

ZIELONKA, Jan: *Europe as empire, The nature of the enlarged European Union*, Oxford University Press, 2007, 293 pp.

MANUEL DELGADO-IRIBARREN G.^a-CAMPERO (*)

La ampliación de la Unión Europea a los países de la Europa central y del este que a partir de la caída del muro de Berlín han adoptado regímenes democrático-liberales, ha supuesto un acontecimiento de una trascendencia de la que probablemente todavía no somos conscientes. No se trata sólo del salto cuantitativo producido en el número de miembros de la Unión (de 15 a 27) sino, sobre todo, de la irrupción masiva de tradiciones políticas, económicas, administrativas y culturales muy diferentes. Ya la ampliación a quince supuso un primer momento de cambio en ciertas tradiciones (por ejemplo, el francés dejaba de ser una lengua naturalmente conocida por buena parte de los países miembros, o el aumento de posiciones reticentes, cuando no escépticas, hacia la actividad de las instituciones comunitarias, actitud reducida hasta entonces a británicos y daneses). Sin embargo, lo ocurrido a partir del año 2004 ha supuesto un salto cualitativo indudable que va a afectar, y está afectando ya, a la organización y funcionamiento de las instituciones europeas. Más allá de la aparente continuidad que las reformas de los Tratados parecen reflejar, que se han limitado a realizar ligeras adaptaciones en la composición y en los procedimientos, hay fenómenos nuevos que permiten atisbar un cambio sustancial, al menos a medio plazo, del camino de la integración europea.

En efecto, esta última adhesión masiva a la Unión ha roto una de las prácticas mantenidas hasta la fecha, la incorporación lenta y progresiva de Estados a las Comunidades Europeas, de manera que éstos pudieran ir integrándose en el acervo común –recordemos que la adhesión de España y Portugal, a pesar de encontrarse en una situación política y económica mucho más cercana al resto de los Estados miembros tardó

(*) Letrado de las Cortes Generales.

casi diez años en producirse—. Ahora, por el contrario, se ha optado por una incorporación de 12 países –dos de ellos un poco más tarde– en muy diferentes situaciones y con muy distintas características internas, desde la minúscula Malta hasta países de entidad media como Polonia. La primera consecuencia de esa decisión política de integración masiva es que en lugar de producirse una integración paulatina de esos Estados se ha creado nuevo bloque que, aun cuando no necesariamente actúa de forma conjunta, ha modificado completamente las alianzas y las formas de negociación comunitaria.

Otra de las consecuencias que esta situación plantea es, probablemente, que cualquier proyecto federalista europeo, o, más modestamente, de cualquier avance hacia una mayor integración política, resulte sumamente improbable en un futuro previsible, y que la Unión tenga que plantearse objetivos menos ambiciosos, quizás tan sólo a procurar el mejor funcionamiento posible de esta Unión a 27, lo cual, por otra parte, no es tarea menor.

Esta es la materia que aborda el libro que comentamos. El autor, Jan Zielonka, es polaco de nacionalidad y formación pero que actualmente ejerce como profesor de Ciencia Política en la Universidad de Oxford. Lo que se propone es contestar la pregunta formulada por el primer Presidente de la Comisión Europea, Walter Hallstein, al comienzo del proceso de integración europea: «¿creamos un Estado europeo, o debemos renunciar a ello?». Para Zielonka, la ampliación de la Unión Europea ha supuesto tal cambio en la estructura social, política, económica y cultural de Europa que la respuesta ya no admite dudas: ni es posible ni es recomendable crear ese Estado europeo al modo de los surgidos en la Edad moderna.

Para desarrollar su tesis utiliza la técnica de los modelos o paradigmas de las formas políticas. En este caso, pretende reducirlos a dos. De una parte, el modelo estatista que denomina como «post-Westfalia», que identifica como el surgido a partir del Tratado suscrito en 1648 pero que no llega a consolidarse hasta mediados del siglo XIX. Este modelo estatista westfaliano es el que, a juicio del autor, estaba en la mente de los fundadores de las comunidades europeas y ha guiado la visión sobre el futuro de la integración europea de buena parte de los

políticos y académicos hasta tiempos recientes. Este modelo se caracterizaría, en primer lugar, porque subraya la importancia de la estructura institucional, por encima de otros factores como la nación, las políticas o los mercados. Las instituciones gobiernan las relaciones entre los pueblos y son los pilares de la civilización, podría ser la directriz básica de la obra de Jean Monnet. De esta manera la ingeniería institucional pasa a ocupar una posición prioritaria sobre los factores económicos y culturales, lo cual explicaría buena parte de la evolución de la integración europea. El modelo se caracterizaría, en segundo lugar, por insistir en el incremento de competencias a la Comunidad. El progreso de la integración europea debe estar basado, según este modelo, en hacer todos los esfuerzos para aumentar las competencias comunitarias. Finalmente, el paradigma estatista tendría, como tercer eje, el solapamiento entre las fronteras geográficas y funcionales de la Comunidad. Se trata del modelo de Estado territorial, en que se ejercen competencias y funciones en un territorio perfectamente delimitado (p. 8).

Para Zielonka, la ampliación ha hecho imposible el Estado europeo. Por el contrario, la Unión en su organización y funcionamiento, se parece mucho más al otro paradigma o modelo que desarrolla en esta obra, la alternativa que denomina como imperio neomedieval. Este modelo imperial respondería mucho mejor a lo que en la actualidad es la Unión Europea y se caracterizaría por la confluencia de una variedad de potestades de gobierno, solapadas e incompletas, entrecruzadas y sobrepuestas, con diferentes instancias jurídicas para su realización. En lugar de jerarquía de poderes, cabe hablar más bien de entrecruzamiento de relaciones clientelares. La autoridad pública es más débil y aparece fragmentada y en parte privatizada. En suma se trata de un sistema político plural, no uniforme, sin competencias exclusivas, un poder policéntrico, dividido y diseminado (p. 12).

En la introducción del libro, Zielonka plantea su tesis, describe los dos modelos políticos que pretende desarrollar, los problemas metodológicos de este planteamiento y avanza lo que después desarrollará en capítulos sucesivos: primero, los cambios producidos por la ampliación, y el proceso de mutua adaptación entre las dos partes de Europa

(que detalla después en los capítulos 1 a 3). A continuación, el autor expone las consecuencias que a su juicio se han producido ya en el funcionamiento de la Europa ampliada, deteniéndose en tres campos concretos: la economía, el gobierno democrático y las relaciones exteriores (lo hace en los capítulos 4 a 6), campos que muestran que, pese a los intentos de construcción del modelo estatista westfaliano, el sistema europeo está mucho más cerca de la estructura imperial neomedieval. Un último capítulo de conclusiones resume lo tratado y formula las consecuencias de esta Europa neomedieval. El libro concluye con las notas a los diferentes capítulos y una amplia relación bibliográfica.

Entre las conclusiones propuestas, el autor se refiere a la necesidad de que el espacio de debate político europeo tenga en cuenta el carácter policéntrico y multilateral del sistema político. En la Europa ampliada, dicho espacio de debate tiende a permanecer fragmentado y débil, incrementándose, por el contrario, el pluralismo de las diversas culturas cívicas, debiendo quedar descartado cualquier hipotética homogeneidad cultural que constituye el requisito del modelo estatista de configuración de la Unión (p. 168). En las relaciones exteriores, los Estados mantienen las competencias fundamentales y el sistema de poder se torna en policéntrico, con múltiples y superpuestos ámbitos de actuación.

Por otra parte, Zielonka rechaza que este modelo conduzca a una situación de caos y anarquía, ni siquiera al peligro de desintegración (p. 167). Por el contrario, entiende que el marco complejo y dinámico de la Unión hace difícil la coordinación jerárquica propia de la visión estatista del sistema comunitario. El gobierno comunitario se debe basar más en redes políticas que provean un marco para lograr una eficiente coordinación horizontal de intereses y acciones de muy diferentes actores públicos y privados, mutuamente interdependientes. En el gobierno de un sistema político plurilateral, como entiende el autor que es el de la Europa ampliada, las relaciones jerárquicas son mínimas y su funcionamiento depende más de aspiraciones compartidas y prácticas cooperativas. Implica favorecer interacciones sociopolíticas basadas en la autorregulación y en la co-regulación, mediante

instrumentos como los partenariados público-privados, la gestión cooperativa o los «*joint-ventures*». El modelo neomedieval aplicable a la Unión Europea no es ingobernable *per se* sino que requiere soluciones diferentes de las que los Estados surgidos del Tratado de Westfalia adoptaron durante los siglos XVIII y XIX con éxito (p. 179).

Así sucede también con el Derecho Comunitario Europeo, en el que cada vez es más frecuente hablar de «soft-law», acuerdos informales entre caballeros, contratos, códigos de mejores prácticas, etc., en suma, de flexibilidad, diferenciación y normas de naturaleza mixta (comunitaria y estatal) frente a las originales normas uniformes aplicables sin distinción. Recuerda en este sentido el autor como en el año 2005, frente a lo dispuesto en la normativa comunitaria aplicable, no se impusieron sanciones ante la situación de déficit excesivo en que incurrieron Alemania y Francia (p. 180).

El modelo imperial neomedieval tiene sin embargo ciertos límites, como la exigencia del mantenimiento de un orden colectivo, con fines comunes y un mínimo de ordenación institucional. También da lugar a problemas, como la discriminación que puede darse al establecer esa diferenciación entre unos y otros casos, o las dudas que plantea la consecución de bienes e intereses públicos mediante redes sociales autorreguladas. Pero en todo caso los problemas, a juicio de Zielonka, serían mayores si se pretendiese mantener un sistema de gobierno rígidamente jerárquico al modo en que se produce en los Estados miembros (p. 181).

No es posible aquí ni siquiera recoger la amplia información proporcionada en la obra comentada ni todos los juicios y las opiniones vertidos por el autor sobre los más diversos aspectos del acervo comunitario, realizados con un estilo polémico y sugerente, dotado además de una notable claridad expositiva (todos los capítulos finalizan con una recapitulación de lo tratado). Invito a hacerlo al lector interesado en profundizar en los temas europeos, pues se trata de un trabajo original y atractivo, aun cuando quepa discrepar de las opiniones vertidas.

La primera gran objeción que cabe hacerle es la del carácter artificial de circunscribir el análisis a dos modelos abstractos. Las formas políticas están en permanente evolución, siendo muy distintos los Estados europeos durante el siglo XVIII de los que existen en la actualidad. De otra parte, la forma imperial medieval fue un poder extremadamente débil, muy lejos del poder jurídico del que gozan las instituciones comunitarias. Esta crítica es examinada expresamente por el autor, que reconoce que todo modelo o paradigma para analizar las formas políticas es imperfecto y simplificador, pero que en este caso ha optado por él porque entiende que puede resultar útil para identificar los problemas básicos de la Unión Europea y para tratar de ver su evolución futura (p. 17). Invoca en defensa de esta metodología la recomendación de G. Sartori de utilizar los conceptos o métodos opuestos o contrarios para describir la realidad. Con ello pretende mostrar que la corriente doctrinal europea mayoritaria está basada en una incorrecta utilización de conceptos políticos y jurídicos, y que sólo modificándolos se podrán identificar los problemas europeos reales y podrán abordarse sus soluciones. En suma, considera que es una nueva forma de afrontar los problemas europeos (p. 19).

Como podrá observarse, se trata de una obra indudablemente polémica y de ruptura frente a las tradiciones políticas existentes en la Unión Europea. En ese sentido puede decirse que sigue una línea heterodoxa en la que en el pasado no ha dejado de existir algún importante ejemplo, como el de Joseph Weiler. La gran diferencia que, a mi juicio, cabe apreciar es que en este caso no se percibe ni el «ethos» ni el «pathos» comunitarios que se advierten, en cambio, en la obra de Weiler. Da la impresión que para las nuevas generaciones de ciudadanos de los países europeos postcomunistas los fines que justificaron la creación de las comunidades europeas –por encima de todo, la paz, sólo después la defensa de la forma de gobierno democrática, y finalmente el bienestar económico y social– estos fines o resultan extremadamente lejanos o no se ven de la misma manera. Parece percibirse que su acercamiento a la integración comunitaria tiene un sentido más frío y calculador, de obtención de beneficios tangibles, desconociendo o descartando lo que constituye la esencia del proceso: el mantenimiento de la paz, aun a costa de cesiones y renunciaciones políticas, e incluso de la producción de unos gastos y de una burocracia que pueda resultar excesiva.

Solo así resulta explicable que Estados recién adheridos puedan –como han hecho Polonia y la República Checa– encabezar la lista de Estados más euroescépticos y que más reticencia plantean a la ratificación de los tratados comunitarios, algo impensable en anteriores ampliaciones. Este aspecto es crucial, en mi opinión y nos obliga a no perderlo de vista. Lo que hasta ahora era un bien sobrentendido ya no lo es, o lo es de una forma mucho más débil y mitigada. En consecuencia la prudencia y la cautela en el futuro tendrán que ser también mayores en el funcionamiento de esta nueva Europa.