

# NOTA BIBLIOGRAFICA: ESTADO DE LA CUESTION

## ... 'E PUR SI MUOVE: TEORIAS SOBRE LA INTEGRACION EUROPEA (1)

Por CARLOS CLOSA

### SUMARIO

I. LAS TEORÍAS CLÁSICAS: 1. *Funcionalismo*. 2. *Neofuncionalismo*. 3. *La crítica al neofuncionalismo*. 4. *Intergubernamentalismo e interdependencia*: a) *Intergubernamentalismo*; b) *Teorías de la interdependencia*.—II. LA REACTIVACIÓN DEL PROCESO: BÚSQUEDA DE CONGRUENCIA TEÓRICA: 1. *La revitalización de las teorías clásicas*: a) *Federalismo revisitado*; b) *Neofuncionalismo después del AUE*; c) *El eclecticismo teórico*. 2. *Nuevas tendencias teóricas*: a) *Neoinstitucionalismo y elaboración de políticas*; b) *Consociacionalismo*. 3. *La reactivación del análisis intergubernamental*.—

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Las teorías de la integración se han caracterizado desde su surgimiento por la problematización de su objeto de estudio, esto es, el propio concepto de integración. Qué es la integración y cómo ocurre han sido las dos preguntas centrales para los teóricos sobre las que ha sido imposible establecer un consenso científico. De hecho, la sucesión dialéctica de teorizaciones ha culminado en un acuerdo tácito (del que no participan los autores de la corriente «federalista») para excluir la definición de una variable independiente en términos formales, bien como proceso o bien como resultado final de ese proceso. La teorización sobre la integración refleja el sucesivo predominio de paradigmas, aunque dada la heterogeneidad teórica e incluso la interdisciplinariedad es difícil hablar de «ciencia normal». Este trabajo sistematiza el proceso de evolución teórica de los estudios sobre la integración europea a partir de su organización cronológica: las teorías clásicas y la revitalización teórica provocada por las dos rondas de reforma institucional sucesiva, el Acta Unica y el Tratado de Unión Europea.

---

(1) Agradezco los amables comentarios de Raúl Aguilera a los borradores de este trabajo, así como la gentil revisión de Amalia Casado.

## I. LAS TEORIAS CLASICAS

### 1. Funcionalismo

Las teorías iniciales asumían, explícita o implícitamente, una variable dependiente: la integración política. Así, Mitrany define integración como el desarrollo de una comunidad internacional a través de la cooperación funcional (2) o, para ponerlo en palabras de uno de sus más autorizados interpretes, un proceso de cambiar actitudes y crear costes de disrupción (el proceso de imbricación) que hiciera la guerra menos probable (3). Sin embargo, el funcionalismo de Mitrany no propugnaba un resultado formal; de hecho, su modelo se desarrolla desde la crítica al concepto de unión basado sobre una constitución federal. La creación de grupos regionales cambiaría las dimensiones del nacionalismo, pero no su naturaleza. Aunque Mitrany concede que el método funcional como tal no es incompatible con un marco federal ni evita su aparición (4), se refiere a un tipo de gobierno en el que la autoridad y el margen de actuación está determinado por requerimientos técnicos más que políticos y legitimado por su capacidad para llevar a cabo sus funciones.

El punto central de la teoría funcionalista de Mitrany, como Taylor menciona, es que la forma emana de la función y, por tanto, no puede ser preestablecida (5). La integración funcional no necesita un marco constitucional porque la autodeterminación política se transforma en codeterminación funcional y el ámbito de objetivos puede ser definido concretamente, lo que clarifica los poderes y recursos necesarios (6). El resultado final (si es que existe alguno) sería una compleja red de organizaciones entrelazadas a través de la cual las naciones ejecutan funciones de bienestar. El origen del proceso radicaba en la posibilidad de separar la realización de esas funciones de bienestar de la tradicional soberanía estatal (una posibilidad traída por el cambio científico y tecnológico). El proceso es descrito por Taylor como un proceso de aprendizaje: los ciudadanos son atraídos gradualmente en el *ethos* cooperativo creado por instituciones funcionalmente específicas dedicadas a la satisfacción de necesidades de bienestar reales (7).

En general, se acepta que el funcionalismo fue adoptado como estrategia hacia una organización federal por Jean Monnet. Sin embargo, es conveniente señalar que no sólo la asignación de un resultado determinado, sino la propia noción de estrategia, son incompatibles con la doctrina funcionalista. La teoría funcionalista, tal y como

(2) D. MITRANY: «The prospects of integration: federal or functional», en *Journal of Common Market Studies*, 4 (1962), pág. 136.

(3) P. TAYLOR: «Functionalism: The approach of David Mitrany», en A. J. R. GROOM y P. TAYLOR (eds.): *Frameworks for international cooperation*, Londres, Pinter, 1990, pág. 130.

(4) D. MITRANY: *A working peace system: an argument for the functional development of international organization*, Londres, RIIA, 1943, pág. 28.

(5) P. TAYLOR: *op. cit.*, pág. 126.

(6) D. MITRANY: «The prospects for integration: federal or functional», *cit.*, pág. 143.

(7) P. TAYLOR: «The concept of community and the European integration process», en *Journal of Common Market Studies*, 7:2 (1968), pág. 86.

se aplicó al estudio de la integración europea, se centró en la enumeración de causas que hacían improbable la integración, particularmente la necesidad de transferir lealtades individuales de los gobiernos al centro funcional. A partir de esto, desarrolló una vertiente normativa que rechazaba la integración. Ello quizá pueda explicar por qué, a pesar de un excelente diagnóstico, su conjunto de proposiciones y conceptos parecen ser insuficientes en sí mismos para explicar el crecimiento, en ámbito y nivel, del marco formal comunitario.

## 2. Neofuncionalismo

El neofuncionalismo surgió como un intento de corregir las insuficiencias funcionalistas sobre la base de la evidencia empírica proporcionada por la existencia de las CCEE. Las diferencias entre ambos enfoques teóricos son varias; en primer lugar, el neofuncionalismo rechaza la división postulada por el funcionalismo entre áreas de «alta y baja política», de las que sólo las segundas podrían ser transferidas por el Estado nacional. La tesis de la posibilidad de separar entre ambos tipos de políticas fue superada y el consenso a raíz de ello es que cualquier área política puede ser tratada más allá del Estado nacional. La segunda diferencia es la confianza que el neofuncionalismo pone en el talento creativo de las elites en contraste con la supeditación a la transferencia de lealtades individuales como fuente del proceso característica del funcionalismo. En tercer lugar, el neofuncionalismo postula un cierto automatismo del proceso que no existía en el funcionalismo.

Por último, los autores neofuncionalistas suscribieron inicialmente que un resultado final en términos formales sería una consecuencia lógica del proceso, aunque fueron lo suficientemente cuidadosos para evitar su definición en términos concretos. En palabras de Haas, mientras un gobierno central es esencial institucionalmente y una conciencia colectiva nacional socialmente, la forma constitucional coherente con el tipo ideal puede ser un modelo unitario, federal o incluso confederal (8). La entidad existente, la Comunidad Europea, fue calificada por los autores neofuncionalistas como supranacional. Haas definió supranacionalidad, en términos estructurales, como la existencia de autoridades gubernamentales cercanas al arquetipo de la federación más que cualquier organización internacional pasada, pero todavía no idénticas a él (9). La confusión provocada por el concepto de supranacionalidad se debe a que subsume dos dimensiones diferenciadas, la jurídica y la política. Así, un autor que, desde luego, no puede catalogarse como neofuncionalista, Weiler, distin-

---

(8) E. HAAS: *The uniting of Europe*, 2.<sup>a</sup> ed., Standford, Ca., Standford University Press, 1968, pág. 8.

(9) E. HAAS: *op. cit.*, pág. 59. Una sintética descripción del término «supranacional» se encuentra en P. TAYLOR: «Supranationalism: the power and authority of international institutions», en A. J. R. GROOM y P. TAYLOR (eds.): *op. cit.*, págs. 109-121.

que entre supranacionalismo normativo, esto es, la relación y jerarquía entre las medidas legales y políticas de la Comunidad y aquellas de sus Estados miembros, y supranacionalismo decisional, el cual se refiere al marco institucional y a los procesos de toma de decisiones por los cuales las políticas y medidas legales comunitarias son iniciadas, debatidas, formuladas, promulgadas y finalmente ejecutadas (10).

Los autores neofuncionalistas operaban con una variable dependiente explícita: integración política o el proceso de politización estimulado por la lógica del *spill-over* o desbordamiento. *Spill-over* significaba, para Haas, la lógica expansiva de la integración de sectores y estaba referida principalmente a áreas económicas (o de bienestar) (11). De una forma sencilla, *spill-over* se podría definir como la necesidad de que la ejecución satisfactoria de políticas en un sector de actividad integrado requeriría la integración de otros sectores inicialmente no previstos. Por ejemplo, el establecimiento de una unión aduanera requeriría una armonización de las políticas fiscales. El *spill-over* resulta del trasvase de las expectativas de ciertos grupos hacia un nuevo centro; este proceso se define como integración política o politización (12). La definición de la variable dependiente posibilita la determinación de las independientes; así, la politización se podría explicar o *predecir* en función de puntuaciones altas en tres tipos de variables explicativas: las condiciones de partida (tamaño de las unidades que se integran, tasa de transacciones previas a la integración, pluralismo y complementariedad de elites), las condiciones en el momento de la unión (propósitos gubernamentales, poderes de la unión) y condiciones del proceso (estilo de toma de decisiones, tasa de transacciones después de la unión y adaptabilidad de los gobiernos) (13).

La teoría neofuncionalista sugería un grado de automatismo en el proceso de integración una vez que estaba iniciado, conducido por la lógica del *spill-over*; en palabras de Schmitter, el automatismo indica una probabilidad teóricamente alta de que el *spill-over* ocurrirá, esto es, el conflicto entre los actores nacionales es probable que se resuelva expandiendo el ámbito y nivel de las instituciones centrales (14).

El modelo neofuncionalista fue revisado posteriormente por autores que aplicaron la teoría de sistemas de Easton. Así, integración implicaba la existencia de un sistema que podría adoptar decisiones autoritativas, independientemente de si son económicas, militares, etc. (15). Un concepto tan general y vago como el de sistema permitía la descripción de entidades muy diferentes, y en particular la CE, evitando

(10) J. WEILER: «Supranationalism revisited - a retrospective: the European Communities after 30 years», en W. MAIHOFFER (ed.): *Noi si mura*, Florencia, EUI, 1986, págs. 341-396.

(11) E. HAAS, *op. cit.*, págs. 238-317.

(12) *Ibidem*, pág. 16.

(13) E. HAAS y PH. SCHMITTER: «Economics and differential patterns of political integration: projections about Unity in Latin America», en *International Organizations*, 18:4, págs. 705-737.

(14) PH. SCHMITTER: «Three neofunctionalist hypotheses about international integration», en *International Organizations*, 23 (1969), pág. 164.

(15) L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD: *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1970, pág. 32.

la incómoda referencia al modelo del Estado. En palabras de Lindberg, el análisis de sistemas engloba una amplia variedad de sistemas, incluyendo sociedades primitivas e indiferenciadas, democracias políticas, sistemas totalitarios férreamente organizados y sistemas internacionales o multinacionales. Por tanto, está libre de los muchos prejuicios que conlleva mantener al Estado-nación como el único ejemplo empírico del cual se deriva un modelo del proceso político en general o del proceso de integración en particular (16).

La integración se define como el crecimiento en el ámbito (esto es, el número) de áreas políticas tratadas mediante políticas comunes y el nivel de toma de decisiones conjuntas (17). Integración se convierte entonces en un resultado interno de los mecanismos del sistema (*spill-over* funcional, intercambios y pagos colaterales, socialización de actores y retroalimentación) (18). El cambio es, desde luego, un atributo del sistema, pero no tendría una dirección predefinida: este nuevo modelo no establece un resultado automático y/o inevitable del proceso. Por el contrario, varios resultados son predecibles: equilibrio, crecimiento, o *spill-back*, y renacionalización (19); de hecho, para algunos autores como Nye equilibrio (y no crecimiento) parecía ser el resultado más probable (20).

La introducción del concepto de sistema intenta difuminar el carácter fundamentalmente dinámico del neofuncionalismo. Como afirmaba Lindberg, el análisis de sistemas será sólo tangencialmente relevante para el problema de proyectar *estados estructurales* futuros del sistema europeo (21). Desde este punto de vista, los autores neofuncionalistas parecían aceptar la crítica que les reprochaba su negligencia de la dimensión estática por su excesiva preocupación por el proceso (22).

### 3. La crítica al neofuncionalismo

El valor de generalización que los autores neofuncionalistas postulaban para su teoría fue cuestionado, por un lado, por la incapacidad de establecer un modelo de análisis comparativo e independiente de las circunstancias del caso específico euro-

---

(16) L. LINDBERG: «The European Community as a political system: notes towards the construction of a model», en *Journal of Common Market Studies*, 5:4 (1967), pág. 350.

(17) J. NYE: *Peace in parts. Integration und conflict in regional integration*, Londres, University Press of America, 1987, pág. 41. También L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD: *op. cit.*, pág. 99.

(18) L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD: *op. cit.*, pág. 117-120. Nye añade además otros mecanismos sistémicos como incremento de transacciones, vínculos determinados y formación de coaliciones, formación de grupos regionales, atractivo ideológico-identificativo e implicación de actores externos en el proceso de socialización de élites y *spill-over* (J. NYE: *Peace in parts*, cit.).

(19) L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD: *op. cit.*, pág. 279.

(20) J. NYE: *Peace in parts*, cit., págs. 96-98. Nye enumera cuatro posibles resultados: politización, redistribución, reducción de alternativas y externalización.

(21) L. LINDBERG: *op. cit.*, pág. 350.

(22) R. KAISER: «Toward the Copernican phase of regional integration theory», en *Journal of Common Market Studies*, 10:3, pág. 205.

peo. La integración latinoamericana, el otro caso referido, nunca llegó a despegar. Segundo y fundamental, el valor predictivo del neofuncionalismo fue cuestionado por la dinámica política de la propia Comunidad y su estancamiento durante el decenio de los sesenta y setenta. Como demostraría Taylor, una detallada enumeración de los hechos durante ese período muestra que la mayoría de las expectativas neofuncionalistas permanecieron incumplidas (23). Taylor cita tres limitaciones del modelo de integración gradual que él deriva de funcionalismo y neofuncionalismo. En primer lugar, existían límites a la capacidad supranacional de la Comunidad; esto es, a su habilidad para recibir, comprender y actuar sobre demandas transmitidas a la entidad por su medio ambiente. Esto se ejemplificaba con la incapacidad de la Comisión para formular un interés común, la dependencia fiscal sobre los Estados miembros y los límites del voto por mayoría. La segunda objeción a las teorías gradualistas es que los aspectos del proceso de toma de decisiones nacionales que los neofuncionalistas esperaban que fuesen transformados por el proceso de integración no lo habían sido. Taylor subraya, en particular, que los grupos nacionales no habían reenfocado sus expectativas y lealtades sobre la Comunidad. Finalmente, el ataque a la soberanía de los Estados miembros (entendida como competencia exclusiva) había sido resistida con éxito; en opinión de Taylor, porque el requisito de una comunidad sociopsicológica como una precondition para el establecimiento de una eventual soberanía comunitaria seguía sin cumplirse (24).

La crítica teórica al neofuncionalismo estimulada por la verificación de estas limitaciones había sido liderada por el propio Haas, quien se centró en las deficiencias del valor predictivo de la teoría. Haas enumera las tres razones del fracaso: primero, el cambio de motivos, percepciones y objetivos de los actores implicaba un modelo decisional de crecimiento gradual tanto como un modelo dramático. Por otra parte, las influencias externas habían probado ser una variable explicativa mucho más importante de lo que los neofuncionalistas predecían. Finalmente, la teoría había fallado en su predicción de resultados institucionales (25). El fallo central, sin embargo, era la carencia de una variable dependiente clara, puesto que ésta había sido construida en una secuencia metodológica errónea: se habían creado tipos ideales para los estados terminales a partir de experiencias históricas nacionales. A renglón seguido, el comportamiento de los actores era interpretado en términos de su aportación (o falta de ella) al logro de esos tipos ideales. El problema era que esos tipos ideales no son tales variables dependientes, puesto que no pueden ser observados o medidos en la naturaleza (26). Como solución, Haas propuso una variable dependiente múltiple, definida en la forma de tres resultados posibles al proceso de

(23) P. TAYLOR: *The limits of European integration*, Londres, Croom Helm, 1983.

(24) *Ibidem*, pág. 300.

(25) E. HAAS: *The obsolescence of regional integration theory*, Berkeley, University of California, 1975, págs. 5-15.

(26) E. HAAS: «The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing», en L. LINDBERG y S. SCHEINGOLD (eds.): *Regional integration: theory and research*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, pág. 27.

integración: estado regional, comuna regional o superposición asimétrica regional (27). La integración europea fue caracterizada como un fenómeno multidimensional que requería medición multivariada (28). El establecimiento de esta variable dependiente no axiológica fue aceptado de buen grado. Así, Webb argumenta que diluir el resultado tiene la ventaja indudable de evitar que el observador distorsione su análisis al enfatizar indebidamente un modelo final preferido, como los federalistas han hecho a su propia costa (29). De forma similar, Taylor concluía su renombrado estudio afirmando que el proceso de integración tendría más posibilidades de recomenzar si el objetivo de la unificación fuese abandonado en el corto plazo y si alguna de sus doctrinas sustentadoras fueran descartadas (30).

En términos metodológicos, la revisión del neofuncionalismo implicaba cuestionar la automaticidad del *spill-over* y el papel de los actores «heroicos» supranacionales. La automaticidad del proceso de *spill-over* era un punto central en el neofuncionalismo inicial y el foco de las críticas más acentuadas. Caporaso, por ejemplo, argumenta que el nivel de especificidad funcional (y controversia) de un sector está inversamente relacionado con su capacidad de *spill-over*, exactamente lo opuesto de la afirmación funcionalista (*sic*) (31). En consecuencia, su hipótesis fue que cuanto más diferenciado fuese el sector disfrutaría de una mayor independencia estructural con respecto a su propio sistema; una premisa muy similar a los presupuestos funcionalistas de Mytrany. Dados los problemas de validación y comprobación empírica de la proposición sobre la automaticidad del *spill-over*, otros autores neofuncionalistas criticaron y corrigieron la consideración de la integración como la gradual politización de actores y el consiguiente tratamiento de la relación entre unión económica y política como un continuo. Nye argumentó que si es necesario un catalizador exterior para la transición de unión económica a política, ello reduce el concepto de «politización automática» a meras palabras (32).

La segunda debilidad teórica del neofuncionalismo denunciada por sus críticos, junto al automatismo, ha sido la dependencia en los talentos creadores de las elites políticas para contribuir a la expansividad del efecto de *spill-over* (33). Aunque revisiones posteriores del neofuncionalismo incluyeron estilos de liderazgo alternativos al *incremental económico* (por ejemplo, el *dramático-político*), el punto central para

---

(27) *Ibidem*, pág. 30.

(28) L. LINDBERG: «Political integration as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurement», en *International Organizations*, 24:4 (1970), págs. 855-880.

(29) C. WEBB: «Theoretical perspectives and problems», en H. WALLACE, W. WALLACE y C. WEBB (eds.): *Policy-making in the European Community*, Chischeter, John Wiley and Sons, 1983, pág. 8.

(30) P. TAYLOR: *The limits of European integration*, cit.

(31) J. CAPORASO: *Functionalism and regional integration: A logical empirical assessment*, Beverly Hills, Sage, 1972, págs. 40 y 42. Caporaso no distingue conceptualmente entre funcionalismo y neofuncionalismo.

(32) J. NYE: «Patterns and catalyst in regional integration», en *International Organization*, 19 (1965), pág. 882.

(33) P. SCHMITTER: *op. cit.*, pág. 163.

la orientación hacia un modelo puramente intergubernamental fue resumido por Nau en una simple cuestión: ¿cómo se mide la influencia? (34).

El descrédito de la teoría neofuncionalista abrió el camino a nuevas formas de comprensión del fenómeno. La herencia y persistencia del neofuncionalismo, sin embargo, no debe ser subestimada: la propia crítica al conjunto de conceptos y proposiciones neofuncionalistas ha sido el punto de arranque recurrente para teorizaciones alternativas. La sucesión de teorías, por otra parte, está ligada al propio desarrollo de la Comunidad; en opinión de Weiler, los principios antagónicos del supranacionalismo y del intergubernamentalismo son dos caras inseparables del sistema comunitario (35). En el período fundacional, de 1958 a 1970, se mantuvo un equilibrio entre el supranacionalismo legal y el intergubernamentalismo decisional y procedimental. Recurriendo a los conceptos de Hirschman de *salida* y *voz* (36), Weiler argumenta que el cierre de la *salida selectiva* (esto es, la imposibilidad de derogar selectivamente el derecho comunitario) sólo fue aceptable para los Estados miembros a cambio de incrementar su *voz* (es decir, su participación y control del proceso decisional a través del veto y el consenso). Este modelo de equilibrio conlleva tensión interna: el equilibrio es a costa de la incapacidad de realizar los objetivos más claros y asequibles. El segundo período, de 1973 a mediados de 1980, se caracteriza por la mutación de la jurisdicción y competencias de la CE, marcado por el recurso al artículo 235. Ello implicó una ruptura del equilibrio que el AUE intentó reconstruir combinando el voto mayoritario con la posibilidad hipotética de derogar selectivamente normas comunitarias y mantenimiento del compromiso de Luxemburgo.

#### 4. *Intergubernamentalismo e interdependencia*

Ante el fracaso de las teorías específicas sobre la integración para explicar tanto el fenómeno como sus causas, la teorización pasó a ser dominada por estudios basados en las teorías de las relaciones internacionales. El presupuesto era que la Comunidad tenía que ser entendida no en su especificidad, sino a través de conceptos aplicables a otros esquemas de relación entre Estados, tales como régimen o sistema, lo que situaba el estudio de la CE en el ámbito de las relaciones internacionales. De esta disciplina han surgido dos líneas teóricas: el intergubernamentalismo y las teorías de la interdependencia, que han afrontado el estudio de la Comunidad.

(34) H. NAU: «From integration to interdependence: gains, losses and continuing gaps», en *International Organization*, 33:1 (1979), pág. 124.

(35) J. H. M. WEILER: «The transformation of Europe», en *The Yale Law Journal*, 100:8 (1991), pág. 2403-2483.

(36) A. HIRSCHMAN: *Exit, voice and loyalty- responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard, Harvard University Press, 1970.



a) *Intergubernamentalismo*

La crítica de la interpretación neofuncional de la Comunidad, desde un punto de vista intergubernamentalista, había sido dirigida por Hoffmann contra el presupuesto de que sus miembros estaban embarcados en el proceso de formación de una nueva entidad supranacional que superaría al viejo Estado nacional (37). Su argumentación mantiene que una teoría capaz de explicar la resistencia y relativa actualidad del Estado-nación debería entender que, en cualquier caso, políticas de reciprocidad o del juego de suma cero refuerzan los Estados existentes (38). Hoffmann criticaba el menosprecio neofuncionalista de la capacidad de los actores mayores para detener o ralentizar la construcción de un nuevo sistema político y propuso concentrarse en las prioridades domésticas de los Estados miembros, su compatibilidad y la forma en que podrían ser reforzadas a través de la cooperación. Otras dos variables explicativas deberían ser consideradas: el impacto del medio ambiente sobre los actores separados y la influencia institucional recíproca entre los Estados y los órganos de la Comunidad (39).

La conclusión es, por tanto, una valoración en términos instrumentalistas de la Comunidad cuya aceptación no debería percibirse como medio de adquirir un objetivo, sino como un medio de los Estados miembros para perseguir y obtener sus intereses separados (40). En palabras de Puchala, una visión realista debería retratar los procesos de elaboración de políticas en la CE como un instrumento del que los gobiernos se apropian y usan *intermitentemente* para perseguir y obtener objetivos nacionales (41). Siguiendo esta línea de análisis, otros autores concibieron la política comunitaria como la continuación de la política doméstica en otro ámbito, y de acuerdo con ello, el foco de análisis se trasladó al proceso de toma de decisiones sobre la premisa de que el proceso de decisión comunitario no sigue la lógica de la integración, sino que la integración sigue la lógica del proceso de toma de decisiones (42). Las dificultades operacionales del modelo de toma de decisiones supranacional se deben a la incapacidad para articular una soberanía alternativa a la de los Estados miembros (43) o la falta de una comunidad subyacente (en el sentido dado al término por Tönnies) (44).

(37) S. HOFFMANN: «Reflections on the nation-state in Western Europe today», en *Journal of Common Market Studies*, 18:4 (1980), pág. 372.

(38) *Ibidem*, pág. 30.

(39) *Ibidem*, pág. 30.

(40) P. TAYLOR: «Interdependence and autonomy in the European Communities: the case of the European Monetary System», en *Journal of Common Market Studies*, 18:4 (1980), pág. 372.

(41) D. PUCHALA: «Worm cans and worth taxes: fiscal harmonization and the European policy processes», en H. WALLACE y col.: *op. cit.*, pág. 261.

(42) S. BULMER: «Domestic politics and European Community policy-making», en *Journal of Common Market Studies*, 21:4 (1983), pág. 353.

(43) F. ROSENTIEL: «Reflections on the notion of supranationality», en *Journal of Common Market Studies*, 2:2 (1963).

(44) P. TAYLOR: «The concept of Community». En opinión de Kaiser, el carácter de preteoría del neofuncionalismo se debe, precisamente, a su fallo para considerar este factor sociopsicológico (R. KAISER: *op. cit.*).

b) *Teorías de la interdependencia*

La consideración instrumentalista de la Comunidad, característica del intergubernamentalismo, fue suavizada por los conceptos analíticos de la perspectiva de la interdependencia. El propio Haas concluyó que teorizar sobre integración regional *per se* ya no era un objetivo intelectual enriquecedor. La conclusión lógica, como se ha apuntado anteriormente, fue que el concepto de integración no era el más apropiado para describir ni los procesos ni las consecuencias de la colaboración en la elaboración de políticas en un marco regional tal como la CE. Por tanto, la teoría sobre la integración debería subordinarse a una teoría general de la interdependencia. Por integración, entonces, se entenderían los procesos institucionalizados diseñados por los gobiernos para adaptarse a las condiciones de interdependencia, pero ello no conllevaría la integración progresiva de políticas como consecuencia necesaria (45). Nau ha resumido en cuatro las diferencias entre las teorías de la integración e interdependencia: voluntarismo frente a complejidad y barreras a la actuación y crecimiento de las instituciones; nuevos conocimientos como la lógica que estimula asociaciones holísticas o particulares de áreas frente a la lógica de mercados competitivos; jerarquía de áreas políticas frente a ausencia de jerarquía sobre áreas, intereses e instituciones; y primacía de factores regionales en vez de factores globales y nacionales frente a igualdad de peso de todos los factores (46).

Los análisis intergubernamentales y de interdependencia enfatizan el papel de los actores nacionales (en oposición a aquellos supranacionales). De hecho, el fracaso del modelo previsto de toma de decisiones (esto es, incrementalismo disjuncto) se hallaba en la raíz de la revisión de Haas. Haas constató que el incrementalismo disjuncto o progresiva politización o *spill-over* había sido sustituido por un nuevo modelo: la vinculación fragmentada de áreas, que pronosticaba que los actores aprenderían meramente a retrasar el ejercicio de opciones integrativas a fin de buscar simultáneamente soluciones internas y externas (47). Como resultado, la centralización progresiva de esfuerzos contra el mundo exterior se pone en duda y el posible resultado institucional se hace mucho menos predecible (48).

El principal defecto de las perspectivas de interdependencia se halla en su incapacidad para satisfacer su propio *dictum* de que la Comunidad debería ser entendida a través de categorías comensurables aplicables a otras organizaciones internacionales, tales como el concepto de régimen. Este, que es definido por Keohane y Nye como conjuntos de acuerdos de gobierno (redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan sus efectos) que afectan rela-

---

(45) E. HAAS: «Turbulent fields and the theory of regional integration», en *International Organization*, 30:2 (1976), pág. 210.

(46) H. NAU: *op. cit.*, pág. 41.

(47) E. HAAS: «Turbulent fields and the theory of regional integration», pág. 199.

(48) *Ibidem*, pág. 178.

ciones de interdependencia (49), había sido considerado por Hoffmann el mejor esquema conceptual para analizar la Comunidad (50). (Otras reconceptualizaciones más sofisticadas, como el «sistema de concordancia» de Puchala, fueron propuestas. Este es básicamente un sistema internacional de relaciones entre Estados y sistemas separados donde los actores encuentran posible armonizar sus intereses, alcanzar compromisos sobre sus diferencias y obtener recompensas mutuas de sus interacciones) (51). Sin embargo, el concepto de régimen no ha sido aplicado de forma sistemática porque incluso considerando la Comunidad como una entidad estática, no parece posible compararla analíticamente con cualquier otro régimen internacional. Más aún, se acepta de forma general, incluso entre aquellos autores favorables a la perspectiva de interdependencia, que las diferencias entre el conjunto de normas de comportamiento, reglas y políticas para facilitar el acuerdo entre miembros de la Comunidad y cualquier otro ejemplo de cooperación intergubernamental son lo suficientemente amplios como para que las diferencias de grado se transformen en diferencias de clase (52).

## II. LA REACTIVACION DEL PROCESO: BUSQUEDA DE CONGRUENCIA TEORICA

A mediados de los años ochenta, la secuencia teórica había alcanzado un punto donde se refutaba la necesidad o interés de una variable dependiente preconcebida y predefinida (y, mucho menos, de un resultado formal del proceso de integración). Esto, a su vez, suscitaba el cuestionamiento de la existencia de un proceso teleológico y proporcionaba el fundamento para la interpretación de la Comunidad en términos instrumentales para sus miembros. Esta secuencia teórica estaba basada en el estancamiento de la Comunidad, por lo cual el nuevo dinamismo comunitario de la segunda mitad del decenio de los ochenta planteó un nuevo desafío: las conclusiones teóricas tenían que ser revalidadas contra un nuevo *corpus* de evidencia empírica, particularmente la reforma llevada a cabo a través del Acta Unica Europea. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden diferenciar cuatro actitudes teóricas: la reivindicación de las antiguas teorías de la integración (federalismo y neofuncionalismo), el eclecticismo teórico, las nuevas tendencias teóricas y, finalmente, la reactivación de los análisis intergubernamentales.

---

(49) R. KEOHANE y J. NYE: *Power and interdependence*, 2.<sup>a</sup> ed., Londres, Scott, Foresman and Co., 1979, pág. 19.

(50) S. HOFFMANN: *op. cit.*, pág. 33.

(51) D. PUCHALA: «Of blind men, elephants and international organization», en *Journal of Common Market Studies*, 10 (1972), pág. 277.

(52) W. WALLACE: «Less than a federation, more than a regime: the Community as a political system», en H. WALLACE y col.: *op. cit.*, pág. 405.

## 1. *La revitalización de las teorías clásicas*

### a) *Federalismo revisitado*

La reactivación del proceso, y más precisamente la influencia del Proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo de 1984, estimuló la recuperación de la teoría federalista. Burgess intentó demostrar que existió una continuidad fundamental de las ideas, influencias y estrategias federalistas en el desarrollo político de la Comunidad entre 1972 y 1987 (53). Como es característico a toda la teoría federalista, los esquemas de causalidad se sustituyen, en buena medida, por enunciados normativos. La variable dependiente es explicitada confusamente: una federación europea o un Estado federal de carácter único. La única caracterización proporcionada es la diferencia de esta federación tanto de los Estados unitarios como de los Estados federales (Austria, Suiza, etc.) (54). Las variables independientes son las influencias de ideas y estrategias a través de élites, independientemente de su convicción o intención (55). El federalismo, sin embargo, no ha logrado despojarse de las connotaciones normativas que reducen su capacidad explicativa.

### b) *Neofuncionalismo después del AUE*

El segundo esfuerzo teórico se centró en la recuperación de las tesis neofuncionalistas para explicar las nuevas reformas introducidas, que se interpretaban como resultado del desbordamiento provocado por la integración de áreas anteriores (56). Tres aspectos del neofuncionalismo son enfatizados: la integración de áreas políticas como consecuencia de la integración de áreas económicas, el vínculo no automático que el proceso de desbordamiento provee entre ambas y la importancia de la institucionalización en el proceso de integración.

El neofuncionalismo también ha sido recuperado para el estudio de la integración sectorial; así, Barley y Mattli proponen, como su variable dependiente, la integración legal definida como la penetración gradual del derecho comunitario en el Derecho interno de los Estados miembros (57). Este proceso tiene dos dimensiones principales: formal y sustantiva. La penetración formal es la expansión de los tipos de actos legales supranacionales que prevalecen sobre el Derecho interno y el ámbi-

---

(53) M. BURGESS: *Federalism and European Union. Political ideas, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Londres, Routledge, 1989.

(54) *Ibidem*, pág. 21.

(55) *Ibidem*, pág. 6.

(56) D. MUTIMER: «1992 and the political integration of Europe: Neofunctionalism revisited», en *Journal of European Integration*, 13:1 (1990).

(57) A.-M. BARLEY y W. MATTLI: «Europe before the Court: a political theory of legal integration», en *International Organization*, 47:1 (1993), pág. 43.

to de casos en los que los individuos pueden invocar el Derecho comunitario directamente ante los tribunales nacionales. El aspecto sustantivo es el proceso de desbordamiento de las regulaciones comunitarias del estrecho ámbito económico en otras con carácter socioeconómico. El proceso está conducido por actores supra y subnacionales persiguiendo sus propios intereses en una esfera políticamente aislada, quedando reducido el papel de los gobiernos al de mera «respuesta creativa».

Algunos otros autores han formulado tesis similares a las del neofuncionalismo, aunque evitando identificarse con él; para ello han creado etiquetas teóricas *ad hoc*, como el «elitismo transnacional» de Sandholtz y Zysman. Estos definen una variable independiente asistemática, pacto o trato, que incluye un resultado formal (el AUE), así como flujos informales intraeuropeos (y no intracomunitarios) (58). Sin embargo, han recuperado una dimensión teleológica del proceso al concluir que la culminación del Mercado Unico implicaba un conjunto futuro de negociaciones en al menos cuatro áreas: política monetaria, negociación sobre aspectos sociales y redistributivos, política de defensa y balance entre procesos de decisión en los planos comunitario y nacional.

Sandholtz y Zysman comparten el énfasis de los primeros neofuncionalistas sobre el papel voluntarista de los actores. Ambos proponen analizar 1992 en términos de acuerdos entre elites concebidos en respuesta al cambio estructural internacional y la iniciativa de la Comisión en sus propuestas de políticas (59). Desde un punto de vista metodológico, la definición que ambos autores proponen de elite parece inconsistente: cuando aluden a la primacía de los actores sobre las variables estructurales, la elite se define como un agregado que comprende: a) el liderazgo de las instituciones comunitarias; b) el liderazgo en la comunidad de negocios, y c) el liderazgo en segmentos de la rama ejecutiva de los gobiernos nacionales (60). Esta definición incorpora parte de los gobiernos nacionales en una dimensión transnacional, neutralizando así la estricta separación entre ambos sobre la que se basa el intergubernamentalismo. Sin embargo, reconocen que los acuerdos sobre los aspectos fundamentales de la negociación han sido alcanzados por elites políticas nacionales (61), esto es, gobiernos nacionales (lo que es un elemento central del intergubernamentalismo), pero el protagonismo para estimular el proceso es de los actores transnacionales: se puede decir que, juntos, ciertos agentes económicos europeos y la Comisión han sobrepasado los procesos de los gobiernos nacionales y modulado una agenda que instaba a la atención y la acción (62). El problema, como ellos mismos admiten, es que este papel de la comunidad de los negocios es difícil de probar o incluso aceptar; en sus propias palabras, es difícil juzgar si la comunidad de negocios influyó sobre la CE a perseguir una estrategia de creación del mercado interno

(58) W. SANDHOLTZ y J. ZYSMAN: «1992: recasting the European bargaining», en *World Politics*, 42:1 (1989), págs. 95-128.

(59) W. SANDHOLTZ y J. ZYSMAN: *op. cit.*

(60) *Ibidem*, pág. 108.

(61) *Ibidem*, pág. 106.

(62) *Ibidem*, pág. 116.

o fue ella misma constituida como grupo de interés por la acción de los gobiernos nacionales dentro del marco comunitario (63). Finalmente, su predicción de que nuevos arreglos serán necesarios como consecuencia del programa 1992 difícilmente puede explicarse recurriendo al papel que el elitismo transnacional otorga a la «coalición industrial transnacional».

c) *El eclecticismo teórico*

El nuevo dinamismo implicó un progresivo eclecticismo en la teorización mediante la incorporación de elementos aislados de diferentes perspectivas teóricas para la explicación *ad hoc* de los nuevos cambios. Es difícil, por tanto, señalar elementos comunes de este conjunto heterogéneo de contribuciones. Se podrían, sin embargo, apuntar dos que manifiestan diferente relevancia para cada autor: los factores o causas intervinientes y el propio concepto o variable dependiente explicada.

En cuanto a la variable dependiente, la mayoría de los autores «eclécticos» eluden su enunciación. En el caso del interesante trabajo de Pryce (64), ello implica obviar las discontinuidades del proceso que, sin embargo, se da por existente a pesar de sus rupturas. La existencia de varias iniciativas y propuestas de reforma, muy diferentes en sustancia y forma, como los Planes Fouchet, el Proyecto de Tratado de Unión del Parlamento Europeo, etc., se hacía significativa como intentos de alcanzar un objetivo por un único éxito: el Acta Unica.

La propuesta más sistemática ha sido la de William Wallace, quien redefine el concepto de integración como la creación y mantenimiento de patrones de interacción intensos y diversificados entre unidades previamente autónomas (65). Su interés se centra en la investigación de la centralidad del marco comunitario como una hipótesis a confirmar más que como una realidad *a priori* (66). Esto es posible porque los patrones de interacción definen dos formas diferentes de integración: informal y formal. La integración informal viene definida por los patrones de interacción intensivos que se desarrollan sin la intervención de decisiones gubernamentales deliberadas, siguiendo la dinámica de los mercados, la tecnología, las redes de comunicación e intercambio social o la influencia de movimientos políticos, sociales o religiosos (67). La integración informal no está limitada al estrecho marco formal de la CE. De hecho, este concepto sirve para dibujar y describir los flujos e interacciones en una escala global, convirtiéndose entonces en una mera redefinición de interdependencia. Wallace reconceptualiza el espacio geográfico de la integración por referencia a esos flujos informales: Europa tiene que ser definida midiendo la intensidad

(63) *Ibidem*, pág. 117.

(64) R. PRYCE (ed.): *The dynamics of European Union*, Londres, Routledge, 1987.

(65) W. WALLACE: *The dynamics of European integration*, Londres, Pinter, 1990, pág. 9.

(66) *Ibidem*, pág. 3.

(67) W. WALLACE: *The transformation of Western Europe*, Londres, Pinter/RIIA, 1990, cit., pág. 54.

de la comunicación entre sus diferentes unidades (68). Los patrones de interacción define un centro y una periferia en la Europa contemporánea que no necesariamente refleja la CE y su periferia.

La integración formal, por otra parte, es el conjunto de acciones políticas deliberadas adoptadas por gobernantes para crear y ajustar reglas, establecer instituciones comunes y trabajar con y a través de esas instituciones, regular, canalizar, redirigir, animar o inhibir flujos sociales y económicos, así como la persecución de políticas comunes (69). La integración formal puede ser proactiva (deliberada y con un objetivo explícito en mente) y reactiva (ajuste institucional para reaccionar al cambio social y político) (70). La distinción entre los dos tipos de integración (formal e informal) enlaza con el concepto de comunidad de Deutsch y en la distinción entre *Gesellschaft* (sociedad) y *Gemeinschaft* (comunidad). El problema de esta propuesta es la dificultad para establecer vínculos causales entre integración formal e informal, como el propio Wallace admite (71). La integración formal es un proceso discontinuo que procede de decisión por decisión, negociación por negociación, tratado a tratado (72).

La característica común compartida por los autores de esta línea « ecléctica » es, fundamentalmente, la incorporación de elementos causales utilizados como explicación por líneas teóricas diferentes e incluso opuestas. Pryce y Wessels identifican tres factores que explicarían cada uno de los intentos individualizados. Primero, las circunstancias en las que una iniciativa se adopta, comprendiendo los ambientes nacionales (enfaticando su atractivo para los intereses nacionales), el medio internacional y el desarrollo propio de la Comunidad. El segundo factor es el papel de los actores que promueven la iniciativa. Finalmente, el tercero y más importante son los objetivos, intenciones y contenidos de una iniciativa dada (73). Sin negar el poder descriptivo e incluso explicativo de esta línea de análisis, su mayor debilidad se encuentra en la estructura de causalidad: no hay una jerarquía clara de variables explicativas ni correlación entre ellas y cada uno de los resultados aislados, y más importante, no justifica la existencia de discontinuidades en el proceso.

El eclecticismo teórico es particularmente evidente en aquellos autores que tratan de enlazar las tesis neofuncionalistas con las posturas intergubernamentalistas. El vigor del institucionalismo intergubernamental se debe a que está basado en el análisis de los intereses de los actores con el monopolio de la decisión de reformar. Mientras esto encaja con una descripción estática, los nuevos cambios que se precipitaron después del AUE parecían requerir de un vínculo conceptual con los conceptos tradicionales de la integración para comprender la dimensión dinámica. El vínculo propuesto fue comprender el institucionalismo intergubernamental como la

---

(68) *Ibidem*, pág. 22.

(69) *Ibidem*, pág. 54.

(70) *Ibidem*, pág. 38.

(71) W. WALLACE: *The dynamics of European integration*, cit., pág. 10.

(72) W. WALLACE: *The transformation of Western Europe*, cit., pág. 55.

(73) P. PRYCE, y W. WESSELS: «The search for an ever closer union: a framework for analysis», en R. PRYCE (ed.): *op. cit.*, págs. 1-34.

introducción de la política doméstica en el proceso decisorio de una institución supranacional (74). Así, dos figuras líderes de la escuela intergubernamentalista y de interdependencia, Keohane y Hoffmann, han reinstaurado el concepto neofuncionalista de supranacionalismo para describir el modelo de toma de decisiones (aunque el modelo está firmemente basado en presupuestos intergubernamentalistas) (75). En su opinión, el cambio institucional debe explicarse a través de tres variables: *spill-over*, la influencia de la situación económica internacional y la convergencia de preferencias entre gobiernos. Aunque su variable dependiente, cambio institucional (esto es, reforma), no se considera integración, ellos plantean, sin embargo, una dimensión dinámica y teleológica: las negociaciones interestatales siguen siendo el prerequisite para la integración europea, pero acuerdos programáticos con éxito entre gobiernos pueden proporcionar la base para la lógica del *spill-over* (76).

Refiriéndose al Acta Unica, Cameron argumenta que la iniciativa 92 fue el producto mixto de la interacción entre fuerzas y actores integradores y fuerzas y actores reflejando políticas intergubernamentales e intereses nacionales (77). Cameron propone tres tipos de factores (económicos, políticos e institucionales) que suman diez elementos explicativos; sin embargo, el esquema de causalidad se diluye debido a la ordenación no jerárquica de factores. Una dilución similar de la causalidad se observa en el detallado estudio de Laursen sobre las CIGs preparatorias de Maastricht. El resultado (esto es, el propio Tratado) no puede ser explicado recurriendo a una única teoría; por el contrario, Laursen identifica cinco variables que podrían explicar el proceso, así como influir en el resultado final, es decir, los componentes del Tratado. Sin un orden jerárquico, Laursen enumera las políticas domésticas, la dinámica endógena de la propia Comunidad (*spill-over*), la externalización, fuerzas sistémicas más amplias y el liderazgo y las tácticas negociadoras durante la propia conferencia (78).

El mismo eclecticismo se repite en el modelo propuesto por Wright, que es combinación de factores coyunturales y a largo plazo, en el que figuran realismo, pragmatismo e idealismo y en el que coexisten consideraciones políticas, económicas y tecnológicas (79). El relanzamiento ocurrió en los ochenta porque la integración fue

(74) D. CAMERON: *op. cit.*, pág. 65.

(75) R. KEOHANE y S. HOFFMANN: «Institutional change in Europe in the 1980s», en R. KEOHANE y S. HOFFMANN (eds.): *The new European Community. Decision-making and institutional change*, Oxford, Westview Press, 1991.

(76) *Ibidem*, págs. 17 y 20.

(77) D. CAMERON: «The 1992 initiative: causes and consequences», en A. SBRAGIA (ed.): *Euro-politics. Institutions and policy making in the «new» European Community*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992, pág. 30.

(78) F. LAURSEN: «Explaining the Intergovernmental Conference on political union», en F. LAURSEN y S. VAANHONACKER (eds.): *The Intergovernmental Conference on political union*, Maastricht, EIPA, 1992, pág. 247.

(79) V. WRIGHT: «Explaining relance: European integration as a model, myth and instrument», en A. CLESSE y R. VERNON: *The European Community after 1992: a new role in world politics?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, págs. 80-97.



interpretada por algunos grupos como un ideal o símbolo; por otros, como un modelo normativo o práctico, cuyos elementos deberían ser expandidos, y, finalmente, por otros (los más importantes), como un instrumento para impulsar sus propias ambiciones. La integración europea ha sido estimulada por una coalición cambiante de ideólogos, pragmáticos y calculadores, explotando o adaptándose a las exigencias de presiones internas e internacionales dentro del marco de la Comunidad. El relanzamiento ocurrió a causa de la interacción de factores estructurales y coyunturales; la interacción del institucionalismo formal y flujos informales de bienes, servicios y personas; la interpenetración de la europeización politizada de la Comisión y el Consejo, y la integración subterránea de grupos y firmas.

En su opinión, el proceso de relanzamiento ha sido multicausal, disjunto, esporádico, no coordinado y, hasta cierto punto, impredecible. Para explicar el movimiento, Wright identifica siete recursos que deben ser movilizados. Primero, la existencia de objetivos que sean lo suficientemente precisos para atraer a idealistas a la vez que lo suficientemente vagos como para mantener agrupada a una coalición dispar. Segundo, un motor o liderazgo carismático institucionalizado. La Comisión, el Consejo Europeo e incluso otros mecansimos federalizantes internos han actuado como motor. Aunque estos mecanismos no aseguran una presión constante en favor de la integración, proporcionan poderosos obstáculos a la desintegración e impulsos integrativos ocasionales. Tercero, mecanismos mantenedores de la integridad del movimiento en momentos de tensión. En la Comunidad, la identidad se ha mantenido enfatizando el papel institucional de la Comisión y el TJCE: la Comisión por su papel central y el Tribunal por su actuación como defensor del ideal pro-integracionista europeo. Cuarto, la capacidad para apelar al autointerés de los elementos más importantes, aunque potencialmente hostiles. Los Estados miembros no son confrontados con un juego de suma cero en el que el sacrificio de la soberanía no tiene compensación. Quinto, la capacidad para mantener el atractivo para elites o grupos bien colocados que tienen un interés propio en el mantenimiento del movimiento. Las elites situadas estratégicamente perciben una ventaja en la utilización de canales supranacionales para perseguir sus fines. Sexto, la existencia de puntos de referencia negativos que ayuden a moldear y proteger lo distintivo del movimiento. La Unión Soviética proporcionó la referencia negativa de seguridad, Estados Unidos provee un desafío cultural, económico y político y Japón una amenaza tecnológica. En términos de Wright, una combinación de estereotipos culturales, aprehensión militar, temor económico y complejo de inferioridad ha llevado a una solidaridad basada en la reacción a antimodelos. Sin embargo, esta solidaridad reactiva o negativa fue dotada de una dirección positiva o proactiva (80). Séptimo, la existencia de un entorno que sea, en ocasiones al menos, funcional para los objetivos del movimiento.

---

(80) V. WRIGHT: *op. cit.*, pág. 93.

## 2. Nuevas tendencias teóricas

### a) Neoinstitucionalismo y elaboración de políticas

El neoinstitucionalismo se basa en una premisa simple: el comportamiento de los actores (que en el intergubernamentalismo es el elemento central) está mediado por las instituciones en las que se enmarca. Por institución se entiende algo más que los órganos formales para incluir también procedimientos operacionales *standard*, el derecho blando, normas y acuerdos de comportamiento. Estos factores modelan el comportamiento, aunque las instituciones no crean comportamiento por propia iniciativa.

El neoinstitucionalismo se ha aplicado al análisis de la elaboración de políticas a cualquier nivel de gobierno, incluyendo sub y supranacional. Estos trabajos no están interesados primariamente en la descripción del proceso de integración. Así, Bulmer cuestiona si es necesario confrontar el análisis del gobierno de la comunidad con debates sobre el papel del estado en las relaciones internacionales.

Fritz Scharpf, quizá el más destacado representante de esta corriente, define así su objeto: la paradoja de la integración europea, o frustración sin desintegración más resistencia sin progreso, puede ser explicada sistemáticamente como consecuencia del modelo característico de selección de políticas bajo ciertas condiciones institucionales (81). Las dos condiciones institucionales características del proceso de integración europeo son el hecho de que los gobiernos participan directamente en las decisiones centrales y que exista un requisito *de facto* de decisiones unánimes. Ambas condiciones generan, sistemáticamente, resultados políticos subóptimos, al menos que un estilo de toma de decisiones basado en el principio de «resolución de problemas» (en oposición al estilo de «regateo») pueda ser instaurado y mantenido (82). El predominio del estilo de regateo genera políticas públicas «patológicas», es decir, que llegan a operar en contra de las propias razones de su creación, siendo la PAC (Política Agrícola Común) el caso paradigmático.

Esta patología no ha generado, sin embargo, estrategias para una mayor «europeización» de las responsabilidades políticas o, alternativamente, en la desintegración de los sistemas de decisión conjunta. Esta trampa se explica en referencia a la función de utilidad para cada uno de los gobiernos miembros, para quien los arreglos institucionales actuales, a pesar de producir resultados subóptimos, parecen

---

(81) F. SCHARPF: «The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration», en *Public Administration*, 66:3 (1988), pág. 242.

(82) El estilo de «resolución de problemas» se basa en la existencia de una función común de utilidad y la irrelevancia del autointerés individual para la decisión, bien porque éstos están inmersos en el interés común o bien porque están neutralizados por arreglos institucionales que separan la persecución del objetivo común de la distribución de costes y beneficios. El estilo de «regateo» implica que los participantes persiguen su autointerés y que el acuerdo sólo puede ser obtenido si su utilidad anticipada es al menos tan alta para cada participante como la utilidad anticipada de la no cooperación» (F. SCHARPF: *op. cit.*, pág. 260).

representar *óptimos locales* en comparación con una mayor centralización o desintegración. Las decisiones conjuntas muestran una relación entre costes y beneficios políticamente más atractiva, y en el caso de algunas políticas como la PAC, la Comunidad soporta la totalidad de los costes sin capturar ninguno de los beneficios políticos (tales como apoyo electoral).

La trampa de la decisión conjunta conlleva una segunda manifestación: los sistemas de decisión conjunta pueden bloquear su propio desarrollo institucional, ya que, en la ausencia de un gobierno europeo con una base popular propia, todas las posibilidades de transformación institucional están enteramente determinadas por el autointerés de los gobiernos nacionales (83).

El análisis de Scharpf se fundamenta en políticas distributivas (lo que se llamaría integración positiva). Sin embargo, lo característico de la integración europea ha sido el predominio de la integración negativa, esto es, la eliminación de barreras que dificultaban la integración. Típicamente, estas políticas no conllevan implicaciones presupuestarias para la propia Comunidad. De ahí que otro conjunto de autores que utilizan el neoinstitucionalismo se centre en las políticas que suponen la mayor actividad comunitaria: las políticas *reguladoras* (identificables con la integración negativa).

Bulmer propone analizar la CE y otros ámbitos de toma de decisiones colectivas de los Doce como *estructuras de gobierno* (entendiendo gobierno en su acepción de gestión), concepto común tanto a los especialistas en relaciones internacionales como en políticas públicas (84). De esta forma se puede superar el *apartheid* intelectual existente en la ciencia política; de hecho, su objeto de estudio es el gobierno colectivo o gestión colectiva o políticas públicas de los Doce. La difuminación de ámbitos (internacional e interno) no es un mero ejercicio intelectual; la transformación del poder del Estado en Europa después de la Segunda Guerra Mundial se ha caracterizado por la creación de estructuras de gobierno muy desarrolladas, la ausencia de una identidad estatal claramente fijada a la que se adhiera esta estructura y la disyunción entre el proceso de integración y la implicación popular en éste.

El gobierno colectivo se estudia a través del concepto de *régimen*, entendido como una subunidad de aquél. El gobierno colectivo por los Estados miembros comprende un amplio número de regímenes que reflejan diferentes redes ligadas a diferentes políticas. Cada régimen tendrá un perfil organizativo (con su propio grupo de actores, relaciones de poder, sus propios procedimientos para la toma de decisiones, sus jerarquías y sus recursos) y un contexto normativo (una colección de reglas, derechos, normas y convenciones) concerniente a las relaciones entre organizaciones y actores políticos y socioeconómicos (85).

---

(83) *Ibidem*, pág. 268.

(84) S. BULMER: *Community governance and regulatory regimes* (Paper for the ECSA Conference, 27-29 May 1993), Washington D.C.

(85) K. ARMSTRONG: *Regulatory regimes within the single market* (Paper for the ECSA Conference, 27-29 May 1993), Washington D.C.

En opinión de Bulmer, la CE no debe ser examinada como un régimen a la manera de las relaciones internacionales (aunque adopta la definición de un teórico de las relaciones internacionales) (86), sino como una organización a la que los regímenes pueden o no vincularse. Los regímenes, en este sentido, deben considerarse como paralelos a, o extensión de, los regímenes en cada uno de los Estados miembros. Para su análisis, Bulmer propone un modelo a aplicar a cada régimen concreto.

A) *Las instituciones de gobierno:*

1. Las instituciones supranacionales/intergubernamentales;
2. Relaciones interinstitucionales;
3. Organizaciones interinstitucionales internas;
4. Procedimientos institucionales internos.

B) *Instrumentos de gobierno:*

1. Tratados (supranacionales o intergubernamentales);
2. Acuerdos constituyentes;
3. Derecho internacional;
4. Decisiones y legislación comunitaria secundaria;
5. Jurisprudencia del TJCE;
6. Derecho comunitario «blando» o derecho internacional;
7. Acuerdos políticos.

A pesar de su despreocupación con el proceso de integración, el análisis de políticas mantiene puntos de conexión con la dimensión dinámica de la Comunidad. Scott hipotetiza que las modificaciones de los regímenes constituyen un elemento, si no el principal, entre todos los que conjuntamente impulsan a la Comunidad hacia una estructura diferente de gobierno colectivo. Como él mismo reconoce, no hay mucha diferencia entre esta afirmación y las tesis neofuncionalistas del *spill-over* funcional (87).

b) *Consociacionismo*

La aplicación de la teoría del gobierno consociacional, desarrollada por Lembruch, Schmitter y otros, al análisis de la propia Comunidad es una línea teórica relativamente reciente y minoritaria. Sus líneas maestras fueron enunciadas por Paul Tay-

(86) Conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, explícitos o implícitos, para la toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de relaciones internacionales. S. KRASNER: «Structural causes and regime variables», en S. KRASNER (ed.): *International regimes*, Ithaca, N. Y., Cornell Univ. Press, 1983, pág. 2.

(87) A. SCOTT: *From EMS to EMU: a regime analysis* (Paper for the ECSA Conference, 27-29 May 1993), Washington D.C.

lor en 1991 (88). Taylor argumenta que la supervivencia y reforzamiento del Estado y la paralela extensión del ámbito de organización internacional de la CE se debe a que la integración tiene un carácter simbiótico, haciéndose eco de las tesis de Hoffmann sobre la resistencia del Estado-nación. Taylor explica esta relación recurriendo a la teoría del consociacionalismo.

El consociacionalismo mantiene una premisa similar al neoinstitucionalismo de Scharpf: el mantenimiento del sistema se basa en que los costes de fragmentación, en términos de tensión interna y los riesgos de intervención desde el exterior, se perciben como superiores a los derivados de la aceptación de arreglos internos. El modelo consociacional aplicado por Taylor tiene cuatro características. En primer lugar, los grupos componentes (esto es, los Estados miembros) son relativamente independientes y sus intereses son defendidos por una elite política. Ello plantea una paradoja: el *status* y autoridad de la elite política depende de su capacidad de presentarse como líderes y agentes de una comunidad distinta y claramente definida. Sin embargo, los mecanismos necesarios para maximizar los beneficios en la defensa de intereses particulares pueden favorecer el desarrollo de vínculos intersegmentales que pueden llegar a cuestionar en el futuro la propia permanencia diferenciada del grupo (Estado). El consociacionalismo subraya el potencial de divergencia entre los intereses de las elites y de los públicos y sugiere que las elites promovieran rivalidad intergrupal (esto es, interestatal) controlada. Por otra parte, las propias elites se percibirán a sí mismas como las víctimas hipotéticas en el caso de que se desarrollen conflictos que sobrepasen la dimensión interestatal.

La segunda característica concierne a la actitud hacia las minorías divergentes. La propensión de los líderes de los segmentos dominantes (Estados predominantes) a incrementar su resistencia al disenso de la minoría puede llevar a un exacerbamiento de las tensiones intercomunales. La implicación es que el reforzamiento de los sistemas funcionales regionales puede agudizar más que suavizar las brechas existentes en la sociedad de naciones. Un incentivo poderoso para permanecer en el juego es la posibilidad de que pudiese aparecer una coalición, dentro del «cartel» de elites, que estableciese arreglos más fuertes entre ellas excluyendo a los socios reacios. La participación del gobierno británico en las negociaciones del Tratado de la Unión Europea podría explicarse así.

La tercera característica del consociacionalismo es que todos los componentes del cartel de elites deben retener un derecho a veto. Taylor argumenta que los miembros del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo se comportan como los miembros del cartel de elites en un gobierno consociacional multipartidista, con un procedimiento enormemente complejo para construir consenso y una tendencia marcada a expresar profundas dudas hacia las intenciones de los otros. Seis son las pautas explicativas del comportamiento de las elites en un sistema consociacional. En primer lugar, la

---

(88) P. TAYLOR: «The European Community and the state: assumptions, theories and propositions», en *The Review of International Studies*, 17:2 (1991).

adjudicación de recursos se basa en el denominador común de los intereses entre segmentos tal y como son percibidos y articulados por las respectivas elites. Segundo, los vínculos entre subunidades o segmentos adoptan la forma de intercambio político o material, negociación y compromiso. Tercero, la negociación dura entre elites de las subunidades es un hecho necesario de la vida política y un signo concreto de que opera con éxito. Cuarto, el papel de las instituciones es operar como árbitro o intérprete. Quinto, la justificación normativa estará recubierta de referencias vagas y generales al bienestar de las subunidades. Finalmente, el problema estratégico de las elites es simétrico en cada subunidad; cada elite debe obtener resultados que preserven la integridad del sistema, pero que puedan ser impuestos en las respectivas subunidades que representan.

La cuarta característica del consociacionismo es que el sistema está regido por la proporcionalidad de la representación de los segmentos en las instituciones.

### 3. *La reactivación del análisis intergubernamental*

La recuperación del dinamismo comunitario en los ochenta requería contrastar la nueva evidencia empírica con las teorías que habían desacreditado el propio concepto de integración y la consiguiente existencia de un ámbito teórico autónomo, esto es, el intergubernamentalismo. La respuesta inicial fue proporcionada por el denominado «institucionalismo intergubernamental», representado por Moravcsik, quien trata de refutar el argumento neofuncionalista que afirma que la reforma institucional resulta de una alianza elitista entre funcionarios de la Comunidad y grupos económicos de interés paneuropeos (89). En su opinión, el éxito del AUE tiene que ser explicado basándose en las negociaciones interestatales entre los jefes de gobierno y/o Estado de los tres Estados mayores (Francia, Reino Unido y Alemania). Los elementos contenidos en el Acta se conciben como un paquete negociado de medidas satisfactorias para los tres Estados mayores y compensaciones marginales para los Estados menores. El institucionalismo intergubernamental se basa en tres principios: primero, intergubernamentalismo, que implica que los gobiernos nacionales son los principales actores y la CE se considera como un ámbito para la continuación de las políticas domésticas por otros medios. El segundo principio es la negociación sobre un mínimo común denominador que refleja las posiciones de poder relativas de los Estados miembros, incluyendo mecanismos compensatorios para los miembros más pequeños como pagos colaterales (por ejemplo, los Programas Mediterráneos Integrados para Grecia). Finalmente, el tercer principio se refiere a la protección de las soberanías nacionales, lo que conlleva el consentimiento unánime de los miembros del régimen (*sic*) a aquellas reformas relacionadas con la

(89) A. MORAVCSIK: «Negotiating the Single European Act: national interest and conventional statecraft in the EC», en *International Organization*, 45:1 (1991), pág. 20.

soberanía y, por otra parte, evitar otorgar una autoridad sin límites claros a las instituciones centrales (90).

El modelo de Moravcsik tiene la ventaja de que explica un resultado formal concreto, el AUE, a través de los mismos factores que podrían explicar el estancamiento del proceso. Y ello precisamente porque, desde la órbita del institucionalismo intergubernamental, lo único existente son discontinuidades sin ninguna conexión teleológica. Este enfoque elimina cualquier dimensión dinámica no contingente y la reforma se explica por la coincidencia coyuntural de intereses entre los actores mayores.

Dos son las objeciones que se pueden plantear a este enfoque. En primer lugar, la aplicabilidad del institucionalismo intergubernamental a un tratado, el AUE, se valida a través de una proposición autoreferida; por definición, los actores que adoptan la decisión de reformar la Comunidad son los gobiernos de los Estados miembros en una Conferencia Intergubernamental (CIG). Más aún, ellos son los únicos y exclusivos actores negociadores con poder de decisión y, por tanto, cualquiera que sea el resultado tendrá que responder a sus intereses articulados de una forma determinada. Sin descartar el problema antes mencionado de la medición (las dificultades para medir la influencia), la falta de poder decisorio no implica una carencia ni de influencia ni de motivación de los actores supranacionales.

En segundo lugar, el indudable valor explicativo se debe a que el modelo (particularmente en el trabajo de Moravcsik) se ha construido en una secuencia regresiva: un cierto resultado formal se desconstruye para identificar cómo cada uno de sus componentes satisface ciertos requerimientos internos que se articulan de determinada forma (a través de la negociación entre los actores mayores). El problema, sin embargo, es la utilidad del esquema en un uso prospectivo; por ejemplo, ¿habría permitido predecir la creación de una unión política?

El análisis de la dimensión doméstica deviene, pues, un elemento fundamental, integrado a la teorización bajo el concepto de *convergencia de preferencias*. Sandholtz, por ejemplo, estudia cómo las preferencias nacionales llegaron a converger en el acuerdo sobre la UEM (91). En su opinión, las preferencias nacionales no son independientes del contexto, y en el ámbito de la CE, existe un vínculo entre instituciones internacionales y formación de los intereses del Estado: los intereses nacionales de los miembros son definidos de forma diferente que si no fuesen miembros. La pertenencia a la Comunidad se convierte en parte del cálculo de interés para gobiernos y grupos sociales. En esto, Sandholtz se aproxima a las tesis neoinstitucionalistas, ya que, en su opinión, la perspectiva estrictamente intergubernamental descuida tener en cuenta que las instituciones y políticas comunitarias pueden influir en la formación de preferencias nacionales.

El prerrequisito para la UEM ha sido la conversión de los miembros de la CE a

(90) *Ibidem*, págs. 24-26.

(91) W. SANDHOLTZ: «Choosing union: monetary politics and Maastricht», en *International Organizations*, 47:1 (1993).

la disciplina macroeconómica basada en el control de la inflación. Sin embargo, la unión económica y monetaria era una opción entre varias, cuya elección se debió a la coincidencia de un conjunto de cinco factores (normalmente, enfatizados de forma diferente por cada postura teórica). En primer lugar, existen efectos de *spill-over* del programa 1992. Por otra parte, se dan presiones derivadas de la política doméstica. Un tercer factor fue el deseo de reducir el control del Bundesbank propagado a través del SME. Influyeron también, en cuarto lugar, principios derivados de la política exterior tradicional acentuados por la reunificación alemana: la necesidad de integrar más firmemente a la Alemania reunificada fue mencionada por los propios líderes alemanes. Finalmente, existía una necesidad de generar credibilidad sobre las políticas monetarias nacionales a través de compromisos ineludibles como la UEM. Las preferencias nacionales de los Estados miembros se formaron (y convergieron) alrededor de estos cinco factores.

Una segunda contribución intergubernamentalista basada en el análisis de la convergencia de preferencias es la de Garrett, quien argumenta que las teorías convencionales sobre cooperación internacional no están bien equipadas para analizar el mercado interno (92). Garrett cuestiona que, en el ámbito de la CE, los acuerdos e instituciones que emergen representen únicamente soluciones eficientes a problemas comunes. El dilema sobre el comercio entre los Estados miembros de la CE (esto es, cómo maximizar beneficios minimizando costes, para lo que cada miembro preferiría que las normas de la CE constriñeran el comportamiento de otros mientras pudiese derogar aquellas que desease) obtendría su mejor solución con una liberalización generalizada. Sin embargo, la dinámica de la negociación es decisiva para entender la forma que la cooperación adoptara eludiendo la solución óptima. Garrett opina que las reglas económicas y las instituciones políticas que gobiernan el mercado interno reflejan las preferencias de los países más poderosos en la CE: Francia y Alemania.

La negociación del AUE se explica a partir de una convergencia de preferencias; las preferencias nacionales se formulan a partir de los intereses políticos de los gobiernos nacionales que están afectados por las condiciones económicas internacionales y la posición de las economías nacionales en la división internacional del trabajo. Las preferencias están medidas por factores internos, políticos e institucionales (competición electoral, mayorías gubernamentales, ideología y la organización de los intereses económicos). Mientras que el programa del mercado único se explica por una convergencia de preferencias, las reformas institucionales (esto es, el voto por mayoría) reflejan de forma más clara los deseos de Francia y Alemania (apoyadas por el Benelux), que fueron capaces de imponer sus opciones al grupo más pobre y, especialmente, al Reino Unido. Garrett llega al extremo de afirmar que los principios que gobiernan las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia son consistentes con los intereses de Francia y Alemania (93).

(92) G. GARRETT: «International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market», en *International Organization*, 46:2 (1992), pág. 533-560.

(93) G. GARRETT: *op. cit.*, pág. 588. Esta tesis es duramente criticada, a partir de evidencia jurisprudencial, por BURLEY y MATTLI: *op. cit.*, pág. 51.



La culminación, por el momento, del intergubernamentalismo ha sido el liberalismo intergubernamental propuesto por Moravcsik (94). En su opinión, la integración sólo se puede explicar por referencia a teorías generales de las relaciones internacionales. La CE puede ser analizada como un régimen intergubernamental con resultado feliz diseñado para gestionar interdependencia económica a través de la negociación de la coordinación de políticas. Su desarrollo sustantivo e institucional puede ser explicado a través del análisis secuencial de la formación de las preferencias nacionales y la interacción estratégica intergubernamental. El intergubernamentalismo liberal explica las decisiones mayores de la CE en un proceso de dos etapas: en la primera, las preferencias nacionales son determinadas primariamente por los límites y oportunidades impuestos por la interdependencia económica. En la segunda etapa, los resultados de las negociaciones intergubernamentales están determinados por el poder de negociación relativo de los gobiernos y los incentivos funcionales para la institucionalización creados por los altos costes transaccionales y el deseo de controlar las agendas domésticas. Así, pues, la adición de una teoría explícita de la formación de preferencias transforma el anterior «institucionalismo intergubernamental» en «intergubernamentalismo liberal». Un tercer elemento, junto a los dos mencionados, es la presunción de un comportamiento racional de los Estados.

Punto crucial del análisis de las preferencias domésticas (precondición del análisis de la interacción entre estados) es la óptica liberal (esto es, pluralista): la influencia más importante sobre la política exterior es la naturaleza de los intereses de los grupos sociales más importantes; la identidad de esos grupos y su relativa influencia sobre la política doméstica. El acuerdo internacional requiere la convergencia de los grupos nacionales dominantes en diferentes países. La configuración de preferencias nacionales determinadas domésticamente define un «espacio de negociación» de acuerdos potencialmente viable, cada uno de los cuales genera ganancias para uno o más participantes.

En la perspectiva institucional, la estructura institucional de la CE es aceptable para los gobiernos sólo en la medida en que refuerza, más que debilita, su control sobre asuntos internos, permitiéndole alcanzar objetivos inasequibles de otra forma. La CE refuerza el poder de los gobiernos de dos formas: por una parte, aumenta la eficiencia de la negociación interestatal. Por otra, refuerza la autonomía de los líderes políticos *vis-à-vis* grupos sociales particulares en el contexto nacional.

### III. A MODO DE CONCLUSION

A la vista de lo hasta aquí expuesto, la discontinuidad del fenómeno es el aspecto fundamental para cualquier intento de teorización, afectando fundamentalmente su capacidad predictiva. Nuevas aportaciones teóricas requerirán una sólida base en

---

(94) A. MORAVCSIK: «Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach», en *Journal of Common Market Studies*, 31:4, 1994, págs. 473-524.

la realidad política de la Unión Europea. En la situación actual, una nueva ronda de reforma a través de una Conferencia Intergubernamental está ya prevista; por tanto, el esfuerzo teórico-evaluativo debería operar con una definición clara del concepto de integración. Moravsick plantea una definición amplia que integra cuatro dimensiones de la coordinación de políticas: 1) el ámbito geográfico del régimen; 2) el rango de materias en las que las políticas son coordinadas; 3) las instituciones para decisiones conjuntas, y 4) la dirección y magnitud del ajuste sustantivo de la política doméstica. Una definición de este tipo debe ser operacionalizada mediante medición, y dado que la Unión Europea es una entidad *sui generis*, una posibilidad de medición aceptable podría ser la comparación consigo misma a través de su conformación en dos momentos temporales diferentes. Una vez establecido un concepto operativo y su criterio de medición, el tercer paso sería determinar las causas eficientes. Esta podría ser, pues, la agenda de investigación teórica a seguir.