

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: RECENSIONES

Recibido: 24-02-2022

Aceptado: 08-04-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11057>

Páginas: 131-134

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional



Referencia: Suárez Antón, O. (2022). Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit: The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 131-134. <https://doi.org/10.24965/gapp.11057>

Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit: *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*

Suárez Antón, Orestes

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5106-3608>

orestesj1@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor Europeo en Gobierno y Administración Pública (UCM). Al servicio de las instituciones europeas, entre Bruselas y Estrasburgo, durante más de una década. El derecho europeo y la participación ciudadana representan sus principales líneas de investigación. Es autor de la monografía “Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea” (Tirant Lo Blanch, 2019).

RESUMEN

Recensión del libro de Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit, *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam University Press, 2008, 176 pp.

PALABRAS CLAVE

Formulación de políticas europeas; gobernanza; eurócratas; función pública; Unión Europea.

ABSTRACT

Review of the book from Karin Geuijen, Paul 't Hart, Sebastiaan Princen y Kutsal Yesilkagit, *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, Amsterdam University Press, 2008, 176 pp.

KEYWORDS

EU policy-making; governance; eurocrats; public function; European Union.

“Los nuevos eurócratas. Los funcionarios nacionales en la formulación de políticas de la UE” es una obra coral, escrita en inglés y con un interés vigente a pesar de haber sido publicada en 2008. Abre una línea novedosa de investigación: el análisis de la contribución que presta la función pública nacional a la construcción europea. Un programa de estudio en el que se ha avanzado muy poco. A día de hoy, adquiere un inusitado relieve en el contexto del obligado relance del proyecto europeo como consecuencia de la crisis de la COVID-19. En un período de tiempo inusualmente breve, los compromisos presupuestarios de la UE se han visto prácticamente duplicados, desencadenando con ello un acelerado redimensionamiento del alcance de las políticas europeas y su actual estrategia en pro de la descarbonización y la digitalización de nuestras economías. Los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dan buena cuenta de ello. Esta investigación representa una de las muy escasas aportaciones en cuanto a la estratégica relación entre administraciones nacional y europea.

“The New Eurocrats” cuenta con cuatro autores, todos ellos vinculados a la academia de los Países Bajos. A la cabeza, la Dra. Geuijen, en la actualidad profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Utrecht. Vinculados también a esta Escuela, los profesores 't Hart y Princen. Y por último, el Dr. Yesilkagit,

en la actualidad profesor de gobernanza internacional en la Universidad de Leiden. Todos ellos comparten en su dilatada obra la inquietud por la gobernanza europea, sea desde una perspectiva más socioeconómica (Geuijen) o político-administrativa (Princen o Yesilkagit), si bien cabe destacar entre las investigaciones del profesor 't Hart la publicación de la obra en castellano "La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión" (Hart et al., 2007).

Deben referirse, además, las contribuciones a esta publicación de la profesora de Administración Pública de la Universidad de Radboud, Ellen Mastenbroek, como coautora del capítulo 2 acerca de la posible europeización de la función pública, y de la Dra. Semin Suvarierol y el profesor de gobernanza de la Universidad de Groningen, Caspar van den Berg, como autores del capítulo 5 sobre el carácter de «puente» de los expertos nacionales.

Por lo que se refiere a la metodología, por motivos prácticos, los autores eligen como modelo de estudio el caso de los Países Bajos. El libro se estructura en seis capítulos, con el papel de la administración nacional en la construcción europea como hilo conductor. Tras un primer capítulo de carácter introductorio, los distintos análisis que contiene el libro, con capítulos con cierta autonomía unos de otros, atienden a diversos estudios de caso, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. El capítulo 2, sobre las relaciones entre las administraciones nacional y europea, se basa en la encuesta realizada a 4.502 funcionarios neerlandeses en 2006. El capítulo 3 presenta los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Agricultura mientras que el capítulo 4, referido a los funcionarios del Ministerio del Interior –con un sistema de toma de decisiones colectivas menos desarrollado que en el caso anterior–, combina el sistema de entrevistas con la observación y la información disponible en esta área para sus ámbitos de toma de decisión (grupos de trabajo, comités de expertos, comités de alto nivel...). Una metodología similar se utiliza en el capítulo 5, sobre los expertos nacionales en comisión de servicio en la UE, en el que las entrevistas completan el previo análisis de los datos cuantitativos existentes en relación con este colectivo. En las conclusiones que contiene el capítulo 6, al objeto de complementar los análisis previos, se incorpora además la consulta a expertos.

Por lo que se refiere a los contenidos, la introducción nos presenta la obra, planteando el estudio de los que denomina como «eurócratas nacionales», en tanto que uno de los actores más relevantes de la gobernanza europea y, también, uno de los más desconocidos. Como cuestión de fondo, se señala la evolución desde la diplomacia clásica hacia un nuevo modelo, en la práctica, con sus tensiones y dilemas, a partir de las que surgen las tres cuestiones de investigación en torno a las que se articula la investigación: el nivel de implicación de los funcionarios neerlandeses en las actividades vinculadas a la UE, la manera en que estos experimentan y ejercen la construcción política europea y, por último, la manera en que a esos funcionarios limita/beneficia la forma en que están organizados los asuntos europeos en sus respectivas organizaciones. Cuestiones, a su vez, desagregadas en otras nueve.

La encuesta del capítulo 2 se centra tanto en las actuaciones que se desarrollan en la administración neerlandesa a nivel de los funcionarios individuales como en el contexto orgánico de la administración nacional en que operan. A nivel individual, se ofrece una visión general del alcance y la forma de su participación en la UE. A nivel orgánico, se analiza el actuar de las actividades relacionadas con la UE dentro de los respectivos departamentos nacionales y la forma en que estas se gestionan y facilitan. En definitiva, se esboza una primera visión general de las actuaciones individuales y orgánicas para el nivel nacional en relación con la UE, que sirve de trasfondo para los análisis subsiguientes.

De manera más específica, los capítulos 3 y 4 presentan los resultados de dos estudios de caso llevados a cabo, respectivamente, en los campos de la política veterinaria y de la cooperación policial. El primero de ellos, describe las estrategias alternativas que emplean en su día a día los funcionarios «europeizados» y como se centran, en gran medida, en «traducir» los intereses de su departamento en políticas de la UE. El capítulo se centra, de manera novedosa, en el análisis de las primeras fases del proceso de formulación política europea, esto es, cuando la Comisión considera desarrollar una propuesta, enfocándose en el comportamiento estratégico que adoptan los funcionarios nacionales y su ministerio.

El capítulo 4 sirve para comprender el modo en que se desarrolla la cooperación policial europea por los funcionarios nacionales y las formas en que se definen y realizan sus actividades. Se identifican tres tipos de actuaciones: la primera, la de los coordinadores departamentales, centrados a nivel doméstico en garantizar el buen funcionamiento de la maquinaria interna de preparación de los procesos políticos europeos; la segunda, la de los burócratas-diplomáticos que negocian las posiciones nacionales en los grupos de trabajo y comités de Bruselas y, la tercera, la de los funcionarios que construyen coaliciones transnacionales para enfrentar el crimen internacional. Debido a que estas distintas categorías actúan por medio de diferentes canales europeos, son muy diferentes las demandas que se les imponen y la forma en que se integra y facilita su trabajo.

En el capítulo 5 se analiza a los expertos nacionales en comisión de servicio en la UE. Se trata de un colectivo particular de funcionarios en términos de su posición intermedia entre la gobernanza europea y nacional. La dualidad de roles es quizá la más profunda para ellos, ya que se debaten entre el día a día en la Comisión y el vínculo con el empleador nacional que los envía en comisión de servicio. Este capítulo se pregunta si construyen puentes entre la Comisión y el Estado miembro o bien actúan como cabeza de puente nacional en el ámbito europeo. Se aborda también la manera en que utilizan sus redes durante y después de su comisión de servicio y se evalúa hasta qué punto ellos y el gobierno neerlandés se benefician en términos de desarrollo profesional e intercambio de información.

Por último, el capítulo 6 formula una serie de conclusiones que aspiran a dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas. A este respecto, cabe desatacar como el 30 % de los funcionarios nacionales de los Países Bajos declaran como las decisiones tomadas a nivel de la UE les afecta directamente, si bien muy pocos de ellos dicen dedicar apenas algún tiempo a las cuestiones relacionadas con la política europea. Esta sigue siendo vista como una materia propia de especialistas, ajena a su quehacer diario, si bien, los niveles de implicación varían tanto en función del grado de europeización de cada organismo ministerial como de las que se identifican como distintas categorías de funcionarios en cuanto a su relación con las políticas europeas. Así, mientras que los coordinadores departamentales desarrollan sus relaciones respecto de la capital del país, los burócratas-diplomáticos tienen el foco puesto en Bruselas y, por último, los funcionarios «a pie de obra» pueden desarrollar su actividad operativa en relación con cualquier lugar de Europa. La manera en la que se define el éxito de las relaciones entre burocracia nacional y europea varía en función de estos distintos roles.

Respecto de los expertos nacionales, se señala como un 30 % dejaron de trabajar para el organismo nacional que los secundó, mientras que menos del 30 % sigue utilizando la red que desarrolló durante su estancia en Bruselas. Se apunta también a la falta de estrategias de retorno a la hora de incentivar el aprovechamiento de este tipo de puestos.

En una cierta desmitificación de la burocracia europea, al contrario de lo que se suele pensar, los expertos consultados en este último capítulo apuntan al carácter no esencial –a la hora de relacionarse con la UE– del multilingüismo o el conocimiento del funcionamiento interno del entramado comunitario. Mientras que destacan como fundamentales otro tipo de competencias genéricas tales como la sociabilidad, la empatía, la reciprocidad o la confianza, y ponen el acento en la importancia de las facilidades de formación.

Aun tratándose de una obra anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se señala ya como el incremento de las materias objeto de codecisión está provocando el que se intensifique el *lobbying* a los eurodiputados, aspecto este pendiente de análisis, lo mismo que el del papel de los funcionarios de las Representaciones Permanentes en Bruselas.

Como se suele decir, un camello es un caballo diseñado en Bruselas y se apunta en el estudio a como las denominadas «posiciones nacionales» no son siempre claras. Se requiere así de los «nuevos eurócratas» de una cierta versatilidad y de una labor previa de influencia (*advocacy*), haciéndose necesaria también una consideración estratégica de su actuar en la que, más allá de los aspectos tecnocráticos, deben primar criterios de tipo político.

Mucho ha llovido desde 2008. Una pandemia, el *Brexit*, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, una crisis financiera global... y los «nuevos eurócratas» siguen desempeñando su discreto papel. Sin duda, su accionar se refleja también en la reciente elaboración del Plan de Recuperación para la Europa de la era COVID. La propia responsable de la negociación de este Plan para nuestro país, la vicepresidenta y ministra de asuntos económicos del Gobierno de España, Nadia Calviño, con una dilatada trayectoria como alta funcionaria de la Comisión Europea (2004-2018), representa un ejemplo inusualmente visible de estos funcionarios europeizados. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, el más cuantioso y mejor valorado del conjunto de planes nacionales, es una muestra clara de cómo una adecuada sintonía entre los niveles de administración nacional y europea puede dar lugar a los más satisfactorios resultados para ambas partes.

Esta obra abre las puertas a una novedosa y necesaria línea de investigación, iniciando la conformación de una visión real en cuanto a las características de las relaciones entre la administración nacional y europea. Cabe si acaso lamentar que, a pesar de los años pasados desde esta primera aproximación a esta novedosa área temática, apenas se haya profundizado en el análisis en torno a este programa de investigación.

El panorama que se presenta para una potencia administrativa como los Países Bajos, con un cuerpo diplomático equivalente al de nuestro país a pesar de su menor dimensión, nos debe hacer pensar sobre lo mucho que queda por avanzar en las relaciones con la burocracia europea, a nivel de las capacidades de la

administración central pero, también, desde la perspectiva del estado autonómico y los entes locales. El reto es llevar el conocimiento y comprensión mutua a todos los niveles de la función pública y, desde ahí, aprovechar de manera recíproca todas las potencialidades que se nos ofrecen. A la vista de su carácter estratégico para la construcción europea, tanto a nivel académico como por parte del propio entramado burocrático –nacional y europeo–, parece deseable el estudio de estos roles.

Se trata, por tanto, de una obra de interés tanto desde la perspectiva de la investigación académica en torno a la construcción europea, en la que la interacción entre las administraciones nacionales y europea desempeña un papel destacado; que debería, además, contar con el apoyo de los propios protagonistas de la investigación, esto es, los aparatos burocráticos nacionales y europeos, en aras de una mayor eficiencia en su actividad.

Cabe concluir que nos encontramos en un terreno caracterizado por una muy escasa bibliografía, que en su mayor parte atiende a las vicisitudes del norte de Europa, con un amplio vacío investigador para el este y el sur del continente. En aras de la profundización del proceso de construcción europea, en un contexto internacional marcado por la creciente inestabilidad –a la que a la crisis de la COVID-19 se añade ahora la de la guerra de Ucrania–, parece oportuno fomentar el estudio y el apoyo a esta realidad de la administración pública. Contribuiremos así, además de un aprovechamiento más eficiente de los recursos públicos europeos, al desarrollo y construcción del anhelado *demos* europeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boin, A., Hart, P., Stern, E. y Sundelius, B. (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. y Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*. Amsterdam University Press.