

Kühnhardt, Ludger (2009):
Crises in European Integration. Challenges
and Responses, 1945-2005
Berghahn Books. New York, Oxford

I

Este volumen editado a cargo del Profesor Ludger Kühnhardt, Director del *Zentrum für Europäische Integrationsforschung* de la *Universität Bonn*, plasma el contenido de una serie de seminarios que, con idéntico título y dirigidos por él mismo, se celebraron en el *European Studies Center* del *St Antony's College* a lo largo del año 2006.

No es casualidad que el hilo conductor de esas charlas fuera precisamente las *crisis* que se han sucedido históricamente a lo largo del proceso de integración europea, pues la programación de esos seminarios coincidió con el llamado *periodo de reflexión* que siguió al *non* francés y al *nee* neerlandés en los respectivos referéndums de ratificación del *Tratado por el que se [pretendía] establecer una Constitución para Europa*, el proyecto de reforma de los Tratados que ha sido rebautizado más llanamente como *Tratado constitucional*.

Ese fue el contexto que sugirió el debate académico de alto nivel que recoge la obra y que abordó, no sólo la noción de crisis en relación a un proceso de integración regional, sino también la capacidad de éstas para, en momentos puntuales, acelerar esos mismos procesos de integración.

Cuestión que, a su vez, permitió tratar desde un ángulo nuevo y distinto una problemática clásica en los estudios europeos: la propia naturaleza de ese proyecto de integración regional que ya Jacques Delors definió, en una *boutade* que por su ingenio ha pasado a los libros de texto, como un *Objeto Político No Identificado*.

Es ésta una obra coral cuyo contenido, a veces un tanto deslavazado fruto de la propia génesis del proyecto editorial, se reivindica de radical actualidad pues qué duda cabe sobre el hecho que, si bien con otro contenido

* Departamento de Ciencia Política y Sociología. Universidad Carlos III de Madrid..

semántico un tanto distinto, la voz *crisis* ha entrado a formar parte de la mayor parte de discusiones, debates y titulares de prensa de los últimos meses. *Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005* cobra así mayor interés pues sus páginas subrayan la necesidad de incorporar, en el análisis de los convulsos momentos actuales, una perspectiva que abarque también el conjunto del sistema político europeo.

En ese sentido, la obra atesora una doble virtud. En primer lugar constituye una buena caja de herramientas en la que hallar conceptos y recursos analíticos para dar respuesta a una de las muchas preguntas que se abren ante el actual escenario político, económico e institucional, tanto de la UE como de sus Estados miembros. En segundo lugar supone un magnífico mirador desde el que poder observar cual ha sido la respuesta y la reacción de esos actores íntimamente involucrados en la continua construcción del sistema político de la UE en momentos de *crisis* pasados para, si ello es posible, intentar reconstruir cuales serán los posibles escenarios a futuro.

Esta doble lógica impregna el conjunto del volumen. Mientras que algunos capítulos entre los que se cuentan el introductorio, firmado por el propio KÜHNHARDT (2009), concentran sus esfuerzos en afilar los conceptos y en proporcionar marcos de análisis generales sobre la problemática de las *crisis* como elemento indisociable del proceso de integración europea, existen otros tantos capítulos dedicados al análisis pormenorizado de algunos de los momentos de *crisis* que han jalonado esa trayectoria de más de cincuenta años.

GEHLER (2009) en ese sentido proporciona la elaboración conceptual más consistente de toda la obra, mientras que ELVERT (2009) añade algunos matices reflexionando sobre cómo los paulatinos *procesos de ampliación (widening) y profundización (deepening)*¹ han conducido en muchas ocasiones a momentos de crisis importante en la trayectoria histórica de la dinámica de integración europea. En primer lugar, LOTH (2009) aporta una contextualización de como el proyecto integracionista ofreció una salida plausible a la catarsis que supuso la Segunda Guerra Mundial, mientras que otros capítulos escudriñan los avatares histórico-políticos de *crisis* que, a la postre, se han mostrado como altamente fecundas para el proceso de integración: el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 (GÖRTEMAKER, 2009), el proyecto de una Unión Monetaria y Económica (HAGEN, 2009), el estallido y gestión de la guerra en los Balcanes (JOPP y DIEDRICHS, 2009), o las dinámicas engendradas con las sucesivas ampliaciones del proyecto comunitario, y en especial las dos últimas (WESSELS y TRAGUTH, 2009).

La compilación se cierra con la lección, en clave más institucional que académica, que HANS-GERT PÖTTERING (2009), Profesor de Ciencia Polí-

¹ Utilizaremos traducciones libres al español para todos los conceptos que empleemos. No obstante, si por su extendido uso en el ámbito de estudio, o incluso por reparar el original en inglés en ciertos matices y connotaciones que de otra manera se perderían, nos permitiremos (siempre entre paréntesis) hacer mención explícita también del original. En los casos que la traducción haga perder todos estos matices y connotaciones utilizaremos el original *en itálica*.

tica de la *Osnabrück Universität*, y ante todo, antiguo Presidente del Grupo Parlamentario EPP-DE en el Parlamento Europeo y más tarde Presidente de esa Institución, dictó el 26 de enero de 2006 bajo el título «*Fronteras y cambios para la Unión Europea*» (*Frontiers and Changes for the European Union*).

Con distintos matices e intensidades en sus afirmaciones, las problemáticas a las que responden todos los autores tanto la obra en su conjunto, como cada capítulo por separado, son muy similares: la capacidad explicativa que tienen los momentos de *crisis* en el proyecto de integración europea para dar cuenta de esa trayectoria histórica en su totalidad. En tal sentido, la hipótesis subyacente en todas las colaboraciones, a excepción quizás de la un tanto más escéptica propuesta de ELVERT (2009) es que esas crisis han sido motor y catalizador del cambio e impulsor de mayores y más profundos estadios de integración.

Afirma KÜHNHARDT (2009, 6) que «*nunca hubo mayor integración europea que en el contexto o en el día después de una crisis*»,² y de la misma guisa GEHLER (2009, 17) mantiene que «*siempre hubo crisis. No hay nada de nuevo en ellas, pero sus efectos en el proceso de unificación y las dinámicas de integración representan un desafío nuevo y de actualidad*». Actualidad que él reivindicaba para finales de 2006 y que todo parece que podemos continuar reivindicando para hoy.

II

GEHLER (2009) recuerda que la palabra griega κρίσις que ha dado lugar a nuestro vocablo *crisis* hace referencia a la idea de decisión, de decisión trascendental en el curso de unos eventos cualesquiera. Esto es, sin esas *crisis* el resultado final de la evolución de las cosas no hubiera sido el mismo, y eso es lo analíticamente importante y lo que nos permite vaciar a las *crisis* de su connotación negativa habitual. La *crisis* es un momento de cambio crítico, independientemente de la carga valorativa que se haga del nuevo equilibrio alcanzado por el sistema. Y eso es lo que concede a esos momentos y situaciones la capacidad explicativa sobre el conjunto de la evolución del proyecto de integración europea que se intenta poner de relieve durante toda la obra.

Y el manejo de una definición es importante puesto que el análisis y reflexión sobre un fenómeno cualquiera en ciencias sociales, y las *crisis* en el proceso de integración europea no son una excepción, es únicamente posible mediante una definición conceptual que delimite el contorno de ese fenómeno, y que lo haga empíricamente distinguible (RADAELLI y PASQUIER, 2007). Dicho de otra manera, en función de la definición de *crisis* que se utilice, serán unos u otros los episodios que podrán ser categorizados como tal, y por lo tanto que, en última instancia, servirán con su referencia empírica para consolidar una aproximación teórica al concepto y a la trayectoria histórica del sistema de referencia, en nuestro caso la propia UE.

² Traducción propia. Todas las citas literales serán traducciones propias.

Es pues la definición de *crisis* la que permite, como cualquier otra definición, perfilar el conjunto de los fenómenos que pueden ser incluidos en esa clase, y aquellos cuyos atributos no lo permiten. Es más, si se perfila la definición con mayor detenimiento, ello permite crear tipologías de episodios que, si bien todos caen bajo la idea general de *crisis*, mantienen entre ellos diferencias relevantes.

Es por ello que repasando la trayectoria histórica e institucional que arrancó con la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero y sigue hoy en día con la UE, KÜHNHARDT (2009) distingue, en función de su naturaleza, entre *crisis de integración* y *crisis en la integración*, mientras que GEHLER (2009), en función de su origen, entre *crisis exteriores* y *crisis interiores* y, en función de su foco, entre *crisis del sistema* y *crisis de las personas*. ELVERT (2009, 50), distingue por su parte entre *crisis existenciales* y aquellas que no lo son, de tal manera que la criticalidad de las primeras contrasta con «*esas bien conocidas situaciones, aunque sólo hipotéticamente críticas, que durante los años 70, 80 y 90, y sobre todo con ocasión de los consejos, ciertas cuestiones delicadas —e incluso difíciles— requerían de negociaciones hasta la madrugada y que sólo conseguían zanjarse mediante decisión de compromiso*».

La lectura detenida de esas distintas propuestas de tipología permite además trazar una equivalencia (quizás no perfecta) entre algunas de ellas. Así, por ejemplo, las categorías propuestas por ELVERT (2009) parecen coincidir con aquéllas utilizadas por KÜHNHARDT (2009). De acuerdo con éste último, las *crisis de integración* que ha sufrido el proyecto europeo son aquellas de mayor calado y envergadura y que han puesto en el ojo del huracán la propia *finalité* del proceso de integración (en relación tanto a los objetivos como a las estructuras para alcanzarlos), mientras que las *crisis en la integración* responden más bien a dificultades y problemas derivados del diseño e implementación de ciertas políticas, sin que el hecho de no alcanzar un acuerdo óptimo supusiera poner en entredicho los fundamentos del proyecto de integración en sí. De este modo las *crisis en la integración* de KÜHNHARDT (2009) encajarían con las *crisis leves* de ELVERT (2009), y las *crisis existenciales* de éste con las *crisis de integración* de aquél.

Son interesantes por otro lado las otras tipologías ya mencionadas. Un tanto en la línea de análisis de *eastoniana* GEHLER (2009) sugiere que es razonable pensar en *crisis* que se originan por el impacto de fenómenos que se producen en el *exterior* del sistema político que ha conformado el proceso de integración europea y otros que encuentran su foco en el *interior* de ese proyecto, independientemente del nivel de análisis (subnacional, nacional o supranacional). Y más sugerente es aún, el inciso que hace en relación a las *crisis del sistema* y *crisis de las personas*, las primeras referidas a la legitimidad del sistema en su conjunto y las segundas a la legitimidad de actores concretos en puestos de responsabilidad concretos.

Otra cuestión relevante en relación a la conceptualización de la noción de *crisis*, y que resulta transversal a todos los autores de esta obra, sobre todo a aquellos con vocación más teórica, es la cuestión de la periodización de las *crisis*. Esto es interesante porque si asumimos una cierta línea de causalidad,

necesariamente vaga, entre las distintas *crisis* sucesivos avances en el proceso de integración, demasiado rápido podríamos caer en la trampa analítica de entender que esas consecuencias deben seguir correlativamente a sus causas. Muy al contrario, la complejidad de los fenómenos políticos hace que en muchas ocasiones, causas y consecuencias se den de forma diacrónica. Las propuestas de periodización dan sentido textual y contextual a esas *crisis* y a esos puntos de la trayectorias histórica dónde se evidencian pasos hacia estadios de mayor integración.

KÜHNHARDT (2009) plantea dos grandes momentos en el proceso de integración: 1957 como respuesta a la *crisis* fundacional que significó la Segunda Guerra Mundial y un segundo momento menos definido en el tiempo, pero situado entre 2004 y 2005, como respuesta a la *crisis* que derivó de la caída del Muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y la reemergencia en el escenario europeo de los países de Europa central y del este.

Por su parte, ELVERT (2009) propone una periodización en tres fases. La primera, que llama *fase de implementación* y la última, a la que denomina *fase de Europeización* coinciden perfectamente con los dos momentos de KÜHNHARDT (2009), y a ellas, añade una *fase de reconciliación*, intermedia, entre los años 1973 y 1993.

La primera fase, que arranca con las negociaciones a propósito del *Tratado de Roma*, evidentemente toma como crisis de referencia la Segunda Guerra Mundial, a la que de alguna manera incorpora también los problemas arrastrados del siglo XIX y sobre todo del *Tratado de Versalles*, y se caracteriza por la cesión de soberanía en favor de entes supranacionales, la auto-exclusión de algunos potenciales miembros, y el convencimiento que mayores niveles de integración económica eran el elemento de base para posteriores procesos de cooperación política.

Es ésta también una fase de profundos debates en relación a la *forma* que debe tomar ese proyecto de integración, en los que ya se barajan los modelos federales y confederales que quedarán en el tintero hasta el modelo intermedio establecido en *Tratado de Maastricht*, tal y como se arrastrará también el principio del *acervo comunitario* como regla de procedimiento para los procesos de ampliación.

El elemento de la ampliación es clave en la segunda fase, la de *reconciliación*. Para ELVERT (2009, 52) «los potenciales efectos colaterales de la ampliación de las Comunidades tenían que ser absorbidos por un proceso de profundización en sus estructuras institucionales. Y éste pasaba por una triple aproximación: la extensión de las competencias institucionales de las Comunidades en combinación con un mejorado marco para la cooperación política, y la unión económica y monetaria». Para este autor además, esas sucesivas ampliaciones permiten al proyecto europeo sacudirse de la etiquetas de capitalista, católico y conservador, pues la incorporación de los recién democratizados regímenes griego, portugués y español dio nuevo brío a la Social Democracia europea.

Por último, la *fase de Europeización* significa una fusión relativamente importante entre los distintos niveles de toma de decisión, en la que si bien

la UE no reemplaza en absoluto el tradicional papel del Estado-nación, si que es cierto que se asiste a la emergencia de un sistema político *multi-nivel* (HOOGHE y MARKS 2001) de creciente complejidad y opacidad. Evidentemente, esta última fase incorpora también las ampliaciones a quince, veinticinco y veintisiete y, en eso coincide con KÜHNHARDT (2009), la importante *crisis* derivada de la ratificación del proyecto constitucional.

III

Es ese cuadro temporal el que permite encajar y contextualizar el resto de capítulos de la obra, que analizan, algunos con profusión de detalles, algunas de las *crisis* concretas que se han sucedido en el proceso de integración europea.

LOTH (2009) desmenuza el momento fundacional y muestra como la constitución de la CECA no fue sino uno de los muchos arreglos institucionales que podían haberse dado y como, en cualquier caso, dio salida a unas dinámicas que se arrastraban de mucho antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial. Recuerda LOTH (2009) que ya en el momento en que se evidenció el fracaso del *Tratado de Versalles* fueron varios los proyectos que alentaron la unificación política del Viejo Continente, como por ejemplo el movimiento por una *Federal Union*, promovido por Lord Lothian y Clarence Streit como reacción a los *Acuerdos de Munich* de 1938.

No obstante, para LOTH (2009) la Segunda Guerra Mundial constituyó el momento crítico que, evidentemente, hizo desencadenar el grueso de las propuestas integracionistas como lo fue la de Winston Churchill, en junio de 1940, para la creación de una Unión Franco-Británica.

En otra lógica, recuerda también que en aquellos lugares donde la ocupación nazi propició la creación de movimientos de Resistencia, éstos en muchos casos —haciendo un análisis del fracaso de la Liga de Naciones— se decantaron por la restricción de la soberanía nacional y la creación de estructuras supraestatales con sus propias instituciones y liderazgos, redescubriendo así algunos valores tradicionales y comunes a la tradición humanista europea. «*En el combate contra el fascismo*, dice LOTH (2009), *fue la erradicación de los derechos humanos más que la dominación extranjera lo que sugirió superar las divisiones nacionales, sociales y filosóficas, para evitar así que el poder de un Estado-nación se desbocara de nuevo*». De algún modo, a los ojos de los intelectuales como Spinelli o Blum, el Estado-nación perdió todo su sentido de ser como pieza básica para reconstruir el rompecabezas europeo al día siguiente del fin de la guerra. Para LOTH (2009) la unificación europea encontró un alto nivel de consenso allá por 1943, aunque quedaba todavía por definir su forma definitiva, así como otros elementos de no menos calado: las fronteras del nuevo ente, la relación con la Unión Soviética y el papel de la nueva Alemania, entre otros.

Y es en ese contexto donde la contribución de LOTH (2009) aporta detalles que habitualmente pasan por alto en los relatos más consabidos, como

por ejemplo el activísimo protagonismo del General Władysław Sikorski, Primer Ministro polaco en el exilio de Londres que, en 1942 llegó incluso a proponer a Edvard Beneš, presidente checoslovaco desde 1935, un acuerdo formal de confederación entre sus respectivos Estados para formar una asociación política y económica duradera, en el marco de una Comunidad Europea de mayor alcance.

LOTH (2009) termina mostrando cómo el desarrollo de los acontecimientos bélicos y la actuación de las dos superpotencias emergentes acabó determinando que sólo un pequeño grupo de Estados de Europa occidental acabarían formando parte del primer paso hacia una integración supranacional como lo fue la CECA y que se reivindicaran así como aquel núcleo de países aliados que, de acuerdo con un artículo publicado en *The Economist*, el 2 de junio de 1945, tenían que liderar la reconstrucción económica y política de Europa devastada por la guerra por medio de una zona de libre comercio, cuerpos comunes de defensa y una política arancelaria común.

Es precisamente el fracaso en el intento de dotar a ese proyecto de integración naciente de una estructura militar propia y la subsiguiente *crisis* que sacudió el proyecto en su conjunto lo que analiza GÖRTEMAKER (2009) en su capítulo. En efecto, con el tenue equilibrio de posguerra todavía fraguándose, el estallido de la Guerra en Corea en 1950 las prioridades en política exterior del Departamento de Estado norteamericano cambiaron drásticamente. Ya no se trataba tanto de si Alemania debía ser armada —y cuando—, sino cómo.

Con este cambio de estrategia, debido entre otros factores a las serias dudas que planteaba la actuación de la Unión Soviética en el Viejo Continente y después de no pocos debates técnicos y simbólicos (la talla del ejército alemán, la posición de primer o segundo rango que se le iba a conferir, ...) el Ministro de Asuntos Exteriores René Pleven, aconsejado por Jean Monnet, acabó proponiendo a sus socios comunitarios la creación de la Comunidad Europea de Defensa.

Pese al rápido acuerdo que consiguió el texto, y pese que su origen era francés, la Asamblea Nacional Francesa bloqueó su ratificación el 30 de agosto de 1954, en lo que Adenauer tildó como un «*día negro para Europa*» (GÖRTEMAKER, 2009). Y este rechazo supuso, sin duda, la primera *crisis existencial* o *crisis de integración* del proyecto europeo. No tanto por sus consecuencias en la política de defensa sino porque significó también el bloqueo de otros proyectos de amplio alcance de esa *fase de implementación*, como lo eran la Comunidad Política Europea o el *Tratado de Bonn* en relación a la soberanía alemana y que debía poner fin a la división aliada de la República Federal de Alemania.

Para GÖRTEMAKER (2009) lo relevante es que una hipotética constitución de la CED hubiera eliminado toda posibilidad y necesidad de nuevos proyectos, que a la postre se demostraron efectivos. A la vez, el fracaso de la CED evidenció la distancia existente entre el discurso integracionista y las distintas realidades nacionales de ese momento y evidenció una pauta

de evolución para el conjunto del sistema. La respuesta no tardó en llegar, y vino de la mano de los gobiernos de los Estados miembros del Benelux. En un memorándum presentado en abril de 1955 a la CECA se proponía una solución en el que se conjuga la voluntad holandesa de la creación de un mercado común, con las intenciones belgas de más avances sectoriales (transportes, energía —sobre todo atómica—). La *relance européenne* había empezado: Monnet entendió que los dos proyectos no eran excluyentes. Rápido llegarían *Messina*, *Val Duchesse* y *Venecia* y la constitución, en 1957, de la Comunidad Económica Europea y la Euratom.

Fue un nuevo elemento de la política de defensa el que trajo consigo otra de las grandes *crisis* en el proceso de integración europeo, éste ya en la mucho más tardía *fase de Europeización*. Tal y como mantienen JOPP y DIEDRICHS (2009) en su capítulo, la implosión de la antigua Yugoslavia representó el mayor desafío de la política de seguridad del proyecto de integración europeo desde la caída de la Segunda Guerra Mundial. Tanto que incluso le significó su *bautismo de fuego* (GINSBERG, 2001).

El estallido de la guerra en los Balcanes cogió por sorpresa a una recién creada UE, casi sin identidad internacional propia, y carente completamente de los mecansimos y la herramientas necesarios para intervenir en un conflicto de primer orden como lo fueron las distintas guerras balcánicas en la década de los 90. Esta primera fase de la guerra, que concluyó con los *Acuerdos de Dayton* en 1995, supuso incluso un cuestionamiento de la identidad del proyecto (JOPP y DIEDRICHS 2009), e incluso puso en entredicho el propio mito fundacional de la UE como zona de paz.

Sirvió no obstante, y ese es el enfoque que trasluce en el análisis de JOPP y DIEDRICHS (2009) para que la recién creada UE asumiera la necesidad de revisar los tratados, sobre todo en materia de seguridad y defensa. Es en este sentido que debe contextualizarse el *Tratado de Amsterdam*, aprobado sólo unos pocos años después que el de *Maastricht*. Situación ésta que evidencia quizás mejor que ninguna otra los *zigzag* de los que habla GEHLER (2009) y que para él justifican que, más que de *proceso de integración* debiera hablarse mejor de *dinámicas de integración* para evitar así caer en la trampa de un relato lineal sobre el proceso de construcción europeo.

A results de esa *dinámica de integración*, y evidentemente a la sombra de la gestión de la crisis balcánica, los debates a propósito del *Tratado de Amsterdam* permitieron la introducción de reformas que marcaron la Política Exterior y de Seguridad Común hasta la reforma de *Lisboa*, y que se convirtieron en decisivas en la gestión de las crisis internacionales a las que se enfrentó la UE a partir de ese momento, entre las que destacó la creación de la figura del Alto Representante —con Javier Solana asumiendo ese rol—.

Más importante si cabe, tal y como recuerdan JOPP y DIEDRICHS (2009), fue la introducción del mecanismo de *abstención constructiva* en el proceso legislativo del Consejo, lo que ha permitido desde entonces una dulcificación de la capacidad de veto de los Estados, cuestión nada desdeñable si atendemos a la complejidad del proceso decisional en esa sede.

Mantienen JOPP y DIEDRICHS (2009) que a resultas de esas primeras reformas, la Guerra de Kosovo (la segunda fase del conflicto balcánico) permitió a la UE mostrarse ya como un actor principal, a la vez que el Plan de Estabilidad que propuso a los actores en la región le permitió también poner en funcionamiento un *modus operandi* que a partir de entonces fue un de los atributos más reconocibles de su política de vecindad: perseguir la estabilidad mediante el entrelazamiento de políticas tanto políticas como económicas. Por último, permitió también hacer evidente la necesidad para la UE de disponer de una capacidad operativa que pudiera llegar al terreno, situación que tras las reformas de Niza se dio en conflictos como el de Macedonia (operación *Concordia* en 2003), en el Congo (operación *Artemis*, en 2003), o en Bosnia-Herzegovina (operación *Althea*, en 2004).

WESSELS y TRAGUTH (2009) analizan el otro gran episodio que, por lo menos hasta la publicación de la obra, caracterizó la *fase de Europeización* como lo fue la ampliación de la UE primero a quince, y sobre todo a veinticinco (y posteriormente a veintisiete) con la incorporación a la dinámica comunitaria de los países de Europa Central y del Este. WESSELS y TRAGUTH (2009) encajan su aportación en un debate abierto, sobre todo por las voces más euro-escepticas, sobre si una ampliación tan grande (nunca antes una ampliación había supuesto un contingente de población tan grande) y hacia países relativamente más pobres que la media de los países miembros afectaría a la propia dinámica institucional y política UE, y la conduciría hacia un estadio de bloqueo *de facto* puesto que para alcanzar sus objetivos de manera eficaz y eficiente, la UE cada vez se vería enfrentada a un proceso de toma de decisiones más complejo, fruto de la superposición de los intereses nacionales, las posibles coaliciones de intereses y evidencia que las distintas posibilidades de veto se multiplicarían.

Esas circunstancias sugieren a WESSELS y TRAGUTH (2009) la propuesta de dos escenarios analíticos para interpretar, no ya de las ampliaciones de 2004 (y 2007) sino todas las olas de ampliación desde que en 1973 se incorporaran Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Proponen así una *espiral perniciosa* (*vicious spiral*) mediante la que cualquier ampliación acabaría necesariamente desintegrando y deconstruyendo el *statuto quo pro ante*, y una *espiral virtuosa* (*virtuous spiral*) en la que las sucesivas ampliaciones se verían acompañadas por las consiguientes revisiones de los Tratados (habitualmente después, pero pudiéndose dar también antes), lo que acabaría permitiendo una cierta *homeostasis* del sistema político de la UE.

De nuevo centrados en la ampliación de 2004, y basándose en datos empíricos sobre la producción legislativa comunitaria, WESSELS y TRAGUTH (2009) demuestran como los malos augurios de las tesis de la *espiral perniciosa* no se cumplieron, y como la incorporación a la dinámica comunitaria de los diez nuevos Estados miembros fue pacífica, aunque no exenta de algunos puntos críticos. Más allá del indudable papel que jugaron los llamados *Criterios de Copenhague*, mantienen los autores que ello se debió a un rápido proceso de socialización política en el sentido que los nuevos

Estados miembros rápidamente asumen que a Bruselas no se va a bloquear cualquier iniciativa política sino que es más sensato la puesta en práctica de una estrategia en positivo que conduzca a que la UE defienda las posturas de interés nacional. Y arguyen un segundo elemento, cuanto menos curioso, en el sentido que «*el efecto de una disminución teórica del consenso de acuerdo con la letra de los Tratados, podría ser compensado en la práctica: cuanto mayor el número de Estados, menor la probabilidad que algunos de ellos, aisladamente o en pequeños grupos, se inclinen a oponerse a medidas apoyados por una amplia mayoría de socios comunitarios*» (WESSELS y TRAGUTH 2009, 87).

Y añaden otro elemento, no tan propio ya de la última ampliación sino característico del propio proceso de toma de decisiones en sede comunitaria. El hecho que cada delegación nacional introduzca sus preferencias en la agenda de las Instituciones europeas mediante *paquetes de medidas* (*package deals*) permite que las preferencias nacionales sean respetadas puesto que, en el fondo, el Consejo Europeo se acaba convirtiendo en un *cartel sectorial* (*departamental cartel*) donde los Ministros nacionales puede apostar por sus políticas sin la existencia de otras alternativas o intereses excluyentes, como podría suceder en el caso de los consejos de ministros nacionales, más si son de gobiernos de coalición.

IV

Como puede deducirse de todo lo anterior, *Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005* es una obra con un planteamiento de conjunto altamente estimulante. Si bien su problemática no es nueva (KIRT 2001), las distintas perspectivas cruzadas que se dan en la obra y las diversas colaboraciones, muchas de ellas con enfoques y vocaciones dispares, proporcionan insumos de alto valor analítico que, como el propio KÜHNHARDT (2009) defiende en el capítulo introductorio, constituyen más una fortaleza que una debilidad.

En cuanto a la selección de los casos empíricos, si bien se podría alegar que ésta o aquella *crisis* fue crucial y no está tratada en el libro, no es menos cierto que todos los episodios desarrollados en la obra son clave para entender la evolución del proceso de integración europea. Es esta una posible crítica a la que toda obra con este tipo de presentación debe siempre enfrentarse, y que encuentra su validez externa, como es el caso, por la propia coherencia interna de los casos finalmente presentados.

El bloqueo institucional provocado por la llamada *crisis de la silla vacía* en 1965, el fracaso del referéndum de adhesión noruego en 1972, las tensiones derivadas de las exigencias del Gobierno de Margaret Thatcher para introducir reformas en la contribución británica a los presupuestos comunitarios —el conocido *cheque británico* (*British rebate*)— en 1984 o las continuas llamadas de atención por parte de ciertos actores al déficit democrático del sistema político de la UE, son todos momentos de *crisis* (se tendría que ver de qué tipo) del proyecto de integración europea, pero en su exposición no

se echan más de menos que la posible ausencia de algunos de los episodios que componen este volumen.

Más allá de aportar valiosos relatos sobre coyunturas históricas en el proceso de integración europeo, los casos escogidos permiten profundizar en el significado más íntimo de esos momentos de cambio que, como alguno de los autores menciona de soslayo LOTH (2009), pueden ser entendidas como auténticos *puntos de bifurcación* (*turning-points*) en esa trayectoria.

El capítulo del propio LOTH (2009), por ejemplo, muestra que el potencial de las distintas *crisis* para configurar la estructura del integración europeo no ha sido el mismo, mostrando como cuanto más pretéritas, mayor la fuerza con que se proyectan las *crisis* en el desenlace histórico del sistema en su conjunto. Qué hubiera sucedido si la Asamblea Nacional Francesa hubiera ratificado el tratado de constitución de la CED en 1954 es un planteamiento contrafactual (MITCHELL 2004) que nunca podrá ser resuelto, pero la adaptación a ese momento de *crisis* sí que es indiscutible que lanzó una dinámica de integración *funcionalista* que ha caracterizado de manera rotunda los primeros cincuenta años del proceso de integración europeo.

Esto nos abre un segundo debate crucial en considerar la fuerza creativa (o destructiva) de las *crisis*. Los resultados adaptativos a los que obligan esos choques pueden desencadenar, y de hecho desencadenan, dinámicas que no pueden ser predecidas en el momento en que se están dando esos choques. Son las *consecuencias inesperadas* (*unintended consequences*) a las que aluden WESSELS y TRAGUTH (2009). De hecho, la propia UE a veintisiete —y próximamente a veintiocho— podría ser considerada una consecuencia inesperada de la acción política de los llamados *padres fundadores*, así como de todos aquellos otros decisores políticos, comunitarios y nacionales, que han participado de esa dinámica. Y ésta es una cuestión que debe alertar de como cualquier sistema político alcanza su equilibrio en base a manejar azar y necesidad a partes iguales.

Los casos presentados permiten también entender como, precisamente para poder ofrecer una respuesta a los episodios de *crisis*, los sistemas políticos aumentan su ductilidad y acaban introduciendo, muchas veces a modo de prueba y error, mecanismos que en algunos casos acaban constituyendo una parte esencial del funcionamiento de esos sistemas en etapas posteriores. El capítulo de JOPP y DIEDRICHS (2009) es un muy buen ejemplo de esto. Las sucesivas alternativas de solución a las crisis balcánicas acabaron proporcionando instrumentos de política exterior, defensa, y vecindad para el largo plazo, cuando lo cierto es que fueron ideados para dar salida a problemas del plazo más inmediato. Esos procesos de *policy-learning* son cruciales para entender el funcionamiento de un sistema político, y es en los momentos de *crisis* cuando se vislumbran con mayor claridad sus raíces.

En este sentido, es imposible saber cual va a ser la repercusión sobre el *Europe's would-be polity* (LINDBERG y SCHEINGOLD 1970) del Pacto Fiscal suscrito en abril de 2012 por la práctica totalidad de los socios comunitarios, de la Agenda de Crecimiento que parece estar tomando forma o de cualquiera de las innumerables medidas que se están tomando en estos

convulsos meses, que solo la perspectiva del tiempo permitirá atribuirles la condición de *crisis en o crisis de* la integración europea.

BIBLIOGRAFÍA

- ELVERT, J. (2009). *The institutional paradox: How crises have reinforced european integration*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- GEHLER, M. (2009). *Challenges and opportunities: Surmounting integration crises in historical context*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- GINSBERG, R. (2001). *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Lanham (MD): Rowman and Litdefield.
- GÖRTEMAKER, M. (2009). *The failure of the edc and european integration*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- HAGEN, J. VON (2009). *Through crises to emu: Perspectives for fiscal union and political union*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- HOOGHE, L. y G. MARKS (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Litdefield.
- JOPP, M. y U. DIEDRICHS (2009). *Learning from failure: The evolution of the eu's foreign, security and defense policy in the course of the Yugoslav crisis*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- KIRT, R. (2001). *The Europäische Union and ihre Krise*. Baden-Baden: Nomos Verlags- gesellschaft.
- KÜHNHARDT, L. (2009). *European integration: Success through crises*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- LINDBERG, L. N. y S. A. SCHEINGOLD (1970). *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.
- LOTH, W. (2009). *Sources of european integration: The meaning of failed interwar politics and the role of World War II*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- MITCHELL, G. (2004). «Case study, counterfactuals, and causal explanations». *University of Pennsylvania Law Review* 152 (5), 1517-1608.
- PÖTTERING, H.-G. (2009). *Frontiers and chances for the European Union*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.

- RADAELLI, C. M. y R. PASQUIER (2007). *Conceptual issues*. En P. GRAZIANO y M. P. VINK (Eds.), *Europeanization. New Research Agendas*. Houndmills (Basingstoke): Palgrave Macmillan.
- WESSELS, W. y T. TRAGUTH (2009). *Opportunity or overstretch? The unexpected dynamics of deepening and widening*. En: L. KÜHNHARDT (Ed.), *Crises in the European Integration. Challenges and responses, 1945-2005*. New York, Oxford: Berghahn Books.