motivos y corresponderá al Parlamento Europeo y el Consejo decidir si el procedimiento legislativo sigue adelante o no. *Ibidem*.

varios Estados miembro pueden instar a la Comisión a presentar una iniciativa sobre cualquier cuestión en la cual tenga competencia la UE.



Fuente: Spiegel⁶⁸

Una Europa más eficaz tiene su fundamento en dos preceptos, primero la continuidad de políticas a nivel europeo y, segundo, una toma de decisiones más rápida. La continuidad viene expresada en el Tratado de Lisboa con la creación de dos figuras: el Presidente del Consejo Europeo, que será elegido por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio y cuya misión principal será garantizar la preparación y continuidad de su labor y favorecer el consenso entre los países miembros; y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, el cual dará mayor coherencia a las relaciones de la Unión con otros países y organismos internacionales. Mientras que una toma de decisiones más rápida se expresa en la

⁶⁸ Spiegel. Europe Union. En: <http://www.spiegel.de/international/europe/bild-661595-32912.html>, consultada el 17 de noviembre de 2009.

ampliación de temas en los que el Consejo decidirá por mayoría cualificada, por ejemplo en cuestiones de migración.

Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad se fundamenta en la introducción de la Carta de Derechos Fundamentales⁶⁹, con ellos la UE se dotó de derechos tales como: “Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia. También proclama otros derechos que no figuran en el Convenio Europeo (protección de datos, bioética y derecho a una buena administración) y consolida las medidas contra la discriminación por razón de sexo, raza y color. La Carta se refiere, además, a los derechos sociales en las empresas, como el derecho a la información y consulta de los trabajadores o el derecho de negociación y acción colectiva (huelga)”⁷⁰. Para mantener la protección de los derechos el Tribunal de Justicia obtuvo la ampliación de sus funciones para asegurar la correcta aplicación de la Carta. Además, el Tratado de Lisboa facilitó la toma de decisiones mediante la aplicación de mayoría cualificada en parte de los temas que tienen que ver con el espacio de libertad, seguridad y justicia⁷¹ (cuestiones penales y civiles) y amplió los poderes del Parlamento Europeo estableciendo en varios puntos del Eurojust y Europol⁷² el procedimiento legislativo ordinario.

El Tratado, en el aspecto de Europa un actor global en la escena global, introduce dos novedades que se explicaron anteriormente: el Presidente

⁶⁹ Artículo 6 del tratado de Lisboa: La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

⁷⁰ Unión Europea. Tratado de Lisboa; *op. cit.*

⁷¹ Antiguamente conocido como el pilar de Asuntos de Seguridad y justicia.

⁷² Por ejemplo el Artículo 69D del tratado de Lisboa dice: “[...] el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir:

- a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión;
- b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a);
- c) la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea.

En dichos reglamentos se determinará asimismo el procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust”.

permanente del Consejo Europeo y del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, pero además, queda reforzado gracias al nuevo servicio diplomático de Acción Exterior y que se reconoce la personalidad jurídica a la UE. “En adelante, la Unión puede celebrar acuerdos internacionales y participar en organizaciones internacionales. Habla y actúa como una sola entidad”⁷³.

Después de la revisión sintética del Tratado de Lisboa la pregunta que se debe formular para la presente investigación es: ¿El tratado hará alguna diferencia en términos de legitimidad de la autoridad en la UE? Definitivamente el Tratado cambia el procedimiento formal en la toma de decisiones, ampliando funciones a instituciones de la Unión (Parlamento Europeo, al Tribunal de Justicia y a la Comisión), extendiendo la mayoría cualificada en aspectos de seguridad, justicia y migración, creando nuevas figuras que tienen la función de vincular y mantener la continuidad en el proceso de negociación en la UE (Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad), e incluso se puede afirmar que democratiza el aparato institucional europeo. Sin embargo, el tratado falla en el objetivo de simplificación de reglas⁷⁴, en la clara distribución de competencias entre la unión y los gobiernos nacionales⁷⁵ (exceptuando cuestiones unión aduanera y la UEM), y en acercar al ciudadano a la Unión⁷⁶. Además, en el tratado se soslaya temas trascendentales como el aumento del presupuesto comunitario, los impuestos, la política social y política del empleo, en los cuales no hay cambio de relevancia. Lo cierto es que, en

⁷³ Unión Europea. Tratado de Lisboa; *op. cit.*

⁷⁴ Los ejemplos sobre los problemas de redistribución, que se explicaron en el apartado de Situación económico-social actual, no son resueltos por ningún tipo de legislación en el Tratado de Lisboa.

⁷⁵ Pues a pesar de que se haya hecho un apartado de competencias exclusivas y competencias compartidas en la UE, la definición de competencias compartidas es poco clara, pues con el solo hecho de poner que el mercado interior es una cuestión compartida refleja la dificultad de establecer parámetros de competencias concretos.

⁷⁶ Pues quien puede hacer coincidir a un millón de personas sobre una propuesta legislativa, la respuesta es clara, en su mayoría serán los poseedores de recursos que pueden invertir en medios de comunicación, las elites. Incluso en el caso de que una organización civil con apego a cuestiones sociales (como los sindicatos) puedan organizarlo, la legislación solo establece que será una iniciativa, no garantiza que se apruebe o se lleve a cabo un procedimiento especial para dar mayor atención.

términos de autoridad, el tratado solo ve el aspecto ideológico político y no el económico-estructural.

Conclusión.

La Unión Europea es la creación de un sistema de gestión conjunta de los problemas regionales y mundiales de los Estados europeos, advirtiendo la necesidad de establecer una suerte de cooperación para construir integración entre los mismos con el fin de lograr sobrevivir en un entorno adverso y conflictivo. La integración se inició en los ámbitos comerciales y fue extendiéndose progresivamente, sobre una lógica funcional de *spillover*, a diversos aspectos y manifestaciones de la integración como la seguridad, justicia, migración, política exterior y otras.

Casi sesenta años han pasado y la integración en Europa se ha convertido en un proceso complejo sin parangón en la historia, uniendo a un continente muy poblado, con una historia turbulenta y belicosa, con recursos naturales relativamente escasos y con una gran diversidad de culturas, tradiciones políticas y sistemas económicos. Los viejos y los nuevos Estados-nación, los países del occidente europeo y los del oriente se han y se están sumando a ella, incluso algunos siguen esperando, lo cual es la razón primordial de que la integración europea sea manejada como un éxito, pues las sucesivas rondas de ampliación no son otra cosa que la muestra de que este proyecto sigue siendo atractivo.

La integración europea efectivamente ha aportado muchos beneficios concretos (estabilidad pos bélica, reconstrucción, vinculación entre Estados, prosperidad), pero también, como afirma Rolando Cordera Campos, ha generado una cantidad ingente de retórica en la que a menudo se exagera las esperanzas o los temores. Por ejemplo, el “demos europeo” se muestra endeble por la reducción en las tasas de participación del ciudadano en el sistema político europeo. Mientras que el “logos cosmopolita”, la globalización, encara su enorme debilidad como apología ordenadora de la política popular de la Europa unida al manifestarse las múltiples muestras de inconformidad social, ya sea con

movilizaciones social o referéndums negativos a más integración¹. Se ha llegado a aseverar la inviabilidad del proyecto europeo a partir de las negativas de la sociedad, pero como dice Habermas, postura con la que concordamos, “el no significa así no”², esto es, la sociedad no está en contra de la integración en sí misma, sino de las consecuencias negativas que le ha traído las políticas de corte monetarista.

“Europa no es algo que sea construido a paso rápido o lento, con mayor o menor dificultad; es un problema histórico sin una solución pre-establecida”³, y como es un problema histórico, una cuestión material en proceso y evolución, se tiene que adaptar a las diversas circunstancias y fenómenos que en el acontecer se presenten, ya sean internas y externas, dando respuestas concretas a los cambios. Sin embargo, la adaptación y las respuestas que se han tomado a partir de la década de los noventa han hecho que el bienestar socio-económico del individuo europeo común disminuya, ampliándose el fenómeno de la precariedad laboral, compaginado a una tasa de creación de empleo y producción mínima.

Asimismo, se ha desvinculado a la clase gobernante y fracción hegemónica, de la clase gobernada creando una élite que parece independiente del conjunto social⁴ y, si bien, se puede decir que desde que toda sociedad, de todos los tiempos, el poder está en manos de una minoría, como afirman críticos que se basaron en observaciones de hechos de la democracia, no ideológicamente sino científicamente, Mosca y Shumpeter, los diversos modos con que una clase gobernante se forma, se reproduce, se renueva, organiza, ejerce el poder y

¹ Navarrete, Jorge. Resistencia al avanza hacia un mundo multipolar: China y la Unión Europea en 2005, edit. UNAM, México 2005, p. 51.

² *Ibidem*, p. 52.

³ *Ibidem*, p. 51.

⁴ Dándole más escenarios de actuación a la clase política y fracción hegemónica, pero dejando al ciudadano lejos de ellos, haciendo que la responsabilidad del gobernado se diluya en los múltiples niveles del sistema político de la UE o que, en parámetros reales, los que puedan influir y beneficiarse del proceso sean los individuos con recursos.

autoridad deben estar basados en una declaración de confianza hacia ellas, algo que se está dificultando en el sistema político de la UE⁵.

Esto nos lleva a afirmar que Europa ha fallado en responder de manera efectiva ante el cambio, es un sistema político en el que es más fácil desregular que regular; un sistema lento y conservador (conservador en el sentido de resistente a la movilidad, por tanto, se reduce su capacidad al cambio interno o externo⁶) que conduce casi siempre a políticas reactivas, fragmentadas y de corte monetarista. Por ejemplo, en la crisis económica actual donde los mercados financieros especulativos sin regular⁷ son la causa esencial pero no la solución que se ha dado, pues no se ha hecho un cambio relevante en el presente apartado a nivel comunitario.

Incluso el hecho más preocupante es que la integración económica y monetaria de la UE ha ido más rápido que el desarrollo de instituciones comunitarias, la UE carece de instituciones continentales para hacer frente a una crisis continental y lo único que la Unión tiene a su favor, como dice Paul Krugman⁸, es el Estado Benefactor a razón de que protege a lo social y, sin embargo, es atacado por las medidas instaladas en las últimas décadas. En la actualidad la integración en Europa corre el riesgo de asociarse con la desdicha económica y la inseguridad en un número cada vez mayor de ciudadanos.

De esta forma algunos de los preceptos básicos de integración se han pasado por alto (el acuerdo cívico, el buen gobierno y el bienestar socio-económico) creando un déficit en la confianza que el pueblo europeo tiene en su gobierno comunitario y en el de su propio Estado, poniendo en duda la legitimidad de los mismos por la insatisfacción de necesidades y la poca participación del

⁵ Cfr.: Norberto Bobbio, *et al.*; *op.cit.*, pp. 441-452.

⁶ Lo que queda claro cuando venos las diferencias entre los países europeos para solucionar la crisis económico-financiera actual, donde la regulación de los mercado financieros es una necesidad no un gusto ni mucho menos un lujo para que sus economías se desarrollen.

⁷ Destacando que a pesar de que estamos viviendo la peor crisis económico-financiera de la historia las empresas que la crearon sigan ganando más dinero y doblando lo salarios de sus ejecutivos. "Goldman dobla los sueldos tras ganar cuatro veces más", *El País*, Economía, 16-10-2009.

⁸ Cfr.: Paul Krugman. "A continent adrift", *New York Times*, Opinion, 3 de mayo de 2009. En: <http://www.nytimes.com/2009/03/16/opinion/16krugman.html>

pueblo en la toma de decisiones a nivel comunitario, dejando como único elemento legitimador el procedimiento o legitimidad normativa (la codecisión entre Consejo, Comisión y Parlamento), que no es legitimidad sino legalidad⁹ y la legalidad solo es un mecanismo que facilita el proceso legitimador no su sinónimo.

La codecisión en el Consejo, Comisión y Parlamento o legitimidad normativa, se sustenta en la democratización del sistema político europeo, pero con el proceso (neo) liberalizador y monetarista de las últimas décadas, la democracia de la sociedad occidental está en aprietos porque, como afirma Michel Chossudovsky, aquellos elegidos para los altos puestos público cada vez son más los títeres que operan en nombre del *establishment* financiero depositario del poder real. El caso italiano es un ejemplo contundente que demuestra el presente problema, pues el ex-vicepresidente para Europa de Goldman Sachs, era un cierto Mario Draghi, presidente actual del Banco Central de Italia, candidato a la sucesión de Jean-Claude Trichet a la cabeza del Banco Central Europeo¹⁰.

Al mismo tiempo, se han desarrollado un discurso económico e ideológico uniforme. Un consenso alrededor de las reformas macroeconómicas recorre el espectro político entero. Las opciones de política pública se presentan mecánicamente con los mismo eslóganes económicos: “debemos reducir el déficit,

⁹ La legalidad es la construcción de un orden social un derecho que cimienta una estructura y hace que se mantenga en funcionamiento, pero su eficacia exige la elasticidad para superar o compensar las anomalías o distorsiones que se presentan en la sociedad. Cuando el derecho no se adapta a los problemas del acontecer provoca que se convierta en un obstáculo para el proceso legitimador más que en un mecanismo de ayuda.

¹⁰ Culpable de los malos manejos financieros que se hicieron para que Grecia entrara en el Euro, lo que el banco propuso fue muy simple: proporcionar un préstamo invisible desde el punto de vista presupuestario ([acuerdo Swap](#) que le permitió reducir ficticiamente la magnitud del déficit público griego). La responsabilidad de los dirigentes griegos de la época está, por supuesto, totalmente comprometida y deberían [...] ser objeto de investigaciones políticas y judiciales tanto griegas como europeas por engañar a la UE y a sus propios ciudadanos en el marco de un importante proceso histórico, la creación de la moneda única europea. Cfr.: Europe 2020. Segundo trimestre de 2010: el repentino empeoramiento de la crisis sistémica global – fortalecimiento de las cinco tendencias negativas fundamentales. En: http://www.leap2020.eu/El-GEAB-N-42-esta-disponible!-Segundo-trimestre-de-2010-El-repentino-empeoramiento-de-la-crisis-sistemica-global_a4297.html, consultada el 21 de febrero de 2010.

debemos combatir la inflación, la economía se está sobre calentado: metan los frenos".¹¹

Europa necesita algo más que retórica y buenos deseos, la democracia solo es una dimensión del problema, la elaboración de una política económica y una política social incluyentes adaptadas a las necesidades actuales en un contexto donde los fenómenos de los energéticos y los mercados financieros son la crónica de una desarticulación anunciada, deben ser la piedra angular del relanzamiento de la UE.

¹¹ Michel Chossudovsky. Globalización de la Pobreza y nuevo orden mundial, edit. Siglo XXI, primera edición en español México 2002, p.327.

Bibliografía.

- Aldecoa Luzarraga, Francisco. La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos, Tomo II, ed. Tecnos, Madrid 2002, p. 870.
- Arroyo Pichardo, Graciela. Regiones del Mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su estudio, edit. UNAM, México 2002, p. 247.
- Abellón, Antonio. Una Europa para todos. Diez ensayos sobre la construcción europea, Alianza editorial, Madrid 1998, pp. 158.
- Bachoff, Thomas y Smith, Mitchell. Legitimacy and the European Union, Edit. London and New York, London 1999, p. 226.
- Beck, Ulrich. El nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización, edit. Paidós Ibérica, Barcelona 2000, p 270.
- Bobbio, Norberto, *et. al.* Diccionario de Política, tomo I y II, ed. siglo XXI, México 2004, p. 1698.
- Bromley, Simon. Governing the European Union, edit. SAGE Publication, 2001, pp. 325.
- Burdeau, George. El tratado de la Ciencia Política, edit. UNAM, tomo I, Volumen II "Orden Social y la Idea del Derecho", México 1982, pp. 227.
- Cecchini, Paolo. La Unión Europea: eficacia y democracia, edit. McGraw-Hill, Madrid 1994, pp. 176.
- Chossudovsky, Michel. Globalización de la Pobreza y nuevo orden mundial, siglo XXI editores, México 2002, p. 392.
- De la Guardia, Ricardo Martín. Historia de la integración europea, edit. Ariel, Barcelona 2001, pp. 293.
- Duso, Giuseppe. El poder. Para una historia de la filosofía política moderna, ed. Siglo XXI, Madrid 2005, p. 404.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette. Debates on European Integration. A readear, ed. Palgrave Macmillan, Nueva York 2006, p. 503.

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 12 pto, Inglés (Estados Unidos)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 12 pto, Inglés (Estados Unidos)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 12 pto, Inglés (Estados Unidos)

Con formato: Fuente: (Predeterminado) Arial, 12 pto

- García Margallo, José Manuel. La apuesta europea: de la moneda a la unión política, edit. Estudios de política exterior S.A. Biblioteca Nueva, España 1998, pp. 415.
- Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad, edit. UNAM, México 1987, p. 223.
- Lippman, Walter. La Opinión Pública, Langre, Madrid, España 2003, p. 334.
- Lipset, Seymour. El Hombre Político, editorial Tecnos, 1987, p. 463.
- Mangas Martín, Áraceli; Liñán Noguerras, Diego. Instituciones y derecho de la Unión Europea, ed. McGraw-Hill, 1996, p. 712.
- Marie-France Toninet. El sistema político de los Estados Unidos, ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 524.
- Navarrete, Jorge. Resistencia al avanza hacia un mundo multipolar: China y la Unión Europea en 2005, edit. UNAM, México 2005, p. 54.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, FCE, segunda impresión, México 2005, pp. 15-158.
- Toinet, Marie-France. El sistema político de los Estados Unidos, FCE, México 1994, p. 420.
- Tsoukalis, Loukas. ¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea, Paidós Edo. y Sociedad, Barcelona 2004, p. 287.
- [Vence, Xavier y Outes, Xosé Luis. La Unión Europea y la Crisis del Estado de Bienestar. Una visión crítica del neoliberalismo económico, Editorial síntesis, Madrid 1998, pp. 137.](#)
- Wrigth C. Mills. Poder, Política y Pueblo, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Sociología, México 1981, p. 480.

Tesis.

- Cuautle Rodríguez, Edith. El problema de la división de funciones en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, tesis UNAM, México 2007, pp. 137.

- Gómez García, Blanca Elena. Transformaciones del Estado-nación en la Unión Europea: de Maastricht a la Constitución, tesis UNAM, México 2008, pp. 135.
- Louis Valentin MBalla. Problemas y perspectivas de la cooperación regional en África: el caso de los Grandes Lagos, tesis UNAM, México 2004, pp. 205.

Fuentes electrónicas.

- Glosario oficial de la Unión Europea:
http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm, 20-02-10.
- Información general sobre la UE:
http://europa.eu/abc/panorama/index_es.htm 21-dic-2008.
- Mariscal, Nicolás. Teorías políticas de la integración Europea, ed. Tecnos, 2003, p. 277-307.
http://www.revie.org/clientuploads/articulos/bol_ee191_opinion.pdf revisada el 28-dic-2008.
[http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area5/GT-20/MARISCAL-Nicolas\(UniversidaddeDeusto\).pdf](http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area5/GT-20/MARISCAL-Nicolas(UniversidaddeDeusto).pdf) revisada el 28-dic-2008.
- Ordóñez Solís, David. “La gobernabilidad en Europa: de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la unión europea”. En:
http://ec.europa.eu/governance/contrib_ordonez_summary_es.pdf, 7-09-09.
- Micossi, Stefano. “Democracy in the European Union”, CEPS Working Document No. 286/February 2008, p. 8. En: <http://www.ceps.be/>
- Comisión Europea: Un livre blanc sur la gouvernance européenne, «Approfondir la démocratie dans l’Union européenne. Programme de travail, SEC (2000) 1547 final, Bruselas, 11 de octubre de 2000. En:
http://ec.europa.eu/governance/contrib_ordonez_summary_es.pdf, 10-09-09.
- Comité Económico y Social: “Dictamen, de 22 de septiembre de 1999, sobre el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, DOCE nº C 329, de 17 de noviembre de 1999, p. 30. En: http://ec.europa.eu/governance/contrib_ordonez_summary_es.pdf, 10-09-09.
- Report by working group: “Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels”. En:
http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf, 15-07-09.

- Información sobre las instituciones Europeas. En: http://europa.eu/institutions/financial/ecb/index_es.htm, 12-01-2010.
- Belén Balanyá. “Estudio del Poder del Lobby en Brúcelas”, el País, opinión, 24-nov-2004. En: <http://lacomunidad.elpais.com/lobbycracia/2007/11/24/estudio-sobre-poder-del-lobby-corporativo-bruselas>.
- Bouwen, Pieter. The Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implication of the logic of Access, Work Paper de Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Boom 2003, p 23. En: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=462443
- Brussels the EU quarter, tercera edición, Julio 2005, Corporate Europe Observatory (CEO), en: www.corporateeurope.org, 16-01-09.
- Corporate Europe Observatory. En: <http://www.corporateeurope.org>
- Balanyá, Belén. [Estudio sobre el poder del lobby corporativo en Bruselas](#). En: <http://lacomunidad.elpais.com/lobbycracia/2007/11/24/estudio-sobre-poder-del-lobby-corporativo-bruselas>.
- Anthoula Malkopoulou. “Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting”, CEPS Working Document No. 317/Julio 2009. En: <http://www.ceps.be/>
- Encuesta Postelectoral 2009, Eurobarómetro Parlamento europeo (EB Normal 71.3), Bruselas, 24 de julio de 2009. En: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/SA_es.pdf
- Situación económica de los países de la UE: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf, 25-09-09.
- Internacional economic trends, Mayo 2009, realizada por la Reserva Federal de los EEUU: <http://research.stlouisfed.org/publications/iet/20090501/iet.pdf>, 10-10-2009.
- Criterios de convergencia: <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.es.html>, 14-11-09.
- Eurostat, PIB de la UE: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?pcode=tsieb010&tab=table&language=en&plugin=1&init=1>, 7-11-09.
- Especial de la Unión Europea. En: <http://www.spiegel.de/international/europe/bild-661595-32912.html>, 17-11-2009.
- Krugman, Paul: “A continent adrift”, The New York Times, Opinión. En: <http://www.nytimes.com/2009/03/16/opinion/16krugman.html>, 16, 03-09.
- Segundo trimestre de 2010: El repentino empeoramiento de la crisis sistémica global - Fortalecimiento de las cinco tendencias negativas

fundamentales. En: http://www.leap2020.eu/EI-GEAB-N-42-esta-disponible!-Segundo-trimestre-de-2010-EI-repentino-empeoramiento-de-la-crisis-sistemica-global_a4297.html, 21-02-10.

Documentos oficiales: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>

- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- Carta de los derechos Fundamentales.
- Tratado de Maastricht.
- Tratado de Ámsterdam.
- Tratado de Niza.
- Tratado de Lisboa.

Hemerografía.

- Vanessa Maxé, Xavier Miró. [¿Quién gobierna Europa?](#), Revista Opcions Núm. 2 Marzo-abril 2002
- Marco Appel, "Subsidios para ricos" Proceso, Internacional/Unión Europea, no. 1730 27-12-2009, pp. 43-44.
- D. D. Raphael. Problemas de filosofía política, Alianza Universal Textos, Madrid, la impresión en 1989, p. 77-78. En Edición digital a partir de Hermina Cristina. Poder y autoridad, Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 13 (octubre 2000), p. 179.