
Las teorías de la integración europea

PID_00263255

Laia Mestres i Camps

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Laia Mestres i Camps

Investigadora posdoctoral en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), asociada al grupo de investigación del Observatorio de Política Exterior Europea. También colabora como investigadora nacional con el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el pasado trabajó en el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE), en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y en el CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la UAB.

Primera edición: febrero 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisión y actualización en profundidad de la anterior versión escrita por el catedrático de Ciencia Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. La Unión Europea como caso único de estudio.....	7
2. Neofuncionalismo.....	10
3. Intergubernamentalismo.....	13
4. Gobernanza en la UE.....	17
5. Europeización.....	20
6. Neoinstitucionalismo.....	24
7. Democracia y legitimidad en la UE.....	27
Resumen.....	32
Bibliografía.....	33

Introducción

El proceso de integración europea y la naturaleza misma de la Unión Europea, también denominada en su momento Comunidades Europeas, constituyen un foco de atención relevante para la ciencia política y las relaciones internacionales. Aun así, el carácter singular de este proceso de integración, que supera en cantidad suficiente las relaciones de cooperación entre Estados más habituales en el sistema internacional, no permite recurrir a las categorías analíticas dominantes en estas disciplinas para interpretar este fenómeno.

A pesar de tener algunos de los rasgos definitorios del Estado liberal democrático, la Unión Europea se asimila mejor a una organización internacional. No dispone de una constitución formal, sino de unos tratados constitutivos; la estructura institucional no responde a la división clásica de poderes, y la legitimidad democrática es más reducida, y actualmente muy contestada, porque emana a la vez de un Parlamento elegido directamente por los ciudadanos pero con pocos poderes y de un Consejo de la UE, formado por representantes de los ejecutivos estatales. Desde la ciencia política, este sistema político no concuerda con los rasgos característicos del Estado nación. Desde las teorías clásicas de las relaciones internacionales tampoco se prevé la posibilidad de que los Estados decidan voluntariamente ceder soberanía a un ente supranacional.

Por lo tanto, las teorías de la integración europea se han construido en paralelo a la evolución del mismo objeto de estudio. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado aparecieron lo que podríamos llamar las teorías clásicas de la integración, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, que a la vez representan posiciones antagónicas entre ellos. Las transformaciones sucedidas en Europa desde el final de la década de los ochenta dieron un impulso extraordinario a nuevos conceptos y nuevas maneras más interdisciplinarias de entender el proceso de integración europea. Jacques Delors había definido la Comunidad Europea-Unión Europea como un «objeto político no identificado» (haciendo un símil con los OVNI), no asimilable a otros actores del sistema internacional y en evolución constante. Las teorías de la integración europea, en efecto, siguen el mismo patrón.

Objetivos

El estudio de los contenidos asociados a este módulo os permitirán alcanzar los objetivos siguientes:

1. Conocer las diferentes propuestas teóricas que, desde la ciencia política y las relaciones internacionales, han intentado explicar el fenómeno de la Unión Europea.
2. Identificar los supuestos fundamentales desde las diferentes perspectivas teóricas y el contenido esencial de las críticas que han recibido.

1. La Unión Europea como caso único de estudio

Desde mediados del siglo xx hasta hoy, el proceso de integración que se ha vivido en el continente europeo por parte de algunos Estados, cada vez más numerosos, es único y excepcional. A pesar de que se han iniciado procesos de integración regional en otras partes del mundo, no han sido tan exitosos como la evolución constante de la Unión Europea. Precisamente, una de las dificultades que plantea el estudio del proceso de integración europea reside en este carácter evolutivo y, sobre todo, en la incertidumbre respecto a su objetivo final. La Unión Europea no se asimilará nunca a un Estado, y la heterogeneidad cultural, social, económica y politicoadministrativa cada vez mayor entre unos Estados miembros cada vez más numerosos impregna la organización comunitaria. Aún más, las ampliaciones sucesivas de Estados miembros parecían no tener fin, hasta que la posibilidad del Brexit abrió de repente la evolución en el sentido contrario, el de la desintegración.

La evolución de la UE se expresa igualmente con las transformaciones continuas de su arquitectura institucional. Estas transformaciones se han sucedido sin un plan establecido, respondiendo a presiones internas y externas o como resultado de un proceso de adaptación y aprendizaje. No podemos decir en ningún caso que el sistema institucional europeo sea homologable al modelo institucional clásico de los Estados. De hecho, hay una disociación creciente entre su ámbito territorial y sus competencias funcionales.

En el modelo estatal tradicional, el ejercicio del poder público en los diferentes ámbitos funcionales se produce en un único territorio. Es decir, la frontera interrumpe automáticamente el uso legítimo de la coerción. Esta coincidencia institucional está ausente en el marco europeo. Un ejemplo paradigmático es la Unión Económica y Monetaria (UEM), donde no participan los Estados que no cumplen los criterios establecidos (inicialmente, Grecia), mientras que otros pueden optar por autoexcluirse (Suecia, Dinamarca y Reino Unido). El principio de flexibilidad (*opting-out*) se aplica igualmente a la libertad de circulación de personas en el espacio Schengen, donde no participan ni Gran Bretaña ni Irlanda, mientras que sí que lo hacen Estados no miembros, como Noruega e Islandia.

Por otro lado, la UE no se fundamenta en un solo tratado, sino en varios, los cuales dan lugar a una estructura organizativa compleja que combina dosis diferentes de supranacionalismo y de intergubernamentalismo. A principios de la década del 2000 se planteó la necesidad de unificar todos los tratados y conformar una «constitución» europea en la línea estatal, pero finalmente

no fue posible y se mantuvo la fórmula de la suma de diferentes tratados internacionales (actualmente están en vigor el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la UE).

Además, el proceso de integración ha ido construyendo un sistema de toma de decisiones fragmentado y complejo, tanto en el plano horizontal –entre las instituciones– como en el vertical –entre estas y los Estados miembros. El poder de iniciativa de la Comisión se puede ver débil cuando falta el liderazgo necesario. La dirección política se negocia en el marco del Consejo Europeo, y aunque las decisiones incumben al Consejo de Ministros, también es cierto que el Parlamento Europeo, liberado de la obligación de apoyar a un Gobierno mayoritario, puede introducir enmiendas e incluso recurrir al veto. La dispersión de las políticas entre las diferentes formaciones del Consejo de Ministros tiende a trocear la formulación de los intereses estatales.

El conjunto de las políticas comunitarias es también complejo. A lo largo de los años, la UE, basada inicialmente en objetivos eminentemente económicos, como la libre competencia, la política comercial, la libertad de circulación o la política agrícola común (PAC), ha ido desarrollando, mediante los tratados o el acuerdo voluntario de los Estados miembros, un número creciente de políticas, como la política regional y de cohesión, la investigación, las grandes infraestructuras, la cooperación al desarrollo o determinados aspectos de la política social. La mayoría de estas políticas se han desarrollado de manera informal en respuesta a nuevos problemas y se han ido institucionalizando posteriormente. Otras, como la política exterior y la defensa, todavía siguen mayoritariamente un modelo intergubernamental. Toda esta evolución ha comportado una convergencia progresiva de las políticas de los Estados miembros y, por lo tanto, también de sus administraciones. Salvo algunas excepciones, la mayor parte de las políticas internas son compartidas en mayor o menor medida con la UE. Y algunas, como la PAC o la monetaria, están totalmente comunitarizadas.

En todo caso, la UE está desprovista de los atributos típicos de la soberanía; en particular, no ejerce el monopolio de la violencia legítima en su territorio; no dispone del derecho ni de los medios para controlar a las personas; no tiene la capacidad de declarar la guerra o de firmar la paz; no puede imponer ni recaudar tributos; los recursos administrativos son muy reducidos; no hay un Gobierno emanado directamente del Parlamento, y los partidos políticos europeos tienen poca capacidad de articular preferencias a escala europea. Y todavía podríamos añadir la falta de un *demos* europeo. Sin embargo, la UE tiene la autoridad necesaria para tomar decisiones, resolver conflictos, producir bienes públicos, coordinar el bienestar de los ciudadanos, regular el mercado, convocar elecciones, responder a las presiones de los grupos de interés, administrar un presupuesto y asignar recursos, gestionar la moneda común, fomentar la cohesión, desarrollar una política comercial exterior, cooperar con los países menos desarrollados e incluso organizar misiones de defensa y hu-

manitarias. En otras palabras, la UE supera los límites impuestos por el Estado nación a nuestra concepción de la soberanía. Se trata, en definitiva, de un proceso abierto a transformaciones futuras.

Este «objeto político no identificado», tal como definió Jacques Delors a la Unión Europea, es difícil de conceptualizar dentro de los parámetros de la ciencia política y las relaciones internacionales. Sin embargo, a partir de este caso se han ido construyendo diferentes teorías que ponen el énfasis en aspectos concretos del proceso de integración regional que ha llegado más lejos hasta hoy.

2. Neofuncionalismo

El neofuncionalismo siempre es la primera teoría que se estudia al hablar de las teorías de integración europea porque, de hecho, fue el primer intento de analizar teóricamente las nuevas formas de cooperación regional que emergían en Europa en los años cincuenta del siglo pasado.

De hecho, el neofuncionalismo es una evolución de la teoría funcionalista, formulada por David Mitrany en los años cuarenta. Este autor había propuesto transferir funciones específicas de los Estados a favor de organizaciones supranacionales. Esta transferencia gradual de funciones eminentemente técnicas – es decir, de bajo contenido político– comportaría de manera inevitable un incremento de las interdependencias entre los Estados, con lo cual se reducirían cada vez más las probabilidades de una nueva guerra mundial. Mitrany insistía en la necesidad de limitar el poder de estas organizaciones preservando su carácter funcional y sectorial, para evitar que se convirtieran en superestados. Las diferentes organizaciones se legitimarían en la medida en que fueran capaces de satisfacer las demandas de la población, y, sin la necesidad de un esquema preestablecido, la coordinación entre todas conduciría a la constitución de una red internacional capaz de ofrecer soluciones a problemas específicos y garantizar así la convivencia pacífica entre los diferentes Estados. La teoría fue refutada rápidamente, y por lo tanto abandonada, cuando se demostró que la aparición de organizaciones internacionales funcionales que gestionaran los nuevos problemas no impedía la multiplicación de conflictos y tampoco se producía una transferencia de lealtades populares a favor de los nuevos entes supranacionales.

El neofuncionalismo parte de la premisa de que los Estados no son los únicos actores importantes de la esfera internacional, sino que otros actores no estatales también pueden participar. Su foco de estudio se sitúa sobre todo en el papel de las instituciones supranacionales, pero también tiene en cuenta el hecho de que otros actores políticos, como los grupos de interés o los partidos políticos, pueden llegar a ser agentes del impulso hacia la integración.

La historia del neofuncionalismo empezó en 1958, cuando Ernst B. Haas publicó el libro *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, donde analizaba las peculiaridades del proceso de integración europea a partir de la experiencia de la CECA, y posteriormente la CEE, con el objetivo inicial de convertirla en una teoría de la integración regional aplicable a otras experiencias en diferentes partes del mundo. A pesar de la ambición de este objetivo, el neofuncionalismo quedó asociado rápidamente al caso europeo.

Ernst B. Haas y los neofuncionalistas definían la integración regional como un proceso que se retroalimenta y por el cual los actores políticos nacionales acuerdan transferir una parte de su soberanía a un centro nuevo y más amplio, cuyas instituciones tienen competencias que acaban afectando a los Estados preexistentes. En sus palabras:

«El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados nacionales dejan de ser plenamente soberanos, cómo y por qué se asocian, se fusionan y se mezclan voluntariamente con sus vecinos hasta el punto de perder efectivamente atributos de su soberanía y adquirir al mismo tiempo nuevas técnicas de resolución de conflictos mutuos».

E. B. Haas (1970). «The Study of Regional Integration». *International Organization* (núm. 24, pág. 607-646).

«La integración política es el proceso por el cual actores políticos de diferentes mandos nacionales se convencen de transferir sus lealtades, expectativas y actividades políticas a un nuevo centro, cuyas instituciones tienen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final del proceso de integración política es una nueva comunidad política, que viene a sumarse a las ya existentes».

E. B. Haas (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

La aportación teórica principal del neofuncionalismo consiste en aplicar al proceso de integración el *spillover* (que se podría traducir en castellano como 'efecto inducido'), concepto tomado de la teoría económica, según el cual la decisión inicial de poner en marcha el proceso de integración en un sector concreto genera una dinámica o espiral de integración en otros sectores. Es mediante este proceso de integración continuo y progresivo como los Estados pierden una parte de su soberanía nacional en favor del nuevo ente supranacional. El neofuncionalismo hace hincapié explícitamente en el proceso (la integración progresiva) y no en el objetivo (construir una estructura de tipo federal o supranacional).

Se han identificado dos tipos de *spillover*, el funcional y el político. El primero explica los casos de expansión de la integración en sectores afines o relacionados. Es decir, la decisión inicial de integrar un sector genera casi de manera automática, por las connotaciones técnicas del propio sector, una «lógica expansiva de integración sectorial» motivada por la interdependencia entre sectores. Es el caso del mercado único y la integración económica y monetaria misma. El hecho de que los Estados eliminaran los impedimentos al comercio comportó como consecuencia que también se tuvieran que regular a escala europea las condiciones laborales y de seguridad de los trabajadores para evitar diferencias entre países que perjudicaran la libertad de circulación de bienes. El segundo tipo de *spillover*, el político, reside en el cambio de expectativas inducido por los avances sucesivos en el proceso de integración. Los grupos de interés y/o las élites políticas nacionales que defienden la cooperación supranacional para resolver problemas nacionales acaban apoyando una espiral de integración porque han resultado beneficiados de los pasos de integración previos. Por motivos utilitaristas, estos grupos, que son los que se han beneficiado más directamente de la integración (económica al principio), continuarían presionando para obtener más transferencias de competencias regulado-

ras de los Gobiernos nacionales a las autoridades supranacionales. La lealtad de este tipo de actores pasa de ser nacional a supranacional. Esto explicaría por qué el proceso de integración europea, que empezó con la integración del sector del carbón y del acero, ha llegado hasta ciertos aspectos de unión política.

Una segunda característica del neofuncionalismo es el papel de los grupos sociales en el proceso de integración. Tal como hemos apuntado en el caso del *spillover* político, son ciertos sectores con influencia como los grupos de interés o los partidos políticos los que presionan a los Gobiernos nacionales respectivos para que cedan soberanía en ciertas áreas hacia una entidad supranacional para resolver problemas que les afectan directamente. Por ello el neofuncionalismo se fija en la integración más por el interés propio de estas élites que por una visión ideológica de la integración europea. La socialización de las élites nacionales implica con el tiempo una transferencia de lealtades hacia las instituciones supranacionales, y por lo tanto, un abandono de los intereses nacionales. En este sentido, los neofuncionalistas predecían que las negociaciones internacionales estarían cada vez menos politizadas y más tecnocráticas porque, de hecho, los negociadores nacionales estarían defendiendo ya intereses supranacionales debido a su socialización.

Las críticas al neofuncionalismo vinieron tanto del lado empírico como del teórico. La evolución del proceso de integración europea fue más lento que el que habían previsto los neofuncionalistas. De hecho, no hubo la visión de una integración incremental sin freno, en la que las instituciones supranacionales tendrían cada vez más influencia en detrimento de las nacionales y sí un refuerzo del papel de los Gobiernos de los Estados miembros en ciertos momentos de la historia muy importantes, como con la institucionalización del Consejo Europeo, para fijar las directrices o durante la crisis de la silla vacía en Francia, medida de boicot contra las iniciativas tomadas por parte de las instituciones comunitarias. Ciertamente, el neofuncionalismo no preveía que un Estado ya miembro de la Unión Europea iniciara un proceso de separación o de salida de las instituciones europeas, como es el caso del Brexit.

Desde la crítica teórica se afirmaba que el Estado nación no sería nunca sustituido por la cooperación supranacional, puesto que, de hecho, este es posible por la propia existencia de los Estados y su voluntad de cooperar a escala regional. Aún más, a partir de los años setenta el neofuncionalismo dejó de ser tan popular como lo había sido durante las dos décadas anteriores una vez que la realidad había demostrado que la continua espiral de integración podía pararse e incluso volver atrás, puesto que los Estados no dejarían nunca de ser también actores clave de la integración. A partir del final de los noventa, pero sobre todo durante los años dos mil, un cierto interés por esta teoría volvió a emerger a pesar de que de una manera muy selectiva con los elementos del neofuncionalismo que encajan mejor con las agendas de investigación.

3. Intergubernamentalismo

En la otra cara de la moneda de las teorías de la integración europea está el intergubernamentalismo, que siempre ha considerado la construcción europea como una negociación interestatal entre los Estados miembros, que negocian sobre la base de sus preferencias nacionales para conseguir resultados tangibles. Si bien los intergubernamentalistas aceptan que hay una cierta cesión de soberanía de los Estados hacia las instituciones supranacionales, esta cesión es indefectiblemente voluntaria y solo en las áreas concretas en las que los Gobiernos creen que obtendrán más beneficios con la gestión conjunta que con la acción individual.

El intergubernamentalismo tiene sus raíces en la teoría realista de las relaciones internacionales. Sin entrar en matices, el realismo clásico definía la política internacional como la interacción entre Estados que buscan solo conseguir el interés nacional en un contexto de anarquía en el que no hay ninguna autoridad global que ordene el sistema internacional. Los Estados son actores racionales y unitarios que definen sus intereses a partir de la evaluación de su posición en el sistema internacional. El interés principal de todos los Estados es la propia supervivencia, de modo que dejan otras preocupaciones, como el crecimiento económico o el bienestar de los ciudadanos, en un segundo plano. Posteriormente, el neorealismo se centró en analizar cómo las negociaciones entre actores se ven más determinadas por el equilibrio de poder que se establece en el sistema internacional que por los intereses o las políticas de los Estados. Aún más, estas negociaciones pueden llevar a una cooperación entre Estados siempre que sirva para el interés nacional de cada cual. Sin embargo, la construcción de una comunidad más allá de los Estados es altamente improbable para los neorealistas, puesto que los intereses de los Estados no irán convergiendo.

Uno de los primeros teóricos del intergubernamentalismo fue Stanley Hoffman, que a mediados de los años sesenta ya negaba que la integración europea debilitara el Estado nación. Según su interpretación, la integración europea permitía a los Estados resolver problemas demasiado complicados para ser planteados solo en el contexto nacional. De hecho, el intergubernamentalismo nace como crítica al neofuncionalismo poniendo a los Estados miembros y no las instituciones supranacionales en el centro del análisis del proceso de integración europea. Es decir, son los Estados los que definen la naturaleza y la extensión de la integración, una integración que, de hecho, no trascenderá a los Estados sino que es meramente un instrumento a su servicio. Aún más, los intergubernamentalistas prefieren a menudo referirse a ello como cooperación europea y no como integración europea.

El artículo de Hoffman, con el título «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe» (1966), apareció publicado justamente en un momento en que el proyecto europeo empezaba a encallarse. El ascenso de Charles de Gaulle a la Presidencia de la República Francesa durante la crisis de la silla vacía y el consecuente compromiso de Luxemburgo evidenciaban que los Estados continuaban siendo, mediante la acción de los Gobiernos, los actores principales del proyecto europeo y dominaban su evolución.

«Así pues, el Estado nación sobrevive, preservado por la formidable autonomía de la política, tal como se manifiesta en la capacidad de resistencia de los sistemas políticos, la interacción entre Estados separados, un sistema internacional único y el papel de líderes que creen en la primacía de la alta política sobre el tipo de política gerencial del funcionalismo y en la primacía de la nación, que lucha ante cualquier forma nueva en el mundo actual, y el establecimiento penoso de este Estado nación podría requerir retirar durante un tiempo largo la presión y excitación de la batalla diaria».

S. Hoffmann (1966). «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State ad the Case of Western Europe». *Daedalus* (vol. 95, núm. 3, pág. 862-916).

«[El régimen singular de la Comunidad Económica Europea] ha servido no solamente para preservar a los Estados nación, sino también, paradójicamente, para regenerarlos y adaptarlos al mundo de hoy. [...] Ha servido también como coartada a Gobiernos demasiado débiles para tomar medidas impopulares en sí mismas [...] Ha servido como campo de juego para “regatear entre temas”, permitiendo acuerdo complejos en los cuales las concesiones en un ámbito eran compensadas por ganancias en otro ámbito».

S. Hoffmann (1982). «Reflections on the Nation-State in Western Europe Today». *Journal of Common Market Studies* (vol. 21, núm. 1, pág. 21-38).

En este sentido, la participación en la Comunidad Económica Europea (CEE) era entendida por Hoffman como otra manera que tenían los Estados de sobrevivir y reivindicarse. Es decir, la CEE, o la UE posteriormente, no es más que un régimen internacional que impone limitaciones a la vez que da oportunidades a los Estados, pero los preserva como la unidad fundamental en el sistema internacional y los ayuda a hacer las tareas internas. De hecho, Hoffman estableció la distinción entre *high politics* y *low politics* ('alta política' y 'baja política'). La baja política incluye los aspectos económicos y sociales entre los cuales es posible promover una integración exitosa, puesto que no afecta al núcleo central de la soberanía nacional. La alta política se refiere a los aspectos políticos y de seguridad en los que la integración es imposible sin que incida sobre la soberanía de los Estados. Posteriormente, en un libro con un título muy significativo, *The European Rescue of the Nation State* (1992), Alan S. Milward apuntaba en el mismo sentido que Hoffman cuando afirmaba que la evolución de la Comunidad Europea desde 1950 había comportado, de hecho, reafirmar el Estado nación, puesto que ser socio europeo permitía a los Estados presentarse ante los ciudadanos como una fuente de seguridad y legitimidad de la ciudadanía en un contexto creciente de interdependencia económica.

Ya en las décadas de los ochenta y noventa, el intergubernamentalismo apareció con fuerza redefinido como intergubernamentalismo liberal bajo la guía de Andrew Moravcsik:

«[...] una teoría racionalista de la negociación interestatal y de la elección institucional centrada en las hipótesis, según las cuales los Estados desarrollan sus preferencias sobre la base de cuestiones de interés particular [...], negocian para conseguir resultados tangibles a partir de una interdependencia asimétrica, con un margen escaso para los “empresarios” supranacionales (Comisión y Parlamento), y deciden delegar soberanía en las instituciones internacionales cuando lo consideran necesario para hacer más creíbles sus compromisos».

A. Moravcsik; K. Nicolaidis (1999). «Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions». *Journal of Common Market Studies* (vol. 37, núm. 1, pág. 59-85).

Esta nueva variante del intergubernamentalismo plantea un juego a dos niveles que combina los conceptos de política económica internacional, el análisis de negociaciones interestatales y la teoría de regímenes internacionales. En el primer nivel, la formación de las preferencias nacionales se deriva de los condicionamientos y oportunidades impuestos por la interdependencia económica. En el segundo nivel, el resultado de las negociaciones intergubernamentales responde al poder efectivo de los diferentes Gobiernos, a los incentivos funcionales y a la institucionalización generados por costes de transacción elevados y al deseo de controlar las agendas políticas internas. Los Gobiernos delegan autoridad en las instituciones supranacionales y aceptan el voto por mayoría cualificada para incrementar la eficiencia negociadora, a cambio de aumentar moderadamente la conflictividad interna. Frente al activismo de los líderes nacionales, el papel de las instituciones supranacionales sería meramente pasivo. Es decir, la integración refuerza la autoridad de los líderes nacionales mediante la concentración del poder negociador nacional durante las negociaciones de los tratados y en la definición de la construcción institucional, y por lo tanto, las instituciones supranacionales solo son creadas para asegurar que los Estados respeten los compromisos acordados. En esta línea, Andrew Moravcsik explicaría la formación de la Comunidad Europea de la manera siguiente:

«La CE resulta algo más que la convergencia de las preferencias nacionales ante la necesidad del intercambio económico. Hay conflictos de distribución importantes no solamente en el interior de los Estados sino también entre los Estados. Estos conflictos interestatales solo se consiguen resolver con duras negociaciones interestatales, en las cuales basta con las amenazas creíbles de vetar propuestas, retener contraprestaciones económicas y formar alianzas alternativas que excluyan a los Gobiernos más reticentes. Los resultados reflejan el poder relativo de los Estados».

A. Moravcsik (1999). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press.

Las críticas al intergubernamentalismo liberal se centraron sobre todo en el hecho de que esta vertiente teórica solo se fija en momentos puntuales de la historia de la integración europea, como son las negociaciones interestatales para firmar un nuevo tratado, e ignora el avance en las políticas comunitarias más del día a día. Analizar bajo los parámetros del intergubernamentalismo liberal decisiones que se toman por mayoría cualificada en ámbitos lejos de la reforma institucional o de la integración económica no lleva a resultados tan claros. Otra crítica gira en torno al papel de los actores no estatales, que son prácticamente obviados del análisis. El caso más paradigmático es el de la Comisión Europea, a la cual reconocen solo un mero papel de facilitadora de algunas de las decisiones del proceso de integración europea a pesar de que

otros estudios más alejados del intergubernamentalismo señalan una cierta capacidad de influencia autónoma de los Estados miembros. Lo mismo pasaría con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea u otros actores no institucionales, como los grupos de interés, por ejemplo. Sin embargo, las teorías de la integración europea no se entienden sin las aportaciones del intergubernamentalismo, que siempre se estudia en segundo lugar y como punto de vista contrapuesto a las visiones neofuncionalistas.

4. Gobernanza en la UE

Después de haber repasado las teorías clásicas sobre la integración europea –la dicotomía entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo–, los estudiosos de la UE revitalizaron el área de estudio cambiando también la perspectiva. Hasta entonces, las teorías de la integración querían entender la naturaleza del proceso político que se configuraba entre algunos Estados de Europa y las causas de su desarrollo (como variable dependiente). A partir de la década de los ochenta, pero sobre todo de la de los noventa, se empieza a estudiar cuál y cómo es el impacto del proceso político europeo (como variable independiente) tanto internamente sobre los Estados miembros y sus políticas como externamente sobre el sistema internacional. En este sentido, la aproximación de la gobernanza engloba muchas líneas de investigación diferentes. Aquí nos centraremos en tres conceptos relacionados con la gobernanza de la UE: la gobernanza multinivel o de redes, el Estado regulador y la europeización, recogidos ya en el siguiente apartado debido a la preeminencia creciente en los últimos años.

El concepto de gobernanza refleja un cambio en la manera de gobernar sociedades complejas y proporciona a la vez una perspectiva útil para analizar los requisitos funcionales necesarios para organizar y gestionar un sistema de decisión colectiva como el europeo. Este nuevo estilo de Gobierno implica una pluralidad de actores públicos y privados, una multiplicidad de ámbitos y métodos de decisión y un trabajo en red. Algunas definiciones aclaran el concepto:

«Un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales –supranacional, nacional, regional y local– como resultado de un proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba, y hasta el nivel supranacional, algunas funciones centralizadas previamente en el Estado y algunas hacia abajo hasta el nivel local y/o regional».

G. Marks (1993). «Structural Policy and Multi-level Governance in the EC». En: A. Sbragia (ed.). *The Euro-Polity* (pág. 391-411). Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

«Una red autoorganizada e interorganizacional que complementa los mercados y las jerarquías como estructuras de Gobierno para colocar recursos con autoridad y ejercer control y coordinación».

R. A. W. Rhodes (1996). «The new Governance: Governing without Government». *Political Studies* (núm. 44, vol. 4, pág. 652-667).

En este sentido, la gobernanza es definida como una red compleja de relaciones horizontales y verticales, en contraposición al concepto de Gobierno, que definiría solo una estructura jerárquica de órganos. Pero también se ha entendido como un concepto normativo que trata de mejorar el funcionamiento insatisfactorio de la democracia.

En el caso de la Unión Europea, el concepto de gobernanza ha sido muy útil para enfatizar algunos de los rasgos propios de la integración europea, como la naturaleza informal del proceso de elaboración de políticas, la estructura no jerárquica de las instituciones o el carácter no redistributivo de los resultados de las políticas. La aproximación de la gobernanza ha sido utilizada para explorar, por ejemplo, cómo las redes dentro de la UE se han acabado institucionalizando con el formato de comités o con el establecimiento de diferentes agencias reguladoras. La investigación sobre la gobernanza de la UE es tan amplia que se ha dividido en dos aproximaciones diferentes como mínimo: la gobernanza multinivel y la UE como Estado regulador.

El enfoque de la gobernanza multinivel parte de la idea de que la Unión Europea se ha convertido en una entidad en la que la autoridad está dispersa entre niveles o escalas de gobernabilidad y entre actores, y en la cual se detectan diferencias significativas entre las diferentes modalidades de gobernanza. De acuerdo con los principales defensores de la gobernanza multinivel:

«El punto de partida del enfoque multinivel es la existencia de competencias encabalgadas entre muchos niveles de Gobierno, así como la interacción de los actores políticos entre todos estos niveles».

L. Hooghe; G. Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield.

A mediados de los años noventa, esta aproximación ya adquiría preeminencia, sobre todo en contraposición al intergubernamentalismo liberal. Empezó analizando cómo el proceso de elaboración de políticas de la UE se basaba en una red de actores amplia, pero enseguida fue más allá para centrar el interés en la importancia de los diferentes niveles territoriales en todo el proceso. Esta atención al papel de los actores regionales y locales dentro de los Estados rompía con la idea de que los Gobiernos centrales tenían el monopolio de la representación de los intereses de cada Estado miembro. Además, estos nuevos actores pueden establecer directamente relaciones con la Comisión Europea o crear una red con actores regionales y locales en otros Estados dentro de la UE. Esta aproximación se centró inicialmente en el estudio de la política regional de la UE para después irse expandiendo hacia el análisis de los actores regionales en otros ámbitos como la política ambiental, la investigación y la innovación o incluso la política exterior.

Otros autores recurrieron al concepto de gobernanza para trabajar sobre la UE como Estado regulador. Esta variante de la literatura sobre gobernanza quiere explicar el papel de la UE como factor de cambio de una política redistributiva a una política reguladora. Cuando se habla de Estado regulador, se tiene que entender en contraposición al concepto de Estado redistributivo de bienestar y riqueza, es decir, el Estado regulador no tiene que ver con las decisiones sobre el gasto público y la fiscalidad sino con la regulación socioeconómica. Globalmente, la función reguladora de los Estados ha sido un fenómeno creciente que se ha visto amplificado en la UE. En resumen, el modelo de Estado

regulador defiende la despolitización del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la regulación mediante el establecimiento y fortalecimiento de instituciones independientes.

La Unión Europea no tiene ningún peso en la provisión del Estado del bienestar, que se ha mantenido exclusivamente en manos de los Estados miembros. Prácticamente no tiene competencias fiscales y no puede utilizar los impuestos como un instrumento redistributivo. En este sentido, solo puede intervenir en la economía y la sociedad mediante la regulación. De entre las actividades que desarrolla la UE, los analistas de este enfoque se han centrado en la delegación de poderes a la Comisión Europea, la creación de un número creciente de agencias reguladoras descentralizadas o el crecimiento de las redes de regulación. Todas estas actividades comparten un rasgo característico: el hecho de que quedan fuera del escrutinio electoral y de las votaciones por mayoría. Aún más, la búsqueda de soluciones óptimas de Pareto en ámbitos reguladores de la UE propiciaba dejar estos órganos en manos de tecnócratas y expertos no elegidos electoralmente, puesto que la experticia prevalece por encima de la representación popular. Según los defensores de la gobernanza en el Estado regulador, solo puede tomar decisiones en los diferentes ámbitos reguladores el que tenga la experticia, los conocimientos y toda la información, y que, además, quede fuera de las presiones políticas. En consecuencia, las mejores decisiones no saldrán de instituciones en las que reine la mayoría y se tenga que votar sobre las diferentes opciones. A modo de ejemplo, la gestión de la política monetaria de los bancos centrales nacionales y del Banco Central Europeo quedaría explicada por esta aproximación de la gobernanza. Ciertamente, esto abre uno de los debates más apasionantes de todo el proceso de integración europea: el dilema sobre la eficiencia y la rendición de cuentas.

5. Europeización

El concepto de europeización ha sido clave para entender la evolución más reciente de las reflexiones teóricas en el entorno de la integración europea. Este enfoque apareció como consecuencia de los cambios que se habían ido produciendo en las teorías de la integración europea y, en particular, en las formulaciones sobre la gobernanza europea. Algunas definiciones del término aclaran su significado:

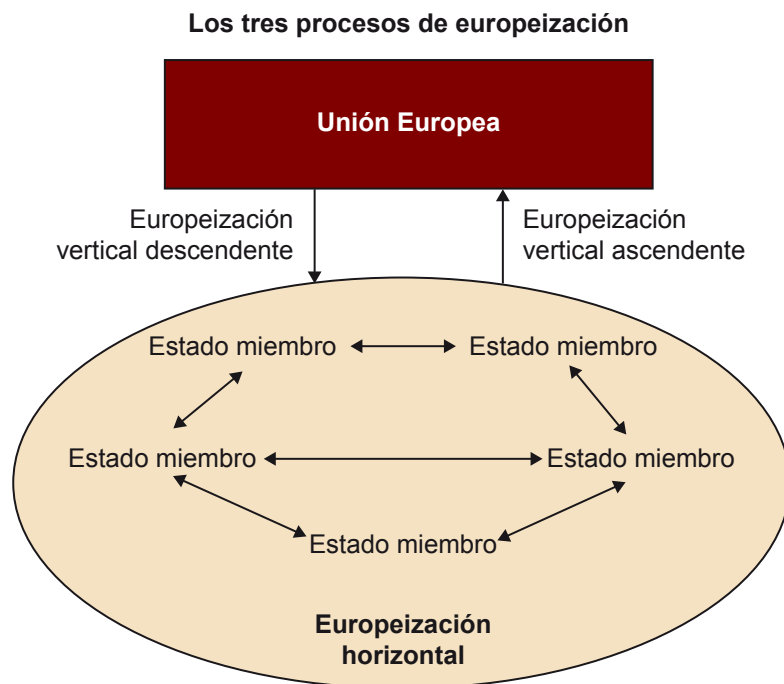
«La europeización es el proceso de influencia derivado de las decisiones europeas que impacta sobre las políticas de los Estados miembros y sus estructuras politicoadministrativas. Este proceso incluye los elementos siguientes: las decisiones europeas, los procesos que generan estas decisiones, y los impactos de estos procesos sobre las políticas nacionales, los procesos de decisión y las estructuras institucionales».

A. Héritier y otros (2001). *Differential Europe. The European Union Impact on National Policy-Making*. Lanham: Rowman & Littlefield

«La europeización consiste en los procesos de construcción (a), difusión (b) e institucionalización (c), de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de políticas, “formas de hacer las cosas”, y de creencias y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE y que después se incorporan a la lógica del discurso interno, a las estructuras políticas y a la definición de las políticas públicas internas (estatales y subestatales)».

S. J. Bulmer; C. M. Radaelli (2005). «The Europeanisation of National Policy?». En: S. Bulmer; C. Lequesne (eds). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

En este sentido, la europeización no pretende explicar por qué los decisores nacionales eligen incorporar a sus propias políticas las normas, prácticas y procedimientos desarrollados en cada una de las áreas sectoriales de las políticas europeas (tanto comunitarias como intergubernamentales), sino que se interesa más bien por cómo ha tenido lugar todo este proceso. Este proceso de interacción, pues, es un elemento central de la europeización. Esta interpretación es coherente con la visión de la UE como un sistema de gobernanza compartida en el que los diferentes niveles de Gobierno interactúan los unos con los otros y se condicionan mutuamente. La interacción recíproca entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea tiene efectos en los dos lados de la ecuación. De hecho, engloba tres procesos en uno.



Fuente: adaptación propia a partir de L. Mestres (2014). «La europeización de las políticas exteriores nacionales». En: E. Barbé (ed.). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

En primer lugar, la europeización *top-down* (o vertical descendente) explica las condiciones y los mecanismos internos mediante los cuales la Unión Europea o sus instituciones provocan cambios internos en los Estados miembros o Estados terceros; es decir, cómo los sistemas políticos nacionales se han visto modificados debido a la participación de los Estados miembros en el proceso de integración europea (participación en las instituciones comunitarias, adaptación institucional nacional, convergencia de políticas). De hecho, el punto inicial para que empiece este proceso de convergencia es la existencia de una divergencia entre la política doméstica y la política europea. Este proceso de convergencia progresiva y de adaptación (no de homogeneización) comporta además una mayor relevancia de la agenda europea a la vez que un relajamiento de los *domaines réservés* tradicionales de algunos Estados miembros. El caso de la creciente relación política, económica y social entre la Unión Europea y la América Latina es un ejemplo relevante en esta dirección. La construcción de una política exterior europea hacia la América Latina sorprendió a algunos Estados miembros como Dinamarca sin haber desarrollado ninguna prioridad en aquella región. Así, asumieron las prioridades que la UE fue estableciendo (diálogo político, comercio y cooperación en el desarrollo) como parte de su discurso nacional en política exterior. La política agrícola común (PAC) es claramente una política diseñada desde Bruselas que ha europeizado la agricultura y la ganadería de los Estados miembros. La imposición de cuotas en la producción de ciertos productos como la leche ha acabado modificando las granjas ganaderas o los cultivos en el territorio.

En segundo lugar, la europeización *bottom-up* (o vertical ascendente) analiza el impacto de los Estados sobre la organización de la Unión Europea y el desarrollo de las políticas europeas (tanto comunitarias como intergubernamentales). En este caso, también el punto de partida tiene que ser la divergencia entre la

política interna de los Estados miembros y la UE para que se pueda producir realmente una proyección de las preferencias nacionales hacia el ámbito supranacional. Los Estados buscan a menudo, en el ámbito supranacional, aumentar su influencia y reducir los costes de desarrollar una política por ellos mismos. Uno de los casos más claros de europeización *bottom-up* fue la reivindicación por parte de Polonia, desde el momento de su adhesión en 2004, de dotar la política exterior europea de una dimensión oriental propia que comportaría aumentar la cooperación con los países de la Europa oriental. Hasta entonces no se había desarrollado una política clara hacia los nuevos vecinos orientales de la UE, pero en 2008 el interés de unos cuantos Estados liderados por Varsovia desembocó en la creación del Partenariado Oriental, destinado a reforzar la asociación política y la integración económica de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania con la UE. El desarrollo de la política ambiental europea es un buen ejemplo tanto de europeización *top-down*, en la que los Estados miembros que aún no han trabajado en esta cuestión adoptan las directrices establecidas por las instituciones europeas, como de europeización *bottom-up*, en la que los Estados más avanzados, como Alemania, Suecia o los Países Bajos, entre otros, tienen incentivos para que la armonización europea siga los estándares e instrumentos de regulación que han desarrollado a escala nacional.

Y en tercer lugar, la europeización horizontal prevé también la adaptación mutua entre los Estados miembros debido a la misma participación nacional en el club europeo. No solamente la interacción con las instituciones europeas puede generar un proceso de europeización, sino que la socialización entre iguales, es decir, entre los Estados miembros, de intereses e identidades en diferentes ámbitos de la cooperación europea puede acabar generando una convergencia de valores, intereses y políticas. Los Estados miembros se acaban influyendo mutuamente mediante la transferencia de políticas y la emulación de procedimientos. Las posiciones de los Estados acaban asimilándose. España, por ejemplo, estableció relaciones diplomáticas con Israel en enero de 1986, solo unos días después de entrar en la Comunidad Económica Europea, por las presiones del resto de los Estados socios. El caso de la evolución de la política de defensa de Finlandia también se explica por la europeización entre Estados miembros. Este país nórdico, que no forma parte de la OTAN pero sí de la UE, actuó de manera similar al resto de los Estados europeos en cuanto a su participación en misiones internacionales de mantenimiento de la paz. Si bien durante la segunda mitad del siglo XX estos participaban básicamente en operaciones dirigidas por Naciones Unidas, a principios del nuevo siglo estos países decidieron unir esfuerzos en las misiones de la OTAN y de la UE en detrimento de las Naciones Unidas.

Este enfoque teórico reduce el análisis a un nivel de micropolítica inferior al fijarse en el comportamiento de los sujetos que elaboran y desarrollan las políticas, es decir, en la manera como los representantes de los ministerios nacionales se relacionan entre ellos y con los representantes de las instituciones europeas para avanzar en la integración europea. Los mecanismos que impulsan el

proceso de europeización son el aprendizaje y la socialización. Por un lado, un Estado (o mejor dicho sus decisores políticos) modifica mediante el aprendizaje sus políticas sobre la base de experiencias, buenas prácticas o incluso errores de otros Estados miembros o de las instituciones europeas. La adaptación de este mecanismo como producto puede comportar cambios en la estructura organizacional de un Estado, en los procesos de toma de decisiones y también en la configuración de objetivos y normas. Uno de los cambios más evidentes en este sentido es la reorganización de los ministerios de Asuntos Exteriores en cada Estado miembro en el momento de su adhesión. Por otro lado, la socialización se produce cuando los Estados miembros comparten información, cumplen unos procedimientos comunes y cuando se produce un reflejo de coordinación creciente. Aquí el foco de interés radica en el comportamiento de las élites en Bruselas al acabar pensando más en términos europeos que en los intereses estrictamente nacionales. En suma, la frecuencia y la intensidad de las interacciones entre Estados miembros y con las instituciones europeas, y la iteración en las negociaciones acaban facilitando un ajuste (*goodness of fit*) tanto de políticas como de instituciones y procesos europeos y nacionales.

6. Neoinstitucionalismo

Otro enfoque teórico de la ciencia política que encontró en la UE un caso de estudio interesante es el neoinstitucionalismo. Al final de los años ochenta, este enfoque surgía como reacción al racionalismo y el conductismo para constatar que «las instituciones importan», entendido el concepto de instituciones de una manera muy amplia como organizaciones, reglas y procedimientos formales e informales que estructuran el comportamiento de los actores. El neoinstitucionalismo se centra en elaborar teorías explicativas del proceso político a partir de la idea de que los factores institucionales determinan el comportamiento de los actores políticos tanto en el proceso de definición de las políticas como en la implementación de sus resultados y/o la distribución del poder existente entre los actores participantes. Las instituciones importan porque influyen e intervienen tanto en el proceso de definición de las políticas como en su implementación. En este sentido, el neoinstitucionalismo se bifurca en tres variantes como mínimo:

- Institucionalismo de elección racional: La manera como el poder relativo de los actores evoluciona de acuerdo con los cambios que se producen en las normas institucionales.
- Institucionalismo histórico: La manera como las decisiones institucionales tienen un impacto a largo plazo en un momento determinado.
- Institucionalismo sociológico: La manera como la cultura de las instituciones y las acciones de comunicación y persuasión operan en los marcos institucionales.

Veamos cada una de estas variantes y su aplicación al caso europeo. El institucionalismo de elección racional analiza las preferencias que impulsan los Gobiernos a crear instituciones supranacionales, cómo tratan de controlarlas y por qué no lo acaban de conseguir completamente. Los Estados miembros crean instituciones supranacionales en función de los beneficios adicionales que esperan de ella. El primer beneficio es, sin duda, la reducción de los costes de transacción, puesto que, en lugar de negociar bilateralmente con otros muchos Estados, es mejor hacerlo mediante una organización multilateral que los agrupe a todos. Además, esto hace disminuir el riesgo de fracaso y de penalizaciones propias de las negociaciones bilaterales.

Según esta primera variante, las instituciones no alteran directamente las preferencias de los actores, pero pueden tener un impacto en la manera como desarrollan estas preferencias. Es decir, si hay cambios en las reglas del juego institucional, los actores pueden cambiar la manera como se comportan para conseguir alcanzar sus preferencias. Un ejemplo a escala europea es el paso de

la unanimidad a la mayoría cualificada en la toma de decisiones del Consejo, puesto que esto no solamente aumenta la eficiencia en el seno del Consejo, sino que, además, tiene un impacto positivo sobre la Comisión y el Parlamento Europeo, puesto que las decisiones tomadas pueden estar más cerca de sus preferencias ya que pueden omitirse las posiciones en contra de algunos Estados miembros.

El institucionalismo histórico se centra en las implicaciones a largo plazo de las decisiones institucionales que se tomaron en un momento determinado. De este modo, el comportamiento actual de los Gobiernos se puede explicar en función de decisiones anteriores que podían haber erosionado la soberanía de los Estados miembros. Paul Pierson definió el concepto de *path dependency* (de traducción difícil en español) como una dinámica de retroalimentación positiva en un sistema político. Es decir, las decisiones tomadas sobre las instituciones supranacionales en el pasado pueden impactar significativamente en los resultados del futuro y pueden obstaculizar la reversión de estas decisiones. Visto desde el otro punto de vista, esto quiere decir también que las instituciones pueden tener un impacto futuro que sus creadores no habían previsto.

Paul Pierson identifica cuatro factores explicativos de la pérdida progresiva de control por parte de los Estados miembros de la UE:

- La autonomía parcial de las instituciones europeas: Las instituciones no son instrumentos pasivos al servicio de los Estados. Tienen recursos que utilizan para incrementar su autonomía.
- El horizonte temporal de los decisores: La lógica electoral determina que los políticos estén preocupados sobre todo por las consecuencias a corto plazo de sus decisiones. La preocupación principal de los Gobiernos no sería la salvaguarda de la soberanía, sino los efectos inmediatos de las decisiones y las posibilidades de rentabilizarlas.
- La amplitud y la complejidad de las políticas europeas: La actividad de la UE abraza la mayor parte de las políticas públicas de los Estados miembros. Los Gobiernos no tienen la información necesaria para controlar todas las decisiones. Al mismo tiempo, es imposible afrontar problemas de manera aislada. Una actuación en un ámbito determinado tendrá efectos inevitables en otros ámbitos relacionados.
- Las preferencias no son fijas: Los factores que determinan las actitudes de los Gobiernos pueden evolucionar a lo largo del tiempo en función de las circunstancias y de los cambios políticos en particular. Esto explica que la situación actual no se corresponda con los objetivos por los cuales se crearon las instituciones.

Bibliografía

P. Pierson (1996). «The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis». *Comparative Political Studies* (vol. 29, núm.1, pág. 123-163).

Finalmente, el institucionalismo sociológico analiza las instituciones desde una perspectiva diferente, poniendo el énfasis en las normas, las reglas y las tradiciones decisorias y en cómo estas influyen en las identidades de los actores del proceso de integración. Las teorías racionales que hemos visto hasta ahora consideran los intereses como fijos, exógenos de la interacción. En cambio, el institucionalismo histórico (y también el constructivismo) considera que estos intereses no son predefinidos, sino que son el producto de la interacción entre actores. En esta interacción es fundamental la cultura de las instituciones y el papel de la persuasión y la acción comunicativa dentro de los marcos institucionales. Es decir, la arquitectura institucional de la UE no solamente afecta a los cálculos estratégicos de los actores (como dirían las teorías racionales), sino que sobre todo define las identidades de los individuos, los grupos y la sociedad y el marco de actuación de la política.

En este sentido, uno de los objetos de estudio más comunes del institucionalismo sociológico son las «comunidades epistémicas» europeas, formadas por políticos o expertos que comparten conocimientos, hablan el mismo lenguaje y se identifican con los mismos valores, lo cual tiende a relativizar el concepto de los intereses nacionales. Las instituciones facilitan el aprendizaje social que les permite desarrollar nuevos intereses y nuevas preferencias sin motivaciones materiales. Uno de los casos más estudiados en este sentido es el del cuerpo funcional de la Comisión, que tiene una afinidad ideológica más europeísta que la mayoría de los ciudadanos de sus países.

De hecho, se vincula a menudo el institucionalismo sociológico con el constructivismo, una de las aproximaciones teóricas más recientes de la disciplina de las relaciones internacionales y que ha entrado con fuerza todavía más recientemente en el estudio de la integración europea. El constructivismo no es una teoría *per se* sino una manera de teorizar o una aproximación que analiza el comportamiento de los actores en el sistema internacional teniendo muy en cuenta las estructuras sociales en las que se encuentran integrados. El interés de los constructivistas en la UE se centra en analizar cómo se establecen las normas europeas y cómo emergen las identidades europeas. Thomas Risse, uno de los constructivistas con más renombre de la disciplina, apunta:

«El constructivismo está predispuesto a pensar sobre cómo los agentes humanos interactúan de forma que producen estructuras (sea normas, instituciones, formas de comprensión cultural compartidas o discursos) que a la vez influyen en la interacción social y las posibilidades de acción futuras, y las modifican. Las instituciones son el espacio para la comunicación, la deliberación, la argumentación, la persuasión y la socialización, y las identidades se construyen en consecuencia a partir del uso del lenguaje, el desarrollo de ideas o el establecimiento de normas».

T. Risse (2009). «Social Constructivism and European Integration». En: A. Wiener; T. Diez (eds.). *European Integration Theory* (pág. 144-160). Oxford: Oxford University Press.

Es decir, en la aplicación al estudio de la UE los constructivistas analizan cómo las normas, ideas o discursos a escala europea penetran en los procesos políticos nacionales que conforman la UE.

7. Democracia y legitimidad en la UE

En los debates teóricos sobre la integración europea también ha habido espacio para discusiones de carácter más normativo, es decir, sobre cómo se podría mejorar el funcionamiento de un sistema político tan complejo como la Unión Europea.

Hasta el principio de la década de los noventa, el proyecto de integración europea tenía muy poca respuesta social. Era un proyecto impulsado y dirigido por las élites nacionales que recibía el apoyo de la ciudadanía europea a pesar de no estar muy informada ni formada sobre lo que ello comportaba. La ratificación del Tratado de Maastricht cambió este alineamiento entre élites y opinión pública en un momento en el que en algunos Estados miembros se mostró una cierta oposición social y parlamentaria a las implicaciones económicas y políticas que comportaba este nuevo tratado. Es en este contexto donde los debates sobre democracia y legitimidad emergieron con fuerza entre los estudiosos de la Unión Europea para analizar la situación real, pero también para hacer propuestas de cómo se podría conseguir una Unión más democrática y legítima a ojos de los ciudadanos europeos.

Para poder explicar este cambio en el apoyo popular al proyecto de integración europea, se definieron dos conceptos: el consenso permisivo y el déficit democrático. Se entiende por consenso permisivo el apoyo difuso de una amplia mayoría de la ciudadanía a la idea de la integración europea pero dando una amplia libertad de elección a las élites nacionales para tomar las decisiones a favor de la integración que crean más oportunas. Es decir, la poca relevancia política del proyecto europeo en las preocupaciones de los ciudadanos hacía que confiaran en las decisiones tomadas por su Gobierno sin cuestionarlas y sin depender del color político del Gobierno en cada momento. La legitimidad que la ciudadanía daba a la Comunidad Económica Europea de los años sesenta y setenta se basaba más en sus resultados que en el hecho de sentirse involucrada en la toma de decisiones colectiva.

El consenso permisivo respecto a la UE o el apoyo sin debate de la ciudadanía europea fue desapareciendo cuando se abría el debate sobre el control democrático de la Unión. La transferencia de competencias prácticamente constante de la escala nacional a la europea (con la cesión de soberanía que esto conlleva) no iba suficientemente acompañada de un aumento en el control democrático de las instituciones de la UE. Así, el concepto de déficit democrático traspasó el umbral de los estudios académicos para ser utilizado de manera recurrente por los medios de comunicación. Sin embargo, no hay una definición única sobre lo que significa a pesar de que Andreas Føllesdal y Simon Hix establecieron una definición estándar que incluía cinco cuestiones:

- Mayor poder ejecutivo y menor control parlamentario estatal: Los actores ejecutivos de la Unión son tanto los ministros de los Estados en el Consejo de la Unión Europea como los miembros de la Comisión Europea. Los parlamentos estatales han visto debilitada su función de control de la gestión gubernamental nacional en el ámbito europeo por diferentes motivos: primero porque los Gobiernos pueden ignorar sus Parlamentos cuando toman decisiones en Bruselas; segundo porque la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo puede comportar decisiones tomadas en minoría en una votación, y tercero porque la Comisión Europea no tiene que rendir cuentas a los Parlamentos estatales.
- El Parlamento Europeo es demasiado débil: Las competencias del Parlamento Europeo han crecido considerablemente con cada nuevo tratado. Sin embargo, no han compensado suficientemente la pérdida de control parlamentario nacional, puesto que el Consejo continúa dominando el Parlamento Europeo a la hora de aprobar la legislación y el presupuesto, y los ciudadanos no se sienten tan conectados con los eurodiputados que los representan como con sus respectivos parlamentarios estatales.
- No hay elecciones «europeas»: Los ciudadanos no pueden votar directamente sobre las políticas desarrolladas a escala europea excepto con la celebración de referéndums puntuales (pero no en todos los Estados miembros) sobre la adhesión a la UE o la reforma de los tratados. Los temas europeos quedan muy a menudo fuera del debate político a escala nacional y también de las campañas electorales estatales. Las elecciones en el Parlamento Europeo tendrían que ser el momento para tratar sobre la evolución de la UE, pero los partidos y los medios nacionales aprovechan a menudo la campaña para dirimir cuestiones nacionales y valorar la actuación del ejecutivo estatal a medio mandato.
- La UE es demasiado distante: Los ciudadanos no entienden el funcionamiento de la UE. La Comisión Europea no es ni un Gobierno en uso ni tampoco únicamente un aparato burocrático, y sus miembros son nombrados siguiendo un procedimiento poco claro y no son elegidos directamente por la ciudadanía ni indirectamente por los Parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo es incomprensible debido a la naturaleza multilingüe de sus debates. El proceso político de la Unión es bastante tecnocrático, lo cual impide que los actores y los ciudadanos identifiquen fácilmente las preferencias políticas de cada cual.
- Deriva política: Como resultado de todos estos factores, la UE aprueba políticas que no reciben el apoyo de la mayoría de los ciudadanos en los Estados miembros, como por ejemplo, el funcionamiento de la Unión Monetaria, el otorgamiento de subsidios a los agricultores mediante la política agrícola común o el marco regulador del mercado único.

Bibliografía

A. Føllesdal; S. Hix (2006). «Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik». *Journal of Common Market Studies* (vol. 44, núm. 3, pág. 533-562).

Desde la ciencia política más normativa, se han ido proponiendo posibles soluciones a este déficit democrático de la UE. Tres conceptos nos permiten ordenar mínimamente el debate: parlamentarización, politización y participación.

Las iniciativas y los cambios institucionales para democratizar el proceso de toma de decisiones a escala europea mediante la parlamentarización han estado muy presentes durante toda la historia de la construcción europea otorgando mayores poderes al Parlamento Europeo por un lado, y aumentando los poderes de control de los Parlamentos nacionales por otro lado. De hecho, la primera opción estaría más cerca de las ideas neofuncionalistas, mientras que la segunda tendría un cariz más intergubernamentalista. El aumento de poderes del Parlamento Europeo ha sido una prioridad constante en todas las reformas institucionales emprendidas. El primer paso fue instituir la celebración de elecciones directas a partir de 1979; posteriormente, se fue dotando al Parlamento de tareas legislativas, hasta el punto de entender actualmente el sistema institucional europeo como un sistema parlamentario bicameral, donde el Parlamento Europeo representa la voluntad popular y el Consejo la voluntad de los Estados miembros. Cabe decir, sin embargo, que la parlamentarización a escala europea presenta algunos problemas, como la ausencia de un verdadero *demos* europeo (y no la suma de tantos *demos* nacionales) y también la debilidad de la esfera pública europea. Los ciudadanos europeos todavía no participan en un debate conjunto sobre la política europea.

En cuanto al aumento de las competencias de control de los Parlamentos nacionales sobre la agenda europea, no fue hasta la ratificación del Tratado de Lisboa cuando realmente se les otorgó un control *ex ante* de las iniciativas legislativas de la Comisión en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. A partir de entonces, los Parlamentos nacionales tienen un periodo fijado para presentar unos dictámenes motivados a la Comisión si creen y justifican que el proyecto legislativo propuesto no respeta el principio de subsidiariedad por el cual es más eficaz mantener la gestión del ámbito en discusión a escala nacional y no a la europea. Si el número de dictámenes presentados por los Parlamentos de los Estados miembros supera un umbral determinado, la Comisión está obligada a reconsiderar su propuesta, pero si decide mantenerla, lo tendrá que justificar ante el Parlamento Europeo y el Consejo.

A partir de la década del 2000, se empezó a plantear la idea de que el problema de la falta de legitimidad del proyecto europeo podría afrontarse mediante la politización. Hasta entonces, el consenso permisivo había comportado una falta de debate ideológico tanto en el marco de las elecciones al Parlamento Europeo como ante las diferentes propuestas de comunitarización de políticas. Una de las propuestas de politización consistía en vincular de una manera más directa los resultados de las elecciones europeas (donde los partidos políticos con diferentes ideologías presentan su programa político) con la composición de la Comisión Europea, el ejecutivo *de facto*. De este modo, la Comisión representaría mejor los intereses de los ciudadanos y sería elegida con unos cri-

terios más ideológicos y no por los intereses de los Gobiernos nacionales de cada momento. Una de las críticas más recurrentes a la Comisión Europea es el hecho de ser un órgano demasiado tecnócrata y alejado de los intereses de los ciudadanos.

Poco a poco se ha demostrado que la Unión Europea sí que se ha acabado politizando, a pesar de que la composición de la Comisión todavía depende mayoritariamente de los intereses de los Gobiernos estatales y no directamente de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (en el módulo 3 analizaremos algunas medidas propuestas en este sentido). En estos últimos años ha tenido lugar una polarización de posiciones ideológicas sobre el apoyo o no a la integración europea. La emergencia de partidos euroescépticos en la mayoría de los Estados miembros que piden desde la renacionalización de políticas europeas hasta la salida del euro o incluso de la UE ha tensado los debates europarlamentarios, pero también las negociaciones en el seno del Consejo Europeo cuando estos partidos han llegado también a los Gobiernos nacionales. La politización entendida como el debate ideológico en el eje izquierda-derecha que los analistas habían propuesto para acercar el proyecto de la Unión Europea a los ciudadanos ha acabado centrándose más en una polarización en el eje europeísmo-euroescépticismo.

El tercer concepto planteado es el de la participación, entendida no solamente como el voto de los ciudadanos en las elecciones nacionales y europeas sino de una manera más amplia como una implicación más estrecha de múltiples actores de la sociedad civil en el proceso decisorio de la UE. Actores como los grupos de interés, los *lobbies*, la comunidad de expertos, los representantes de las administraciones nacionales o incluso los ciudadanos individualmente pueden intervenir directamente ante el complejo entramado institucional de la Unión sin tener que limitarse a influir a escala nacional. Dar el salto de participar nacionalmente en la configuración de la posición del Gobierno del Estado miembro a hablar directamente con las diferentes instituciones europeas puede ayudar a acercar Bruselas a las sociedades civiles nacionales y quizá ir creando un *demos* compartido a escala europea. En este sentido, la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability* en inglés) también pueden contribuir a dotar de legitimidad democrática a la UE. La transparencia permite disponer de la información de manera pública y accesible en cada momento del proceso de toma de decisiones de la UE para facilitar la opinión y/o influencia de los actores de la sociedad civil. La rendición de cuentas permite controlar las decisiones tomadas y la implementación de políticas, sea en las actuaciones de la Comisión por parte del Parlamento Europeo o en las decisiones tomadas por el Consejo de la UE por parte de los parlamentos nacionales o de los mismos ciudadanos a la hora de emitir el voto.

En definitiva, a medida que el proyecto de la Unión Europea se ha hecho más complejo, su legitimidad democrática se ha puesto más en entredicho. La rendición de cuentas solo a escala nacional ya no era un sistema válido porque la toma de decisiones había pasado a una escala supranacional que no recibía

el control debido. La distancia creciente entre el proyecto y los ciudadanos europeos era y es un reto que no se puede afrontar desde la escala nacional. Los líderes y los medios estatales tienden a explicar la política europea desde una perspectiva nacional y esto no favorece la creación de un *demos* europeo, sino que mantiene la división entre *demos* nacionales. La UE tendrá más legitimidad a la hora de actuar como la instancia supranacional que afecta a las vidas de todos los europeos solo si consigue implicar a la ciudadanía europea con su participación en las elecciones europeas, en la toma de decisiones para conformar la agenda de políticas europeas y en el control de las instituciones.

Resumen

La Unión Europea no es una simple organización internacional, pero tampoco es un Estado. El estudio de la integración europea sufre los límites de la teoría clásica del Estado, incapaz de asimilar las transformaciones derivadas de la globalización económica, la revolución tecnológica y las nuevas modalidades de la regulación estatal. Y también sufre los límites de las teorías de relaciones internacionales, que pueden prever la cooperación entre Estados pero que explican difícilmente un proceso de integración de este calibre y en transformación constante.

Las conceptualizaciones tradicionales del proceso de integración han privilegiado diferentes aspectos del proceso pero sin proporcionar una respuesta convincente. Cada una ha tratado de describir o justificar *a posteriori* lo que ha pasado en cada momento histórico –el proceso–, pero ninguno ha conseguido explicar ni el cómo ni el porqué del resultado. Esto se debe a la falta de una teoría de la evolución a largo plazo del sistema comunitario. La explicación reside precisamente en la naturaleza singular e irreplicable de la UE. La Unión es más que una simple alianza de Estados, puesto que las instituciones supranacionales ejercen una influencia significativa. Aun así, todavía no constituye un verdadero sistema político en el sentido tradicional de la palabra.

Muchas de las teorías presentadas preveían un proceso de integración irreversible, en el que la adhesión de nuevos Estados miembros y la profundización de la integración con nuevas políticas era imparable. El neofuncionalismo hablaba de *spillover*, la gobernanza de redes se fijaba en unas relaciones cada vez más complejas entre los actores participantes o la europeización explicaba el proceso de convergencia entre la agenda europea y las nacionales. Pero el momento histórico de la segunda década del siglo XXI ha comportado plantear la salida de un Estado miembro, como Reino Unido; decidir, por parte de algunos Estados, no integrarse en políticas nucleares de la UE, como el euro o la justicia e interior, y escuchar discursos de algunos Gobiernos que piden renacionalizar competencias y volver a la soberanía nacional. Esto originará sin duda nuevas teorías o nuevos conceptos, como la respuesta normativa o la deseuropeización, que podrán explicar una posible desintegración europea.

Bibliografía

Lecturas seleccionadas

Rosamond, B. (2005). «The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas». *Journal of European Public Policy* (vol. 12, núm. 2, pág. 237-254). Reevaluación y reivindicación del neofuncionalismo con una mirada particular sobre la obra de Ernst B. Haas. Ben Rosamond actualiza las conceptualizaciones de la teoría neofuncionalista, demostrando que todavía pueden ser útiles para avanzar en los estudios de la Unión Europea y del regionalismo comparativo. Reflexiones interesantes sobre la validez del concepto de *spillover* de Haas.

Moravcsik, A. (1998). «Chapter 1: Theorizing European Integration». *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. Londres: University College London Press. En este capítulo, Andrew Moravcsik presenta las características principales del intergubernamentalismo liberal a la vez que ofrece una crítica al neofuncionalismo. De hecho, es el marco teórico de un libro que analiza cinco negociaciones clave de la integración europea. Quiere demostrar cómo el proyecto de la Unión Europea es el producto de decisiones y negociaciones racionales de los líderes nacionales.

Schimmelfennig, F. (2018). «European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises». *Journal of European Public Policy* (vol. 25, núm. 7, pág. 969-989). Frank Schimmelfennig analiza desde una perspectiva teórica la historia reciente de la UE, muy marcada por la crisis económica (y del euro a escala europea) y la crisis de los refugiados (y su impacto en el acuerdo de Schengen). El intergubernamentalismo (liberal), el neofuncionalismo y el posfuncionalismo (politización) son las teorías que aplica a los dos estudios de caso presentados.

Jachtenfuchs, M. (2001). «The Governance Approach to European Integration». *Journal of Common Market Studies* (vol. 39, núm. 2, pág. 245-264). Este artículo hace un repaso de la evolución de las teorías de la integración europea y se centra después en la aproximación de la gobernanza (que engloba también los conceptos de europeización, redes y actividad reguladora de la UE). Aparecen referenciados todos los actores clave de las teorías de la integración y profundiza en muchos de los debates actuales que los estudios europeos todavía tienen.

Mair, P. (2005). «Popular Democracy and the European Union Polity». *European Governance Papers (EUROGOV)* (núm. C-05-03). En los debates sobre democracia y legitimidad, Peter Mair reflexiona sobre los rasgos diferenciales del sistema político de la UE respecto de los sistemas políticos nacionales, rasgos que no se basan tanto en el hecho de que la UE sea un caso excepcional, como en su propia trayectoria de desarrollo institucional. Por lo tanto, el déficit democrático de la Unión es inherente al mismo proyecto de integración europea.

Referencias bibliográficas

Featherstone, K.; Radaelli, C. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Graziano, P.; Vinck, P. (eds.) (2007). *Europeanization: New Research Agendas*. Houndmills / Basingstoke / Hampshire: Pagan MacMillan.

Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

Hoffmann, S. (1966). «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe». *Daedalus* (vol. 95, núm. 3, pág. 862-916).

Hooghe, L.; Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, M. D.: Rowman & Littlefield.

Jørgensen, K. E.; Pollack, M. A.; Rosamond, B. (eds.) (2007). *The Handbook of European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Milward, A. S. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley: University of California Press.

Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press Limited.

Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Houndmills: MacMillan Press.

Saurugger, S. (2014). *Theoretical Approaches to European Integration*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Democratic and Effective?* Oxford: Oxford University Press.

Wiener, A.; Diez, T. (2009). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press (2.^a ed.).