

Negociando la complejidad. Para construir la Unión Europea*

Julio Sevares**

El arte dominante en la Unión Europea es la negociación de la complejidad. El proyecto de integración europeo surgió de un acuerdo para la reestructuración de sectores productivos entre un grupo reducido de países y llegó a formar un mercado de libre circulación para bienes, servicios, personas y capitales y a tener una moneda común. En medio siglo pasó de 6 a 27 participantes con intereses y culturas diferentes que fueron compatibilizados mediante un proceso de prolongadas y minuciosas negociaciones.

El último ejemplo de esta cultura de voluntad negociadora fue la aprobación del Tratado de Lisboa, el 18 de octubre de 2007, producto de siete años de negociaciones.

El Tratado de Lisboa, reemplaza al fallido proyecto de constitución y está destinado a aumentar el peso de las instituciones comunitarias, a modificar el sistema de votación para la toma de decisiones y a ampliar los derechos de ciudadanía.

* El presente trabajo es producto de una investigación sobre «Proceso de toma de decisiones en el sistema político de la Unión Europea», basada en entrevistas a funcionarios de la Unión Europea, realizada en Bruselas en junio de 2007, con el patrocinio de la Fundación Friedrich Ebert de Buenos Aires.

** Economista y periodista. Profesor Titular de «Economía Internacional II» y de «Integración Económica y Regionalismo». FCH-UNICEN (Tandil). Profesor en la Maestría de Historia Económica y de las Políticas Económicas. (FCE-UBA). Editorialista del diario Clarín. Colaborador de *Le Monde Diplomatique*. Su último libro es «El Imperio de las Finanzas», Norma, 2005.

Según Beck y Grande (2007), el énfasis de los miembros de la Unión en el consenso y la cooperación surgen en buena medida de que los estados han decidido reemplazar la opción del recurso a la violencia por la opción política, y esto se ha logrado al punto de que la opción de la violencia ha sido eliminada «del horizonte de lo posible» e incluso del «horizonte del pensamiento».

Una novedad de esta forma de pacificación interior es que no se basa en el desarme de los estados ni en la federalización del comando y su transferencia a Bruselas. Se basa en que los estados toman decisiones considerando en forma conjunta el bien común nacional con el bien común europeo, en lo que los autores llaman la «cosmopolitización de los estados nación europeos».

La experiencia de la Unión Europea puede ser un buen punto de referencia y aprendizaje para otros proyectos como el Mercosur en el cual la vocación negociadora es de baja intensidad.

El mapa de las fuerzas divergentes

Para comprender la magnitud del proceso de negociación en la construcción de la UE, es necesario tener en cuenta lo que puede denominarse el mapa de las fuerzas e intereses, muchas veces divergentes o contrapuestos, que operan en la Unión. En este cuadro se encuentran:

- Estados de diferente grado de desarrollo; estados con diferente trayectoria estratégica en política exterior (como se expresa corrientemente en las diferencias entre Gran Bretaña y Francia); estados con diferente tradición en organización económica y social (liberalismo/Estado de Bienestar);
- dentro de los estados, existen regiones cuyos intereses pueden no coincidir en algunos puntos con los nacionales, pero sí con los de regiones de otros países (que, por ejemplo, comparten la defensa de determinada producción);
- partidos de diferente orientación algunos de los cuales son transfronterizos (como el socialista o la democracia cristiana) y que tienen objetivos comunes en los diferentes países;
- partidos nacionalistas que coinciden con otros de otros países en su antieuropeísmo;
- empresas que tienen intereses nacionales contrapuestos a las nacionales de otros estados; transnacionales que tienen intereses comunes con empresas competidoras de otros países, como la resistencia a los controles ambientales o el interés en la liberalización del mercado de trabajo;
- sindicatos con intereses nacionales en temas laborales (como la oposición a la liberalización del mercado de trabajo comunitario), pero que comparten posiciones en otros temas con sindicatos de otros países;

- religiones con posiciones comunes en diferentes países (por ejemplo en temas educativos, salud reproductiva, eutanasia), y que se contraponen con posiciones religiosas de grupos de sus respectivos países.;
- Organizaciones No Gubernamentales y *lobbies* empresarios, sectoriales y regionales que tienen canales de expresión en las instituciones de la UE.

En el curso de las negociaciones, los actores gubernamentales tienen posibilidades e intereses diferentes según el tema que se negocia. Para los estados miembros es más fácil acordar en algunos temas de política externa que tienen impacto limitado o indirecto en la ciudadanía, que en políticas locales de efecto más visible. Pero en temas de seguridad, los países tienen intereses geopolíticos diferentes, por lo que es más difícil acordar una política común.

Por otra parte, en las decisiones económicas de los gobiernos influyen los intereses de las corporaciones y las organizaciones civiles involucradas en la vida económica.

También existen divergencias de interés entre los gobiernos y los representantes de los países de esos gobiernos en los organismos de la Unión: los gobiernos están más atados a la repercusión de corto plazo de las medidas de la UE mientras que los miembros de la burocracia son menos dependientes de las elecciones nacionales y puede orientarse al más largo plazo.

Así, los gobiernos promueven políticas que benefician a los sectores que los apoyan (como las de promoción de empresas), mientras que la comisión presta más atención a políticas que benefician sectores en los que necesitan ganar apoyo para la UE (como las regiones atrasadas). Pero tanto gobiernos como los organismos comunitarios coinciden en apoyar o no provocar a sectores con gran capacidad de movilización (como los agrarios).

Decisiones en la complejidad

El sistema de toma de decisiones tiene el propósito de garantizar la representación de los diferentes actores e intereses en juego y de crear ámbitos de negociación para que las decisiones tengan legitimidad. Si bien la toma de decisiones surge de acuerdos entre naciones con la participación de los representantes ciudadanos del parlamento, en el proceso de consulta para la decisión intervienen ONGs y *lobbies* empresarios, sindicales, regionales y de diversos grupos de interés.

La diversidad de intereses manifiesta la complejidad del proceso de toma de decisiones. En estas condiciones, el sistema de toma de decisiones proporciona mecanismos de representación, pero también determina que algunas decisiones requieran tiempos considerables y que, incluso, se estancan por largos períodos.

Las decisiones colectivas en el sistema político tienen un impacto significativo en la distribución de los recursos económicos y en la distribución de los valores políticos y sociales. Esto se debe a que las políticas de la UE cubren prácticamente

todas las áreas de la política pública en cuestiones económicas y sociales, que se desarrollan dentro de los países o en forma transfronteriza: los organismos de la UE dictan el 80% de las reglas que gobiernan la producción, distribución e intercambio de bienes servicios y capital en los estados miembros (Hix, 2005).

Dentro de la UE, sostiene el autor, hay un grupo de instituciones estables para la toma de decisiones colectivas y un cuerpo de reglas que gobiernan las relaciones entre y dentro de esas instituciones. Por su parte, los ciudadanos y los grupos políticos tratan de realizar sus deseos políticos dentro de ese sistema, en forma directa o través de sus representantes (partidos políticos, organizaciones intermedias o grupos de interés).

Refiriéndose al sistema de dualidad de poderes entre la comisión y el consejo, considera que su principal fortaleza es que el carácter dual del ejecutivo de la UE facilita una deliberación extensiva y compromiso

Por otra parte, el sistema de colegislación entre el consejo y el Parlamento, establecido en el Tratado de Maastricht, ha promovido las negociaciones entre ambos cuerpos y ha incrementado la capacidad del parlamento para influir en la legislación.

Sin embargo, dentro de la UE también se plantea, como campo de divergencia, la lucha de competencia entre los órganos de decisión y ejecución (el consejo y la Comisión de la Unión), por una parte, y el parlamento, que reproducen las típicas tensiones ejecutivo-legislativo en cualquier orden nacional.

No obstante, como producto de la red de consultas y toma de decisiones existe una continua interacción entre los productos políticos, las nuevas demandas en el sistema, las nuevas decisiones y así sucesivamente. Por eso, según Hix (2005), el grado de estabilidad institucional y complejidad en la UE es más grande que en cualquier otro régimen internacional.

Ulrich Beck y Edgar Grande, valorizan, en este punto, el espíritu de consenso que domina en la UE:

«En el seno de la Unión Europea, en los procesos de decisión y de resolución de conflictos, los procedimientos consensuales juegan un rol mucho más importante que en los estados miembros. En la actualidad, un tercio de todas las decisiones tomadas en la Unión necesitan todavía la unanimidad, y dos tercios solamente pueden ser tomados por la mayoría. Las decisiones por mayoría necesitan en general una mayoría calificada (que alcanza a casi el 70% de los votos) – sólo las cuestiones de procedimiento pueden resolverse según la regla más normal en el modelo de Westminster de democracia parlamentaria: la decisión por mayoría simple. Y estas cifras subvalúan aún la importancia real de las decisiones por mayoría en la Unión Europea; en los hechos, uno procura frecuentemente alcanzar un consenso entre los estados miembros, aunque formalmente uno podría contentarse con una decisión por mayoría» (Beck y Grande, 2007; 112)

El desafío de la coordinación fiscal

Una de las instancias más elevadas y complejas de la negociación es la que involucra la relación entre la política monetaria y la fiscal. La UE tiene una moneda única manejada por un Banco Central con un alto grado de autonomía, pero las políticas fiscales siguen siendo nacionales. En este esquema se contradicen intereses nacionales (como el deseo de una política expansionista inflacionaria) con el cumplimiento de las metas de déficit fiscal, endeudamiento e inflación, indispensables para sostener el acuerdo monetario.

El proyecto de moneda común y la coordinación fiscal necesaria para sostenerla se convirtió en uno de los grandes desafíos de la UE. Desde el comienzo del sistema, aparecieron las dudas sobre la conveniencia y la viabilidad para cumplir con la disciplina que imponen los requisitos de Maastricht. En 1996, a cinco años del Tratado de Maastricht, Dahrendorf se preguntaba:

«los criterios de convergencia de la política fiscal causarán disturbios en Francia y en otros lugares? ¿Habrán *shocks* de asimetría y de otro tipo entre la decisión 'irrevocable' del 1° de enero de 1999 y la implementación completa visible para el ciudadano de la unión monetaria en 202?» (Dahrendorf 2006; 151)

Un año después, Martin Feldstein, profesor de Harvard y miembro de un grupo de asesores del presidente estadounidense George W. Bush, escribió en *Foreign Affairs* un artículo alarmista sobre los peligros que implica un sistema de moneda multinacional como el euro. Según Feldstein, uno de los objetivos de los fundadores de la Comunidad Económica Europea era evitar la repetición de guerras intraeuropeas, pero la creación de una moneda común podría tener el efecto contrario. Esto se debería a que cada país quiere tener su propia moneda para manejarla según sus necesidades económicas y sociales y a que los requisitos de disciplina en materia fiscal necesarios para sostener la moneda común, establecidos en el tratado de Maastricht de 1992, pueden entrar en colisión con los intereses nacionales y desatar conflictos entre los estados miembros. Y también, según la (preocupada o denostativa) mirada de Feldstein, entre Europa y Estados Unidos.

Según un autor, existen grandes diferencias en las preferencias y percepciones sobre los costos y beneficios de la resignación de la soberanía fiscal a favor de la coordinación, por lo cual la perspectiva de una política fiscal unificada es débil (Le Cacheux, 2007).

Por otra parte, los incentivos para cumplir con la coordinación fiscal y en particular con practicar políticas keynesianas para promover la demanda no son homogéneos en toda la Unión: los países grandes tienen pocas posibilidades de hacer esas políticas porque, dada la elevada participación de sus economías en el conjunto, tienen efectos importantes en el resto de los socios. Por el contrario, una política expansiva de un país chico tiene un impacto menor en las economías de

los otros miembros de la UE. De allí que, en principio, los países chicos tienen menos incentivos para cumplir el pacto fiscal que los grandes. Como consecuencia de estas contradicciones, en algunas áreas hay una creciente brecha entre los compromisos y la implementación de la coordinación de políticas. Diversos autores consideran que la coordinación fiscal ha sido baja.

Según una evaluación sobre el tema, la política de coordinación en la UE ha sufrido de problemas como falta de coherencia y priorización en los objetivos y medidas, falta de transparencia y de escrutinio parlamentario en los planes de acción nacional, debilitamiento de reglas acordadas y problemas de en la implementación de las políticas (Meyer et.al., 2007)

A pesar de esos obstáculos y limitaciones, la Unión creó el euro y su supervivencia no sólo no parece en cuestión, sino que está ganando participación en las reservas y la circulación mundiales.

Reglas para negociar y consenso para aplicarlas

Un aspecto central del proceso son las instituciones montadas a lo largo de décadas para legislar y llevar adelante las negociaciones y ejecutar las resoluciones que surgen de ellas. La base institucional es el grupo de Tratados que forman la legislación que guía las orientaciones y los procedimientos de los organismos de la Unión. Los tratados y las normas generadas a partir de ellos son aplicadas por los cuerpos de decisión y ejecución, como el consejo y la comisión. Estas instituciones fueron produciendo un cuerpo de reglas que, según Hix

«es probablemente el más formalizado y complejo cuerpo de toma de decisiones de cualquier sistema político en el mundo» (Hix, 2005;3)

Sin embargo, según un entrevistado por el autor, «las reglas, aunque sean muy buenas, no sirven para avanzar si no hay un voluntad de negociación». Tampoco si, desde el inicio de su historia, los miembros no hubieran asumido un criterio básico de cualquier acuerdo internacional o más aún de integración: la conciencia de que la cooperación es más fructífera que la competencia o el conflicto

Como toda negociación implica obtener algo del otro a cambio de conceder algo propio, es también necesaria la disposición a ceder y a admitir «el grado aceptable de insatisfacción» que citó un funcionario y, tener claro que, como afirma otro, «los que discuten saben que tienen algo que perder».

Comentando el proceso de instauración de la Unión Monetaria Europea (UME), Hix explica:

«El diseño institucional de la UME fue el producto de la negociación entre los gobiernos de los estados miembros durante la conferencia intergubernamental que acordó el Tratado de Maastricht. En ese contexto estratégico operaron dos fuerzas contradictorias. Primero, el gobierno que tiene menos que perder por un

desacuerdo en una política, está más cerca de conseguir el resultado más cercano a sus preferencias. Con nada que perder por no conseguir un acuerdo ese gobierno no necesita comprometerse. En contraste, un gobierno que tiene mucho que perder de un desacuerdo estará dispuesto a hacer concesiones significantes para alcanzar un acuerdo exitoso. Segundo, como el acuerdo debe realizarse por unanimidad, el resultado es que se acuerda un paquete. Esto incluye agregar otros temas en la agenda para que cada gobierno pueda conseguir algo del acuerdo final. En esta situación el gobierno que tiene menos que perder puede estar forzado a comprometerse para asegurar sus intereses en otras áreas» (Hix, 2005; 324)

El tema concreto en este esquema fue que, en la negociación por la UME, la que tenía menos interés en lograrla era Alemania que ya tenía una política monetaria disciplinada y tenía poco que ganar con forjar un acuerdo con países más inflacionarios, pero los exportadores alemanes, con gran poder de influencia en el gobierno, estaban interesados en que la Unión tuviera un sistema de tipo de cambio fijo. Alemania tenía, además, interés en satisfacer a Francia (que abogaba por la moneda común) porque ésta apoyaba la unificación alemana.

Por otra parte, el desarrollo de la asociación a través del tiempo ha creado condiciones para su propia sustentación. Según Hix (2005), la fusión entre los objetivos de política de la Unión y de los estados miembros y la interacción entre funcionarios públicos de los estados nacionales y de la Unión en la coordinación de esas políticas, ha llevado a una «europeización» de prácticas y estilos entre funcionarios de diferentes estados, así como a la formación de intereses comunes. Esta dinámica contribuye, desde el interior del proceso de coordinación y gestión, a fortalecer la integración.

En el mismo sentido, un trabajo señala que

«Un rasgo peculiar de la integración europea, desde una perspectiva histórica, ha sido que cada paso de ampliación y profundización, cada adopción de un nuevo lenguaje legal por los gobiernos nacionales y parlamentos, ha puesto en movimiento dinámicas hacia un sistema de gobierno más vinculante, más amplio y más supranacional. Aún si ese proceso puede ser complejo, pesado y lejos de ser automático (como lo demuestra la crisis sobre la ratificación del Tratado Constitucional), los textos legales con su 'constructiva ambigüedad' han frecuentemente derivado en plataforma de lanzamiento para iniciativas no esperadas y en puerta de entrada para lidiar con problemas inesperados» (Meyer, Linsennmann y Wessels, 2007; 1).

En un artículo reciente Ralf Dahrendorf, ex funcionario comunitario, señala los lados bueno y malo del ambiente de participación en las decisiones de la UE. El lado bueno y malo del ambiente de participación en las decisiones de la UE. En una conferencia dada en el momento en que Gran Bretaña ingresaba a la Comunidad Europea, el economista político Andrew Shonfield sostuvo que Europa tenía que desarrollar la «costumbre de cooperar» para ser real. Según Dahrendorf,

«Europa lo hizo. Los políticos, los funcionarios y también los lobbistas, lamentablemente, han descubierto en Europa su plaza de juegos preferida. Pero la costumbre de cooperar va mucho más allá. Los estudiantes, la gente joven en peral, cruzan sin problemas las fronteras culturales de Europa. Los abogados los médicos y otros expertos deliberan con toda naturalidad con sus colegas de otros países. En las comisiones directivas de las fundaciones y las instituciones de caridad, de las organizaciones no gubernamentales en general, la pregunta que se plantea es: ¿qué hacen nuestros socios europeos? De modo que las huellas de una sociedad civil europea son innegables, aún cuando los medios y los partidos políticos y muchas otras organizaciones sigan siendo nacionales» (Dahrendorf 2006; 153).

Aún así, la integración europea y las posibilidades de unificación de políticas a nivel regional tienen sus límites determinados por la profundidad de los intereses nacionales y sectoriales existentes. Como señalan Beck y Grande, «el imperio europeo es un *imperium* sin un *imperator*».

«El proceso de integración europea, concluyen, a conducido a la europeización de las administración nacionales, pero no ha habido transferencia de capacidades de acción estáticas del nivel nacional al nivel europeo. La consecuencia de esto es que la Unión europea juega ciertamente un papel cada vez más grande en la definición de las reglas, pero no dispone los recursos y las capacidades administrativas necesarias para imponerlas y ponerlas en aplicación. Esto continúa poniendo de manifiesto la responsabilidad de los estados miembros y nada indica que pueda cambiar en el futuro» (Beck y Grande, 2007;110)

La cooperación y el realismo político

Uno de los principales, sino el principal, dilema que enfrentan los estados en cualquier proceso de cooperación o integración, es la resignación de intereses propios en el proceso de negociación de acuerdos y, en un punto más alto, la delegación de decisiones soberanas en organismos supranacionales.

Desde la teoría del realismo político, esa delegación no se hace por criterios idealistas (las bondades intrínsecas de la cooperación), sino por razones egoístas y prácticas.

Como plantea Robert O. Keohane en *Después de la Hegemonía* (1988), la cooperación no es producto de posiciones altruistas que llevan a delegar soberanía o a conceder en bien del otro. Por el contrario la cooperación se produce cuando los que acuerdan consideran que la coordinación les permite alcanzar sus propios objetivos. El modelo realista del egoísmo racional de Keohane considera que las suposiciones realistas acerca de la política mundial son coherentes con la formación de acuerdos institucionalizados que contienen reglas y principios y que promueven la cooperación.

Cuando los intereses de los que participan de un sistema de cooperación no son compatibles o no son armónicos, en la terminología del autor, los participantes deben armonizar sus intereses a través de la negociación. Por eso cooperación no significa, al menos no necesariamente, armonía: la armonía no es política, su sostenimiento no requiere negociación ni presión, en cambio la cooperación sobre bases no armónicas sí es política porque incluye la negociación, la presión y la influencia.

En otros términos, «la negociación implica la adaptación mutua y sólo puede surgir del conflicto o del conflicto potencial» (Keohane, 1988; 88): los egoístas racionales negocian porque han llegado a la conclusión, por experiencia o por concepción estratégica, que los costos de la cooperación son menores que los costos de la discordia.

Basándose en el dilema del prisionero, según el cual la falta de información de dos participantes en una negociación puede conducir a resultados subóptimos en la toma de decisiones para ambos, Keohane considera que la posibilidad de cooperación depende en forma positiva de la calidad de la información (o, inversamente, de la falla de mercado consistente en la información imperfecta), problema estudiado para los mercados económicos pero operante en las percepciones de los agentes del «mercado» de las relaciones internacionales.

Lo importante de los modelos del dilema del prisionero o de la acción colectiva y especialmente en el primero, sostiene Keohane, es que nos indican

«los modos en los que las barreras que obstaculizan la información y la comunicación en la política mundial pueden impedir la cooperación y crear discordia incluso cuando existen los intereses comunes» (Keohane, 1998; 97)

«Lo que surge de la abundante literatura económica en coordinación de política, es la idea genérica de que la necesidad de coordinación surge en contextos caracterizados por interdependencias, debido tanto a bienes colectivos a externalidades. En esos contextos, la toma de decisiones descentralizada en ausencia de instrumentos de coordinación conducirá a equilibrios de Nash, subóptimos, no cooperativos, porque cada jugador en el juego actuará sin tener debida cuenta de las consecuencias inducidas por la acción de los otros socios, esto es porque cada jugador fallará en internalizar adecuadamente los efectos externos de sus decisiones» (Le Cacheux, 2007; 39).

Conclusión

Dificultades pero construcción institucional y debate para seguir avanzando en lo que no sólo es un proyecto económico y social, sino también civilizatorio, en la medida que incluye el establecimiento de normas para la ampliación de la democracia y el respeto a los derechos fundamentales.

Por supuesto, el sistema no siempre avanza ni lo hace al mismo ritmo. En la actualidad, por ejemplo, la Unión atraviesa un período de estancamiento y discusión sobre el futuro de su estatuto legal y sobre el grado de integración. Pero a través del tiempo y en conjunto, sí. Y esto es porque tanto líderes como funcionarios quieren, como explica un funcionario entrevistado, «cumplir con el principio de la bicicleta: mantener la cosa andando para que no se caiga».

Guía de la UE

- El proyecto para una unión europea fue enunciado por primera vez por el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950, día designado como Día de Europa.

- La UE se rige por tratados que fijan las normas y procedimientos de la UE y que sirven de fundamento a las leyes que rigen la asociación.

· de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma, desde 1958).

· de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, 1957);

· de Niza (2001), para la adaptación de las instituciones

· de la UE para la incorporación de nuevos miembros del este europeo.

· de la Unión Europea (Maastricht), que entro en vigor en 1993.

· Tratado para el establecimiento de una Constitución Europea, de 2004,

no ratificado.

- Hasta 2002 rigió el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en 1952 para la reorganización de esos sectores.

- Las leyes europeas tienen prioridad sobre las de los países miembros.

- Los tratados son modificados en función de nuevos objetivos o realidades por la Conferencia Intergubernamental, formada por los representantes de los gobiernos nacionales.

- Las principales modificaciones fueron, el Acta Única Europea de 1986, que modificó el Tratado de Roma para adecuarlo al proyecto del mercado único; Tratado de Amsterdam, 1997, modificó los anteriores; Tratado de Niza de 2001, nueva modificación de los tratados para adaptarlos a la ampliación que comenzó en 2004.

- Los principales organismos decisorios de la Unión son:

· El consejo Europeo, formado por los jefes de estado o de gobierno de los miembros, más el presidente de la Comisión Europea. Se reúne cuatro veces por año para acordar la política de la UE y verificar el cumplimiento de los objetivos previos. En algunos casos las decisiones se toman por mayoría, pero en otros, los más sensibles, por unanimidad. Los estados tienen un número de votos determinado por su tamaño

· En 2002 una reunión del consejo en Lisboa se estableció el sistema abierto de coordinación, que delega más capacidad de decisión y supervisión en el

consejo. De todos modos las decisiones finales en temas sensibles (como laborales) siguen dependiendo del acuerdo de los gobiernos nacionales.

El consejo de la Unión Europea, formada por los ministros de los miembros, se reúne regularmente para tomar decisiones detalladas en función de lo acordado por el consejo Europeo.

- Las decisiones ejecutivas están a cargo de:

La Comisión Europea: representa los intereses de la Unión; maneja el presupuesto de la UE y vigila el cumplimiento de los tratados y de la legislación secundaria. Propone normas y leyes que deben ser aprobados por el consejo y el parlamento. Por eso en el sistema europeo la función legislativa es compartida por los dos organismos citados.

La comisión tiene 27 comisiones, una por cada país miembro, que trabajan en diferentes áreas de gobierno (Comercio exterior, relaciones exteriores, etc.). La titularidad de las comisiones se distribuye entre los países miembros; «A nivel administrativo, sostiene Hix (2005; 70), las direcciones generales de la comisión son casi ministerios y la comisión está en el corazón de una emergente red de agencias regulatorias europeas»

A través del tiempo los estados miembros delegaron poderes en la comisión para favorecer la toma de decisiones basadas en el interés europeo en conjunto e incrementar la credibilidad de la política. No obstante, la traslación de poderes es limitada y los estados mantienen potestades en temas sensibles como la reforma de los tratados, políticas de largo plazo y coordinación macroeconómica (que se negocia en el consejo).

El parlamento europeo: cuenta con 732 miembros que son elegidos cada cinco años por los ciudadanos elegidos en forma directa. Trata los proyectos elevados por la comisión.

La Corte Europea de Justicia. Trabaja con las cortes nacionales y es la encargada de entender en los temas vinculado con las leyes europeas. Los ciudadanos pueden influir en la aplicación de las normas de la UE a través de sus reclamos en la corte.

El Banco Central Europeo. Forma parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales con los bancos centrales de los países miembros y tienen un alto grado de independencia para fijar al política monetaria.

- Sistema de consulta.

La comisión eleva propuestas al consejo y al parlamento. El consejo consulta al parlamento y a instituciones como el Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, cuyas opiniones son tomadas en cuenta para las decisiones.

Para determinadas decisiones es obligatoria la aprobación del parlamento.

El parlamento puede rechazar una decisión o pedir enmiendas, que son consideradas por el consejo.

La explicación detallada de la operatoria se encuentra en «El funcionamiento de la Unión Europea. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea» .

- Principales tipos de política (Hix, 2005).
 - . Políticas regulatorias para el movimiento de bienes servicios, capitales y personas. Incluyen la armonización de normas nacionales sobre producción, medio ambiente o política social.
 - . Políticas de gastos que involucran las transferencias a través del presupuesto comunitario, como las vinculadas a las políticas agrícola, de cohesión o de desarrollo científico y tecnológico.
 - . Política macroeconómica. El BCE maneja la política monetaria y el consejo el tipo de cambio y controla la armonización de las políticas fiscales y de empleo.
 - . Políticas de ciudadanía, destinadas a proteger los derechos de los ciudadanos.
 - . Política exterior en temas políticos, económicos y de defensa.

Bibliografía

- Beck, Ulrich y Grande, Edgar. *Pour un Empire Européen*. Flammarion France, 2007.
- Dahrendorf, Ralph. *El recomienzo de la historia*. Katz. Buenos Aires, 2006.
- Documentación Europea. *El funcionamiento de la Unión Europea. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea*. Comisión Europea. Dirección General de prensa y Comunicaciones. Unión Europea.
- Feldstein, Martin. «EMU and Internacional Conflict», *Foreign Affaires*, noviembre/diciembre, 1997.
- Hix, Simon. *The political system of the European Union*. Palgrave-Macmillan. China. 2005.
- Keohane, Robert O. *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. GEL. Buenos Aires 1988.
- Le Cacheux, Jacques. «To Co-ordinate or Not to Co-ordinate: an Economist's Perspective on the Rationale for Fiscal Policy Co-ordination in the euro Zone». En *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*. I. Linsenmann, C. O. Meyer and W. T. Wessels. Palgrave-Macmillan. Great Britain 2007.
- Meyer, C.O., Linsenmann I., y Wessels, W.T. «An Economic Government for Europe yn the Making? The Evolution of Policy Co-ordination». Op. cit.
- Meyer, C.O., Linsenmann I. Y Wessels, W.T. «The Limitations of European Economic Governance: Loose Policy O-ordination and the Commitment-Implementation Gap». Op. cit.

RESUMEN

Los participantes de la integración europea reemplazaron la opción de la violencia por la negociación y la sostienen en base al criterio de que ésta es superior al juego no cooperativo. Las negociaciones progresan en un escenario con intereses divergentes y con una gran cantidad de fuerzas de diferente origen y características. Las negociaciones son canalizadas por una estructura institucional y por una vocación negociadora. La experiencia de la Unión Europea puede ser un buen punto de referencia y de aprendizaje para el Mercosur, en el cual la vocación de negociación es de baja intensidad.

ABSTRACT

Members of the european integration replaced the choice of violence for the negotiation, and they support it based on the criteria that this choice is superior to the non-cooperative game. The negotiations progress on an scene with a great mix of forces of different origins and characteristics, with divergent interests. The negotiations are canalized by an institutional structure and a willingness to negotiate. The experience of the European Union may be a good point of reference and a learning experience for the Mercosur, which exhibits a low intensity vocation to negotiate.