
Les teories de la integració europea

PID_00263251

Laia Mestres i Camps

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Laia Mestres i Camps

Laia Mestres i Camps és investigadora post-doctoral a l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), associada al grup de recerca de l'Observatori de Política Exterior Europea. També col·labora com a investigadora nacional amb el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el passat va treballar a l'Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i al CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). És doctora en Relacions Internacionals i Integració Europea per la UAB.

Primera edició: febrer 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisió i actualització en profunditat de l'anterior versió escrita pel catedràtic de Ciència Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. La Unió Europea com a cas únic d'estudi	7
2. Neofuncionalisme	10
3. Intergovernamentalisme	13
4. Governança a la UE	16
5. Europeïtzació	19
6. Neoinstitucionalisme	23
7. Democràcia i legitimitat a la UE	26
Resum	31
Bibliografia	33

Introducció

El procés d'integració europea i la naturalesa mateixa de la Unió Europea, també anomenada en el seu moment Comunitats Europees, constitueixen un focus d'atenció rellevant per a la ciència política i les Relacions Internacionals. Tanmateix, el caràcter singular d'aquest procés d'integració, que supera a bastament les relacions de cooperació entre estats més habituals en el sistema internacional, no permet recórrer a les categories analítiques dominants en aquestes disciplines per a interpretar aquest fenomen.

Malgrat tenir alguns dels trets definitoris de l'estat liberal democràtic, la Unió Europea s'assimila millor a una organització internacional. No disposa d'una constitució formal, sinó d'uns tractats constitutius; l'estructura institucional no respon a la divisió clàssica de poders, i la legitimitat democràtica és més reduïda, i actualment molt contestada, perquè emana a la vegada d'un parlament elegit directament pels ciutadans però amb pocs poders i d'un consell de la UE, format per representants dels executius estatals. Des de la ciència política, aquest sistema polític no concorda amb els trets característics de l'estat-nació. Des de les teories clàssiques de les Relacions Internacionals tampoc no es preveu la possibilitat que els estats decideixin voluntàriament cedir sobirania a un ens supranacional.

Per tant, les teories de la integració europea s'han construït en paral·lel a l'evolució del mateix objecte d'estudi. Durant les dècades cinquanta i seixanta del segle passat, van aparèixer el que en podríem dir les teories clàssiques de la integració, el neofuncionalisme i l'intergovernamentalisme, que a la vegada representen posicions antagòniques entre ells. Les transformacions esdevingudes a Europa des del final de la dècada dels vuitanta van donar un impuls extraordinari a nous conceptes i noves maneres més interdisciplinàries d'entendre el procés d'integració europea. Jacques Delors havia definit la Comunitat Europea - Unió Europea com un «objecte polític no identificat» (fent un símil amb els OVNI), no assimilable a altres actors del sistema internacional i en evolució constant. Les teories de la integració europea, en efecte, segueixen el mateix patró.

Objectius

L'estudi dels continguts associats a aquest mòdul us permetran assolir els objectius següents:

1. Conèixer les diferents propostes teòriques que, des de la ciència política i les Relacions Internacionals, han intentat explicar el fenomen de la Unió Europea.
2. Identificar els supòsits fonamentals des de les diferents perspectives teòriques i el contingut essencial de les crítiques que han rebut.

1. La Unió Europea com a cas únic d'estudi

Des de mitjan segle XX fins avui, el procés d'integració que s'ha viscut al continent europeu per part d'alguns estats, cada vegada més nombrosos, és únic i excepcional. Tot i que s'han iniciat processos d'integració regional en altres parts del món, no han estat tan exitosos com l'evolució constant de la Unió Europea. Precisament una de les dificultats que planteja l'estudi del procés d'integració europea resideix en aquest caràcter evolutiu i sobretot en la incertesa respecte al seu objectiu final. La Unió Europea no s'assimilarà mai a un estat, i l'heterogeneïtat cultural, social, econòmica i politicoadministrativa cada vegada més gran entre uns estats membres cada vegada més nombrosos impregna l'organització comunitària. Encara més, les ampliacions successives d'estats membres semblaven no tenir fi, fins que la possibilitat del Brexit va obrir de sobte l'evolució en el sentit contrari, el de la desintegració.

L'evolució de la UE s'expressa igualment amb les transformacions contínues de la seva arquitectura institucional. Aquestes transformacions s'han succeït sense un pla establert, responent a pressions internes i externes o com a resultat d'un procés d'adaptació i aprenentatge. No podem dir en cap cas que el sistema institucional europeu sigui homologable al model institucional clàssic dels estats. De fet, hi ha una dissociació creixent entre el seu àmbit territorial i les seves competències funcionals.

En el model estatal tradicional, l'exercici del poder públic en els diferents àmbits funcionals es produeix en un únic territori. És a dir, la frontera interromp automàticament l'ús legítim de la coerció. Aquesta coincidència institucional és absent en el marc europeu. Un exemple paradigmàtic és la Unió Econòmica i Monetària (UEM), on no participen els estats que no compleixen els criteris establerts (inicialment Grècia), mentre que d'altres poden optar per autoexcloure-se'n (Suècia, Dinamarca i el Regne Unit). El principi de flexibilitat (*opting-out*) s'aplica igualment a la llibertat de circulació de persones a l'espai Schengen, on no participen ni la Gran Bretanya ni Irlanda, mentre sí que ho fan estats no membres com Noruega i Islàndia.

D'altra banda, la UE no es fonamenta en un sol tractat, sinó en diversos, els quals donen lloc a una estructura organitzativa complexa que combina dosis diferents de supranacionalisme i d'intergovernamentalisme. Al principi de la dècada dels 2000 es va plantejar la necessitat d'unificar tots els tractats i conformar una «constitució» europea en la línia estatal, però finalment no va ser possible i es va mantenir la fórmula de la suma de diferents tractats internacionals (actualment estan en vigor el Tractat de la Unió Europea i el Tractat de Funcionament de la UE).

A més, el procés d'integració ha anat construint un sistema de presa de decisions fragmentat i complex, tant en el pla horitzontal –entre les institucions– com en el vertical –entre aquestes i els estats membres. El poder d'iniciativa de la Comissió es pot veure debilitat quan hi falta el lideratge necessari. La direcció política es negocia en el marc del Consell Europeu, i encara que les decisions incumbeixen el Consell de Ministres, també és cert que el Parlament Europeu, deslligat de l'obligació de donar suport a un govern majoritari, pot introduir esmenes i fins i tot recórrer al veto. La dispersió de les polítiques entre les diferents formacions del Consell de Ministres tendeix a esmicolar la formulació dels interessos estatals.

El conjunt de les polítiques comunitàries és també complex. Al llarg dels anys, la UE, basada inicialment en objectius eminentment econòmics com la lliure competència, la política comercial, la llibertat de circulació o la política agrícola comuna (PAC), ha anat desenvolupant, mitjançant els tractats o l'acord voluntari dels estats membres, un nombre creixent de polítiques com la política regional i de cohesió, la recerca, les grans infraestructures, la cooperació al desenvolupament o determinats aspectes de la política social. La majoria d'aquestes polítiques s'han desenvolupat de manera informal en resposta a nous problemes i s'han anat institucionalitzant posteriorment. D'altres, com la política exterior i la defensa, encara segueixen majoritàriament un model intergovernamental. Tota aquesta evolució ha comportat una convergència progressiva de les polítiques dels estats membres i, per tant, també de les seves administracions. Llevat d'algunes excepcions, la major part de les polítiques internes són compartides en més o menys mesura amb la UE. I algunes, com la PAC o la monetària, estan comunitaritzades totalment.

En tot cas, la UE està desproveïda dels atributs típics de la sobirania; en particular, no exerceix el monopoli de la violència legítima al seu territori; no disposa del dret ni dels mitjans per a controlar les persones; no té la capacitat de declarar la guerra o de signar la pau; no pot imposar ni recaptar tributs; els recursos administratius hi són molt reduïts; no hi ha un govern emanat directament del Parlament, i els partits polítics europeus tenen poca capacitat d'articular preferències a escala europea. I encara podríem afegir-hi la manca d'un *demos* europeu. No obstant això, la UE té l'autoritat necessària per a prendre decisions, resoldre conflictes, produir béns públics, coordinar el benestar dels ciutadans, regular el mercat, convocar eleccions, respondre a les pressions dels grups d'interès, administrar un pressupost i assignar recursos, gestionar la moneda comuna, fomentar la cohesió, desenvolupar una política comercial exterior, cooperar amb els països menys desenvolupats i fins i tot organitzar missions de defensa i humanitàries. En altres paraules, la UE supera els límits imposats per l'estat-nació a la nostra concepció de la sobirania. Es tracta, en definitiva, d'un procés obert a transformacions futures.

Aquest «objecte polític no identificat», tal com va definir Jacques Delors a la Unió Europea, és difícil de conceptualitzar dins els paràmetres de la ciència política i les Relacions Internacionals. No obstant això, a partir d'aquest cas s'han anat construint diferents teories que posen l'èmfasi en aspectes concrets del procés d'integració regional que ha arribat més lluny fins avui.

2. Neofuncionalisme

El neofuncionalisme sempre és la primera teoria que s'estudia en parlar de les teories d'integració europea perquè, de fet, va ser el primer intent d'analitzar teòricament les noves formes de cooperació regional que emergien a Europa als anys cinquanta del segle passat.

De fet, el neofuncionalisme és una evolució de la teoria funcionalista, formulada per David Mitrany als anys quaranta. Aquest autor havia proposat transferir funcions específiques dels estats a favor d'organitzacions supranacionals. Aquesta transferència gradual de funcions eminentment tècniques –és a dir, de baix contingut polític– comportaria de manera inevitable un increment de les interdependències entre els estats, amb la qual cosa es reduïrien cada vegada més les probabilitats d'una nova guerra mundial. Mitrany insistia en la necessitat de limitar el poder d'aquestes organitzacions tot preservant-ne el caràcter funcional i sectorial, per tal d'evitar que es convertissin en superestats. Les diferents organitzacions es legitimarien en la mesura que fossin capaces de satisfer les demandes de la població, i, sense la necessitat d'un esquema preestablert, la coordinació entre totes conduiria a la constitució d'una xarxa internacional capaç d'oferir solucions a problemes específics i garantir així la convivència pacífica entre els diferents estats. La teoria va ser refutada ràpidament, i per tant abandonada, quan es va demostrar que l'aparició d'organitzacions internacionals funcionals que gestionessin els nous problemes no impedia la multiplicació de conflictes i tampoc no es produïa una transferència de lleialtats populars a favor dels nous ens supranacionals.

El neofuncionalisme parteix de la premissa que els estats no són els únics actors importants de l'esfera internacional, sinó que altres actors no estatals també hi poden participar. El seu focus d'estudi se situa sobretot en el paper de les institucions supranacionals però, també té en compte el fet que altres actors polítics, com els grups d'interès o els partits polítics, poden esdevenir agents de l'impuls cap a la integració.

La història del neofuncionalisme començà l'any 1958 quan Ernst B. Haas va publicar el llibre *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, on analitzava les peculiaritats del procés d'integració europea a partir de l'experiència de la CECA i posteriorment la CEE amb l'objectiu inicial de convertir-la en una teoria de la integració regional aplicable a altres experiències en diferents parts del món. Malgrat l'ambició d'aquest objectiu, el neofuncionalisme va quedar associat ràpidament al cas europeu.

Ernst B. Haas i els neofuncionalistes definien la integració regional com un procés que es retroalimenta i pel qual els actors polítics nacionals acorden transferir una part de la seva sobirania a un centre nou i més ampli, les institucions del qual tenen competències que acaben afectant els estats preexistents. En les seves paraules:

«L'estudi de la integració regional busca explicar com i per què els estats nacionals deixen de ser plenament sobirans, com i per què s'associen, es fusionen i es barregen voluntàriament amb els seus veïns fins al punt de perdre efectivament atributs de la seva sobirania i adquirir al mateix temps noves tècniques de resolució de conflictes mutus.»

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

«La integració política és el procés pel qual actors polítics de diferents comandaments nacionals es convencen de transferir les seves lleialtats, expectatives i activitats polítiques a un nou centre, les institucions del qual tenen o demanden jurisdicció sobre els estats nacionals preexistents. El resultat final del procés d'integració política és una nova comunitat política, que ve a sumar-se a les ja existents.»

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

L'aportació teòrica principal del neofuncionalisme consisteix a aplicar al procés d'integració l'*spillover* (que es podria traduir en català com a 'efecte induït'), concepte pres de la teoria econòmica segons el qual la decisió inicial de posar en marxa el procés d'integració en un sector concret genera una dinàmica o espiral d'integració en altres sectors. És mitjançant aquest procés d'integració continu i progressiu que els estats perden una part de la seva sobirania nacional en favor del nou ens supranacional. El neofuncionalisme posa l'accent explícitament en el procés (la integració progressiva) i no en l'objectiu (construir una estructura de tipus federal o supranacional).

S'han identificat dos tipus de *spillover*, el funcional i el polític. El primer explica els casos d'expansió de la integració en sectors afins o relacionats. És a dir, la decisió inicial d'integrar un sector genera quasi de manera automàtica, per les connotacions tècniques del mateix sector, una «lògica expansiva d'integració sectorial» motivada per la interdependència entre sectors. És el cas del mercat únic i la integració econòmica i monetària mateixa. El fet que els estats eliminessin les traves al comerç va comportar com a conseqüència que també s'hagués de regular a escala europea les condicions laborals i de seguretat dels treballadors per a evitar diferències entre països que perjudiquessin la llibertat de circulació de béns. El segon tipus de *spillover*, el polític, resideix en el canvi d'expectatives induït pels avenços successius en el procés d'integració. Els grups d'interès i/o les elits polítiques nacionals que defensen la cooperació supranacional per a resoldre problemes nacionals acaben donant suport a una espiral d'integració perquè han resultat beneficiats dels passos d'integració previs. Per motius utilitaristes, aquests grups, que són els que han estat beneficiats més directament per la integració (econòmica al principi), continuarien pressionant per obtenir més transferències de competències reguladores dels governs nacionals a les autoritats supranacionals. La lleialtat d'aquest tipus

d'actors passa de ser nacional a supranacional. Això explicaria perquè el mateix procés d'integració europea, que va començar amb la integració del sector del carbó i de l'acer, ha arribat fins a certs aspectes d'unió política.

Una segona característica del neofuncionalisme és el paper dels grups socials en el procés d'integració. Tal com hem apuntat en el cas de l'*spillover* polític, són certs sectors amb influència com els grups d'interès o els partits polítics els que pressionen els governs nacionals respectius perquè cedeixin sobirania en certes àrees envers una entitat supranacional per a resoldre problemes que els afecten directament. És per això que el neofuncionalisme es fixa en la integració més per l'interès propi d'aquestes elits que no per una visió ideològica de la integració europea. La socialització de les elits nacionals implica amb el temps una transferència de lleialtats cap a les institucions supranacionals, i per tant un abandonament dels interessos nacionals. En aquest sentit, els neofuncionalistes predeien que les negociacions internacionals serien cada vegada menys polititzades i més tecnocràtiques perquè, de fet, els negociadors nacionals estarien defensant ja interessos supranacionals a causa de la seva socialització.

Les crítiques al neofuncionalisme van venir tant del costat empíric com del teòric. L'evolució del procés d'integració europea va ser més lent que el que havien previst els neofuncionalistes. De fet, no hi va haver la visió d'una integració incremental sense aturador en què les institucions supranacionals tindrien cada vegada més influència en detriment de les nacionals i sí un reforçament del paper dels governs dels estats membres, en certs moments de la història molt importants, com amb la institucionalització del Consell Europeu per a fixar les directrius o durant la crisi de la cadira buida a França, mesura de boicot contra les iniciatives preses per part de les institucions comunitàries. Certament, el neofuncionalisme no preveia que un estat ja membre de la Unió Europea iniciés un procés de separació o de sortida de les institucions europees, com és el cas del Brexit.

Des de la crítica teòrica s'afirmava que l'estat-nació no seria mai substituït per la cooperació supranacional, ja que, de fet, aquesta és possible per la pròpia existència dels estats i la seva voluntat de cooperar a escala regional. Encara més, a partir dels anys setanta el neofuncionalisme va deixar de ser tan popular com ho havia estat durant les dues dècades anteriors, una vegada la realitat havia demostrat que la contínua espiral d'integració podia aturar-se i fins i tot tornar enrere, ja que els estats no deixarien mai de ser també actors clau de la integració. A partir del final dels noranta, però sobretot durant els anys dos mil, un cert interès per aquesta teoria va revifar tot i que d'una manera molt selectiva amb els elements del neofuncionalisme que encaixen millor amb les agendes de recerca.

3. Intergovernamentalisme

A l'altra cara de la moneda de les teories de la integració europea hi ha l'intergovernamentalisme, que sempre ha considerat la construcció europea com una negociació interestatal entre els estats membres, que negocien sobre la base de les seves preferències nacionals per aconseguir resultats tangibles. Si bé els intergovernamentalistes accepten que hi ha una certa cessió de sobirania dels estats cap a les institucions supranacionals, aquesta cessió és indefectiblement voluntària i només en les àrees concretes en què els governs creuen que obtindran més beneficis amb la gestió conjunta que amb l'acció individual.

L'intergovernamentalisme té les seves arrels en la teoria realista de les Relacions Internacionals. Sense entrar en matisos, el realisme clàssic definia la política internacional com la interacció entre estats que busquen només aconseguir l'interès nacional en un context d'anarquia en què no hi ha cap autoritat global que ordeni el sistema internacional. Els estats són actors racionals i unitaris que defineixen els seus interessos a partir de l'avaluació de la seva posició en el sistema internacional. L'interès principal de tots els estats és la pròpia supervivència, de manera que deixen altres preocupacions com el creixement econòmic o el benestar dels ciutadans en un segon pla. Posteriorment, el neorealisme es va centrar a analitzar com les negociacions entre actors són més determinades per l'equilibri de poder que s'estableix en el sistema internacional que no pas pels interessos o les polítiques dels estats. Encara més, aquestes negociacions poden portar a una cooperació entre estats sempre que serveixi per a l'interès nacional de cadascú. No obstant això, la construcció d'una comunitat més enllà dels estats és altament improbable per als neorealistes, ja que els interessos dels estats no aniran convergint.

Un dels primers teòrics de l'intergovernamentalisme va ser Stanley Hoffman, que a mitjans anys seixanta ja negava que la integració europea debilités l'estat-nació. Segons la seva interpretació, la integració europea permetia als estats resoldre problemes massa complicats per a ser plantejats només en el context nacional. De fet, l'intergovernamentalisme neix com a crítica al neofuncionalisme posant els estats membres i no les institucions supranacionals al centre de l'anàlisi del procés d'integració europea. És a dir, són els estats els que defineixen la naturalesa i l'extensió de la integració, una integració que, de fet, no transcendirà als estats sinó que és merament un instrument al seu servei. Encara més, els intergovernamentalistes prefereixen sovint referir-s'hi com a cooperació europea i no pas com a integració europea.

L'article de Hoffman, amb el títol «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe» (1966), aparegué publicat justament en un moment en què el projecte europeu començava a encallar-se. L'ascens de Charles de Gaulle a la presidència de la República Francesa durant la crisi

de la cadira buida i el conseqüent compromís de Luxemburg, evidenciaven que els estats continuaven essent, mitjançant l'acció dels governs, els actors principals del projecte europeu i en dominaven l'evolució.

«Així, doncs, l'estat-nació sobreviu, preservat per la formidable autonomia de la política, tal com es manifesta en la capacitat de resistència dels sistemes polítics, la interacció entre estats separats, un sistema internacional únic i el paper de líders que creuen en la primacia de l'alta política sobre el tipus de política gerencial del funcionalisme i en la primacia de la nació, que lluita davant qualsevol forma nova en el món actual, i l'establiment penós d'aquest estat-nació podria requerir retirar durant un temps llarg la pressió i excitació de la batalla diària.»

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

«[El règim singular de la Comunitat Econòmica Europea] ha servit no solament per a preservar els estats-nació, sinó també, paradoxalment, per a regenerar-los i adaptar-los al món d'avui. [...] Ha servit també com a coartada a governs massa dèbils per a prendre mesures impopulars en si mateixes [...] Ha servit com a camp de joc per a "regatejar entre temes", permetent acord complexos en els quals les concessions en un àmbit eren compensades per guanys en un altre àmbit.»

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

En aquest sentit, la participació en la Comunitat Econòmica Europea (CEE) era entesa per Hoffman com una altra manera que tenien els estats de sobreviure i reivindicar-se. És a dir, la CEE, o la UE posteriorment, no és més que un règim internacional que imposa limitacions alhora que dona oportunitats als estats, però els preserva com la unitat fonamental en el sistema internacional i els ajuda a fer les tasques internes. De fet, Hoffman va establir la distinció entre *high politics* i *low politics* ('alta política' i 'baixa política'). La baixa política inclou els aspectes econòmics i socials entre els quals és possible promoure una integració exitosa, ja que no afecta el nucli central de la sobirania nacional. L'alta política es refereix als aspectes polítics i de seguretat en què la integració és impossible sense que incideixi sobre la sobirania dels estats. Posteriorment, en un llibre amb un títol molt significatiu, *The European Rescue of the Nation State* (1992), Alan S. Milward apuntava en el mateix sentit que Hoffman quan afirmava que l'evolució de la Comunitat Europea des del 1950 havia comportat, de fet, reafirmar l'estat-nació, ja que ser soci europeu permetia als estats presentar-se davant dels ciutadans com una font de seguretat i legitimitat de la ciutadania en un context creixent d'interdependència econòmica.

Ja en les dècades dels vuitanta i noranta, l'intergovernamentalisme va aparèixer amb força redefinit com a intergovernamentalisme liberal sota el guiatge d'Andrew Moravcsik:

«[...] una teoria racionalista de la negociació interestatal i de l'elecció institucional centrada en les hipòtesis segons les quals els estats desenvolupen les seves preferències sobre la base de qüestions d'interès particular [...], negocien per aconseguir resultats tangibles a partir d'una interdependència asimètrica, amb un marge escàs per als "empresaris" supranacionals (Comissió i Parlament), i decideixen delegar sobirania en les institucions internacionals quan ho consideren necessari per a fer més creïbles els seus compromisos.»

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

Aquesta nova variant de l'intergovernamentalisme planteja un joc a dos nivells que combina els conceptes de política econòmica internacional, l'anàlisi de negociacions interestatals i la teoria de règims internacionals. En el primer nivell, la formació de les preferències nacionals es deriven dels condicionaments i oportunitats imposats per la interdependència econòmica. En el segon nivell, el resultat de les negociacions intergovernamentals responen al poder efectiu dels diferents governs, als incentius funcionals a la institucionalització generats per costos de transacció elevats i al desig de controlar les agendes polítiques internes. Els governs deleguen autoritat a les institucions supranacionals i accepten el vot per majoria qualificada per incrementar l'eficiència negociadora, a canvi d'augmentar moderadament la conflictivitat interna. Enfront de l'activisme dels líders nacionals, el paper de les institucions supranacionals seria merament passiu. És a dir, la integració reforça l'autoritat dels líders nacionals mitjançant la concentració del poder negociador nacional durant les negociacions dels tractats i en la definició de la construcció institucional, i per tant les institucions supranacionals només són creades per a assegurar que els estats respectin els compromisos acordats. En aquesta línia, Andrew Moravcsik explicaria la formació de la Comunitat Europea de la manera següent:

«La CE resulta alguna cosa més que la convergència de les preferències nacionals davant la necessitat de l'intercanvi econòmic. Hi ha conflictes de distribució importants no solament a l'interior dels estats sinó també entre els estats. Aquests conflictes interestatals només s'aconsegueixen resoldre amb dures negociacions interestatals, en les quals n'hi ha prou amb les amenaces creïbles de vetar propostes, retenir contraprestacions econòmiques i formar aliances alternatives que exclouin els governs més reticents. Els resultats reflecteixen el poder relatiu dels estats.»

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

Les crítiques a l'intergovernamentalisme liberal es van centrar sobretot en el fet que aquest vessant teòric només es fixa en moments puntuals de la història de la integració europea com són les negociacions interestatals per a signar un nou tractat i ignora l'avenç en les polítiques comunitàries més del dia a dia. Analitzar sota els paràmetres de l'intergovernamentalisme liberal decisions que es prenen per majoria qualificada en àmbits lluny de la reforma institucional o de la integració econòmica no porta a resultats tan clars. Una altra crítica gira a l'entorn del paper dels actors no estatals, que són pràcticament obviats de l'anàlisi. El cas més paradigmàtic és el de la Comissió Europea, a la qual reconeixen només un mer paper de facilitadora d'algunes de les decisions del procés d'integració europea malgrat que altres estudis més allunyats de l'intergovernamentalisme assenyalen una certa capacitat d'influència autònoma dels estats membres. El mateix passaria amb el Tribunal de Justícia de la Unió Europea o altres actors no institucionals, com els grups d'interès, per exemple. No obstant això, les teories de la integració europea no s'entenen sense les aportacions de l'intergovernamentalisme, que sempre s'estudia en segon lloc i com a punt de vista contraposat a les visions neofuncionalistes.

4. Governança a la UE

Després d'haver repassat les teories clàssiques sobre la integració europea –la dicotomia entre neofuncionalisme i intergovernamentalisme–, els estudiosos de la UE van revitalitzar l'àrea d'estudi canviant-ne també la perspectiva. Fins llavors, les teories de la integració volien entendre la naturalesa del procés polític que es configurava entre alguns estats d'Europa i les causes del seu desenvolupament (com a variable dependent). A partir de la dècada dels vuitanta, però sobretot de la dels noranta, es comença a estudiar quin i com és l'impacte del procés polític europeu (com a variable independent) tant internament sobre els estats membres i les seves polítiques com externament sobre el sistema internacional. En aquest sentit, l'aproximació de la governança engloba moltes línies de recerca diferents. Aquí ens centrarem en tres conceptes relacionats amb la governança de la UE: la governança multinivell o de xarxes, l'estat regulador i l'euopeïtzació, recollit ja en següent apartat degut a la preeminència creixent en els últims anys.

El concepte de governança reflecteix un canvi en la manera de governar societats complexes i proporciona a la vegada una perspectiva útil per a analitzar els requisits funcionals necessaris per a organitzar i gestionar un sistema de decisió col·lectiva com l'europeu. Aquest nou estil de govern implica una pluralitat d'actors públics i privats, una multiplicitat d'àmbits i mètodes de decisió i un treball en xarxa. Algunes definicions aclareixen el concepte:

«Un sistema de negociació contínua entre governs ubicats en diversos nivells territorials –supranacional, nacional, regional i local– com a resultat d'un procés de creació institucional i de reassignació decisonal que ha impulsat cap amunt, i fins al nivell supranacional, algunes funcions centralitzades prèviament en l'estat i algunes cap a baix fins al nivell local i/o regional.»

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

«Una xarxa autoorganitzada i interorganitzacional que complementa els mercats i les jerarquies com a estructures de govern per col·locar recursos amb autoritat i exercir control i coordinació.»

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

En aquest sentit, la governança és definida com una xarxa complexa de relacions horitzontals i verticals, en contraposició al concepte de govern, que definiria només una estructura jeràrquica d'òrgans. Però també s'ha entès com un concepte normatiu que tracta de millorar el funcionament insatisfactori de la democràcia.

En el cas de la Unió Europea, el concepte de governança ha estat molt útil per a emfatitzar alguns dels trets propis de la integració europea, com la naturalesa informal del procés d'elaboració de polítiques, l'estructura no jeràrquica de

les institucions o el caràcter no redistributiu dels resultats de les polítiques. L'aproximació de la governança ha estat utilitzat per a explorar, per exemple, com les xarxes dins la UE s'han acabat institucionalitzant amb el format de comitès o amb l'establiment de diferents agències reguladores. La recerca sobre la governança de la UE és tan àmplia que s'ha dividit en dues aproximacions diferents com a mínim: la governança multinivell i la UE com a estat regulador.

L'enfocament de la governança multinivell parteix de la idea que la Unió Europea ha esdevingut una entitat en què l'autoritat està dispersa entre nivells o escales de governabilitat i entre actors, i en la qual es detecten diferències significatives entre les diferents modalitats de governança. D'acord amb els principals defensors de la governança multinivell:

«El punt de partida de l'enfocament multinivell és l'existència de competències encavalcades entre molts nivells de govern i també la interacció dels actors polítics entre tots aquests nivells.»

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

A la meitat dels anys noranta, aquesta aproximació ja agafava preeminència, sobretot en contraposició a l'intergovernamentalisme liberal. Començà analitzant com el procés d'elaboració de polítiques de la UE es basava en una xarxa d'actors àmplia, però de seguida va anar més enllà per a centrar l'interès en la importància dels diferents nivells territorials en tot el procés. Aquesta atenció en el paper dels actors regionals i locals dins els estats trencava amb la idea que els governs centrals tenien el monopoli de la representació dels interessos de cada estat membre. A més, aquests nous actors poden establir directament relacions amb la Comissió Europea o crear una xarxa amb actors regionals i locals d'altres estats dins la UE. Aquesta aproximació va centrar-se inicialment en l'estudi de la política regional de la UE per a després anar-se expandint cap a l'anàlisi dels actors regionals en altres àmbits com la política ambiental, la recerca i la innovació o fins i tot la política exterior.

Altres autors van recórrer al concepte de governança per a treballar sobre la UE com a estat regulador. Aquesta variant de la literatura sobre governança vol explicar el paper de la UE com a factor de canvi d'una política redistributiva a una política reguladora. Quan es parla d'estat regulador s'ha d'entendre en contraposició al concepte d'estat redistributiu de benestar i riquesa, és a dir, l'estat regulador no té a veure amb les decisions sobre la despesa pública i la fiscalitat sinó amb la regulació socioeconòmica. Globalment, la funció reguladora dels estats ha estat un fenomen creixent que s'ha vist amplificat a la UE. Ras i curt, el model d'estat regulador defensa la despolitització del procés de presa de decisions en l'àmbit de la regulació mitjançant l'establiment i enfortiment d'institucions independents.

La Unió Europea no té cap pes en la provisió de l'estat del benestar, que s'ha mantingut exclusivament en mans dels estats membres. Pràcticament no té competències fiscals i no pot utilitzar els impostos com un instrument redis-

tributiu. En aquest sentit, només pot intervenir en l'economia i la societat mitjançant la regulació. D'entre les activitats que desenvolupa la UE, els analistes d'aquest enfocament s'han centrat en la delegació de poders a la Comissió Europea, la creació d'un nombre creixent d'agències reguladores descentralitzades o el creixement de les xarxes de regulació. Totes aquestes activitats comparteixen un tret característic: el fet que queden fora de l'escrutini electoral i de les votacions per majoria. Encara més, la recerca de solucions òptimes de Pareto en àmbits reguladors de la UE propiciava deixar aquests òrgans en mans de tecnòcrates i experts no elegits electoralment, ja que l'expertesa preval per sobre de la representació popular. Segons els defensors de la governança en l'estat regulador, només pot prendre decisions en els diferents àmbits reguladors el que tingui l'expertesa, els coneixements i tota la informació i que, a més, quedi fora de les pressions polítiques. En conseqüència, les millors decisions no sortiran d'institucions en què regni la majoria i s'hagi de votar sobre les diferents opcions. A tall d'exemple, la gestió de la política monetària dels bancs centrals nacionals i del Banc Central Europeu quedaria explicada per aquesta aproximació de la governança. Certament, això obre un dels debats més apassionants de tot el procés d'integració europea: el dilema sobre l'eficiència i la rendició de comptes.

5. Europeïtzació

El concepte d'europèització ha esdevingut clau per a entendre l'evolució més recent de les reflexions teòriques a l'entorn de la integració europea. Aquest enfocament aparegué com a conseqüència dels canvis que s'havien anat produint en les teories de la integració europea i, en particular, en les formulacions sobre la governança europea. Algunes definicions del terme n'aclareixen el significat:

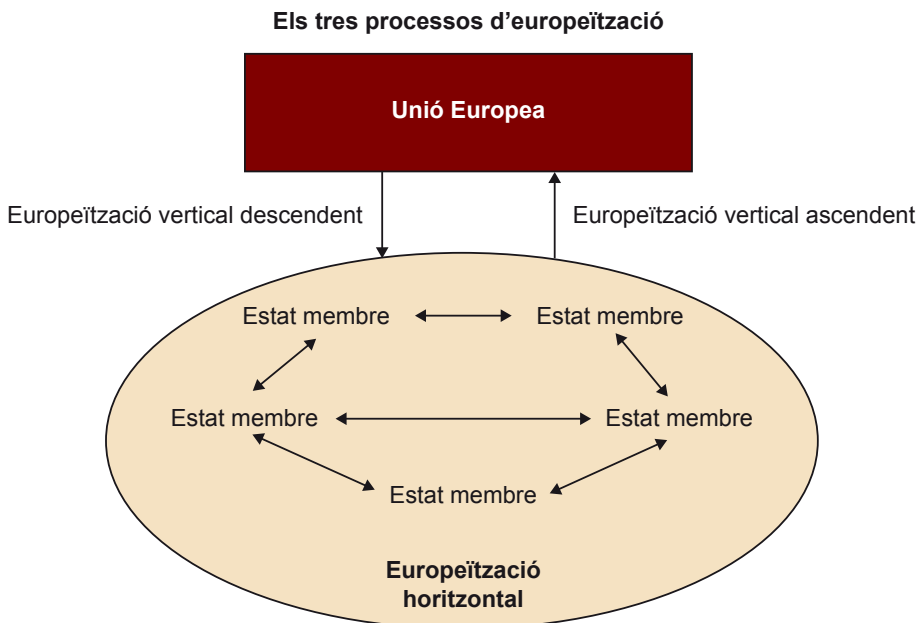
«L'europèització és el procés d'influència derivat de les decisions europees que impacta sobre les polítiques dels estats membres i les seves estructures politicoadministratives. Aquest procés inclou els elements següents: les decisions europees, els processos que generen aquestes decisions, i els impactes d'aquests processos sobre les polítiques nacionals, els processos de decisió i les estructures institucionals.»

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

«L'europèització consisteix en els processos de construcció (a), difusió (b) i institucionalització (c), de regles formals i informals, procediments, paradigmes de polítiques, “formes de fer les coses”, i de creences i normes compartides que inicialment es defineixen i consoliden en el procés polític de la UE i que després s'incorporen a la lògica del discurs intern, a les estructures polítiques i a la definició de les polítiques públiques internes (estatal i subestatal).»

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

En aquest sentit, l'europèització no pretén explicar per què els decisors nacionals trien incorporar a les seves pròpies polítiques les normes, pràctiques i procediments desenvolupats en cadascuna de les àrees sectorials de les polítiques europees (tant comunitàries com intergovernamentals), sinó que s'interessa més aviat per com ha tingut lloc tot aquest procés. Aquest procés d'interacció, doncs, és un element central de l'europèització. Aquesta interpretació és coherent amb la visió de la UE com un sistema de governança compartida en què els diferents nivells de govern interactuen els uns amb els altres i es condicionen mútuament. La interacció recíproca entre els estats membres i les institucions de la Unió Europea té efectes en els dos costats de l'equació. De fet, engloba tres processos en un.



Font: Adaptació pròpia a partir de L. Mestres (2014). «La europeización de las políticas exteriores nacionales». A: E. Barbé (ed.). *La Unión Europea en las relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

En primer lloc, l'uropeïtzació *top-down* (o vertical descendent) explica les condicions i els mecanismes interns mitjançant els quals la Unió Europea o les seves institucions provoquen canvis interns en els estats membres o estats tercers, és a dir, com els sistemes polítics nacionals s'han vist modificats a causa de la participació dels estats membres en el procés d'integració europea (participació en les institucions comunitàries, adaptació institucional nacional, convergència de polítiques). De fet, el punt inicial perquè comenci aquest procés de convergència és l'existència d'una divergència entre la política domèstica i la política europea. Aquest procés de convergència progressiva i d'adaptació (no d'homogeneïtzació) comporta a més una major rellevància de l'agenda europea a la vegada que un relaxament dels *domaines réservés* tradicionals d'alguns estats membres. El cas de la creixent relació política, econòmica i social entre la Unió Europea i l'Amèrica Llatina és un exemple rellevant en aquesta direcció. La construcció d'una política exterior europea cap a l'Amèrica Llatina va agafar alguns estats membres com Dinamarca sense haver desenvolupat cap prioritat en aquella regió. Així, van assumir les prioritats que la UE va anar establint (diàleg polític, comerç i cooperació al desenvolupament) com a part del seu discurs nacional en política exterior. La política agrícola comuna (PAC) és clarament una política dissenyada des de Brussel·les que ha europeïtzat l'agricultura i la ramaderia dels estats membres. La imposició de quotes en la producció de certs productes com la llet ha acabat modificant les granges ramaderes o els conreus al territori.

En segon lloc, l'uropeïtzació *bottom-up* (o vertical ascendent) analitza l'impacte dels estats sobre l'organització de la Unió Europea i el desenvolupament de les polítiques europees (tant comunitàries com intergovernamentals). En aquest cas, també el punt de partida ha de ser la divergència entre la política interna dels estats membres i la UE perquè es pugui produir realment una projecció de les preferències nacionals envers l'àmbit supranacional. Els

estats busquen sovint, en l'àmbit supranacional, augmentar la seva influència i reduir els costos de desenvolupar una política per ells mateixos. Un dels casos més clars d'europèització *bottom-up* va ser la reivindicació per part de Polònia, des del moment de la seva adhesió l'any 2004, de dotar la política exterior europea d'una dimensió oriental pròpia que comportaria augmentar la cooperació amb els països de l'Europa oriental. Fins llavors, no s'havia desenvolupat una política clara envers els nous veïns orientals de la UE, però l'any 2008 l'interès d'uns quants estats liderats per Varsòvia va desembocar en la creació del Partenariat Oriental, destinat a reforçar l'associació política i la integració econòmica d'Armènia, Azerbaidjan, Bielorússia, Geòrgia, Moldàvia i Ucraïna amb la UE. El desenvolupament de la política ambiental europea és un bon exemple tant d'europèització *top-down*, en què els estats membres que encara no han treballat en aquesta qüestió adopten les directrius establertes per les institucions europees, com d'europèització *bottom-up*, en què els estats més avançats, com Alemanya, Suècia o els Països Baixos, entre d'altres, tenen incentius perquè l'harmonització europea segueixi els estàndards i instruments de regulació que han desenvolupat a escala nacional.

I, en tercer lloc, l'europèització horitzontal preveu també l'adaptació mútua entre els estats membres a causa de la mateixa participació nacional en el club europeu. No solament la interacció amb les institucions europees pot generar un procés d'europèització, sinó que la socialització entre iguals, és a dir, entre els estats membres, d'interessos i identitats en diferents àmbits de la cooperació europea pot acabar generant una convergència de valors, interessos i polítiques. Els estats membres s'acaben influïnt mútuament mitjançant la transferència de polítiques i l'emulació de procediments. Les posicions dels estats acaben assimilant-se. Espanya, per exemple, va establir relacions diplomàtiques amb Israel al gener del 1986, només uns dies després d'entrar a la Comunitat Econòmica Europea, per les pressions de la resta d'estats socis. El cas de l'evolució de la política de defensa de Finlàndia també s'explica per l'europèització entre estats membres. Aquest país nòrdic, que no forma part de l'OTAN però sí de la UE, va actuar de manera similar a la resta d'estats europeus quant a la seva participació en missions internacionals de manteniment de la pau. Si bé durant la segona meitat del segle XX aquests participaven bàsicament en operacions dirigides per Nacions Unides, al principi del nou segle aquests països van decidir unir esforços en les missions de l'OTAN i de la UE en detriment de les Nacions Unides.

Aquest enfocament teòric redueix l'anàlisi a un nivell de micropolítica inferior en fixar-se en el comportament dels subjectes que elaboren i desenvolupen les polítiques, és a dir, en la manera com els representants dels ministeris nacionals es relacionen entre ells i amb els representants de les institucions europees per a avançar en la integració europea. Els mecanismes que impulsen el procés d'europèització són l'aprenentatge i la socialització. D'una banda, un estat (o millor dit els seus decisors polítics) modifica, mitjançant l'aprenentatge, les seves polítiques sobre la base d'experiències, bones pràctiques o fins i tot errors d'altres estats membres o de les institucions europees. L'adaptació d'aquest

mecanisme com a producte pot comportar canvis en l'estructura organitzacional d'un estat, en els processos de presa de decisions i també en la configuració d'objectius i normes. Un dels canvis més evidents en aquest sentit és la reorganització dels ministeris d'Assumptes Exteriors en cada estat membre en el moment de la seva adhesió. D'altra banda, la socialització es produeix quan els estats membres comparteixen informació, compleixen uns procediments comuns i quan es produeix un reflex de coordinació creixent. Aquí el focus d'interès rau en el comportament de les elits a Brussel·les en acabar pensant més en termes europeus que en els interessos estrictament nacionals. En suma, la freqüència i la intensitat de les interaccions entre estats membres i amb les institucions europees, i la iteració en les negociacions acaben facilitant un «encaix adequat» (*goodness of fit*) tant de polítiques com d'institucions i processos europeus i nacionals.

6. Neoinstitucionalisme

Un altre enfocament teòric de la ciència política que va trobar en la UE un cas d'estudi interessant és el neoinstitucionalisme. Al final dels anys vuitanta, aquest enfocament sorgia com a reacció al racionalisme i el conductisme per a constatar que «les institucions importen», entès el concepte d'institucions d'una manera molt àmplia com a organitzacions, regles i procediments formals i informals que estructuraven el comportament dels actors. El neoinstitucionalisme se centra a elaborar teories explicatives del procés polític a partir de la idea que els factors institucionals determinen el comportament dels actors polítics tant en el procés de definició de les polítiques com en la implementació dels seus resultats i/o la distribució del poder existent entre els actors participants. Les institucions importen perquè influeixen i intervenen tant en el procés de definició de les polítiques com en la seva implementació. En aquest sentit, el neoinstitucionalisme es bifurca en tres variants com a mínim:

- Institucionalisme d'elecció racional: La manera com el poder relatiu dels actors evoluciona d'acord amb els canvis que es produeixen en les normes institucionals.
- Institucionalisme històric: La manera com les decisions institucionals tenen un impacte a llarg termini en un moment determinat.
- Institucionalisme sociològic: La manera com la cultura de les institucions i les accions de comunicació i persuasió operen en els marcs institucionals.

Vegem cada una d'aquestes variants i la seva aplicació al cas europeu. L'institucionalisme d'elecció racional analitza les preferències que impulsen els governs a crear institucions supranacionals, com tracten de controlar-les i per què no ho acaben d'aconseguir completament. Els estats membres creen institucions supranacionals en funció dels beneficis addicionals que n'esperen. El primer benefici és, sens dubte, la reducció dels costos de transacció, ja que, en comptes de negociar bilateralment amb molts altres estats, és millor fer-ho mitjançant una organització multilateral que els agrupi a tots. A més, això fa disminuir el risc de fracàs i de penalitzacions pròpies de les negociacions bilaterals.

Segons aquesta primera variant, les institucions no alteren directament les preferències dels actors, però poden tenir un impacte en la manera com desenvolupen aquestes preferències. És a dir, si hi ha canvis en les regles del joc institucional, els actors poden canviar la manera com es comporten per a aconseguir assolir les seves preferències. Un exemple a escala europea és el pas de la unanimitat a la majoria qualificada en la presa de decisions del Consell, ja que això no solament augmenta l'eficiència en el si del Consell, sinó que, a

més, té un impacte positiu sobre la Comissió i el Parlament Europeu, ja que les decisions preses poden ser més a prop de les seves preferències perquè poden ometre's les posicions en contra d'alguns estats membres.

L'institucionalisme històric se centra en les implicacions a llarg termini de les decisions institucionals que es van prendre en un moment determinat. D'aquesta manera, el comportament actual dels governs es pot explicar en funció de decisions anteriors que podien haver erosionat la sobirania dels estats membres. Paul Pierson va definir el concepte de *path dependency* (de traducció difícil en català) com una dinàmica de retroalimentació positiva en un sistema polític. És a dir, les decisions preses sobre les institucions supranacionals en el passat poden impactar significativament en els resultats del futur i poden obstaculitzar la reversió d'aquestes decisions. Vist des de l'altre punt de vista, això vol dir també que les institucions poden tenir un impacte futur que els seus creadors no havien previst.

Paul Pierson identifica quatre factors explicatius de la pèrdua progressiva de control per part dels estats membres de la UE:

- L'autonomia parcial de les institucions europees: Les institucions no són instruments passius al servei dels estats. Tenen recursos que utilitzen per tal d'incrementar la seva autonomia.
- L'horitzó temporal dels decisors: La lògica electoral determina que els polítics estiguin preocupats sobretot per les conseqüències a curt termini de les seves decisions. La preocupació principal dels governs no seria la salvaguarda de la sobirania, sinó els efectes immediats de les decisions i les possibilitats de rendibilitzar-les.
- L'amplitud i la complexitat de les polítiques europees: L'activitat de la UE abraça la major part de les polítiques públiques dels estats membres. Els governs no tenen la informació necessària per a controlar totes les decisions. Al mateix temps, és impossible afrontar problemes de manera aïllada. Una actuació en un àmbit determinat tindrà efectes inevitables en altres àmbits relacionats.
- Les preferències no són fixes: Els factors que determinen les actituds dels governs poden evolucionar al llarg del temps en funció de les circumstàncies i dels canvis polítics en particular. Això explica que la situació actual no es correspongui amb els objectius pels quals es van crear les institucions.

Finalment, l'institucionalisme sociològic analitza les institucions des d'una perspectiva diferent, posant l'èmfasi en les normes, les regles i les tradicions decisòries i en com aquestes influeixen en les identitats dels actors del procés d'integració. Les teories racionals que hem vist fins ara consideren els interessos com a fixes, exògens de la interacció. En canvi, l'institucionalisme histò-

Bibliografia

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

ric (i també el constructivisme) considera que aquests interessos no són pre-definits, sinó que són el producte de la interacció entre actors. En aquesta interacció és fonamental la cultura de les institucions i el paper de la persuasió i l'acció comunicativa dins els marcs institucionals. És a dir, l'arquitectura institucional de la UE no solament afecta els càlculs estratègics dels actors (com dirien les teories racionals), sinó que sobretot defineix les identitats dels individus, els grups i la societat i el marc d'actuació de la política.

En aquest sentit, un dels objectes d'estudi més comuns de l'institucionalisme sociològic són les «comunitats epistèmiques» europees, formades per polítics o experts que comparteixen coneixements, parlen el mateix llenguatge i s'identifiquen amb els mateixos valors, la qual cosa tendeix a relativitzar el concepte dels interessos nacionals. Les institucions faciliten l'aprenentatge social que els permet desenvolupar nous interessos i noves preferències sense motivacions materials. Un dels casos més estudiats en aquest sentit és el del cos funcional de la Comissió, que té una afinitat ideològica més europeista que la majoria de ciutadans dels seus països.

De fet, es vincula sovint l'institucionalisme sociològic amb el constructivisme, una de les aproximacions teòriques més recents de la disciplina de les Relacions Internacionals i que ha entrat amb força encara més recentment en l'estudi de la integració europea. El constructivisme no és una teoria *per se* sinó una manera de teoritzar o una aproximació que analitza el comportament dels actors en el sistema internacional tenint molt en compte les estructures socials en què es troben integrats. L'interès dels constructivistes en la UE se centra a analitzar com s'estableixen les normes europees i com emergeixen les identitats europees. Thomas Risse, un dels constructivistes amb més renom de la disciplina, apunta:

«El constructivisme està predisposat a pensar sobre com els agents humans interactuen de manera que produeixen estructures (sia normes, institucions, formes de comprensió cultural compartides o discursos) que a la vegada influeixen en la interacció social i les possibilitats d'acció futures, i les modifiquen. Les institucions són l'espai per a la comunicació, la deliberació, l'argumentació, la persuasió i la socialització, i les identitats es construeixen en conseqüència a partir de l'ús del llenguatge, el desenvolupament d'idees o l'establiment de normes.»

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

És a dir, en l'aplicació a l'estudi de la UE els constructivistes analitzen com les normes, idees o discursos a escala europea penetren en el processos polítics nacionals que conformen la UE.

7. Democràcia i legitimitat a la UE

En els debats teòrics sobre la integració europea també hi ha hagut espai per a discussions de caràcter més normatiu, és a dir, sobre com es podria millorar el funcionament d'un sistema polític tan complex com la Unió Europea.

Fins al principi de la dècada dels noranta, el projecte d'integració europea tenia molt poca contestació social. Era un projecte impulsat i dirigit per les elits nacionals que rebia el suport de la ciutadania europea tot i no estar gaire informada ni formada sobre el que comportava. La ratificació del Tractat de Maastricht va canviar aquest alineament entre elits i opinió pública en un moment en què en alguns estats membres es va mostrar una certa oposició social i parlamentària a les implicacions econòmiques i polítiques que comportava aquest nou tractat. És en aquest context que els debats sobre democràcia i legitimitat van emergir amb força entre els estudiosos de la Unió Europea per tal d'analitzar la situació real però també per fer propostes de com es podria aconseguir una Unió més democràtica i legítima a ulls dels ciutadans europeus.

Per a poder explicar aquest canvi en el suport popular al projecte d'integració europea, es van definir dos conceptes: el consens permissiu i el dèficit democràtic. S'entén per consens permissiu el suport difús d'una àmplia majoria de la ciutadania a la idea de la integració europea però donant una àmplia llibertat d'elecció a les elits nacionals per a prendre les decisions a favor de la integració que creguin més oportunes. És a dir, la poca rellevància política del projecte europeu en les preocupacions dels ciutadans feia que confiessin en les decisions preses pel seu govern sense qüestionar-les i sense dependre del color polític del govern en cada moment. La legitimitat que la ciutadania donava a la Comunitat Econòmica Europea dels anys seixanta i setanta es basava més en els seus resultats que no en el fet de sentir-se involucrada en la presa de decisions col·lectiva.

El consens permissiu respecte a la UE o el suport sense debat de la ciutadania europea va anar desapareixent quan s'obria el debat sobre el control democràtic de la Unió. La transferència de competències pràcticament constant de l'escala nacional a l'europea (amb la cessió de sobirania que això comporta) no anava prou acompanyada d'un augment en el control democràtic de les institucions de la UE. Així, el concepte de dèficit democràtic va traspasar el llindar dels estudis acadèmics per a ser utilitzat de manera recurrent pels mitjans de comunicació. No obstant això, no hi ha una definició única sobre què significa tot i que Andreas Føllesdal i Simon Hix van establir-ne una definició estàndard que incloïa cinc qüestions:

- Major poder executiu i menor control parlamentari estatal: Els actors executius de la Unió són tant els ministres dels estats en el Consell de la Unió Europea com els membres de la Comissió Europea. Els parlaments estatals han vist debilitada la seva funció de control de la gestió governamental nacional en l'àmbit europeu per diferents motius: primer perquè els governs poden ignorar els seus parlaments quan prenen decisions a Brussel·les; segon perquè la utilització de la majoria qualificada en el Consell pot comportar decisions preses en minoria en una votació, i tercer perquè la Comissió Europea no ha de retre comptes als parlaments estatals.
- El Parlament Europeu és massa dèbil: Les competències del Parlament Europeu han crescut considerablement amb cada nou tractat. No obstant això, no han compensat suficientment la pèrdua de control parlamentari nacional, ja que el Consell continua dominant el Parlament Europeu a l'hora d'aprovar la legislació i el pressupost, i els ciutadans no se senten tan connectats amb els eurodiputats que els representen com amb els seus respectius parlamentaris estatals.
- No hi ha eleccions «europees»: Els ciutadans no poden votar directament sobre les polítiques desenvolupades a escala europea excepte amb la celebració de referèndums puntuals (però no en tots els estats membres) sobre l'adhesió a la UE o la reforma dels tractats. Els temes europeus queden molt sovint fora del debat polític a escala nacional i també de les campanyes electorals estatals. Les eleccions al Parlament Europeu haurien de ser el moment per a tractar sobre l'evolució de la UE, però els partits i els mitjans de comunicació nacionals aprofiten sovint la campanya per a dirimir qüestions nacionals i valorar l'actuació de l'executiu estatal a mig mandat.
- La UE és massa distant: Els ciutadans no entenen el funcionament de la UE. La Comissió Europea no és ni un govern en ús ni tampoc únicament un aparell burocràtic, i els seus membres són nomenats seguint un procediment poc clar i no són elegits directament per la ciutadania ni indirectament pels parlaments nacionals. El Parlament Europeu és incompreensible a causa de la naturalesa multilingüe dels seus debats. El procés polític de la Unió és bastant tecnocràtic, la qual cosa impedeix que els actors i els ciutadans identifiquin fàcilment les preferències polítiques de cadascú.
- Deriva política: Com a resultat de tots aquests factors, la UE aprova polítiques que no reben el suport de la majoria dels ciutadans en els estats membres, com per exemple el funcionament de la unió monetària, l'atorgament de subsidis als agricultors mitjançant la política agrícola comuna o el marc regulador del mercat únic.

Des de la ciència política més normativa, s'han anat proposant possibles solucions a aquest dèficit democràtic de la UE. Tres conceptes ens permeten ordenar mínimament el debat: parlamentarització, politització i participació.

Bibliografia

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, pàg. 533-562.

Les iniciatives i els canvis institucionals per a democratitzar el procés de presa de decisions a escala europea mitjançant la parlamentarització han estat molt presents durant tota la història de la construcció europea atorgant poders més grans al Parlament Europeu, d'una banda, i augmentant els poders de control dels parlaments nacionals, de l'altra. De fet, la primera manera estaria més a prop de les idees neofuncionalistes mentre que la segona tindria un caire més intergovernamentalista. L'augment de poders del Parlament Europeu ha estat una prioritat constant en totes les reformes institucionals empreses. El primer pas va ser instituir la celebració d'eleccions directes a partir del 1979; posteriorment, es va anar dotant el Parlament de tasques legislatives, fins al punt d'entendre actualment el sistema institucional europeu com un sistema parlamentari bicameral on el Parlament Europeu representa la voluntat popular i el Consell la voluntat dels estats membres. S'ha de dir, però, que la parlamentarització a escala europea presenta alguns problemes, com l'absència d'un veritable *demos* europeu (i no la suma de tants *demos* nacionals) i també la debilitat de l'esfera pública europea. Els ciutadans europeus encara no participen en un debat conjunt sobre la política europea.

Pel que fa a l'augment de les competències de control dels parlaments nacionals sobre l'agenda europea, no va ser fins a la ratificació del Tractat de Lisboa que realment se'ls va atorgar un control *ex ante* de les iniciatives legislatives de la Comissió en els àmbits de competència compartida entre la UE i els estats membres. A partir de llavors, els parlaments nacionals tenen un període fixat per a presentar uns dictàmens motivats a la Comissió si creuen i justifiquen que el projecte legislatiu proposat no respecta el principi de subsidiarietat pel qual és més eficaç mantenir la gestió de l'àmbit en discussió a escala nacional i no a l'europea. Si el nombre de dictàmens presentats pels parlaments dels estats membres supera un llindar determinat, la Comissió és obligada a reconsiderar la seva proposta, però si decideix mantenir-la ho haurà de justificar davant el Parlament Europeu i el Consell.

A partir de la dècada dels dos mil, es començà a plantejar la idea que el problema de la falta de legitimitat del projecte europeu podria afrontar-se mitjançant la politització. Fins llavors, el consens permissiu havia comportat una falta de debat ideològic tant en el marc de les eleccions al Parlament Europeu com davant de les diferents propostes de comunitarització de polítiques. Una de les propostes de politització consistia a vincular d'una manera més directa els resultats de les eleccions europees (en què els partits polítics amb diferents ideologies presenten el seu programa polític) amb la composició de la Comissió Europea, l'executiu *de facto*. D'aquesta manera, la Comissió representaria millor els interessos dels ciutadans i seria elegida amb uns criteris més ideològics i no pels interessos dels governs nacionals de cada moment. Una de les crítiques més recurrents en la Comissió Europea és el fet de ser un òrgan massa tecnòcrata i allunyat dels interessos dels ciutadans.

A poc a poc s'ha demostrat que la Unió Europea sí que s'ha acabat polititzant, tot i que la composició de la Comissió encara depèn majoritàriament dels interessos dels governs estatals i no directament dels resultats de les eleccions al Parlament Europeu (en el mòdul 3 analitzarem algunes mesures proposades en aquest sentit). En aquests últims anys ha tingut lloc una polarització de posicions ideològiques sobre el suport o no a la integració europea. L'emergència de partits euroescèptics en la majoria d'estats membres que demanen des de la renacionalització de polítiques europees fins a la sortida de l'euro o fins i tot de la UE ha tensat els debats europarlamentaris però també les negociacions en el si del Consell Europeu quan aquests partits han arribat també als governs nacionals. La politització entesa com el debat ideològic en l'eix esquerra-dreta que els analistes havien proposat per tal d'acostar el projecte de la Unió Europea als ciutadans ha acabat centrant-se més en una polarització en l'eix europeisme-euroescèpticisme.

El tercer concepte plantejat és el de la participació, entesa no solament com el vot dels ciutadans en les eleccions nacionals i europees sinó d'una manera més ampla com una implicació més estreta de múltiples actors de la societat civil en el procés decisor de la UE. Actors com els grups d'interès, els *lobbies*, la comunitat d'experts, els representants de les administracions nacionals o fins i tot els ciutadans individualment poden intervenir directament davant el complex entramat institucional de la Unió sense haver de limitar-se a influir a escala nacional. Fer el salt de participar nacionalment en la configuració de la posició del govern de l'estat membre a parlar directament amb les diferents institucions europees pot ajudar a apropar Brussel·les a les societats civils nacionals i potser anar creant un *demos* compartit a escala europea. En aquest sentit, la transparència i la rendició de comptes (*accountability* en anglès) també poden contribuir a donar legitimitat democràtica a la UE. La transparència permet disposar de la informació de manera pública i accessible en cada moment del procés de presa de decisions de la UE per tal de facilitar l'opinió i/o influència dels actors de la societat civil. La rendició de comptes permet controlar les decisions preses i la implementació de polítiques, sia en les actuacions de la Comissió per part del Parlament Europeu o en les decisions preses pel Consell de la UE per part dels parlaments nacionals o dels mateixos ciutadans a l'hora d'emetre el vot.

En definitiva, a mesura que el projecte de la Unió Europea s'ha fet més complex la seva legitimitat democràtica s'ha posat més en dubte. La rendició de comptes només a escala nacional ja no era un sistema vàlid perquè la presa de decisions havia passat a una escala supranacional, que no rebia el control degut. La distància creixent entre el projecte i els ciutadans europeus era i és un repte que no es pot afrontar des de l'escala nacional. Els líders i els mitjans de comunicació estatals tendeixen a explicar la política europea des d'una perspectiva nacional i això no afavoreix la creació d'un *demos* europeu, sinó que manté la divisió entre *demos* nacionals. La UE tindrà més legitimitat a l'hora d'actuar com la instància supranacional que afecta les vides de tots els

europaus només si aconseguix implicar la ciutadania europea amb la seva participació en les eleccions europees, en la presa de decisions per a conformar l'agenda de polítiques europees i en el control de les institucions.

Resum

La Unió Europea no és una simple organització internacional, però tampoc no és un estat. L'estudi de la integració europea pateix els límits de la teoria clàssica de l'estat, incapaç d'assimilar les transformacions derivades de la globalització econòmica, la revolució tecnològica i les noves modalitats de la regulació estatal. I també pateix els límits de les teories de Relacions Internacionals, que poden preveure la cooperació entre estats però que expliquen difícilment un procés d'integració d'aquest calibre i en transformació constant.

Les conceptualitzacions tradicionals del procés d'integració han privilegiat diferents aspectes del procés però sense proporcionar una resposta convincent. Cada una ha tractat de descriure o justificar *a posteriori* el que ha passat en cada moment històric –el procés–, però cap no ha aconseguit explicar ni el com ni el perquè del resultat. Això es deu a la falta d'una teoria de l'evolució a llarg termini del sistema comunitari. L'explicació resideix precisament en la naturalesa singular i irrepetible de la UE. La Unió és més que una simple aliança d'estats, ja que les institucions supranacionals exerceixen una influència significativa. Tanmateix, encara no constitueix un veritable sistema polític en el sentit tradicional de la paraula.

Moltes de les teories presentades preveien un procés d'integració irreversible, en què l'adhesió de nous estats membres i l'aprofundiment de la integració amb noves polítiques era imparable. El neofuncionalisme parlava de *spillover*, la governança de xarxes es fixava en unes relacions cada vegada més complexes entre els actors participants o l'uropeïtzació explicava el procés de convergència entre l'agenda europea i les nacionals. Però el moment històric de la segona dècada del segle XXI ha comportat plantejar la sortida d'un estat membre com el Regne Unit, decidir, per part d'alguns estats, no integrar-se en polítiques nuclears de la UE, com l'euro o la justícia i interior, i sentir discursos d'alguns governs que demanen renacionalitzar competències i tornar a la sobirania nacional. Això originarà sens dubte noves teories o nous conceptes, com la contestació normativa o la deseuropeïtzació, que podran explicar una possible desintegració europea.

Bibliografia

Lectures seleccionades

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, pàg. 237-254. Reavaluació i reivindicació del neofuncionalisme amb una mirada particular sobre l'obra d'Ernst B. Haas. Ben Rosamond actualitza les conceptualitzacions de la teoria neofuncionalista demostrant que encara poden ser útils per a avançar en els estudis de la Unió Europea i del regionalisme comparatiu. Reflexions interessants sobre la validesa del concepte 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 aquest capítol, Andrew Moravcsik presenta les característiques principals de l'intergovernamentalisme liberal a la vegada que ofereix una crítica al neofuncionalisme. De fet, és el marc teòric d'un llibre que analitza cinc negociacions clau de la integració europea. Vol demostrar com el projecte de la Unió Europea és el producte de decisions i negociacions racionals dels líders nacionals.

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, pàg. 969-989. Frank Schimmelfennig analitza des d'una perspectiva teòrica la història recent de la UE, molt marcada per la crisi econòmica (i de l'euro a escala europea) i la crisi dels refugiats (i el seu impacte en l'acord de Schengen). L'intergovernamentalisme (liberal), el neofuncionalisme i el postfuncionalisme (polització) són les teories que aplica als dos estudis de cas presentats.

Jachtenfuchs, M. (2001). «The Governance Approach to European Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, núm. 2, pàg. 245-264. Aquest article fa un repàs de l'evolució de les teories de la integració europea i se centra després en l'aproximació de la governança (que engloba també els conceptes d'uropeització, xarxes i activitat reguladora de la UE). Hi apareixen referenciats tots els actors clau de les teories de la integració i aprofundeix en molts dels debats actuals que els estudis europeus encara tenen.

Mair, P. (2005). «Popular Democracy and the European Union Polity», *European Governance Papers (EUROGOV)*, núm. C-05-03. En els debats sobre democràcia i legitimitat, Peter Mair reflexiona sobre els trets diferencials del sistema polític de la UE respecte dels sistemes polítics nacionals, trets que no es basen tant en el fet que la UE sigui un cas excepcional com en la seva pròpia trajectòria de desenvolupament institucional. Per tant, el dèficit democràtic de la Unió és inherent al mateix projecte d'integració europea.

Referències bibliogràfiques

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

Graziano, P.; Vinck, P. (editors) (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, pàg. 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. (editors) (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, 2a. ed.