



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Análisis teórico conceptual del intergubernamentalismo frente
a la supranacionalidad en la Unión Europea

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN
RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

María del Carmen Sandoval Velasco

Asesor: Mtro. Roberto Peña Guerrero

Tesis elaborada con el apoyo de la dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM. Programa de apoyo a proyectos para la innovación y mejoramiento de la enseñanza (PAPIME)



Ciudad Universitaria, México D.F. 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Mamamá, Papapá y mi Abue,
a quienes admiro tanto y agradezco
su gran cariño y enseñanzas.*

Reconocimiento

Al Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza

PAPIME PE303903

“La enseñanza de la Teoría de Relaciones Internacionales para un mundo en transición”

Responsable académico: Ileana Cid Capetillo

Agradecimientos

La elaboración de la investigación de esta tesis estuvo acompañada de la presencia de mucha gente que incidió no sólo en ella y en mi formación académica a lo largo de la licenciatura, sino en mi vida personal. A todos ustedes, les doy las gracias por ser parte de esto, por creer y confiar en mí.

Muchísimas gracias a ustedes, papás, por su gran amor, por darme lo mejor, por su apoyo incondicional y educación. Mamá, ¿qué te puedo decir? Gracias por todo, por la enseñanza en el amor y hacerme ver que la felicidad es una búsqueda constante que se encuentra en el dar y el recibir. Papá, gracias por esta oportunidad, por darme tanto y estar conmigo. Te quiero y admiro mucho.

A mis hermanos pequeños, Marcela y Alonso, con quienes comparto una gran familia y con quienes he aprendido y vivido momentos únicos. Espero estarles dejando un poco de mi corta experiencia. Y a mis otros hermanos: Fran, Mo, Berni, Juan y Pac, y a mis otros papás: María y Luis (mis padrinitos), de quienes he recibido mucho.

Quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima casa de estudios y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por el privilegio de ser parte de sus espacios. Agradezco especialmente a mi asesor, Roberto Peña Guerrero y a Ileana Cid, por su gran incidencia en mis estudios y formación académica, su amistad, apoyo y confianza. Con ustedes he aprendido mucho sobre el papel y trabajo del científico social y en particular sobre la disciplina de Relaciones Internacionales, aparte de que hemos fomentado y alimentado una buena relación personal. ¡Gracias infinitas!

A mis sinodales, Teresa Pérez, Mayra López y Elisa Gómez, por haber contribuido en la elaboración de esta tesis con sus opiniones, críticas, recomendaciones y observaciones. Además de que me han abierto espacios para intercambiar ideas y visiones dentro del Proyecto PAPIME y otros sitios.

Gracias a ti Erik, por ser parte importante de mi vida universitaria y de mi vida personal, por tu cariño, por compartir grandes e inigualables momentos y crecer conmigo. Igualmente gracias por acompañarme a lo largo de la elaboración de esta tesis.

A Tatus y a Andrea, prima y amiga, también son mis hermanas. Gracias por haber estado desde hace tantos años a mi lado y por estar. Las quiero mucho.

A mis amigos de la facultad, con quienes no sólo he convivido en las aulas de la facultad, sino con quienes he crecido, aprendido y compartido tantas cosas: Valeria, Coss, Damaris, Luis, Vielka, Rorro, Froy, Dany, Sergio, Ana, Marvin, Mau y Wood. Hemos formado un gran grupo.

A mis compañeros del Centro de Estudios Europeos, pues con ustedes trabajé, aprendí y me divertí bastante.

Gracias de nuevo a la UNAM. Primera misión cumplida.

¡México, Pumas, Universidad!

Índice

Introducción.....	3
1. La naturaleza de la Unión Europea y el papel del Estado nación.....	8
1.1. La Unión Europea y su contexto regional.....	8
1.2. Naturaleza y características generales de la Unión Europea.....	14
1.3. Los cambios en el Estado europeo.....	21
1.4. Breve recuento histórico del proceso de integración europea. Alcances y retos.....	27
2. El debate teórico entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo en la Unión Europea y su influencia en otros enfoques.....	48
2.1. El neofuncionalismo y la supranacionalidad.....	50
2.2. El intergubernamentalismo.....	57
2.3. Otros enfoques.....	66
2.3.1. El federalismo.....	67
2.3.2. El neoinstitucionalismo.....	75
2.3.3. Gobernanza multinivel.....	83
2.3.4. El “federalismo intergubernamental”.....	87
3. La toma de decisiones en la Unión Europea: de Maastricht a Lisboa.....	95
3.1. El principio de subsidiariedad y el reparto de competencias.....	95
3.2. La primacía de lo intergubernamental en la toma de decisiones.....	108
3.2.1. Las instituciones intergubernamentales de la UE y los procedimientos de toma de decisión.....	108
3.2.3. La importancia de las Conferencias Intergubernamentales....	120
3.2.3. Los estados miembros como actores determinantes en la toma de decisiones de la UE.....	123
3.3. Los alcances de la supranacionalidad.....	127

Conclusiones ¿hacia una unión política futura?.....	135
Anexos.....	142
Bibliografía.....	144

Introducción

Esta tesis es el resultado de un largo proceso de investigación y reflexión, que no podría entenderse sin conocer las motivaciones que condujeron a elaborarla y los elementos que la integran.

El interés personal por conocer y estudiar la realidad europea comenzó poco antes de que ingresara a la carrera de Relaciones Internacionales (RI), el cual se fue incrementando conforme avanzaba en mis estudios de licenciatura. En un primer momento no comprendía del todo cuál era la necesidad e importancia de estudiar a la Unión Europea (UE) para un internacionalista. Me fui dando cuenta de esto a medida en que me adentraba en el estudio de este fenómeno de la realidad y lo iba conociendo. ¿En qué radica esta importancia? ¿Cuál es la relevancia del estudio de la UE para Relaciones Internacionales? Ésta se puede apreciar tanto dentro del objeto material, como del objeto formal de las RI.

La importancia de la UE para el objeto material de las Relaciones Internacionales, reside en el hecho de que la integración europea es un fenómeno que forma parte de la realidad internacional, el cual constituye un proceso único en la historia contemporánea, además de que la UE es un actor regional que desempeña un rol importante dentro del sistema internacional contemporáneo (sobre todo en lo que respecta al ámbito económico), y que influye en la dinámica que caracteriza a la sociedad internacional de nuestros días. Por otro lado, tanto al interior de la UE (como región), como hacia el exterior, el factor del poder es un elemento que está presente: el poder estatal, elemento esencial y siempre presente en las relaciones internacionales. ¿Cómo explicar el carácter de este actor regional que incide en la dinámica de las relaciones internacionales contemporáneas? Los elementos que me iban a permitir explicar la naturaleza de este fenómeno y comprender su funcionamiento se encontraban en la teoría.

Así, para el objeto formal de las RI, la trascendencia de la UE puede verse en el hecho de que su estudio y explicación, no sólo alimenta la reflexión teórica sobre la misma, sino que se nutre de las teorías de Relaciones Internacionales, a la vez que ha logrado generar importantes aportaciones para las mismas. El interés por parte de los académicos y estudiosos de nuestra disciplina se ha ido incrementando en los últimos años en varios ámbitos, sobre todo en el de los estudios regionales y la teoría de RI,

pues se ha llegado a reconocer el peso que tiene este actor dentro del sistema internacional.

La existencia y desarrollo de la Unión ha contribuido a la evolución de la reflexión teórica en torno a ella, la cual a su vez, ha estado nutrida principalmente por dos de los enfoques clásicos de la teoría de Relaciones Internacionales: el realismo y el idealismo. La teoría explica a la realidad y se construye a partir de ella, en función de ella. Las teorías que han marcado el desarrollo de nuestra disciplina han influido en la creación de enfoques y el surgimiento de corrientes que intentan explicar a este fenómeno que forma parte de la realidad internacional (la UE). Al igual que el debate que tuvo lugar entre el realismo y el idealismo en RI, la contraposición que ha existido entre intergubernamentalismo y neofuncionalismo, ha marcado el estudio y reflexión sobre la integración europea.

Para una primera aproximación a la UE, se hace necesario ubicarla dentro de un contexto histórico y espacio determinados para poder abordarla con mayor facilidad. Para nosotros, internacionalistas, científicos sociales, la importancia de estudiar UE reside, además de lo dicho en los párrafos anteriores, en que ésta se ha constituido como un actor regional que juega un papel fundamental dentro de la política internacional contemporánea, además de que cualquier fenómeno de la realidad social puede tener su referente en ella, y que el proceso de integración europeo es un modelo único y con características muy particulares dentro del sistema mundial. Asimismo, representa un reto de orden analítico, el cual puede ser abordado desde diferentes enfoques y teorías que conciben la realidad europea desde una perspectiva distinta. Dentro de las relaciones internacionales contemporáneas, además de que muchas veces la UE es considerada como una potencia económica que tiende a hacer frente a la supremacía estadounidense dentro del sistema internacional, se puede decir que el estudio de la misma también es relevante porque se ubica dentro del debate en torno al Estado nación como el principal actor de las relaciones internacionales.

El presente trabajo tiene como elemento fundamental y explicativo a la teoría, la cual, además de ir ligada a la realidad misma, constituye una herramienta esencial para cualquier estudioso de Ciencias Sociales y, en este caso, para el estudioso de las relaciones internacionales. La explicación teórica permite la comprensión de los diversos fenómenos que se enmarcan en la parcela de la realidad que estudia nuestra disciplina. Se ha intentado en esta investigación vincular los aspectos teóricos con la realidad internacional misma, y en particular, con el proceso de integración que se ha

dado en Europa. Se pretende también, destacar el predominio del intergubernamentalismo frente al supranacionalismo en la UE.

La Unión Europea no es un fenómeno nuevo en las relaciones internacionales, tiene ya un poco más de medio siglo de existencia, pero su estudio resulta complicado, pues ésta representa una entidad bastante compleja. La comprensión de la naturaleza de este fenómeno de la realidad internacional, y la explicación de su funcionamiento, son algunos de los objetivos principales que se han buscado alcanzar en esta investigación. Para ello, se han utilizado recursos teórico-metodológicos que se insertan a lo largo de los tres capítulos que la conforman. Las variables, términos y elementos¹ que integran a este objeto de estudio, así como los vínculos que guardan entre ellos, son una herramienta clave y base fundamental para la explicación y comprensión de este fenómeno. Además de la serie de conceptos más relevantes que se definen en esta investigación, el referente histórico y el del cambio son dos de los elementos que también están presentes a lo largo de esta tesis y que ayudan a la explicación y comprensión del fenómeno de la realidad que se estudia.

El estudio de la UE constituye un reto, ya que trae consigo una serie de cuestiones sobre la forma de gobernar y sobre el papel de los distintos actores que son parte del proceso de integración e influyen en él. El problema es comprender la naturaleza de la Unión como tal, la manera en la que opera, cómo se toman las decisiones y cómo se hacen las políticas, cómo se crea la Unión día a día, así como dar cuenta de en dónde prima lo intergubernamental y en dónde lo supranacional. Hay que tener claro si la UE constituye un sistema político, una estructura de gobierno que se extiende sobre el nivel nacional por un lado, y el nivel supranacional por el otro. Qué tipo de entidad constituye la UE es una de las cuestiones principales que busca dar a conocer en esta investigación, así como los niveles en los que se mueve y cuál predomina y en qué áreas, y a dónde se pretende llegar o hasta dónde se está avanzando.

Las preguntas fundamentales que me planteé al inicio de la elaboración de esta tesis con la intención de lograr responderlas y justificar la investigación de este trabajo, fueron tres: ¿qué es y cómo funciona la UE?, ¿cómo está distribuido el poder en la UE? y, por último, ¿el Estado constituye el único y principal actor que tiene el poder y capacidad de decisión en los diversos ámbitos y áreas dentro de la UE? Estas tres

¹ Entre estos (variables, conceptos y elementos) se pueden encontrar los siguientes: soberanía, integración, supranacionalismo, intergubernamentalismo, Estado-nación, región, cesión de soberanía, subsidiariedad, toma de decisiones, competencias, instituciones de la UE, cooperación, negociación intergubernamental, entre otros, los cuales forman parte del objeto de estudio de esta investigación.

preguntas centrales dieron lugar al surgimiento de otros cuestionamientos que acompañaron este trabajo, sobre todo, referentes al papel de los estados miembros y de las instituciones supranacionales de la UE, su incidencia en la toma de decisiones y su capacidad de acción política.

La hipótesis central que se plantea es la siguiente: la UE es un actor internacional de carácter regional, el cual está compuesto por estados soberanos e instituciones comunes que opera en dos niveles: el supranacional y el intergubernamental. La UE combina elementos de estructura e integración supranacional con elementos de cooperación intergubernamental para llevar a cabo sus objetivos y acciones, siendo lo intergubernamental lo que predomina dentro de ella.

De acuerdo con la hipótesis planteada, podría pensarse que en ella se encuentra un importante elemento axiológico: el que hace referencia al predominio del intergubernamentalismo frente al supranacionalismo en la UE. Pero en este trabajo se ha intentado argumentar y justificar la certidumbre de esta afirmación, pues la realidad misma es la que ha demostrado que esto es así. Los estados miembros de la UE son los actores que conservan y mantienen el poder político y de toma de decisión de la UE, y también son ellos, mediante el uso de su voluntad política, los que han decidido ceder soberanía en ciertas áreas, con el fin de alcanzar ciertos objetivos y beneficios, sobre todo económicos.

La afirmación anterior es lo que se intenta explicar y demostrar en este trabajo, aunada a una hipótesis secundaria: el desarrollo teórico de los primeros años de la disciplina de Relaciones Internacionales dentro del contexto histórico del siglo XX y los debates que surgieron en este marco (de la disciplina de RI), incidieron en la reflexión teórica en torno al proceso de integración europea. Así, este trabajo se ha dividido en tres apartados, los cuales siguen un orden lógico que facilita la comprensión y justificación de las hipótesis. En el primer capítulo se hace referencia a la realidad europea intentando dar a conocer la naturaleza y características de la Unión Europea y las razones por las que puede ser considerada como un actor internacional. Asimismo, en la primera parte de este capítulo, se le ubica en su contexto regional e histórico, con el objetivo de situarla geográficamente, como región, haciendo referencia a los estudios regionales en RI². Se habla también del Estado nación en Europa, los cambios y transformaciones que ha experimentado, sobre todo durante el siglo XX, y la forma en

² Este trabajo se realizó durante el Seminario en estudios regionales en los últimos semestres de la licenciatura.

la que el proceso de integración, en el cual se han insertado los estados que hoy son miembros de la UE, ha generado cambios en él y en su concepción. En la última parte de este primer capítulo, se hace un breve recuento histórico del proceso de integración europeo, la evolución, los cambios que ha habido en el mismo, las etapas de auge y de estancamiento por las que ha pasado, esto con el objetivo de dar paso al segundo capítulo de esta tesis, que se centra en el debate teórico entre dos de las principales corrientes que han intentado explicar el fenómeno de la integración europea: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, las cuales han dado lugar al surgimiento de otros enfoques que han adquirido una relevancia significativa.

La evolución histórica del proceso de integración europeo va ligada al desarrollo de la reflexión teórica-analítica del mismo, razón por la cual, para entender por qué los diferentes enfoques predominan en periodos históricos distintos es necesario primero conocer el desarrollo histórico del proceso, así como el vínculo de este con el contexto internacional y, al mismo tiempo, con el desarrollo teórico de nuestra disciplina en sus primeras décadas.

Por último, el tercer capítulo de esta tesis se centra en el estudio de la toma de decisiones en la UE, los procedimientos y tipos de decisión, los actores que intervienen en ella y sus competencias, con el objetivo de dar cuenta cómo en la realidad europea, el actor más importante es el Estado. Es en la toma de decisiones en donde se afirma el predominio del intergubernamentalismo frente a la supranacionalidad. Así, se hace referencia en este capítulo al principio de subsidiariedad, el reparto de competencias, y sobre todo las facultades y funciones de las instituciones intergubernamentales y supranacionales dentro de la toma de decisiones, resaltando el papel determinante que los estados miembros han desempeñado para la construcción y el avance del proceso de integración.

1. La naturaleza de la Unión Europea y el papel del Estado nación

La Unión Europea se ha convertido en un objeto de estudio relevante para las Relaciones Internacionales debido a su importante papel y peso que tiene dentro del sistema internacional, además de que ha llegado a constituir un modelo de integración único e inigualable en la historia contemporánea. La Unión Europea tiene características muy particulares que la distinguen de cualquier otra organización internacional. A pesar de que está compuesta por estados nación soberanos, la estructura de la Unión es muy distinta a la de ellos. El proceso de integración regional que ha tenido lugar en la Unión, ha sido un proceso largo y complejo, que ha pasado por diferentes etapas y crisis, pero que ha logrado constituir lo que hoy conocemos como la UE y que aún sigue en marcha. Comprender la naturaleza y características de la Unión, así como los cambios que ha experimentado el Estado nación en Europa, constituyen unos de los objetivos que se buscan alcanzar en el desarrollo de este capítulo.

1.1 La Unión Europea y su contexto regional

Dentro de las Relaciones Internacionales contemporáneas el estudio de las regiones y los regionalismos ha tomado cada vez más peso y ha crecido el interés por parte de los académicos de esta disciplina, sobre todo porque desde hace varias décadas se ha reconocido que la emergencia de diferentes entidades regionales en el globo juega un papel determinante dentro de la política internacional contemporánea. Estas entidades, sin duda, generan cierto impacto tanto en el sistema internacional como en su interior. “Las transformaciones operadas en el sistema internacional han impuesto la necesidad de buscar otras vías de comprensión de los procesos mundiales, entre ellos, la problemática de las regiones, cuya importancia se ha acrecentado en los últimos años”.¹ El estudio de las regiones nos da elementos para comprender el funcionamiento y la dinámica de las relaciones internacionales actuales (dónde están los centros de poder, cómo se mueven, en dónde se ubican geográficamente).

¹ Graciela Arroyo y Alfredo Romero. *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su análisis*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México D.F., 2002., p. 5.

El ubicar tanto geográfica como históricamente a la Unión Europea (UE) nos permite contar con una visión regional de análisis, la cual es necesaria para poder abordar con más facilidad el tema de investigación aquí propuesto.

Las regiones y su papel dentro del sistema internacional se han convertido en objeto importante de estudio para las Relaciones Internacionales. Dentro de nuestra disciplina, se ha hablado mucho sobre los conceptos de “región”, “regionalización” y “regionalismo”.² El primero cuenta con las siguientes características: “unidad geográfica, un sistema social de interacción política, económica y cultural [...] una sociedad civil resultante de intercambios socio-culturales y convergencia de valores; o una formación histórica con una identidad distinta, la cual ha obtenido un cierto nivel de legitimidad y puede actuar como actor político”.³ Siguiendo esta definición, la UE puede considerarse una región, ya que cuenta con las características que se han mencionado. Respecto a los otros dos conceptos (el de regionalización y regionalismo), podemos decir que, de acuerdo con la definición que les da Cristina Rosas,⁴ la UE también cabe perfectamente dentro de ellos. La regionalización es un proceso y de acuerdo con Rosas, tiene su referente en la integración económica, por lo tanto podemos ubicar a la UE dentro de un proceso de este carácter, ya que el proceso de integración europea ha estado marcado principalmente por la integración económica.

Podemos situar también a la Unión dentro del concepto de regionalismo, ya que hace referencia a la “colaboración política a nivel intergubernamental [...]”,⁵ es decir, la cooperación que se da entre estados sobre algún tema específico. Dentro de la UE, existe una constante actividad de este tipo; el nivel intergubernamental es uno de los dos niveles en los que se mueve la UE.⁶ Hay otros autores, como Roberto Domínguez y Omar España,⁷ que reconocen tres tipos de regionalismo: antiguo, abierto y nuevo. El

² Podemos decir que en el sistema internacional se ha venido dando un regionalismo a escala global (en sus diferentes grados); y que esta dimensión regional puede ser aplicada al estudio de Europa.

³ Marie-Claude Smouts. *The Region as the new imagined community?*. Citado por Nuray V. Ibramoya y Roberto Domínguez “La regionalización de las Europas”, en: Arroyo, Graciela y Romero, Alfredo, *op. cit.* p. 128.

⁴ María Cristina, Rosas. “Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?”. *Revista de Relaciones Internacionales*. No.71, FCPyS, UNAM, México, julio-septiembre 1996.

⁵ *Ídem.*

⁶ El otro nivel es el supranacional.

⁷ Roberto Domínguez y Omar España. “La Unión Europea: Actualidad y perspectivas de un sistema regional de gobernanza integradora”, en Alfredo Romero y María de Lourdes Sierra Kobeh (coord.).

primero surgió durante la época bipolar y se caracterizó porque era institucionalmente manejado y se basaba en la competencia regional. El segundo fue diseñado para ser compatible con la globalización y estaba asociado con las economías de exportación basándose en el control del mercado, la inversión, la liberalización del comercio, el crecimiento y la competencia global.⁸ En el nuevo regionalismo, según los autores, es donde se encuentra la Unión Europea, ya que se caracteriza por su carácter multidimensional de integración que incluye aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.⁹

Sin duda, la UE constituye una región; se encuentra dentro de un espacio geográfico determinado conformado por estados nación que comparten un proyecto común y que han implementado mecanismos de cooperación e integración que “les permitan en última instancia buscar la elevación de los niveles de vida de sus pueblos”.¹⁰ Esto ha sucedido en varios países europeos, en los que, antes de involucrarse en el proceso de integración europeo, la calidad de vida de sus ciudadanos y el crecimiento económico no estaba al mismo nivel que después de haberse anexado a la Unión, como lo es el caso de España e Irlanda.

Muchas veces se tiende a considerar a la UE como una región exclusivamente económica, sin embargo, la Unión es mucho más que eso. Con la creación de instituciones comunes se ha logrado decisión y competencia en otros ámbitos, que no son exclusivamente de carácter económico, como en la política social, el medio ambiente, la implementación de la ciudadanía europea, además del derecho comunitario europeo, entre otros. No obstante, esto no significa que la UE pueda considerarse como una potencia política, por razones que se abordarán en los siguientes capítulos.

Dentro de los niveles de regionalidad que distingue Cristina Rosas, podemos colocar a la UE dentro de tres principales: “La región considerada como una región geográfica y ecológica delimitada por barreras físicas naturales [...]; la región considerada como un mecanismo de cooperación organizada por cualquiera de los

Continuidad y cambio en los escenarios regionales: una visión prospectiva. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 2006, p. 154

⁸ Este tipo de regionalismo se caracteriza porque no necesariamente los estados tienen que estar agrupados en algún bloque geográfico; un ejemplo de esto es la APEC y la ASEAN.

⁹ Roberto Domínguez y Omar España, *op. cit.* pp. 145-156.

¹⁰ María Cristina Rosas, *op. cit.* p. 29.

terrenos como el económico, político y militar.¹¹ Y, por último, la región como un sujeto activo con identidad propia, con capacidad de actuar, credibilidad y la estructura para tomar decisiones [...] El desarrollo ulterior de este nivel de regionalidad podría ser un Estado región que en términos de su espectro podría ser comparado con los imperios clásicos, pero en términos del orden político constituye una evolución voluntaria de las unidades políticas de soberanía nacional a una comunidad supranacional a la que son transferidas ciertas atribuciones”.¹² Los estados miembros de la UE, como se verá más adelante, ceden voluntariamente parte de su soberanía a instituciones supranacionales.

Los regionalismos traen consigo diferentes formas de cooperación entre los estados en distintas áreas, la integración económica, voluntad política y el emprendimiento de acciones conjuntas, lo que facilita el trabajo de los estados, ya que para ellos, en ocasiones es mucho más sencillo tratar problemas de manera conjunta, sobre todo los que son comunes. Además, generan cierto impacto tanto a nivel interno (región), como a nivel externo (internacional). Las condiciones para el desarrollo del regionalismo y de la integración tienen que ir acompañadas por un análisis de los factores históricos, culturales y políticos, además de que éstos son necesarios para comprender cómo se desenvuelve el regionalismo.

Las teorías de Relaciones Internacionales han vinculado el surgimiento de los regionalismos con el interés que tenían los estados por encontrar cierto balance y equilibrio. Fiona Butler menciona que uno de los principales objetivos de la integración regional es evitar el conflicto a través del establecimiento de mecanismos de cooperación que permitan mantener cierta estabilidad.¹³ Estas características se dieron al finalizar la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en Europa, junto con la idea de evitar cualquier tipo de guerra entre ellos.

A partir de los años sesenta comienza a surgir un gran interés por las integraciones económicas en diversas partes del mundo, sobre todo entre los estados que se encontraban vinculados no sólo por la cercanía geográfica, sino también por un cierto grado de interdependencia política.¹⁴ Sin embargo, el inicio del proceso de integración

¹¹ En este último ámbito no podemos ubicar a la UE, y solamente en algunas áreas del ámbito político.

¹² María Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 30.

¹³ *Ídem.*, p. 411.

¹⁴ Fiona, Butler. “Regionalism and integration” en John Baylis y Steve Smith (eds.) *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford University Press, Gran Bretaña., p. 410

europeo como tal surge al finalizar la Segunda Guerra Mundial, como se verá más adelante; por lo tanto, podemos decir que ubicamos históricamente el surgimiento de este proceso en la época de la posguerra, a pesar de que la idea de una Europa unida viene desde antes.

Por otro lado, no podemos dudar que el proceso de integración regional que se ha venido dando en Europa es muy diferente a otros procesos de regionalización que han surgido en otras partes del mundo (como en Asia el Asociación de Naciones del Sudeste Asiático – ASEAN- en África la Unión Africana – UA- o la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI- en América Latina); ya que éste se ha formado atendiendo a intereses políticos y económicos comunes y a una situación histórica muy particular, además de que en el caso de la ASEAN y la UA, se han conformado como organizaciones regionales, pero no han avanzado hacia un proceso de integración parecido al de la UE. Como ya lo había mencionado, es en la época de la posguerra en donde inicia este proceso; es en este periodo cuando se da un cambio en la configuración de poder¹⁵ y el inicio de la era bipolar. Europa deja de ser el centro económico, político y cultural, y se enfrenta a una situación económica difícil a causa de las guerras mundiales. La reconstrucción europea fue uno de los elementos clave para que surgiera la integración, ya que la ayuda económica por parte de Estados Unidos (Plan Marshall), de alguna manera, incidió en el inicio del proceso de integración europeo porque facilitó la recuperación de Europa occidental.¹⁶ Asimismo, es importante señalar que las intenciones de Estados Unidos estaban también explícitas: el interés porque varios de los países de Europa occidental ingresaran a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En los últimos años, la UE se ha enfrentado a una gran cantidad de cambios internos,¹⁷ al igual que el resto del mundo a cambios estructurales (como lo es la nueva

¹⁵ Con esto no queremos decir que el cambio se haya dado de manera espontánea, sino que fue resultado de una ruptura que se dio con las guerras mundiales, y que dio paso a un nuevo orden internacional, marcado por el bipolarismo, y el conflicto ideológico entre dos bloques, dos superpotencias, que determinó casi toda la segunda mitad del siglo XX.

¹⁶ Butler, Fiona, *op. cit.*, p. 418.

¹⁷ Entre los cambios internos que ha experimentado la Unión Europea podemos situar a la ampliación ; la adhesión de nuevos países ha traído consigo consecuencias en el interior de la Unión (extensión de fronteras, mayor desigualdad entre el nivel de desarrollo económico de los Estados miembros, un mayor índice de migración intraregional, entre otras cosas.

etapa del capitalismo en la que nos encontramos: la globalización¹⁸). La globalización ha desarrollado un proceso de internacionalización del capital, de apertura de fronteras y de eliminación de barreras comerciales, además del rápido avance en comunicaciones e informática y en donde se le da más peso al ámbito económico que a otros. La globalización ha aumentado la interacción entre los estados que conforman el globo es la etapa en la que se encuentra inmerso el sistema internacional, y por ende la UE. Los procesos de regionalización se insertan en el marco de la globalización. “Las regiones forman parte del proceso de globalización pero también reaccionan en contra de él y lo modifican”.¹⁹ El desarrollo de la UE respondió a una necesidad fundamental (además de la idea de evitar conflictos entre los estados que la conforman): la de unir esfuerzos para competir en un mundo cada vez más interdependiente económicamente, más globalizado.

La Unión Europea es una región compleja, en donde existe una gran diversidad y pluralidad cultural, no se puede hablar de una completa homogeneidad en la UE. Además, gran parte de su historia estuvo marcada por conflictos y guerras que trajeron graves consecuencias para los estados europeos. Sin embargo, esto no ha sido causa de impedimentos para la integración. En la Unión se comparte un proyecto común, regional; existe la voluntad de los estados por trabajar de manera conjunta en áreas que son de interés común: esto es lo que ha hecho posible el proceso de integración europeo. Si no existiera la voluntad y los intereses compartidos, la integración no sería posible. Sin duda, este proceso de integración es el más avanzado de la historia contemporánea y situar a la Unión en su espacio geográfico, como una región con características particulares que la distingue de otras regiones, es importante para su estudio y análisis. Sin embargo, no debemos dejar atrás el aspecto histórico y sobre todo teórico, que son también fundamentales. Este proceso (el de integración europea) ha estado marcado por la cooperación que se da a escala regional entre los estados que la constituyen, además

¹⁸ De acuerdo con Samuel Sosa, “[...] la globalización no es un proceso nuevo ni histórico sino que corresponde a una nueva fase o etapa del desarrollo del capitalismo mundial en la que se producen cambios sustanciales en el sistema internacional. En su esencia económica la globalización constituye la reafirmación de las categorías y leyes económicas fundamentalmente del capitalismo internacional en donde los procesos productivos y financieros no tienen límite (sic.) nacionales para llevar a cabo su realización en cualquier parte del planeta donde las mercancías y capitales puedan circular libremente”. Véase Samuel, Sosa. “Globalización e identidad cultural: democracia y desarrollo”. *Revista Kaos Internacional*. Año II, Vol. II, No. 9, México D.F, abril-junio 2000.

¹⁹ Roberto Domínguez y Omar España, *op. cit.*, p. 154.

de compartir un proyecto común. A pesar de la gran diversidad cultural y social que existe al interior de los estados europeos, éstos han sabido trabajar conjuntamente en diferentes ámbitos (monetario, social, ecológico, industrial, agrícola, etc.) , así como en distintos niveles (supranacional e intergubernamental), y llegar a constituir lo que hoy conocemos como la UE; a pesar de las crisis por las que ha pasado. Por otro lado, es también importante conocer los diferentes enfoques teóricos que han abordado el estudio de la Unión y que nos sirven como herramientas para explicarla y comprenderla.

1.2 Naturaleza y características generales de la Unión Europea

Lo que hoy conocemos como la Unión Europea ha sido resultado de un largo proceso de integración (aún sin concluir) y único en la historia contemporánea. La UE ha sido concebida de diferentes maneras por parte de los estudiosos de la región y también por cada uno de los estados miembros.²⁰ Es una entidad compleja, en donde existe una gran diversidad lingüística, cultural, de tradiciones y costumbres; no obstante esta heterogeneidad, los estados que la conforman comparten ciertos valores, ideas y proyectos, que son comunes a todos. A pesar de los conflictos que se dieron entre los estados europeos durante varios siglos, decidieron dejar atrás esto, unirse, integrarse, y consolidarse como una Unión de estados, sin conformar uno solo y sin perder la cultura particular, la lengua y las tradiciones de cada país, respetando las particularidades de cada Estado; la UE está constituida por una gran diversidad que ha logrado convergencia. Representa el modelo de integración más equilibrado de la historia y un modelo de diálogo (de carácter multilateral-cooperativo). La UE se encuentra en una posición especial, pues son las capacidades colectivas de sus estados miembros las que contribuyen a su peso internacional.

La UE está conformada por un conjunto de estados soberanos (actualmente 27) que voluntariamente han decidido organizarse e integrarse con el fin de trabajar en un proyecto común, y que han cedido parte de su soberanía a las instituciones supranacionales en algunos ámbitos. Sus estados miembros implementan mecanismos

²⁰ Loukas Tsoukalis. *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Paidós, España 2006, p. 14.

de cooperación y acción colectiva en determinadas áreas con el fin de facilitar el emprendimiento de acciones.

La Unión no puede ser vista como cualquier otra organización regional, pues cuenta con características muy particulares que la definen como la más adelantada, pues se ha desarrollado como un proceso de integración que ha logrado avanzar en algunas áreas hacia el nivel supranacional, lo cual la distingue de las organizaciones intergubernamentales clásicas (como el sistema de Naciones Unidas, u otras organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos, la ANSEA o la UA). La principal característica que la hace diferente de otras organizaciones regionales es que la Unión Europea es la única que cuenta con una “política regional institucionalizada”.²¹ La UE ha desarrollado una compleja estructura institucional muy distinta a la de cualquier otra organización internacional. Los poderes que son delegados a la UE por sus estados miembros son considerablemente más extensos que aquellos que encontramos en las organizaciones intergubernamentales; por esto no puede ser considerada como una organización de este tipo.

La Unión Europea no es un *Superestado* con características federales. Es un nuevo tipo de entidad política, de organización regional. “La UE no es considerada una confederación o federación; sin embargo realiza actividades inherentes a ambos modelos organizacionales. Tiene varios rasgos de un sistema confederal: a) los estados miembros tienen sus propias identidades separadas (sistema de leyes, política exterior), b) no hay ningún sistema de impuestos generalizado, c) no hay ningún ejército europeo o sistema de defensa (aún), d) los ciudadanos todavía tienen un gran sentido de apego a sus banderas nacionales. Por otro lado, respecto al sistema federal, a) la UE tiene su propia moneda; b) la Comisión Europea tiene cierto grado de autoridad en negociaciones con terceras partes; c) las instituciones de la UE tienen su propio presupuesto; d) los ciudadanos están representados en el Parlamento Europeo; e) las leyes de la UE tienen primacía sobre las leyes nacionales en algunas áreas políticas”.²² A pesar que la UE cuenta con algunas características federales y de la existencia de enfoques que han insistido en las ideas federalistas, no es una federación.

²¹ Roberto Domínguez y Omar España, *op. cit.*, p. 156.

²² *Ídem.*, p. 150. En el segundo y tercer capítulo de esta investigación se tratarán más a fondo estas cuestiones.

Domínguez y España intentan definir a la UE como un “sistema regional de gobernanza integradora”, el cual tiene los siguientes elementos: “Primero la UE como un espacio territorial en el que los países no sólo comparten historia común, sino también el deseo de desarrollar instituciones comunes (región); segundo, la UE como un área de interconexiones múltiples entre los estados, instituciones comunitarias y actores transnacionales a distintos niveles de organización política (sistema); tercero, la UE como un proceso estable y cada vez mayor de instituciones colectivas y de procesos de toma de decisiones (integrador); y cuarto, la UE como una organización de mecanismos diferenciados de solución de conflictos a través de numerosos tipos de redes (gobernanza)”.²³

La UE busca asegurar beneficios tanto políticos como económicos para sus estados miembros por medio de la cooperación intergubernamental y el manejo supranacional a través de las instituciones; fomenta la cooperación entre los estados miembros los cuales ceden una parte de soberanía a las instituciones comunes con el fin de alcanzar objetivos comunes; busca evitar cualquier tipo de conflicto y solucionar los problemas por la vía pacífica y también en ella, está implícita la idea de integrar en lo económico y en lo político, respetando la diversidad cultural de los estados que la conforman.

Muchas veces se tiende a identificar a la UE como una especie de imperio y una potencia hegemónica. Es cierto que es una potencia económica que emergió en el siglo pasado, sin embargo la UE no es un Estado unitario, es decir no es un imperio ni una superpotencia (como lo es Estados Unidos), no se construye sólo por imposición de poderes. No obstante, para alcanzar ciertos intereses la Unión se sirve de la utilización mecanismos de cooperación interestatal de carácter regional los cuales se definen en función del control y afianzamiento del poder de los estados que la conforman.

Es cierto que durante mucho tiempo Europa occidental se consideró como el centro del mundo; constituía un gran imperio que tenía sus objetivos puestos en la expansión y en la acumulación de riqueza, sobre todo de los siglos XV al XIX, “La Europa imperial”.²⁴ Europa hasta 1945 fue el “imperio del centro” y en la segunda mitad del siglo XX esta concepción de Europa imperial se va transformando. Según

²³ *Ídem.*, p. 146.

²⁴ Peter Sloterdijk. *Si Europa despierta*. Trad. Germán Cano, Pre-Textos, Valencia España, 2004.

Peter Sloterdijk, la concepción de Europa como imperio se transformó con las guerras mundiales y durante la Guerra Fría se traslada hacia Estados Unidos (EUA) y la URSS; durante esta etapa Europa perdió su posición imperial y ésta se centró en EUA y la URSS. Con el fin de la era bipolar, EUA se quedó con el nombre de potencia imperial y Europa vino a jugar un nuevo papel: el de potencia regional. “[...] el europeísmo en cuanto a experimento incondicional orientado a la intensificación del poder y de la vida, representa hasta la fecha el sistema de todos los sistemas”.²⁵ En Europa estuvo presente la idea de acabar con los imperialismos que pudieran existir sobre su territorio e implementar un proceso de integración basado en la cooperación. Se trató de “[...] superar, a través de la creación de una forma política susceptible de inscribirse en la historia mundial, el principio imperial como tal por el principio de una Unión de Estados”.²⁶ No considero que la UE tienda a ser una especie de imperio, como se entendió durante el siglo XIX, ya que no busca la dominación de otras regiones ni la imposición.

Por otro lado, la Unión no puede ser limitada a una potencia regional económica, sino una potencia en donde, además del crecimiento y el desarrollo económicos aunados a la competencia a nivel mundial y el papel importante que juega dentro de los mercados globales, la Unión se considera como potencia civil, en donde la calidad de vida de los ciudadanos se ha elevado a partir del proceso de integración.²⁷ “La UE es algo más que una empresa de grandes dimensiones. El nombre de Europa designa una región del mundo en la que, de un modo indiscutiblemente singular, se ha preocupado por la verdad y la buena vida”.²⁸

Existen otras tesis sobre la naturaleza y características de la Unión Europea, como la que proponen Ulrich Beck y Edgar Grande,²⁹ quienes insertan a la UE en una nueva concepción de *imperio* que ellos proponen. Dado que la UE no es un Estado ni

²⁵ *Ídem.*, p. 43

²⁶ *Ídem.*, p. 64. Sloterdijk opina que Europa está obligada a desarrollar un modelo exitoso “para esa entidad intermediaria que falta entre los Estados nacionales y las organizaciones del complejo formado por las *United-Nations*. He aquí el tema indispensable de una filosofía política europea futura”.

²⁷ Es cierto que no todos los estados miembros de la UE cuentan con el mismo nivel de desarrollo ni sus ciudadanos con la misma calidad de vida (no es lo mismo Alemania que Eslovenia, por ejemplo), sin embargo se trabaja en elevar estos niveles en los estados menos avanzados.

²⁸ Peter Sloterdijk, *op. cit.*, p. 74.

²⁹ Ulrich Beck y Edgar Grande. *La Europa cosmopolita*. Traduc. Vicente Gómez Ibáñez., Paidós, Barcelona 2006.

una organización internacional, es necesario cuestionarse su especificidad, es decir, las características que la hacen ser una entidad política *sui generis*. Estos autores proponen una concepción alternativa, lo que ellos llaman el *imperio europeo*. Para comprender la especificidad de Europa, es necesario “[...] abandonar los conceptos tradicionales fijados en el Estado y desarrollar una concepción alternativa de Estado, sociedad y estructura social que deje atrás el nacionalismo metodológico de la investigación sobre Europa”.³⁰ Es decir, dejar de ver a la Unión desde una perspectiva estatal e intentar concebirla como una entidad política distinta, que va más allá de los estados nacionales.

La hipótesis que manejan Beck y Grande afirma que en Europa ha tenido lugar una “cosmopolitización” del Estado, lo que ha dado lugar a una nueva estructura política (“imperio poshegemónico”) basado en el consenso y en la interdependencia. El imperio europeo del que hablan, se distingue de otras formas de imperio y de orden internacional, además del concepto de Estado; es una nueva forma de organización política diferente al Estado. Al hablar de la UE como un imperio europeo, redefinen el concepto de imperio desligándolo de los contextos y significados en los que se ha empleado. Estado e imperio representan dos formas distintas de ejercicio de poder. Ambos tienen la misma función pero sus lógicas y técnicas son distintas: “ambas tienen como misión garantizar la seguridad interna y externa de una comunidad política y asegurar su bienestar material [...] la diferencia es que el imperio intenta resolver sus problemas ampliando sus fronteras y el Estado no; éste sólo se limita a su territorio”.³¹ Los imperios son territorios integrados, nos dicen los autores. Por otro lado, afirman que mientras la UE no sea totalmente intergubernamental o totalmente supranacional, solamente puede ser un imperio. Esto no es cierto, porque la especificidad de la UE es que se mueve en los dos niveles, ha sabido cómo manejarse en algunos ámbitos en el nivel intergubernamental y en otros en el supranacional.³² Sin duda, para llegar al objetivo último del proceso de integración, que es la unión política, se necesita alcanzar el mayor grado de supranacionalidad en la mayoría de los ámbitos y áreas, lo cual como se verá al final de este trabajo, resulta bastante complicado.

³⁰ *Ídem.*, p. 85.

³¹ *Ídem.*, p. 90.

³² A pesar de que la UE se mueve en estos dos niveles, existen grandes polémicas y deficiencias sobre la toma de decisiones en la Unión, lo que ha ocasionado el cuestionamiento sobre la forma de tomar decisiones, emprender acciones y llevar a cabo las políticas en la UE.

La concepción de estos autores resulta interesante, pero, a pesar de que definen muy bien el término de “imperio europeo”, no considero que sea el más adecuado, ya que se puede confundir con el significado del concepto de imperio durante el siglo XIX, sería mejor no utilizar ese término y concebir a la Unión Europea como un nuevo tipo de organización regional con características supranacionales e intergubernamentales.

Por otro lado, Rafael Calduch, teórico español de Relaciones Internacionales, analiza lo que la Unión *no* es y lo que *sí* es. De acuerdo con él, la UE nunca será una hegemonía unilateralista: está conformada por 27 estados, su estructura y esencia es multilateral. Tampoco es un Estado federal y ni siquiera existe la posibilidad de serlo, ya que la Unión no se construye sólo por la transferencia de poderes a los estados; hay ciertos asuntos que no pueden decidirse sin tomar en cuenta a cada uno de los estados. No es una confederación. Los intereses de la Unión y de los estados miembros son conjuntos. La UE tampoco es una nación o un pueblo, nos dice Calduch, ya que no posee una única lengua, cultura, religión o historia, es “multinacional y multipolar”. Cada Estado cuenta con sus peculiaridades, que lo hacen ser distinto de los demás y único. “La UE es una nueva realidad que surgió por la necesidad histórica de pacificar Europa”. La integración europea se mueve por necesidad, no por ideología, como en algunas ocasiones se piensa. Es una “realidad supranacional compatible con los estados y las regiones”. Hay competencias que están por arriba de los estados - porque éstos las han cedido - pero también hay competencias propias de los estados. La UE también es una realidad multidimensional: política, económica, social y jurídica (que opera en todos estos ámbitos). Es una realidad “multinacional y multicultural con valores y principios comunes” que se han ido formando a lo largo de la historia en Europa. Y por último, la UE es “una realidad histórica inconclusa”, es decir, la integración europea no ha terminado, por lo tanto no se pueden esperar resultados inmediatos de un proceso que aún no ha concluido (los propios ciudadanos europeos aún no saben cuando concluirá el proceso y a dónde se llegará).³³ Conuerdo con la visión de Calduch sobre la Unión Europea, ya que no supone un superestado ni busca convertirse en tal, es una nueva forma de organización interestatal, de carácter regional, con una estructura institucional

³³ Estas ideas fueron tomadas de la ponencia dictada por el Dr. Rafael Calduch de la UCM, titulada “La Política Europea de Seguridad y Defensa en el nuevo tratado de Reforma de la UE”, durante el seminario *Los nuevos esquemas de seguridad en Europa*, que se llevó a cabo en el Centro de Estudios Europeos de la FCPyS de la UNAM, 8 y 9 de octubre de 2007.

consolidada, que opera en dos niveles, y que además es cultural y socialmente heterogénea.

La Unión Europea es un gigante en el ámbito económico (es el mayor mercado común del mundo) sin lograr serlo en el ámbito político; esto constituye un gran reto, pues uno de sus objetivos a largo plazo es lograr la unión política. Sin embargo esto representa una gran dificultad debido a que en ciertos ámbitos de gran importancia para la consolidación de una unión política, como lo es el caso de la política exterior, sigue predominando el nivel intergubernamental; esto debido a las grandes diferencias en la forma de ejecutar y llevar a cabo acciones relacionadas con la política exterior de los estados miembros. Uno de sus logros más importantes ha sido la creación de una unión en donde se comparten valores (democracia, solidaridad, respeto, tolerancia), políticas y objetivos comunes. Además, la paz y estabilidad en Europa se han logrado a través de un largo proceso y trayectoria apoyada por el consenso y la cooperación. Constituye el mayor éxito de integración a escala mundial; es una organización activa en todos sus ámbitos y en todos los continentes además de que representa una forma particular de cooperación regional en donde se promueve el multilateralismo.

Como parte de la conclusión de este punto, se puede decir que la Unión Europea es un actor internacional, que constituye una nueva forma de organización político social-regional, única en la historia contemporánea, diferente a otros tipos de organizaciones regionales, que tiene una dimensión institucional y que no se construyó de manera ideal ni planificada en un principio (cuando surgió el proceso de integración económica), sino que ha desarrollado como un proceso integrador que se ha ido edificando por los estados paso a paso. Asimismo, la UE representa una nueva forma de poder político que combina mecanismos de cooperación intergubernamental e integración supranacional, es decir, opera en estos dos niveles. Las distinciones y características de ambos se tratarán en los capítulos siguientes; por lo pronto, podemos decir que el intergubernamentalismo hace referencia a las acciones y decisiones estatales (este término quiere decir “entre gobiernos”), y describe las relaciones en la UE que no son sujeto del Derecho Comunitario y que no están bajo la tutela de las instituciones supranacionales. La política de defensa, por ejemplo, es de este carácter, es decir, las decisiones en materia de defensa las toman los estados. Por el contrario, lo supranacional quiere decir “arriba de lo nacional”. *Supra* significa *arriba de*, por lo

tanto supone una entidad que está por encima de lo nacional. Lo nacional denota la característica de un Estado-nación como actualmente denominamos a nuestros países. Una entidad supranacional se caracteriza porque sus poderes son superiores a los del Estado nacional; para que exista una entidad supranacional se necesita que los estados cedan parte de su soberanía a algún órgano institucional que esté por encima de lo nacional; el mejor ejemplo de esto son las instituciones de la Unión Europea.

1.3 Los cambios en el Estado nación europeo

El Estado nación por mucho tiempo fue la piedra angular de la modernidad política europea, sin embargo, hoy en día constituye un elemento que se ha puesto en cuestión. Ha surgido un nuevo tipo de organización política que ha rebasado los límites del Estado; por esta razón es necesario analizar el papel que éste juega dentro de la UE, así como los cambios que ha sufrido. No se considera que exista la posibilidad de desaparición del Estado como tal; se ha visto una transformación. El sistema de estados en Europa ha avanzado en su estructura, ha transitado hacia una nueva forma de organización.

El surgimiento del sistema de estados modernos se remonta a la Paz de Westfalia en 1648, la cual trajo consigo la creación de un nuevo orden diplomático y político. Westfalia dio origen al surgimiento de estados delimitados territorialmente, con una población, gobierno y soberanía, además del reconocimiento y respeto a la jurisdicción de otros estados. Se establecía la soberanía del Estado independiente de cualquier entidad externa, y tenía la responsabilidad de proveer seguridad y estabilidad frente a las amenazas externas. Asimismo representó un nuevo orden internacional basado en los estados soberanos. En Europa, “Westfalia dio lugar a la creación de un sistema diplomático *paneuropeo* basado en principios de soberanía e igualdad legal, e intentó reemplazar el sistema jerárquico que existía antes y que estaba bajo la autoridad del Papa”.³⁴ Es decir, Westfalia puso las bases para un nuevo orden europeo; la emergencia del Estado nación dio lugar a cambios económicos, políticos y sociales al interior de las sociedades, lo cual modificó las formas de gobierno antes existentes.

³⁴ Adam Hyde-Price. “The new pattern of international relations in Europe”, en Alice Landau y Richard Withman (comp.), *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*. Londres, McMillan, 1997, p. 18.

En la primera mitad del siglo XIX surgió lo que se conoce como el “Concierto de Europa”, el cual fue acordado para mantener la estabilidad después de las guerras napoleónicas;³⁵ algunos estados como Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia se vieron en la necesidad de unirse para manejar sus relaciones de seguridad por medio del establecimiento de una oligarquía. El Concierto de Europa se caracterizó porque dentro de él estaban implícitas la negociación diplomática, la disposición para emprender acciones conjuntas, el rechazo al unilateralismo y el compromiso con la estabilidad y mantenimiento de la paz. Asimismo, durante la segunda mitad de este siglo, se empiezan a desarrollar concepciones sobre una “Europa unida”. Las ideas de personajes como Víctor Hugo, quien defendió la creación de los “Estados Unidos de Europa”, comenzaron a esbozar el futuro de la unidad europea. “[...] la segunda mitad del siglo XIX asistiría a un esfuerzo de delimitación conceptual más rigurosa de la idea de una Europa unida en función de las realidades históricas de la época”.³⁶

No es mi intención hacer un recuento histórico sobre las transformaciones que ha sufrido el sistema de estados, sino centrarme en el siglo XX. Es evidente que las funciones y el papel de los estados han tenido que adaptarse a determinados contextos históricos.

Gran parte de los cambios estructurales que han surgido en el sistema internacional se dieron en el siglo XX³⁷ y lo que va del XXI; éstos también se manifiestan en alteraciones en el Estado nación. “Los cambios estructurales incluyen también grandes transformaciones en el Estado-nación de acuerdo con los criterios tradicionales *westfalianos* que ya no tienen vigencia. No se trata del *fin del Estado* en términos de *estatus* organizativo, pero sí del Estado-nación. El próximo Estado – estatus – será distinto al Estado-nación *westfaliano*.”³⁸ Los estados son vulnerables a los

³⁵ Las guerras napoleónicas fueron una serie de conflictos de carácter militar que se dieron durante el periodo en el que Napoleón Bonaparte gobernó Francia; fueron parte de los conflictos que surgieron a raíz de la Revolución Francesa .

³⁶ Antonio Truyol y Serra. *La integración Europea*. Tecnos, Madrid, 1999., p. 24.

³⁷ En el siglo XX durante un tiempo, el sistema de estados se caracterizó por un aumento de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, más adelante, con el surgimiento de la globalización, las funciones del Estado comienzan a transformarse

³⁸ Se dice que ya no tienen vigencia debido a que el Estado moderno surgido a partir de la Paz de Westfalia respondió a necesidades particulares del contexto histórico: deslindar a los antiguos reinos del poder papal y constituirse como entidades que conservarían la totalidad de su soberanía. En el caso de la UE, los estados han decidido ceder parte de su soberanía a entidades supranacionales (instituciones) que se encuentran por arriba de ellos, lo cual fue inconcebible durante largo tiempo. Véase Luis Dallanegra.

cambios que ocurren dentro del sistema y éstos deben adaptarse a ellos. De acuerdo con Luis Dallanegra,³⁹ durante mucho tiempo el Estado-nación fue considerado como el único y principal actor de las relaciones internacionales, sin embargo, a raíz de los cambios en el sistema internacional y la evolución del orden han emergido nuevos actores en la escena internacional que de alguna manera disminuyen ciertas funciones al Estado-nación. Estos nuevos actores asumen papeles importantes dentro de la sociedad internacional. Dentro de estos actores podemos encontrar a las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales, las asociaciones de la sociedad civil (ONGs) principalmente, las cuales han adquirido un papel trascendente dentro del sistema internacional teniendo a su cargo algunas de las funciones que antes eran exclusivas del Estado-nación. Podemos observar cómo el Estado ya no es el actor monopólico y unitario dentro del sistema internacional. Hay que dejar en claro que el Estado-nación se enfrenta a cambios, *no desaparece*.

Existen diversas opiniones en torno al papel del Estado nación; algunos consideran que ha perdido fuerza y que tiende a desaparecer a causa de los cambios que ocurren dentro del sistema y orden internacional, mientras otros, opinan que sigue y continuará siendo el principal actor dentro del sistema internacional.⁴⁰ Es evidente que el Estado ha cedido funciones a las fuerzas del mercado a través de políticas como la privatización, pero no ha desaparecido; sigue siendo un actor central de las relaciones internacionales a pesar de la emergencia de nuevos actores que han pasado a ocupar un papel importante dentro del sistema internacional. Asimismo, no podemos dudar que el proceso de globalización tiene influencia sobre estas transformaciones del sistema.

Las características del sistema mundial del siglo XX que dan lugar a los cambios dentro del Estado nación, se resumen, según Dallanegra, en dos cosas: el surgimiento de una supranacionalidad emergente, y el transnacionalismo. La primera hace referencia a organizaciones de carácter supranacional, como lo es la Unión Europea, cuyas características han rebasado los límites del Estado nación para convertirse en un nuevo

“Cambios en el sistema mundial”. en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XIII No. 39, Universidad de Guadalajara, México, mayo-agosto de 2007, p 14.

³⁹ Véase Luis Dallanegra Pedraza. *Tendencias del orden mundial: Régimen internacional*. Argentina 2001.

⁴⁰ Eduardo Torres Espinoza. *El Estado nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?*. Anuario Mexicano de Derecho internacional, Vol. VI, 2006. En <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derint/cont/6/art/art13.pdf> >

tipo de organización que se basa en el interés y la voluntad de trabajar conjuntamente con el objetivo de lograr desarrollar un proyecto común. En cuanto al segundo, se puede decir que existe un proceso de transnacionalización en las relaciones, al grado de que hoy los vínculos entre estados y de gobierno a gobierno ya no son ni exclusivos ni los más importantes; los actores transnacionales, como las empresas han venido a jugar un papel significativo en este ámbito.

Podemos decir que el Estado nación, siguiendo a Dallanegra, ha perdido vigencia en relación a ciertos conceptos como el de la soberanía y el monopolio de relaciones mundiales. “El sistema mundial ya no se puede definir a partir del relacionamiento entre estados y del las características otorgadas por éstos. Desde el momento en el que el Estado-Nación ha sufrido transformaciones en sus atributos esenciales y se encuentra mezclado e influido por actores transnacionales, y también a nivel supra-estatal, el sistema mundial muestra también el resultado de este nuevo fenómeno”.⁴¹ Esto no significa que el Estado haya dejado de ser un actor central en las relaciones internacionales, pues este sigue incidiendo en la política internacional y ejerciendo dominio sobre la paz y la guerra, si no que ya no son los estados los *únicos* actores que tienen el control sobre la economía; han surgido nuevas fuerzas de carácter transnacional que tienen incidencia sobre el mercado y la economía mundial. La globalización ha traído consigo un rápido incremento del comercio mundial. El impacto que la globalización ha tenido sobre el Estado nación ha estado marcado por cambios de carácter económico y políticos, esto debido en parte a la creciente interdependencia en el sistema internacional.

La permanencia del sistema de estados westfaliano ha sido puesta en cuestión a causa de estos cambios que se han dado en el sistema internacional y por ende en la política internacional. Asimismo, la globalización y la fragmentación política también han desgastado la efectividad, la soberanía y la legitimidad del Estado nación.⁴² “En Europa occidental, los poderes tradicionales del Estado-nación se han filtrado hacia arriba, a la Unión Europea; hacia abajo, a los niveles locales y regionales de gobierno [...]”.⁴³ Sin duda el sistema de estados en la Unión Europea es muy complejo. El

⁴¹ *Ídem.*, p. 36.

⁴² Adrian Hyde Price, *op. cit.*, p. 34.

⁴³ *Ídem.*

desarrollo institucional que se ha venido dando en la UE sugiere una nueva forma de organización política diferente a la estatal.

Hay otros autores que hablan del advenimiento de un Estado *neowestfaliano*⁴⁴ y señalan que todavía no se ha superado al sistema de estados de Westfalia, por eso sería incorrecto llamarle Estado “postwesfaliano”, por lo que es más conveniente utilizar el prefijo neo, ya que el Estado ha sufrido una serie de transformaciones, pero se conservan las características que son propias de él (territorio, población, gobierno, soberanía). Estas transformaciones tienen que ver, como ya lo mencionamos, con la globalización y en Europa, sobre todo, por el surgimiento del proceso de integración regional. Cabría preguntarse si es adecuado utilizar el término neowestfaliano para la Unión Europea, en lo personal, estoy de acuerdo con la tesis que proponen Roberto Domínguez y Omar España, ya que el Estado no se ha superado, solamente han surgido nuevas formas de gobernanza y éste ha adquirido nuevas características; la cesión de soberanía por parte de los estados miembros de la UE es una de ellas. Antes era impensable que un Estado pudiera ceder parte de su soberanía a una entidad que se encontrara por arriba de lo nacional (supranacional), pero es ésta la particularidad de los estados de que conforman a la UE.

Por lo tanto, se puede decir que en la UE los estados han sido víctima de transformaciones en gran parte debido a la integración regional; sin embargo, siguen contando con características propias del Estado westfaliano. Los estados miembros de la UE, cuentan con los elementos de la definición jurídica clásica del Estado: territorio, población y gobierno. Cuentan con soberanía y el ejercicio de poder y uso de la fuerza legítima, además de que tienen sus propias reglas. Asimismo, cada uno de los estados miembros representan entidades políticas distintas entre sí, con un sistema político propio y sistema de autoridad.⁴⁵ Dentro de ellos, el gobierno es la principal agencia y sitio para gobernar. Sin embargo, a diferencia de otros estados que forman parte del sistema internacional, los estados de la UE ceden parte de su soberanía a las instituciones supranacionales, lo que significa que delegan algunos de sus poderes decisorios a las instituciones comunes creadas por ellos para poder tomar

⁴⁴ Roberto Domínguez y Omar España, *op.cit.*, p. 151.

⁴⁵ Simon Bromley (ed.) “Introduction: governance and the European Union”. *Governing the European Union*. Sage Publications, Londres, 2001, pp. 7-8.

democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto. Es decir, ceden parte de su poder de toma de decisión a las instituciones supranacionales de la Unión. Asimismo, los tratados de la Unión (el Derecho Comunitario), son también parte de la política interna de los estados⁴⁶. Es cierto que la forma de llevar a cabo las políticas internas es responsabilidad de cada Estado, sin embargo, mucho de lo que pasa al interior del territorio de los estados miembros, depende en gran medida de las decisiones que se toman en la Unión. Además existen políticas y competencias que son exclusivas de la UE, en las que los gobiernos de los estados no inciden porque han delegado parte de su soberanía a las instituciones.

La integración de los estados nacionales europeos constituye la creación de un orden intergubernamental con características supranacionales que conduce a una nueva forma de organización política, distinta a la estatal. Si bien los estados que conforman la Unión han decidido integrarse, siguen manteniendo muchas de sus funciones; el monopolio de la violencia, el cual se considera uno de los principales atributos de los estados nación, no pasa a manos de la UE, sino que permanece en los estados miembros. La Unión no ejerce ningún tipo de control sobre el uso de la fuerza en los estados, ya que ésta es competencia propia de ellos. Los estados miembros no están subordinados a la UE y a sus instituciones; lo que existe es una interdependencia institucional y material.⁴⁷

Beck y Grande le atribuyen el nombre de *estado cosmopolita* al Estado europeo que se ha transformado. “Los estados nación perduran, pero su integración en una organización política mayor los convierte en estados cosmopolitas: su función y su funcionamiento cambian, así como la forma y la fuerza de sus vínculos con los ciudadanos. A pesar de que los estados nación en la UE han sufrido transformaciones, la UE no los elimina, sino que continúan jugando un papel sumamente importante en la participación de la política europea, sobre todo dentro del nivel intergubernamental. En la UE ya no se puede hablar de un Estado nación Westfaliano, porque sus funciones y características han cambiado. Estos cambios se deben en gran medida a dos cosas: 1) al

⁴⁶ Es impensable que algún Estado de la UE no respete las normas comunes (el Derecho comunitario); las normas europeas se cumplen, por lo tanto romper con este pacto político sería casi imposible. Los estados han sabido respetar la diversidad que existe en la región, sin que eso sea causa de conflicto.

⁴⁷ Ulrich Beck y Edgar Grande, *op. cit.*, p. 106.

contexto actual del sistema mundial y el proceso de globalización, y 2) a que los estados se han integrado en una organización política mayor. El Estado no tiende a desaparecer, se transforma y permanece.”⁴⁸

1.4 Breve recuento histórico del proceso de integración europeo. Alcances y retos

Para conocer y comprender cómo es que la UE ha llegado a convertirse en la organización regional más avanzada de la actualidad y la forma en la que ésta opera, es necesario remitirse a los orígenes del proceso de integración, el cual ha sido clave en la construcción de la Unión Europea. La integración europea se basó en sus inicios en la unión de ciertas áreas del ámbito económico, la cual fue avanzando paulatinamente hasta lograr una integración económica consolidada con un cuerpo institucional sólido e ir avanzando en otras áreas no exclusivas del ámbito económico.

Es importante comenzar por definir lo que se entiende por el término “integrar”, así como establecer el significado del concepto de integración económica. Integrar significa constituir un todo, es decir, fusionar dos o más partes en un conjunto, “[...] hacer un todo o conjunto con partes diversas. Se trata de una acción constitutiva cuya dificultad está lógicamente relacionada con el número y la diversidad de partes a integrar.”⁴⁹ En el caso de la Unión Europea, es evidente la gran pluralidad que existe entre los estados que la componen, sin embargo esto no ha sido un impedimento para poder llevar a cabo acciones y políticas comunes, al contrario, ésta ha logrado el reconocimiento y respeto a la pluralidad no solo cultural y lingüística, sino también política, social y religiosa. La heterogeneidad es una característica muy particular del proceso de integración en Europa; podemos observar cómo dentro de la Unión un conjunto de estados, distintos entre sí, han logrado superar las diferencias que en tiempos pasados los separaban y trabajar en pro de un proyecto común.

El surgimiento de ideas sobre una Europa unida no se remite exclusivamente al siglo XX, sino que viene desde antes; desde siglos atrás se desarrollaron ciertas ideas en pro de una unidad europea. La democracia se convirtió en un tema fundamental para

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ José Antonio Nieto, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Siglo XXI editores, Madrid, 1995., p. 3.

Europa, la cual se basó en la tolerancia, en el respeto a las ideas. Esto constituye una de las bases del ideal europeo de democracia. Los distintos proyectos de construcción de una unidad europea se remontan principalmente a los siglos XVII y XVIII.⁵⁰ En el siglo XVIII, el abate Saint Pierre dio a conocer el proyecto de “Paz Perpetua”,⁵¹ el cual se puede tomar como uno de los antecedentes del proceso de construcción europea, ya que daba una solución a los conflictos que constantemente tenían lugar en el continente europeo por medio de la creación de una federación que se basaba en el respeto y tolerancia sobre todo religiosa, en donde existiera un órgano supremo con facultades de uso de la fuerza.⁵² Más adelante, durante la segunda mitad del siglo XIX, emergieron nuevas ideas relacionadas con la unidad en Europa, como la de la creación de los “Estados Unidos de Europa”, propuesta por el francés Víctor Hugo, que al igual que otras, tenía un carácter federal.⁵³ El federalismo fue el principal y primer proyecto que se pensó para la unidad europea.

A partir de la Primera Guerra Mundial, Europa restableció su lugar en el mundo dentro del nuevo contexto internacional, marcado por el conflicto internacional. Se fue configurando un nuevo orden mundial dentro del cual el continente europeo comenzó a tomar un papel importante, pero distinto al que había ocupado durante mucho tiempo, ya que varios de los países europeos habían dejado de ser potencias imperiales, y nuevos países comenzaron a adquirir un peso importante, como es el caso de Estados Unidos. Por otro lado, no hay que olvidar que durante esta época tuvo lugar la creación de la Sociedad de Naciones como órgano unificador, integrador. Varias potencias europeas fueron las fundadoras de esta organización, la cual puede ser considerada como el antecedente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el periodo de entreguerras se fueron dando los primeros trazos de integración europea, como lo fue el movimiento *Pan europeo*,⁵⁴ caracterizado igualmente por sus

⁵⁰ Véase Antonio Truyol y Serra. “La idea de Europa hasta la primera guerra mundial”, *op. cit.*, pp. 19-36.

⁵¹ Este proyecto no es el único, existieron también otros proyectos de paz perpetua como el de Kant, en donde habla sobre el principio de que la paz mundial, y por lo tanto, la paz europea, requiere una organización basada en la división de poderes.

⁵² Antonio Truyol y Serra. *op. cit.*, p. 23.

⁵³ El nombre de Estados Unidos de Europa, fue establecido por Víctor Hugo, quien dio una versión de la posible unificación de Europa como una federación similar a los Estados Unidos de América, en donde el poder de los Estados sería traspasado a una autoridad central.

⁵⁴ Este movimiento fue creado por Ricardo Coudenhove-Kalegri en el año de 1923.

tintes federalistas, el cual tenía una tendencia de unidad política de Europa. Con esta idea del paneuropeísmo se comenzaron a esbozar los primeros proyectos para la creación de instituciones comunes, es decir, las primeras ideas hacia la creación de entidades supranacionales. Este movimiento fue apoyado más adelante por otros políticos como Edouard Herriot y Aristide Briand.⁵⁵ Este último pugnaba por una federalización de Europa, opinaba que el “camino hacia la unidad de Europa debería hacerse con pasos políticos, pues los problemas económicos habrían de subordinarse, estrictamente, en la opinión de Briand, a los de índole política [...]”.⁵⁶ Esto no fue así, sino que por el contrario, Europa comenzó a unificarse primero en el ámbito económico para después intentar avanzar hacia la unidad política, la cual no se ha llegado a constituir.

Así, diferentes proyectos y movimientos a favor de la integración europea se fueron construyendo, sobre todo en lo que respeta al ámbito económico, que fue el primer espacio en donde se logró la integración. Como bien lo menciona Antonio Truyol, fueron las consideraciones económicas las que inspiraron los proyectos de una más estrecha cooperación europea, es decir, la idea era integrarse primero en lo económico para después avanzar en lo político. Por otro lado, al mismo tiempo en el que se estaban creando estos movimientos pro unidad europea, surgió un tipo de nacionalismo entre varios grupos sociales de diferentes países europeos que estaba en contra de la unidad del continente.

Todas estas ideas, anteriores a los inicios de la construcción del proceso de integración en su mayoría de carácter federalista, pueden verse como antecedentes importantes del mismo. Se puede observar cómo desde siglos atrás, una serie de ideas a favor de la unidad constituían una pequeña parte del ambiente y contexto en el que se encontraban los estados europeos. Los orígenes del proceso de integración europeo como tal, responden a una coyuntura histórica y a un contexto determinado: el fin de las guerras mundiales, el inicio de la era bipolar y la reconstrucción económica de Europa.

⁵⁵ Antonio Truyol. *op. cit.*, p. 31. Edouard Herriot (1872-1957) fue un político francés, durante un tiempo alcalde de Lyon, y Aristide Briand (1832-1932), fue también un político francés, quien pronunció un discurso defendiendo la idea de una federación europea ante la Sociedad de Naciones en el año de 1929.

⁵⁶ Wolfgang Benz y Hermann Graml. *Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*. Tomo 1, El Siglo XX No. II, Siglo XXI editores, novena edición, México 2001, p. 6.

A partir de 1945, empieza a cambiar la concepción eurocéntrica del mundo; es decir, Europa ya no es vista como el centro del mundo, como lo había sido en épocas anteriores, sino como una provincia dentro del sistema internacional. Es aquí cuando el proyecto de integración aparece con mayor fuerza: solamente unidos pueden defenderse de la amenaza externa. En el mundo de la posguerra se planteó la necesidad de redefinir las funciones europeas, la cual se tradujo en las ideas de cooperación e integración que estuvieron marcadas por el surgimiento de otro conjunto de movimientos europeístas en este periodo, los cuales estuvieron caracterizados, como en años anteriores, por la idea de una Europa federal. En esa época, tuvo lugar en Europa la aparición de un espíritu de renovación, de construir una Europa unida, de darle un carácter institucional. Uno de los proyectos de integración que se desarrolló en este periodo fue el propuesto por Winston Churchill, el cual tenía por objeto crear los “Estados Unidos de Europa”, retomando las ideas que Víctor Hugo había planteado en el siglo XIX. Churchill opinaba que para la construcción de una comunidad europea se necesitaba contar con la presencia de Gran Bretaña. Asimismo, destacó la necesidad de crear un organismo, una institución que uniera a los estados y que más adelante se tradujo en la creación del Consejo de Europa, el cual fue uno de los primeros pasos hacia la institucionalización. Wolfgang Benz y Hermann Graml mencionan que con el fin de la Segunda Guerra Mundial pareció abrirse “un fuerte movimiento de superación de una comunidad europea supranacional como la de los Estados Unidos de Europa”.⁵⁷ Asimismo, en 1946, concluida la Segunda Guerra mundial, se planteó la “Unión Europea de los federalistas”,⁵⁸ que también consistía en la creación de una federación europea.

Por otro lado, es importante no dejar de lado el contexto en el cual se desarrolla el proceso de integración europea. Sabemos que con el fin de las guerras mundiales surgió una nueva configuración del poder basada en el bipolarismo representado por dos potencias hegemónicas: Estados Unidos y la URSS, las cuales se enfrentaron ideológicamente durante toda la segunda mitad del siglo XX. Los dos bloques, capitalista y socialista, dividieron a Europa en una parte oriental y en otra occidental.⁵⁹

⁵⁷ *Ídem.*, p. 47.

⁵⁸ Antonio Truyol, *op. cit.*

⁵⁹ Durante la Guerra Fría surgió un sistema de alianzas políticas y militares que provocaron la marcada división de Europa entre este y oeste. El temor por parte de Europa occidental por el avance del imperialismo soviético también fomentó la cooperación entre los estados europeos.

Frente a la amenaza que representaba el avance del capitalismo en Europa occidental, los soviéticos se interesaron por buscar y mantener cierta influencia en Europa del este. En Europa occidental se fue creando la necesidad entre algunos estados de trabajar conjuntamente. “La intervención obligada de la potencia oriental marginal que era la URSS y de la potencia mundial ultramarina, Estados Unidos, provocó sin embargo, el nacimiento de un sentimiento europeo de solidaridad que, unido a la toma de conciencia de la necesidad de una organización económica y política más amplia, produjo una corriente más fuerte”.⁶⁰ Sin embargo, para lograr consolidar esto, era necesario el apoyo económico por parte de Estados Unidos para la reconstrucción económica de los países europeos que se encontraban en condiciones terribles a causa de la guerra.

Durante este periodo, también tuvo lugar el surgimiento de un movimiento de liberación general de Europa contra los regímenes fascistas que habían dominado en países como Alemania, España e Italia: la misión nacional de resistencia al fascismo se vinculó con otra de carácter supranacional. Europa frente al fascismo tuvo un efecto que propició la solidaridad entre los estados.⁶¹ Podemos ver cómo la idea de construcción de un orden supranacional se iba gestando en el seno de algunos países europeos. Asimismo, diferentes representantes políticos de algunos estados de Europa como el ministro de asuntos exteriores italiano de esa época, el Conde Sforza, se pronunciaron a favor de una posible integración europea. Del mismo modo, Konrad Adenauer deseaba la vuelta de Alemania a la comunidad de estados europeos, la cual había renunciado a su política imperialista. “De esta manera, en los primeros años de la posguerra, en todos los países europeos se formarían innumerables agrupaciones y organizaciones locales, regionales y nacionales que consideraban los esfuerzos para lograr una asociación supranacional europea como su única meta, no siendo por tanto casual tampoco que en este movimiento que crecía poderosamente de mes en mes, fuesen los antiguos militantes de la Resistencia y de la oposición quienes desempeñasen un papel cuantitativamente importante y preeminente”.⁶²

En Bélgica, también se desarrolló un movimiento en pro de la integración económica un par de años después del fin de la Segunda Guerra mundial basado en la

⁶⁰ Wolfgang Benz *op. cit.*, p. 48

⁶¹ *Ídem.*

⁶² *Ídem.*, p. 51.

idea de fundar la “Liga independiente de cooperación económica europea” entre los países del Benelux, Francia y Gran Bretaña, la cual tenía como objetivo lograr una unión aduanera. Y al mismo tiempo, otro proyecto federal estaba en marcha: la Unión de Federalistas Europeos (UFE),⁶³ proyecto distinto a la “Unión europea de los federalistas” que se había creado anteriormente. Como ya se ha mencionado, para los federalistas, el futuro político de Europa sólo se podía pensar en términos federales. Estas ideas también influyeron en los Estados Unidos de Europa de Churchill.

Los federalistas (UFE), a pesar de que creían que la unión de los estados europeos bajo un gobierno federal no era muy difícil de lograr, optaron por una estrategia de cooperación interestatal (intergubernamental) y de una integración europea paso a paso.

[los federalistas] en vez de poner sus intereses y las propias competencias de los Estados lo más rápidamente posible en manos de un gobierno federal y un Parlamento federal europeo, lo que para los federalistas era una casi una meta mínima de alcanzar de forma inmediata, los gobiernos – al igual que los europeos realistas en general – se pronunciaron por una estrategia funcionalista, esto es, por un proceso de unificación lento y progresivo a través de la cooperación de los Estados europeos en determinadas cuestiones parciales.⁶⁴

El funcionalismo dentro de la integración europea pugnaba por la construcción europea de forma paulatina. Las ideas federalistas parecieron quedarse en el discurso pues se observó cómo en estos años, los gobiernos de los estados europeos no mostraban casi interés por avanzar hacia la integración federal. Esto se debió en gran medida al surgimiento de cuestiones sobre el orden interno de una posible comunidad europea y sobre las formas de gobernar. A pesar de esto, los movimientos europeístas de la posguerra continuaban.

Los países más interesados en los movimientos a favor de la unidad europea eran Francia, Bélgica, Holanda y Gran Bretaña (Churchill), los cuales participaron en la creación de una organización llamada “Movimiento Europeo”, el cual fue el resultado de todas las diferentes reuniones y asociaciones que buscaban el trabajo conjunto entre los países de Europa occidental. Estados Unidos también apoyaba, en cierto sentido, a

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ *Ídem.*, p 54.

los movimientos de la unidad europea, pues sus intereses estaban puestos en apoyar a Europa occidental con el objetivo de contener la amenaza soviética. “[...] la unión europea sería la mejor y más rápida vía para conseguir la recuperación económica y la estabilidad política de Europa independientemente de Moscú, elementos fundamentales de los intereses americanos”.⁶⁵

En el año de 1947 tuvo lugar la puesta en marcha del Plan Marshall, un programa de ayuda económica impuesto por Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos que habían quedado devastados a causa de la guerra. Hay que mencionar que el Plan Marshall fue un factor que en cierto sentido propició la integración europea en sus inicios, ya que la estabilidad económica era necesaria para que los estados pudieran unirse en ciertas áreas de carácter económico.⁶⁶ Es importante señalar que a raíz de este plan se desarrolló una organización de carácter económico en el seno de Europa: la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), a la cual pertenecían los mismos estados que recibían ayuda económica del Plan Marshall. Dentro del marco de la OECE podemos observar una cooperación de carácter intergubernamental, ya que ésta no representaba una entidad supranacional, sino una organización basada en la negociación y cooperación entre los estados miembros. Más tarde, se reforzaron los movimientos para la Europa unida con la creación del Consejo de Europa en 1949⁶⁷ en la Conferencia de la Haya, y se va creando la idea de cesión de soberanía por parte de los estados a una institución de carácter supranacional, lo cual significó un gran avance dentro del proceso de integración.

En 1944, antes del Plan Marshall, se pacta la unión aduanera entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, ésta logró establecerse dando lugar a lo que se conoce el Tratado del Benelux y representaba en un principio la unidad económica de estos tres países, y que más adelante formaron parte de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Es importante mencionar que desde 1921 estos tres países firmaron un tratado que tenía por objetivo la creación de una unión económica belga-

⁶⁵ *Ídem.*, p 53.

⁶⁶ Dentro del plan Marshall sólo estaban representados 16 estados europeos: la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía en un principio, y más tarde Irlanda y España.

⁶⁷ Después de su creación, el Consejo de Europa se mostró incompetente en algunos ámbitos importantes de cooperación internacional (sobre todo en la cooperación económica y militar) por lo que resultaba un tanto inoperante como instrumento de una política de integración.

luxemburguesa, mediante la cual se omitían las barreras económicas y se establecía una tasa de cambio fija, lo cual representa el antecedente inmediato del Tratado del Benelux.

Por otro lado, un factor que marca la puesta en marcha del proceso de integración europeo como tal, fue la declaración Schuman de 1950, la cual dio lugar a lo que se conoce como el “Plan Schuman”,⁶⁸ y que tenía como objetivo principal establecer una unión de las industrias del carbón y del acero además de eliminar las diferencias sustanciales y conflictivas que durante mucho tiempo existieron entre Alemania y Francia y evitar cualquier tipo de conflicto o guerra que pudiera generarse entre ambos países. Robert Schuman, ministro de asuntos interiores francés de 1948 a 1952, tenía interés en ayudar a que Alemania saliera de su aislamiento con respecto al resto de Europa y ayudar a integrarla. Desde 1948, Schuman había señalado que la idea de una federación europea debía ser llevada a cabo por los países europeos.⁶⁹ En el Plan Schuman se propuso integrar las industrias del carbón y del acero francesas y alemanas bajo una misma organización, y establecía la abolición de restricciones arancelarias y reducía las prácticas de competencia entre los países, además del establecimiento de una autoridad central reguladora, es decir, una unión aduanera, primer paso del proceso de integración. A continuación voy a citar una parte de la declaración:

El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos

⁶⁸ Este plan fue propuesto por Robert Schuman, quien es reconocido como uno de los padres fundadores de la UE junto con Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer y Jean Monnet. Algunos autores consideran que este último fue el verdadero creador del Plan Schuman. Véase “Founding fathers”, *A concise encyclopedia of the European Union*, en <http://www.euro-know.org/dictionary/f.html#FoundingFathers>, 12 de abril 2008, 21:02hrs.

⁶⁹ Wolfgang Benz, *op. cit.*, p. 56.

fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica. Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano. De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas. Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz [...].⁷⁰

Se puede observar que la declaración muestra un carácter de integración federal. Asimismo, la idea de evitar cualquier tipo de conflicto que pudiera surgir entre Alemania y Francia, representa un gran avance en materia de cooperación y diálogo entre los estados que durante mucho tiempo estuvieron inmersos en una dinámica basada en el conflicto. Vemos cómo se empieza a plantear un proyecto de unidad económica en donde se esbozan las primeras instituciones de carácter supranacional (la “Alta Autoridad” de la que habla Schuman), que regulen ciertas áreas comunes de los estados europeos. Existe ya la voluntad de los estados de respetar ciertos derechos comunes; con esta declaración estaba muy claro el germen de lo que podía ser la integración europea. El Plan Schuman representa los inicios del proceso de integración europeo que más adelante se tradujo en la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), la cual dio lugar a la primera institución de carácter supranacional en el seno de Europa. Asimismo, el objetivo del plan estaba abierto al ingreso de los países europeos que quisieran añadirse. Finalmente, en 1951 con el Tratado de París se creó la CECA, a la cual sus estados miembros (Francia, Italia, Alemania occidental y el Benelux), delegaban una parte de su soberanía. La entidad supranacional que representaba la CECA tenía la total autoridad para administrar las

⁷⁰ “Declaración Schuman” 9 de mayo de 1950, en el Sitio oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_es.htm>, 12 de abril 2008, 21:09

industrias del carbón y del acero de forma independiente y poder tomar decisiones. Por primera vez los estados europeos (miembros de la CECA) lograron entenderse a través de una institución común. En un principio se decía que la CECA “[...] podía considerarse como un instrumento que, además de su importancia dentro de los ámbitos claves de la economía, sería también para lograr una integración más allá de la simple cooperación”.⁷¹

Por otro lado, hay que mencionar que dentro del marco de la integración se intentó crear una organización militar supranacional, la Comunidad Europea de Defensa (CED), en la cual la dirección de la política armamentista y la estandarización del armamento se adjudicaban a instancias supranacionales;⁷² sin embargo, la CED se quedó en un mero proyecto, pues no llegó a consolidarse. La integración militar era un tanto compleja, pues existía ya la alianza militar atlántica, la OTAN, a la que los países europeos estaban sometidos.

Los logros de la CECA se tradujeron en varias cosas: la reconciliación germano-francesa; la creación de instituciones comunitarias, supranacionales;⁷³ la conjunción de las industrias del carbón y del acero como base para los inicios de la integración económica; una solidaridad de intereses más amplia y en la voluntad política de los estados miembros para seguir avanzando en el proceso de integración.

La integración europea siguió su curso, los países de la CECA estaban interesados en avanzar en la integración económica, por medio de la creación de instituciones comunes y de un mercado común. En 1957 se firmaron los Tratados de Roma o “Tratados constitutivos” de las Comunidades Europeas, por los cuales se establecieron la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), para la cooperación en el campo de la energía nuclear y atómica, además de que se instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), la cual establecía las condiciones necesarias para la creación de un mercado común además de una unión aduanera y una política agraria común. La CEE daba lugar a la creación de una serie de instituciones para cada una de las Comunidades. Con los Tratados de Bruselas de 1965 se fusionaron las tres

⁷¹ Wolfgang Benz, *op. cit.*, p. 66.

⁷² *Ídem.*, p. 67.

⁷³ La CECA creó 4 instituciones supranacionales: un Consejo de Ministros, una Alta autoridad, una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de justicia. Véase José Antonio Nieto. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI editores, España, 1998.

comunidades europeas y se creó un solo Consejo y una sola Comisión. El supranacionalismo en el ámbito económico seguía siendo el rector dentro del proceso de integración, pero también existían formas de cooperación interestatal dentro de las Comunidades Europeas. El principal objetivo de la integración seguía siendo la creación de una unión política futura. Se pensó durante mucho tiempo, y a la fecha hay quienes siguen opinando (los partidarios del neofuncionalismo), que la integración en el ámbito económico propiciaría la integración en el ámbito político, a la cual se añadirían más estados, esto es, por medio de un efecto multiplicador o *spillover*; es decir, la integración económica daría lugar a la integración política.

Los países miembros de las comunidades presenciaron importantes beneficios sobre todo económicos años después de la firma de los Tratados de Roma. Hubo una mejora significativa en las balanzas de pago de los estados miembros. La unión aduanera logró establecer una tarifa exterior común y la reducción de las barreras comerciales (libre circulación de mercancías); además de que se modernizaron las industrias del carbón y del acero. Asimismo, a principios de los sesentas, entró en vigor la Política Agrícola Común (PAC), la cual establecía reglas básicas para la libre circulación de productos agrícolas y para la organización y financiación de ciertos pactos relacionados con su producción y comercialización.⁷⁴

A mediados de la década de los sesentas, Europa se vio inmersa en una crisis política importante conocida como la crisis de la “silla vacía”, la cual se debió a una inconformidad con respecto a la toma de decisiones. Francia, uno de los países más importantes dentro de las Comunidades Europeas, rompió con las negociaciones que se estaban llevando a cabo en torno a la creación de la PAC, pues no aceptó el principio de voto mayoritario en la toma de decisiones, y decide retirarse del Consejo de Ministros. Como lo menciona Truyol, durante la crisis de la silla vacía “[...] la era comunitaria quedó reducida a su mínima expresión”.⁷⁵ A partir de ese momento surgieron una serie de dificultades dentro del proceso de integración.

Por otro lado, fue creciendo el interés por parte de otros estados europeos por adherirse a las Comunidades Europeas. La primera ampliación se da dentro de un contexto en el que está presente un debate en torno al tema de la supranacionalidad y los

⁷⁴ José Antonio Nieto. *Fundamentos y políticas... op. cit.*, p. 37.

⁷⁵ Antonio Truyol. *op. cit.* p. 49.

resultados del proceso de integración que se había dado después de la crisis de 1965. No cabe duda que después de esta crisis, vino un periodo de recuperación, de estabilidad y se dio un paso adelante; es en este momento cuando tienen lugar las primeras negociaciones en torno a la adhesión de nuevos estados a la Europa de los seis. La ampliación de seis a diez marca el inicio de una nueva etapa en la integración europea.

Este proceso (el de ampliación) fue algo largo y un tanto complicado. Uno de los problemas y temas debatidos en esa época fue el ingreso de Gran Bretaña a las Comunidades Europeas. Francia, con De Gaulle, había manejado una postura negativa con respecto a la adhesión de Gran Bretaña a las CE. Una de las razones por las que se opuso fue por el estrecho vínculo que existía entre Inglaterra y Estados Unidos. No debemos olvidar que De Gaulle, durante mucho tiempo tuvo un gran interés en la unidad política europea (“Europa de los estados”), ya que consideró la necesidad que tenían los países de la CECA de avanzar en el ámbito político. Sin embargo, más adelante, De Gaulle insistió en una Europa reforzada por el intergubernamentalismo, es decir, por la cooperación interestatal. (“La Europa de la Cooperación de los Estados”).

El siguiente presidente francés, Georges Pompidou, estaba más abierto a nuevas iniciativas en el seno de las CE. En diciembre de 1969, se celebró una reunión de los líderes de los estados miembros, en donde tuvo lugar la apertura de negociaciones para el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. Es importante hacer mención de la postura que mostró el Reino Unido con respecto al tema de la adhesión. Al principio éste fue invitado a formar parte de la CECA, junto con los otros estados fundadores, sin embargo, rechazó la invitación. Gran Bretaña no quiso unirse desde los inicios al proceso de construcción europea, y no lo quiso hacer por motivos políticos, tenía otros intereses. Lo que más le interesaba era la creación de una amplia zona de libre cambio dentro de una comunidad atlántica y le seguía dando mucha importancia a la Commonwealth. Sin embargo, se presenta un cambio de postura radical con respecto al tema de la adhesión, ya que solicita su ingreso a la CE, al igual que, Dinamarca, Irlanda y Noruega. A principios de los setentas se adhirieron todos menos Noruega. Así fue como concluyó la primera etapa del proceso de ampliación de Europa y surgió una nueva dimensión de la Comunidad Europea.⁷⁶

⁷⁶ Véase Antonio Truyol, *op. cit.*, pp. 67-78.

Durante esta primera etapa de ampliación, los intereses comunitarios estaban puestos en un intento por alcanzar la unión monetaria en un futuro, y después seguir caminando hacia la unión política. Fue a finales de los años sesenta cuando se creó un plan de unión económica y monetaria. Para lograr dichas uniones, se requería la formación de un cuerpo institucional sólido, además de la transferencia de poderes por parte de los estados a las instituciones, y sobre todo la voluntad por parte de los estados para tomar decisiones de manera conjunta en todos los aspectos del ámbito económico, principalmente.

Dentro de este contexto, se pueden observar tres diferentes enfoques en torno al futuro de Europa: 1) el federalismo, el planteaba la creación de una federación o confederación; 2) el neofuncionalismo y el institucionalismo, basados en la instauración de instituciones comunitarias que rigieran sobre los estados, es decir, que de alguna manera limitaran la soberanía estatal y 3) el intergubernamentalismo, basado en la cooperación entre estados. Surgió asimismo un debate en torno a la supranacionalidad, pues existían posturas ideológicas encontradas: unos opinaban que Europa sólo podía salir adelante por medio de la conjunción de las fuerzas nacionales y que debía construirse por medio de la supranacionalidad, y otros, por el contrario criticaban la vía supranacional debido a que consideraban que Europa no estaba lista para avanzar en ese aspecto, además de que opinaban que la mejor vía para lograr una integración efectiva era la cooperación entre los estados. Asimismo, existía cierto temor en torno a los límites de la soberanía que trae consigo la supranacionalidad; sin embargo, hoy sabemos que ella no supone una pérdida de soberanía o integridad nacional por parte de los estados miembros, sino una *cesión*. Pero bien señala Truyol que “[...] la supranacionalidad no resulta un peligro si la integración se produce por la voluntaria y libre asociación de pueblos y naciones que, sobre la base de principios comunes de ordenación de la vida pública, se respetan mutuamente en sus legítimas y complementarias diversidades”.⁷⁷ Es en esa época cuando surgen los primeros debates entre las posturas a favor de la supranacionalidad y las que pugnaban por el intergubernamentalismo.

⁷⁷ Antonio Truyol, *op. cit.*, p. 64.

Europa siguió ampliándose hacia países como Grecia (1981), España y Portugal (1986), y se hizo necesario replantear lo establecido en los Tratados de Roma y reactivar la integración. El resultado de la revisión de estos tratados fue la creación del Acta Única Europea (AUE) en el año de 1986, la cual logró establecer el mercado único europeo, además de que modificaba algunas de las disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones europeas y ampliaba las competencias comunitarias, sobre todo en las áreas de medio ambiente, investigación y desarrollo, y política exterior común.⁷⁸ El Acta propiciaba la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo; aumentaron las áreas y casos en los que el Consejo podía decidir por mayoría en vez de unanimidad, lo cual facilitó la aprobación de las decisiones y evitó bloqueos. Asimismo, la unanimidad se dejó de requerir para cuestiones relacionadas con el mercado interior, menos en áreas como la fiscalidad y la libre circulación de personas. Otra de las características importantes del Acta es que intenta perfilar a la Comunidad hacia una unión monetaria pasando primero por un mercado único.

La Unión Europea como tal surge hasta 1993 con el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE), el cual tuvo como antecedente al AUE. Para el año de 1992 se habían desmantelado todas las barreras arancelarias al igual que las barreras de control fronterizo.⁷⁹ Con Maastricht se consolida el mercado común, que estuvo marcado por las libertades básicas: 1) Libre circulación de mercancías, que se venía dando desde el AUE, la cual se articula con la unión aduanera. La libre circulación de mercancías promovió los intercambios comerciales entre los estados miembros y terceros países, así como la libertad de competencias e intentó evitar perturbaciones graves en la vida económica de los estados miembros. También estableció regímenes de importaciones. 2) Libre circulación de personas: los ciudadanos de los estados miembros (ciudadanos de la Unión), pueden circular, residir y trabajar libremente en cualquier país de la UE. 3) Libre circulación de servicios y capitales. Se puede decir que estas libertades son las que dan lugar a la unión monetaria.

⁷⁸ Dentro de la modificación del funcionamiento de las instituciones comunes se trataron temas relativos al procedimiento de toma de decisión en el Consejo, las competencias de la Comisión, las competencias del Parlamento Europeo, la ampliación de las competencias de las Comunidades. Véase Sitio oficial de la Unión Europea, “Acta Única Europea” en < http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm>, 30 de abril 2008.

⁷⁹ Simon Bromley, *op. cit.*, p. 35.

Con Maastricht también se establecen los tres pilares de la Unión: el pilar comunitario, que corresponde a las tres comunidades CECA, Euratom y la CEE (pilar supranacional); el pilar referente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) - segundo pilar - y el pilar relacionado con la cooperación policial y judicial en materia penal – tercer pilar. Por otro lado, podemos darnos cuenta de que varias de las metas establecidas en el tratado (moneda única, condiciones óptimas para la integración, establecimiento de una política social comunitaria y la ciudadanía de la Unión), se han alcanzado, sin embargo, existe un objetivo propuesto en Maastricht que aún no se ha logrado consolidar del todo: la PESC. El TUE no sólo se enfoca en la idea de reforzar el ámbito económico, sino también avanzar hacia el político. Algunos estudiosos consideran que el TUE corresponde a una fase de “euro-optimismo”, además de ser la reacción a un cambio geopolítico mundial: el fin de la URSS y el bloque soviético.

El Tratado de Maastricht estableció una estructura dual muy definida: de un lado supranacional y de otro intergubernamental; la Unión implica una mayor cooperación de los estados miembros en nuevas áreas, así como un desarrollo de la supranacionalidad. Esta última ha predominado dentro del pilar económico (comunitario) y en los otros dos pilares que forman parte de la Unión sigue privando lo intergubernamental pues no se ha logrado consolidar una Política Exterior y de Seguridad Común, ya que son los estados miembros los que siguen decidiendo sobre estos asuntos al igual que en materia de justicia y asuntos internos. La coexistencia de los dos elementos, (supranacional e intergubernamental), representa una particular complejidad dentro de la Unión, ya que parecen ser contradictorios, pues el primero pone énfasis en lo comunitario, y el segundo pugna por la autonomía de los estados miembros frente a las instituciones. A pesar de haber adoptado una única estructura institucional comunitaria, la UE se sigue moviendo en estos dos niveles de gobierno.⁸⁰ Éstas son algunas de las cuestiones que se tratarán en los últimos capítulos de esta investigación.

A pesar del importante avance en el proceso de integración que significó Maastricht, especialmente en lo económico, se desarrollaron una serie de problemas al interior de la Unión que hasta la fecha continúan, relacionados sobre todo con los

⁸⁰ Renaud Dehousse. *Europe after Maastricht : an ever closer union?*, Law Books in Europe, Munich, Alemania, 1994 p. 12.

ciudadanos, pues no existe una participación real de los mismos dentro de la UE, además de que hay ciertos sectores dentro de algunos países como Gran Bretaña y Dinamarca, y durante un tiempo Francia y Holanda que de alguna manera han frenado el avance del proceso de integración.

Los noventa significaron un periodo de transición para la Unión en muchos aspectos. Después de la firma de Maastricht y la consolidación del espacio del mercado común y de las libertades básicas, la UE se fue encaminando hacia la unión monetaria y se anexaron tres países más en 1995 (Suecia, Finlandia y Austria), conformando la Europa de los 15. Lo que predominó en esa época fue la consolidación de una ley económica por encima de lo social. Se hizo necesario entonces, modificar el Tratado de la Unión Europea por medio del Tratado de Amsterdam (1997) y más tarde el de Niza (2000). La intención de las reformas era profundizar la integración en lo que corresponde a la Europa de los ciudadanos, sobre todo en el ámbito del desempleo y también mejorar la condición europea en el ámbito internacional, además de mejorar las instituciones comunitarias en vista de la ampliación.

Con la ratificación del Tratado de Amsterdam se logró incorporar el Acuerdo y Convenio de Schengen⁸¹ al marco institucional y jurídico de la Unión Europea. Asimismo se estableció en este tratado un protocolo sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, principios sumamente importantes dentro del funcionamiento de la Unión Europea.⁸² Otro de los logros obtenidos fueron las reformas que se le hicieron a la PESC: se instauró la posibilidad del recurso al voto por mayoría cualificada en algunos aspectos, “el Consejo, formado por los Ministros de Asuntos exteriores, decide las acciones y la adopción de posiciones comunes. Se pronuncia por mayoría cualificada cuando se trata de hacer operativa una estrategia común aprobada por el Consejo Europeo, quedando entendido que un Estado miembro en desacuerdo puede pedir que la decisión vuelva a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno. En los

⁸¹ El Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985 entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, tiene por objeto eliminar progresivamente los controles en las fronteras comunes y establecer un régimen de libre circulación para todos los nacionales de los estados signatarios, de los otros estados de la Comunidad o de terceros países. El Convenio de Schengen completa el Acuerdo y define las condiciones y las garantías de aplicación de esta libre circulación de personas. Este Convenio, firmado el 19 de junio de 1990 por los mismos Estados miembros, no entró en vigor hasta 1995. Véase “Acuerdo de Schengen” en el sitio oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_es.htm >

⁸² Se profundizará sobre la subsidiariedad y proporcionalidad en el capítulo 3.

otros casos, el Consejo toma normalmente sus decisiones por unanimidad, pero puede no tener en cuenta las abstenciones ‘constructivas’ cuando éstas no superen un tercio de los votos”.⁸³ Como se puede ver, la cooperación entre estados en el marco de la política exterior es la que predomina. Por otro lado, dentro de la PESC también se creó un Alto Representante, quien dirige la acción exterior de la UE, según las decisiones del Consejo.

Dentro del marco de las reformas a las instituciones, hubo también modificaciones importantes que se hicieron en el Tratado de Amsterdam, como la implementación de la codecisión como un instrumento que le dio más fuerza al Parlamento, así como sus poderes de control presupuestario. Se dice que con Amsterdam se refuerza la autoridad de esta institución y el carácter democrático de la Unión; sin embargo, el Parlamento no es quien toma las decisiones, sino que lo hace junto con el Consejo (codecisión), y también existe un déficit democrático, pues los ciudadanos no son quienes eligen directamente a los representantes del Parlamento Europeo.

Una serie de nuevas modificaciones a los tratados se dieron dentro del marco del Tratado de Niza, en donde los principales temas que se tocaron fueron la ampliación por un lado, y por otro una nueva composición parlamentaria. Se consigna también en Niza una nueva reflexión en torno al tema del funcionamiento de la UE; la idea de este Tratado fue generar un esbozo de una constitución europea futura, entre otras cosas. Hay que señalar que estos tratados (Maastricht, Amsterdam y Niza, además de los anteriores a ellos), pasaron a formar parte de lo que se conoce como el Derecho Comunitario de la Unión Europea, que es el cuerpo jurídico de la Unión, el cual necesariamente tiene que estar en concordancia con el derecho interno de los estados miembros.

Por otro lado, a raíz de estos tratados se logró la unión monetaria, lo cual significó un gran progreso en la integración económica. El hecho de que los países decidieran dejar las monedas nacionales y someterse a una autoridad monetaria (Banco Central Europeo), que establece una moneda única (el euro €), se tradujo en un

⁸³ *Tratado de Amsterdam: lo que ha cambiado en Europa*. Serie “Europa en Movimiento”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Comisión Europea, Bélgica 1999., p. 18.

importante avance de carácter supranacional. Los estados que conforman la zona euro⁸⁴ ceden parte de su soberanía (su autoridad sobre las políticas monetarias), al Banco Central, el cual guía la política monetaria de estos países. Es importante mencionar que la creación del euro responde a una necesidad económica aunque tiene grandes efectos políticos y sociales. Algunos opinan que el euro es consecuencia directa de la globalización dentro del ámbito monetario, y que lo mejor que han podido hacer los países de la UE que han adoptado el euro ha sido integrar este sector. La política monetaria de los países que no han adoptado el euro sigue siendo de carácter estatal. La idea de creación de una unión monetaria surgió en Europa, como ya se señaló, desde la firma de los Tratados de Roma, la cual se va desarrollando poco a poco. En 1973, durante la crisis de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), se creó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, el cual tuvo como objetivo buscar un balance monetario en Europa frente a la crisis de los precios del petróleo.⁸⁵ Más tarde se creó un sistema monetario europeo, y se intentó impulsar el desarrollo para la creación de una moneda única, además de que se establecieron ciertas políticas de liberalización financiera. Dentro del Sistema Monetario Europeo (SME), los estados seguían manteniendo sus monedas nacionales, pero se encontraban relacionadas mediante unas paridades de cada moneda con las demás, con el fin de proporcionar estabilidad monetaria manteniendo los tipos de cambio dentro de una banda de fluctuación determinada. Asimismo, el ECU se creó dentro del SME, el cual es el antecedente del euro. A pesar de los intentos del SME por crear estabilidad dentro del ámbito económico, en el año 1993 tuvo lugar una crisis financiera debido a que el banco alemán eleva las tasas de inflación, lo que generó gran descontrol y puso en riesgo el proyecto del euro.⁸⁶

A finales de los noventa se logró cierta estabilidad en el ámbito financiero y monetario, propiciando el avance en la creación del euro. Finalmente, en 1999 se adoptó el euro como moneda única en 11 países, y entró en circulación en 2002. Como ya se mencionó, la Unión Económica y Monetaria (UEM), logró consolidar el pilar

⁸⁴ Actualmente los países de esta zona son: Francia, España, Portugal, los Países Bajos, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Grecia, Finlandia, Austria, Irlanda, Chipre, Malta, Eslovenia.

⁸⁵ Cfr. Carlos A. Rozo. "La UEM y la reconciliación de asimetrías" en Rosa María Piñón Antillón (Coord.) *Uniones Monetarias e integración en Europa y Las Américas*, FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000.

⁸⁶ *Ídem*.

supranacional (comunitario) de la Unión Europea. Por otro lado, es importante señalar también el peso que ha adquirido el euro dentro del ámbito internacional, ya que hoy en día el euro constituye una moneda estable que se ha logrado posicionar frente al dólar americano.

A pesar de la exitosa integración económica que ha representado la Unión Europea, le falta avanzar en muchas cuestiones de carácter político, lo cual le representa un reto. Los intentos recientes de lograr la unidad política han fracasado. Ya habiéndose consolidado en lo económico, la UE intentó seguir caminando hacia el ámbito político por medio del intento la elaboración del *Tratado por el que se establece una constitución para Europa*, el cual no tuvo éxito alguno, pues no logró ser ratificado por todos los estados miembros que conformaban la Unión en ese momento (2005). El rechazo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, dio lugar a una crisis dentro del sistema político europeo que se reflejó en el déficit democrático existente.

El tratado constitucional intentaba sintetizar en un documento lo que había sido la Unión Europea hasta ese momento, sin embargo, el hecho de hacer referencia al término “Constitución” generó ciertas dudas en torno a las formas de gobierno en Europa, además existía una confusión en torno al texto, pues había la duda sobre si representaba un tratado internacional o una constitución. Francisco Aldecoa, euro-optimista español, hace un estudio sobre el *Tratado por el que se establece una constitución para Europa* antes de la no ratificación,⁸⁷ y para él, el éste es tanto tratado como constitución, es decir, una mutación de un tratado internacional y de un texto constitucional, el cual une dos lógicas: un modelo político de tipo federal en el seno de una organización internacional. Para Aldecoa, el hecho de adoptar el tratado constitucional hubiera significado un importante avance en la unidad política, pues todos los estados miembros se someterían a las disposiciones de una ley común. Él menciona que la Unión funciona conforme a métodos federales y confederales (método comunitario y cooperación intergubernamental) y que la singularidad de este modelo político radica en la doble legitimidad de la UE: la de los ciudadanos y la de los

⁸⁷ Aldecoa, Francisco. *Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?*. 23 de septiembre de 2004, Real instituto Elcano. Tomado del sitio del Real Instituto Elcano <www.realinstitutoelcano.org>

estados. En el tratado constitucional se establecía que cada uno de los ciudadanos de la Unión es sujeto jurídico y político de la misma entidad. Estos temas se refieren a cuestiones relacionadas sobre la gobernabilidad en el seno de la Unión Europea.

El tratado constitucional intentó, además de reunir los tratados anteriores en un documento, innovar en ámbitos correspondientes a la política exterior, la política social (derechos fundamentales), modificar algunas de las competencias de las instituciones comunitarias (cambiar el periodo de tiempo de la Presidencia del Consejo) y crear nuevas, como el Servicio Europeo de Acción Exterior y la figura de un ministro de asuntos exteriores. Como ya se señaló, esto no se pudo llevar a cabo, sin embargo, no significó que la UE se quedara paralizada. Se hizo presente entonces, la necesidad de crear un nuevo texto en donde se redefiniera el sistema de toma de decisiones para evitar futuros desacuerdos importantes entre los estados miembros y se retomara parte de lo establecido en el Tratado constitucional. Esto se logró hacer en el Tratado de Lisboa o de Reforma, el cual aún no es ratificado por todos los estados miembros y del que hablaremos en el último capítulo de esta investigación.

Por último, podemos decir que uno de los logros más importantes de la unidad europea ha sido el mantenimiento de la paz y estabilidad entre los estados miembros, la cual se ha conseguido a través de un largo proceso que ha estado apoyado por el consenso, la cooperación y la creación de una Unión en donde existe la voluntad política y se comparten valores, políticas y objetivos comunes. Asimismo, la Unión ha llegado a constituir un actor regional muy importante a escala internacional.

Después de haber hecho un recuento sobre el proceso de integración europeo, se puede concluir que en los inicios de este proceso, las ideas en torno a la creación de una federación y más tarde a la construcción de entidades supranacionales dominaron en Europa, sin embargo, con el avance de los años y del mismo proceso esto fue cambiando y el intergubernamentalismo fue adquiriendo una mayor importancia. Hay que recordar que al principio resultaba más sencillo el desarrollo de una integración supranacional y la toma de decisiones dentro de la Comunidad debido al reducido número de estados miembros que formaban parte del proyecto comunitario, sin embargo, al irse ampliando, resultó más difícil lograr la integración supranacional en áreas que no fueran exclusivas del ámbito económico, ya que el decidir entre 27 estados que entre 15 supone una mayor dificultad. Asimismo, con la anexión de nuevos países

a la UE se han marcado más las diferencias existentes entre los estados miembros, pues no todos cuentan con el mismo nivel de desarrollo y crecimiento ni los ciudadanos con una igual calidad de vida, y tampoco todos los países avanzan al mismo ritmo, unos logran insertarse más rápido en la dinámica del proceso de integración que otros; por eso se habla de una Europa a dos velocidades. Es cierto que los países de Europa del este que ingresaron a la Unión hace pocos años se han transformado internamente en muchos aspectos, sobre todo en el económico, pues decidieron dejar atrás el pasado agrícola para centrarse en el mercado comercial y en la integración económica, además de que han recibido ayuda económica proveniente de los fondos estructurales y de cohesión. A pesar de esto, las diferencias con el resto de los países que conforman la UE, son grandes. Podemos decir también, que una característica positiva del proceso de integración europeo ha sido la voluntad política de los estados consolidada por el interés común, la cual es su catalizador. Sin voluntad política e intereses comunes no existiría tal proceso. Asimismo, éste ha llegado a representar el modelo de integración regional más avanzado que existe en la actualidad. El reto más importante sigue siendo la consolidación política de la Unión. La integración europea es un proceso que aún no ha concluido, sigue en marcha, nuevos proyectos y reformas vienen en camino.

2. El debate teórico entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo en la Unión Europea y su influencia en otros enfoques

El estudio de la Unión Europea ha dado lugar al surgimiento de diferentes teorías que conciben al fenómeno de integración desde una perspectiva distinta y ha generado polémicas sobre la manera de estudiar a la UE y sobre las formas de gobernar. Desde los inicios del proceso de integración, la reflexión teórica en torno a este fenómeno de la realidad ha estado presente.

Se puede afirmar que las teorías de la integración están también ligadas al desarrollo teórico de la disciplina de Relaciones Internacionales (RI) en sus diferentes etapas: el periodo del predominio del paradigma idealista en esta disciplina corresponde a las fases federalista y neofuncionalista, al igual que el auge del realismo político en RI a la fase intergubernamental. El debate entre realismo e idealismo en Relaciones Internacionales es la base de la polémica entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo dentro de las teorías de la integración europea.

Dentro de las diferentes fases del proceso de integración, los distintos enfoques que existen han intentado explicarlo y comprenderlo de acuerdo a líneas de análisis muy bien delimitadas. De acuerdo con Nicolás Mariscal y Alejandro Chanona,¹ las teorías de la integración regional que intentan explicar el fenómeno europeo, han estado vinculadas con el proceso mismo de integración, es decir, existen distintos momentos dentro del debate teórico sobre la integración europea, debido a que se dan cambios en la forma de interpretar la realidad europea a medida que cambia el contexto histórico en el cual se encuentra inmerso dicho proceso. En el periodo de entreguerras y después de la Segunda Guerra Mundial predominaron las ideas federalistas que habían surgido desde el siglo XIX, como se estudió en el primer capítulo, pero también surgió una visión funcionalista de la integración a partir de la cual se desarrolló el neofuncionalismo. Más adelante, el intergubernamentalismo cuestiona al

¹ Véase Nicolás Mariscal. *Teorías políticas de la integración europea*. Tecnos, Madrid, 2003, pp 17-20 y Alejandro Chanona “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Alejandro Chanona y Roberto Domínguez. *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*. FCPyS, UNAM, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México 2000, pp. 161-174. Ambos autores realizan una distinción muy similar en torno a los diferentes momentos de las teorías de la integración que acompañan al proceso histórico de la integración europea.

neofuncionalismo (después de la crisis de la silla vacía de 1965) centrándose en la acción y las relaciones de poder entre los estados y el papel de los mismos dentro del proceso de integración. Se verá en este capítulo, la forma en la que ambos han intentado explicar la naturaleza y características del proceso de integración en Europa: por un lado, el neofuncionalismo pugna por la autonomía de las instituciones supranacionales, otorgándoles un carácter central, en especial, a la Comisión Europea; y por otro, el intergubernamentalismo reconoce y afirma el papel central de los actores estatales, en especial de los gobiernos nacionales. La cuestión principal es determinar quiénes son los principales actores del proceso, ¿los estados miembros o las instituciones supranacionales? Este debate está en correspondencia con el desarrollo teórico de la disciplina de Relaciones Internacionales en donde predominaron los paradigmas tradicionales: Idealismo y Realismo.

El debate teórico dentro del estudio de la UE se ha centrado en dos corrientes principales: el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo, y dentro de este último el enfoque supranacional. De estos dos han derivado otras corrientes como el supranacionalismo institucional y el intergubernamentalismo liberal. Las teorías intergubernamental y neofuncional se han centrado en la explicación de la forma en la que se ha llevado a cabo el proceso de integración europeo y los actores que han intervenido en él. Sin duda, este proceso ha estado marcado por las interacciones que existen entre los estados y las instituciones supranacionales. En los años recientes, el debate ha estado dirigido a cuestiones relativas a la gobernanza europea y a la toma de decisiones, en la cual participan tanto los estados como los actores supranacionales.

A pesar de ser estos los dos enfoques teóricos más importantes que analizan a la Unión Europea y en los cuales se centra el debate principal, no podemos dejar de mencionar y analizar otros que también han tenido importancia dentro de la reflexión teórica, como el federalismo, el institucionalismo y la gobernanza multinivel, de los cuales hablaremos en este capítulo, rescatando sus tesis centrales e importancia dentro de la construcción teórica del proceso de integración europeo.

La Unión Europea constituye un objeto de estudio importante para las ciencias sociales, la cual funciona por medio de vías supranacionales e intergubernamentales (combina elementos de integración supranacional y cooperación interestatal), que la han convertido en un actor internacional muy particular. Particular en el sentido de que la

UE no es un Estado ni una organización internacional tradicional. Los estados miembros se han insertado voluntariamente en un proceso de integración regional, cediendo parte de su soberanía a una entidad superior (supranacional) en ciertos ámbitos y constituir lo que hoy conocemos como la UE.

Para comprender el debate teórico en torno a las diferentes visiones sobre la UE, así como los puntos más importantes de cada enfoque, es necesario conocer sus tesis centrales, así como vincularlos con las etapas del proceso mismo de integración, y cómo es que el estudio de la UE se centra en los dos enfoques antes mencionados.

2.1. El neofuncionalismo y el carácter supranacional de la Unión

El antecedente del neofuncionalismo como teoría de la integración europea se encuentra en el funcionalismo, el cual se desarrolla en el periodo de entreguerras a la par del federalismo.² David Mitrany introdujo el funcionalismo dentro de la reflexión teórica sobre la integración, y afirmaba que el Estado presentaba cierta incapacidad para resolver algunos problemas de carácter social como el bienestar de los ciudadanos, la satisfacción de las necesidades básicas y la seguridad, por lo que se hacía necesaria la creación de instituciones que influyeran en las acciones estatales para llevar a cabo determinadas políticas referentes a dichos problemas. “El funcionalismo clásico de Mitrany sostenía que no debía aspirarse a un gobierno regional sino al florecimiento de agencias internacionales que administraran de manera expansiva y gradual áreas claves del desarrollo humano”.³ Hay que mencionar que durante esta época -periodo de entreguerras – comienzan a surgir una serie de organismos internacionales, como la Sociedad de Naciones, en los que la cooperación entre los estados era clave para la solución de problemas internacionales, y en los que recaía la gestión de ciertas tareas que el Estado era incapaz de llevar a cabo por sí solo. Por lo que de acuerdo con el funcionalismo, para evitar nuevos conflictos se necesitaba establecer organizaciones funcionales permanentes “[...] las cuales, expandiéndose ‘funcionalmente’ irían copando ese espacio y drenando el poder de los estados”.⁴

² El federalismo se abordará en el último punto de este capítulo.

³ Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 165.

⁴ Nicolás Mariscal., *op. cit.*, p. 26.

Mitrany propuso una especie de alternativa al sistema de relaciones internacionales de la época, en donde el objetivo principal de los estados debía ser el alcance de la paz y evitar la guerra, a través de la creación de organizaciones funcionales a nivel supranacional. Esto permitiría el establecimiento de bases comunes de desarrollo y de bienestar económico, al mismo tiempo que aumentaría la interdependencia entre los estados.

El funcionalismo de Mitrany intenta desarrollar la necesidad común para el manejo tecnocrático de las políticas económicas y sociales, lo cual daría lugar a la creación de instituciones fuertes y organismos los cuales promueven el bienestar, sobre todo, económico.⁵ Desde la óptica funcionalista “[...]el bienestar económico logrado mediante la integración supraestatal de un sector de las economías nacionales estimularía automáticamente las demandas ciudadanas para hacer extensible este procedimiento a los demás ámbitos económicos. El traslado de las lealtades políticas de los ciudadanos del nivel nacional hacia el nivel supranacional se operaría de forma natural, condicionado por los resultados alcanzados en la materia”.⁶ El principal objetivo que plantea el funcionalismo de David Mitrany estaba basado en la multiplicación de los vínculos supranacionales en materia económica como medio para alcanzar la paz mundial.

Roger Morgan señala que el funcionalismo “[...] sostiene que la incapacidad de los estados para tratar problemas económicos y sociales concretos –comercio, transporte, migración, medio ambiente- se volverá tan obvia que los estados se verán reemplazados por autoridades funcionales transnacionales capaces de tratar dichos problemas, y se marchitará”.⁷ La construcción de una unidad europea de acuerdo con esta visión, se da por vías funcionales y de manera paulatina, en donde las instituciones comunitarias juegan un papel fundamental en la forma de llevar a cabo las políticas, sobre todo, las de carácter económico.

⁵ Desmond Dinan (Ed.) *Encyclopedia of the European Union*. Lynne Rienner Publishers, Colorado, Estados Unidos, 2000.

⁶ Ana Mar Fernández Pasarín. Tesis doctoral “La presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la perspectiva del institucionalismo histórico: un ejercicio de suma positiva”, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público, 2005, pp. 19-20, en <http://www.tdx.cbuc.es/tesis_UAB/AVAILABLE/TDX-1128106-111439//anfp1de1.pdf>

⁷ Roger Morgan. “A European society of states - but only states of mind?” en *International Affairs*, No. 76, p. 564, Blackwell Publishers, Estados Unidos, Julio 2000. Traducción libre.

Al fusionarse las tres comunidades europeas (CECA, EURATOM, CEE) mediante los Tratados de Bruselas de 1965, se desarrolla el neofuncionalismo, sosteniendo que las instituciones europeas son las que mueven y manejan el proceso de integración y que existe una lógica expansiva de las áreas en las que se da la integración a través de un efecto multiplicador o *spillover*, al cual también se le conoce como ‘desbordamiento’ o ‘derrame’. El *spillover* es un elemento central dentro de la teoría neofuncionalista, ya que afirma que integrados ciertos sectores (como la industria del carbón y del acero en el caso de la CECA o de la energía atómica -Euratom), se dará un desbordamiento en otras áreas económicas no integradas y, por ende, en áreas políticas. “La integración es un proceso de crecimiento sector por sector (que se da) mediante el ‘desbordamiento’ (*spillover*) desde sectores técnicos exitosos a otros técnicos y políticos”.⁸ La meta del proceso de integración europeo, de acuerdo con el neofuncionalismo, es consolidar una comunidad política supranacional con una estructura institucional sólida.⁹ Se pueden distinguir dos tipos de *spillover*: el económico o funcional y el político. El primero se basa en el hecho de que los grupos sociales demandan la integración económica con el fin de preservar y extender sus beneficios, y el segundo se centra en la creación de actores transnacionales y supranacionales, los cuales tienden a avanzar hacia una integración política;¹⁰ es decir, el *spillover funcional*, se refiere a la interconexión de varios sectores económicos y cómo la integración existente en cierta área se “derrama” hacia otras y el *spillover político* explica cómo la existencia de organismos supranacionales tiende a generar un proceso de autoreforzamiento de la construcción institucional y un avance hacia la unidad política.¹¹

Ernst Haas es el principal representante de la teoría neofuncionalista de la integración europea, poniendo énfasis en el *spillover*, sosteniendo que éste se dará casi de manera automática, y en las características supranacionales de la Unión.¹² Haas señala que se han creado instituciones supranacionales en Europa, las cuales juegan el

⁸ Nicolás Mariscal, *op. cit.*

⁹ *Ídem.*, p. 27.

¹⁰ Desmond Dinan, *op. cit.*

¹¹ Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, “Post-national integration”, en *Democracy in the European Union.*, Routledge, Londres, 2000, pp. 10-11.

¹² Ernst Haas. *Beyond the nation state: functionalism and international organization.* Universidad de Stanford, California, Estados Unidos, 1964.

principal papel dentro del proceso de integración, ya que se ubican por encima de los estados y son los órganos capaces de hacer crecer y extender la integración europea. Los estados voluntariamente delegan algunas de sus facultades a las instituciones comunitarias. El estudio de Haas se enfoca en la CECA¹³ y en el papel y posicionamiento de los gobiernos nacionales frente a las instituciones supranacionales, afirmando que el *spillover* es el generador de la integración. Haas sostenía la idea de que las autoridades políticas estatales cederían cada vez mayores competencias a una entidad superior, con lo que se iniciaría un proceso de “supranacionalización”, primero de los sectores económicos y después del ámbito político.

Como se puede observar, el neofuncionalismo se opone a la concepción realista de que el Estado es el actor más importante del sistema internacional, al mismo tiempo de que subraya el carácter supranacional de la Unión, por lo que resulta necesario definir el concepto. El neofuncionalismo señala que los estados no son capaces de asegurar el crecimiento económico ni su supervivencia, a menos de que se integren con otras economías similares y avancen hacia la supranacionalidad. En su connotación más simple, el término “supranacionalismo” quiere decir “arriba de lo nacional”. *Supra* significa arriba de, por lo tanto supranacionalismo supone una entidad que está por encima de lo nacional. Lo nacional denota la característica de un Estado-nación como actualmente denominamos a nuestros países. Una entidad supranacional se caracteriza porque sus poderes y facultades en ciertos ámbitos son superiores a los del Estado nación, pero para ello se necesita un acuerdo voluntario entre los países. Dentro de la integración regional, lo supranacional implica que los estados acuerdan ceder cierta soberanía a instituciones que son de carácter común y que las decisiones en ciertos ámbitos sean tomadas por esta entidad superior. Las leyes aprobadas en el ámbito regional, comunitario, están en concordancia con la legislación nacional y son vinculantes para los estados miembros y sus ciudadanos.¹⁴ El supranacionalismo ha sido considerado como el primer peldaño hacia una estructura política federal o confederación; sin embargo, la Unión supone resultados políticos más diversificados en los que el poder es compartido en diferentes niveles (intergubernamental y

¹³Haas afirmaba que la CECA constituía una forma híbrida, ya que cuenta con características de una organización internacional y características de una federación. Véase Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 139

¹⁴ Con esto nos referimos al Derecho comunitario, es decir, los tratados de la Unión Europea, los cuales son aceptados por los estados y se mantienen en concordancia con el derecho nacional de cada Estado miembro.

supranacional) e interacciona en formas complejas. Ya no es sólo el Estado el que tiene el poder de decisión sobre todos los ámbitos, sino que han surgido planos en los que las decisiones no se limitan a un nivel interno, sino a un nivel más alto, común. Los estados ceden soberanía a instituciones comunes y adoptan políticas y decisiones conjuntas.

Al hablar de nivel supranacional, quiero referirme a uno de los dos niveles en los que opera la UE (el otro nivel es el intergubernamental). Dentro de la Unión, el Estado no es el único ente que tiene poder de decisión en todos los ámbitos; han surgido áreas en donde las decisiones se remontan a un nivel más alto, común: el supranacional.

De acuerdo con Haas, la supranacionalidad denota un nivel de autoridad gubernamental cercano a una estructura federal, como se ha mencionado, la cual llegará a constituir una integración política por medio del desbordamiento o derrame. “Supranacionalidad en términos estructurales significa la existencia de autoridades gubernamentales más cercanas al arquetipo de federación que cualquier organización pasada, pero aún no idéntica con ella [...]”.¹⁵ El *spillover* generará de manera casi automática la integración de los distintos ámbitos económicos y políticos de la UE; es el único mecanismo de transición de lo económico a lo político.

Por otro lado, Haas también sostuvo que la integración regional genera interdependencia entre los estados miembros, los cuales están interactuando conjuntamente en un espacio regional delimitado. Esta idea de Haas estuvo influenciada por el surgimiento de los procesos de integración que estaban teniendo lugar en muchas partes del mundo, sobre todo los que se desarrollaron en la década de los setenta y que generaban cierta interdependencia entre los estados que decidían unirse bajo una organización regional para tratar ciertos aspectos que eran de carácter común y que para resolverlos se necesitaban unos de otros.

Existe un segundo momento del enfoque neofuncional, el cual estuvo marcado por las reflexiones de otros teóricos de la integración europea como Phillippe Schmitter, Joseph Nye y Leon Lindberg.¹⁶ De acuerdo con ellos, la meta del proceso de integración europeo es la unión política, por lo que el paso de la integración económica a la política se centraba en la toma de decisiones a nivel supranacional en todos los ámbitos. “[...] la

¹⁵ Ernst Haas. *The uniting of Europe. Political, social and international organization*. Citado en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 139.

¹⁶ Para Lindberg, el proceso de integración política implica, además del *spillover* el desarrollo de instituciones supranacionales las cuales mantendrán ciertas competencias específicas en concordancia con los intereses de los estados miembros.

integración política es el proceso por el que las naciones renuncian al deseo y capacidad de dirigir independientemente las políticas exterior y domésticas claves, buscando en cambio decidir conjuntamente o delegar el proceso decisorio a nuevos órganos centrales; y el proceso por el que los actores políticos en varios marcos distintos se persuaden a trasladar sus expectativas y actividades políticas al nuevo centro”.¹⁷ Para lograr una unión política en Europa, se necesita alcanzar el mayor grado de supranacionalidad en la mayoría de los ámbitos; es decir, que las instituciones supranacionales adquieran competencias estatales como lo mencionan los neofuncionalistas.

Asimismo, los neofuncionalistas posteriores a Haas señalan que en la toma de decisiones debe predominar el nivel comunitario por medio de las instituciones regionales y con el fin de alcanzar objetivos que son comunes entre los estados. Dejan de enfocarse primeramente en el *spillover* y se centran en la importancia de la voluntad política de los estados y en la legitimidad que se le otorga a las instituciones comunitarias.¹⁸

Phillippe Schmitter, bajo su visión neofuncionalista, estudia las consecuencias políticas del proceso de integración, afirmando que “las unidades nacionales adoptan estrategias de acción que desembocan en el establecimiento de instituciones regionales para alcanzar objetivos comunes [...]”.¹⁹ Schmitter, al igual que los demás neofuncionalistas, le otorga un papel importante a las instituciones dentro del proceso de integración, pero señala que éstas han sido creadas por los estados, mismos que voluntariamente ceden ciertas competencias a las instituciones (le confieren legitimidad) las cuales poseen autoridad sobre los estados en algunos ámbitos y opina que ellas son la clave para el avance hacia una unidad política.

En la teoría neofuncional se le da un peso importante a las instituciones comunitarias, a las cuales los estados aceptan ceder una parte de su soberanía.²⁰ “El

¹⁷Nye y Lindberg, citados en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 154.

¹⁸ Ernst Haas, citado en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 173.

¹⁹ Schmitter citado en Nicolas Mariscal, *op. cit.*, p. 170.

²⁰ Se puede decir que el neofuncionalismo, además de estar en correspondencia con el paradigma idealista de Relaciones Internacionales, se identifica también con el paradigma transnacionalista, el cual planteaba una nueva visión de las relaciones internacionales basada en la existencia de actores diferentes al Estado, los cuales juegan y desempeñan un papel central en los eventos internacionales, señalando la continua pérdida de algunas de las funciones estatales. Así, el neofuncionalismo también se ubica dentro del transnacionalismo en RI. Véase Hollis y Martin, *The growth of a discipline. Explaining and*

neofuncionalismo sugiere que los estados son maleables en la intervención supranacional y enfatiza el creciente papel de las instituciones supranacionales”.²¹ El proceso del *spillover* refuerza la acción de las instituciones supranacionales a nivel europeo en detrimento de lo intergubernamental.

Simon Bromley, por su lado, habla sobre la existencia de dos modelos en la Unión Europea: el supranacional y el intergubernamental. No los ubica como teorías, sino como modelos sobre la forma de gobernar en la Unión, pero desde nuestra perspectiva, como se mencionó en la introducción de este capítulo, se conciben como dos diferentes enfoques teóricos que intentan explicar la realidad europea. En el primer modelo de Bromley, se afirma que la cesión de poderes y las competencias de la UE, han llegado a crear una forma de gobernanza supranacional.²² La Unión implica una forma de política supranacional en la cual las instituciones poseen autoridad y jurisdicción sobre los estados en áreas específicas. Asimismo, de acuerdo con este modelo, la supranacionalidad en la UE puede adquirir diferentes líneas: “[...] la forma de organización supranacional es una cuestión abierta. Se puede organizar a través de líneas federales; puede tomar la forma de autoridad regulatoria en diferentes áreas, o puede figurarse como un fuerte proceso de conducción de los estados, en donde la cesión de autoridad es cuidadosamente circunscrita, monitoreada y controlada”.²³ Dentro de la Unión, la supranacionalidad se ha venido expandiendo en el ámbito económico, sin embargo, esto no significa que la UE sea un superestado o que tienda a serlo; como ya se ha mencionado es un actor internacional con características de una organización regional que combina elementos supranacionales e intergubernamentales, los cuales funcionan como el motor del funcionamiento de la Unión.

Eriksen y Fossum sostienen que dentro de la supranacionalidad, juegan un papel importante las élites sociales y los grupos de interés de los estados miembros, pues son ellos quienes en cierto sentido hacen avanzar la integración, además de que la supranacionalidad ha disminuido las funciones del Estado. “La integración supranacional vacía el contenido político y normativo del Estado a través de procesos de reforzamiento mutuo, en el cual las acciones de las élites y los grupos de interés

understanding International relations, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 16-44, en Ileana Cid Capetillo (Comp.), “Antología de Teorías de Relaciones Internacionales I”, versión CD, p. 12.

²¹ Roberto Domínguez y Omar España. *op. cit.*, p. 147.

²² Simon Bromley, *op. cit.*, p. 15-16.

²³ *Ídem.*

refuerzan la integración por medio de actores supranacionales”.²⁴ No se puede afirmar que la existencia de una supranacionalidad en la UE haya traído consigo consecuencias negativas para los estados como la pérdida de soberanía, pues éstos no la han perdido, sino que la han cedido. El Estado nación sigue manteniendo las mismas funciones, solo que cede algunas de sus competencias en ciertas áreas y ámbitos, como lo es el caso del económico.²⁵

Como se puede ver, el neofuncionalismo le atribuye a las instituciones supranacionales un papel determinante dentro del proceso de integración. El supranacionalismo, de acuerdo con la teoría neofuncional, es la clave para comprender dicho proceso. En el siguiente punto, cuando se hable de lo intergubernamental, se verá cómo el neofuncionalismo se opone al intergubernamentalismo y viceversa; el primero pone énfasis en la estructura institucional de carácter supranacional como motor de la integración y el segundo en la cooperación intergubernamental, ubicando a los estados como los actores fundamentales del proceso de integración en Europa.

2.2. El intergubernamentalismo

Después de haber estudiado el neofuncionalismo y el carácter supranacional de la Unión Europea, nos dirigimos a analizar el intergubernamentalismo, enfoque diferente al anterior y que también ha jugado un papel fundamental dentro del estudio de la integración europea. Como se mencionó al principio de este capítulo, es dentro de estos dos enfoques en donde se ha centrado el debate teórico en torno al estudio del funcionamiento de la UE.

Las tesis neofuncionalistas comenzaron a ser puestas en cuestión por la escuela realista de RI que intentó establecer los límites de este enfoque, el cual adoptaba como una de sus premisas principales la superación del marco estatal como centro de poder. La crisis de 1965 puso de manifiesto el papel central asumido por los gobiernos nacionales de los estados miembros a la hora de definir el rumbo del proceso de integración europeo. Se hizo evidente que la voluntad de los estados podía frenar (e incluso retroceder) dicho proceso. El neofuncionalismo había intentado explicar el carácter de la integración europea en sus inicios, y “su éxito durante los años 50 se

²⁴ Erik Eriksen y John Fossum, *op. cit.*, p. 11.

²⁵ Se hablará sobre el reparto de competencias y los ámbitos en el que prima lo supranacional y lo intergubernamental en el tercer capítulo.

debió a su ‘encaje’ con la realidad europea”²⁶ del periodo, sin embargo, más adelante fue incapaz de explicar la realidad europea. La principal crítica y revisión del neofuncionalismo fue hecha por un enfoque de carácter realista: el intergubernamentalismo.

La teoría intergubernamental surge como reacción al neofuncionalismo, tomando como tesis centrales los postulados del realismo político en RI: la primacía de los actores estatales frente a las instituciones supranacionales. Los partidarios de esta corriente señalan que la construcción de la UE tiene lugar dentro de un contexto de acuerdos entre los gobiernos.

Para comprender la teoría intergubernamental, es necesario empezar por definir el término. Se había mencionado que en su definición más simple lo supranacional denotaba una entidad que se encontraba por encima de lo nacional; por el contrario, el término “intergubernamental” quiere decir “entre gobiernos”. Lo intergubernamental hace referencia a las relaciones entre los gobiernos de los estados nacionales y la forma en la que éstos llevan a cabo sus políticas, es decir, se refiere a una forma de cooperación interestatal. Se puede decir que en la UE, lo intergubernamental describe las relaciones estatales en Europa que no son sujeto del Derecho Comunitario y que no están bajo la tutela de las instituciones supranacionales. La política de defensa, por ejemplo, es de carácter intergubernamental, pues las decisiones en materia de defensa las toman los estados, no la UE.²⁷

El intergubernamentalismo, como enfoque dentro del estudio de la integración europea, subraya la supremacía de los gobiernos nacionales en el proceso de integración y en el diseño de los tratados de la Unión,²⁸ es decir, le otorga el principal papel a los estados, ubicando en un segundo plano a las instituciones supranacionales. Por esta razón, podemos darnos cuenta de que contiene características del Realismo, pues este último afirma que los principales actores de las relaciones internacionales son los

²⁶ Stephen George, *Politics and policy in the European Union*, Oxford University Press, 1996, p. 45

²⁷ Hay decisiones en la Unión Europea, en donde priva lo intergubernamental y otras donde predomina lo supranacional. Sobre la toma de decisiones se hablará en el siguiente capítulo.

²⁸ Juliet Love, Jillian O'Brien (Co-editores) *The European Union Encyclopedia and directory 2004*. Europa Publications, Taylor and Francis Group, Londres, 2003., pp. 88-89. Las Conferencias Intergubernamentales (CIGs) de la UE, han dado lugar a la creación y reforma de los Tratados de la Unión Europea, y son llevadas a cabo bajo mecanismos de cooperación intergubernamental en donde se llega a acuerdos y se toman decisiones conjuntas, por medio de la voluntad y acción de los estados nacionales.

estados, y que las relaciones de poder están dominadas por ellos.²⁹ Asimismo, el intergubernamentalismo sostiene que en la UE, la capacidad de acción y soberanía de los estados es mayor a la de las instituciones europeas.³⁰ “En la teoría de la integración, intergubernamentalismo se refiere a la supremacía de los gobiernos nacionales sobre los actores supranacionales y demás actores dentro del proceso de integración”.³¹ Podemos ver como el intergubernamentalismo a diferencia del supranacionalismo, considera que el Estado no cambia, permanece intacto y sigue conservando la totalidad de su soberanía; el Estado *comparte* su soberanía, no la cede, la conserva y cada Estado miembro mantiene un veto sobre la aplicación de los acuerdos nacionales. Los estados son los actores que permanecen y conservan sus funciones.³²

De acuerdo con el enfoque intergubernamental, la creación de instituciones supranacionales es posible gracias a los acuerdos de los estados miembros de la UE, pues ellos son los que han decidido voluntariamente crearlas. Los estados se refuerzan con la cooperación, las instituciones son obra suya, por lo que mantienen un papel más importante que ellas. “El intergubernamentalismo afirma que la integración se mueve tan lejos como los estados lo permiten. Esta teoría está fundada en la premisa básica del realismo que afirma que la acción política se basa en el poder y que las políticas son el resultado de un esfuerzo entre los intereses contendientes”.³³

La teoría intergubernamental comenzó a desarrollarse a partir de la crisis de la silla vacía en oposición al neofuncionalismo, que había sido el principal enfoque dentro de la integración - junto con el federalismo, que más adelante se verá - pero comenzó a tomar relevancia a finales de la década de los setenta, debido a que se buscaba un mayor control en la regulación de las políticas económicas por parte de los estados miembros, pues en muchas ocasiones se consideraba que la acción individual resultaba más eficaz que la comunitaria en cuestiones relativas a las crisis financieras y energéticas,³⁴ por lo

²⁹ Siguiendo a las teorías estadounidenses de las Relaciones Internacionales basadas en el realismo político, y que dan origen al enfoque intergubernamental, la UE representa un régimen compuesto por estados nacionales, los cuales mantienen intereses definidos en términos de poder por un lado, y por otro, guardan estrechas relaciones de interdependencia.

³⁰ Nicolás Mariscal. *op. cit.*, pp. 29-30.

³¹ Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 297

³² Nicolás Mariscal, *op. cit.*

³³ Eriksen y Fossum, *op. cit.*, p. 12.

³⁴ Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 167. Es importante recordar que a principios de los setenta tuvo lugar la crisis petrolera, por lo que podemos darnos cuenta como el mismo contexto internacional ejercía cierta

que el intergubernamentalismo comenzó a ocupar un papel importante tanto en el proceso mismo de la integración como en su estudio; “[...] hacia el inicio de los años ochenta, la interpretación dominante sobre la CE era la de una organización esencialmente intergubernamental”.³⁵ Como se mencionó, el intergubernamentalismo le otorga un papel central a los estados dentro del proceso de integración, los cuales establecen mecanismos de cooperación entre ellos para alcanzar objetivos comunes, y ubica en un segundo plano a las instituciones supranacionales. “[...] el intergubernamentalismo asume que los estados miembros de la UE se mantienen como los actores claves para determinar los resultados de la integración. Y que independientemente de los niveles de institucionalización supranacional o federal, las decisiones claves aún son tomadas por dichos miembros. Así, las negociaciones entre los estados determinan el carácter de la cooperación y la amplitud o límite de las agendas a tratar entre las instituciones de la UE”.³⁶

Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik³⁷ son dos de los principales teóricos del intergubernamentalismo. Ambos critican al neofuncionalismo y consideran al Estado como el actor que permite el proceso de integración en Europa. El intergubernamentalismo de Hoffmann muestra el carácter estatocéntrico de la construcción europea: considera al Estado como la piedra angular del proceso de integración (argumentos del Realismo), Para él, la UE es un instrumento creado por los estados miembros para alcanzar, de forma colectiva, ciertos fines y objetivos que les resultan difíciles de alcanzar de manera individual. Sin embargo, a diferencia del realismo puro, el intergubernamentalismo del que habla Hoffmann, reconoce la transferencia de soberanía de los estados a las instituciones comunitarias, pero justificando la existencia de las Comunidades Europeas (CECA, CEE, EURATOM), ya que hacen posible la permanencia del Estado como principal actor de la integración. “[Hoffmann] observa y sostiene que los estados nacionales dominantes han perdido el poderoso aguijón de la soberanía y han visto reducida su capacidad de acción, no estando en situación de cumplir sus funciones esenciales. Precisamente las

influencia sobre los espacios regionales; en el caso de la UE, los estados estaban interesados por emplear acciones individuales en torno a esta crisis.

³⁵ Alejandro Chanona, *op. cit.*

³⁶ *Ídem.*, p. 168.

³⁷ Stanley Hoffman citado en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, y Andrew Moravcsik. *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Rome to Maastricht* Cornell University Press, Ithaca, 1998.

Comunidades Europeas se justifican, resultan útiles y pueden ser toleradas por los estados en cuanto posibilitan la permanencia del Estado nacional como piedra angular de la vida política en Europa y ayudan a los Gobiernos nacionales a realizar sus tareas internas y externas”.³⁸ Las entidades supranacionales no restringen las acciones de los gobiernos nacionales, los estados mantienen su autonomía y actúan de acuerdo a sus intereses particulares buscando siempre la obtención de beneficios. Hoffmann³⁹ también admite la importancia del Estado debido a que él es el único que tiene el monopolio legítimo de la fuerza; las instituciones no cuentan con esta característica. En sí, el proceso de integración es producto de los estados, pues ellos son los que han decidido unirse en determinadas áreas para satisfacer ciertas necesidades e intereses internos.

Por otro lado, es importante tener en cuenta las innovaciones planteadas en el Acta Única Europea de 1986, pues surge una nueva interpretación del proceso de toma de decisiones en Europa basada en tres cosas principalmente. En primer lugar, se afirmaba que las Comunidades Europeas (CE) constituían una organización basada en una soberanía común y compartida, no en su cesión. El intergubernamentalismo que se desarrolló después de Hoffmann, sobre todo el de Moravcsik,⁴⁰ niega la cesión de soberanía. En segundo lugar, se establecía también la descripción de la CE a partir de la supranacionalidad. Y por último, las decisiones de la CE se veían como producto de la negociación y la cooperación intergubernamental. En este punto, es en donde Moravcsik centra sus tesis intergubernamentales. Los estados establecen objetivos compartidos y para alcanzarlos necesitan de la negociación y la cooperación.

Al igual que Hoffman, Moravcsik enfatiza la autonomía de los gobiernos nacionales frente a las instituciones comunitarias. Para él, la negociación y la cooperación entre los estados son clave en el proceso de integración y dentro de ellas, el recurso del poder. Este último es el que determina el camino y los resultados de las negociaciones. Para Moravcsik, el Acta Única Europea era el resultado de la negociación y la cooperación entre los estados. Dentro de estas dos los intereses de los estados son fundamentales para que se puedan desarrollar objetivos comunes. Los intereses y objetivos son los factores generadores de convergencia de preferencias de los

³⁸ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 204.

³⁹ Stanley Hoffman, citado en Nicolás Mariscal, *op. cit.*

⁴⁰ Andrew Moravcsik, *op. cit.*

estados. “La fuente primaria de la integración está en los intereses de los propios estados y el poder relativo que cada uno lleva a Bruselas”.⁴¹

La transición del Acta Única Europea (AUE) al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), da lugar al surgimiento de nuevos enfoques para explicar la integración europea, basados en la negociación interestatal y la política económica principalmente.⁴² Sobre estas bases, Andrew Moravcsik reformula las tesis del enfoque intergubernamental y lo denomina “intergubernamentalismo liberal”, distinguiéndolo del intergubernamentalismo realista que afirmaba el carácter monolítico y autosuficiente de los intereses del Estado y pone énfasis en la forma en la que se crean las preferencias nacionales y cómo los estados configuran posiciones políticas, las cuales son la base de la negociación.⁴³ Este enfoque es desarrollado después de la firma del Tratado de Maastricht a raíz de las negociaciones y acuerdos intergubernamentales y define a la UE como un “régimen intergubernamental”, y continúa destacando al Estado como el principal actor y último reducto de toma de decisiones y enfatiza la capacidad de los gobiernos para estructurar agendas. En cuanto a la parte liberal del intergubernamentalismo, considera que los intereses económicos y sociales afectan las preferencias de los gobiernos centrales.

El intergubernamentalismo liberal se relaciona sobre todo con la toma de decisiones en la UE, basada en tres etapas, a las que ya se ha hecho referencia en párrafos anteriores: 1) los intereses y preferencias nacionales, 2) la negociación interestatal y 3) la delegación de soberanía a las instituciones.⁴⁴ De acuerdo con este enfoque, los intereses nacionales dan lugar al desarrollo de negociación y cooperación entre los estados miembros, los que deciden *compartir* soberanía para poder llevar a cabo sus intereses nacionales, es decir, a través de la negociación, los estados llegan a acuerdos comunes siguiendo sus intereses nacionales; esto representa el motor de la integración.

⁴¹ *Ídem.*, p. 212.

⁴² En esta época, también se da un retorno al neofuncionalismo, pues en el Tratado de Maastricht se vuelve a establecer la idea de alcanzar una unión política futura.

⁴³ Roger Morgan hace referencia al intergubernamentalismo liberal de A. Moravcsik en Roger Morgan, *op. cit.*, p. 568.

⁴⁴ Desmond Dinan *op. cit.*, p. 281.

Nicolás Mariscal señala tres elementos claves del intergubernamentalismo liberal, que están relacionados con las etapas de la toma de decisión que plantea Moravcsik, pero él los ubica de la siguiente manera: 1) el comportamiento racional del Estado (relacionado con los intereses y las preferencias nacionales); 2) una teoría liberal y 3) un análisis intergubernamental de la negociación interestatal.⁴⁵ Asimismo, distingue una notoria interdependencia económica entre los estados miembros, la cual es producto del comportamiento racional de los estados (intereses y preferencias), que buscan alcanzar beneficios y realizar objetivos que son de carácter común. Así, en un primer momento se definen los intereses de los estados miembros para después entrar en un proceso de negociación,⁴⁶ en donde se establezcan objetivos comunes y se llega a acuerdos que permitan la puesta en marcha de acciones. Por otro lado, la parte liberal del intergubernamentalismo tiene que ver con la distribución de los beneficios a los grupos sociales; en otras palabras, según el intergubernamentalismo liberal, las acciones emprendidas por los estados generan costos y beneficios para los grupos sociales.

Como se puede observar, de acuerdo con este enfoque, la UE debe estudiarse a partir del resultado de la negociación y cooperación interestatal, en donde las instituciones supranacionales aumentan el poder de los estados ya que incrementan la negociación,⁴⁷ es decir, la integración europea debe entenderse como un proceso en el que los estados negocian, cooperan entre ellos y toman las decisiones de acuerdo sus intereses y preferencias.

Existen ciertas similitudes entre la teoría de la elección racional⁴⁸ y el intergubernamentalismo liberal. De acuerdo con la elección racional, la UE es una integración formada por acciones colectivas que busca la maximización de beneficios y

⁴⁵ N. Mariscal, *op. cit.*, p. 213.

⁴⁶ La teoría de la negociación internacional se relaciona mucho con esta visión del intergubernamentalismo liberal, pues uno de los fines es la consecución de acuerdos que maximicen beneficios y minimicen costos. Además, la negociación se hace fundamental por la existencia de diferencias estatales, los cuales se ven en la necesidad de establecer acuerdos y objetivos comunes.

⁴⁷ N. Mariscal, *op. cit.*, p. 215.

⁴⁸ Graham Allison estableció una serie de modelos teóricos para comprender el comportamiento de las negociaciones internacionales, uno de ellos es el 'Modelo Racional', el cual está sustentado ampliamente en la teoría del Realismo. La característica primordial de este modelo consiste en que los fines, objetivos y alternativas son ordenados racionalmente por el Estado. Las acciones que se emprenden en la negociación están basadas en el interés nacional; asimismo la negociación sólo es evaluada en términos de éxito o fracaso. Como se puede ver, la teoría de la negociación internacional también está relacionada con el intergubernamentalismo liberal. Véase Graham Allison. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Traduc. Juan Carlos Grolier, Gpo. Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

optimizar ganancias. Esta última se lleva a cabo por medio del establecimiento de una relación dinámica entre lo interno y lo externo. Al igual que el intergubernamentalismo liberal, el modelo racional marca tres estadios de la toma de decisiones: la formación de la preferencia racional, la negociación interestatal y la elección institucional. Esta última quiere decir que los estados tienen la capacidad de delegar o no soberanía a las instituciones supranacionales o la puesta en común de la soberanía (*pooling*),⁴⁹ siempre basados en la intención de obtener beneficios y en alcanzar objetivos comunes. El Estado es el instrumento político principal. El intergubernamentalismo liberal de Moravcsik intenta romper con la visión neofuncional de que la integración debilita al Estado debido a la difusión de poder a las instituciones. Afirma que la fuente primaria de la integración europea recae en los intereses y la voluntad de los estados miembros.

Roger Morgan retoma el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik;⁵⁰ para él, lo liberal implica una interpretación de una formación preferencial nacional (preferencias, intereses nacionales) que toma en cuenta la diversidad de intereses comerciales, monetarios y sociales al interior de una nación.⁵¹ Morgan señala que los estados nación están en constante movimiento y continúan siendo los principales agentes del proceso de construcción de Europa. Los gobiernos de los estados son los que determinan en qué ámbitos se van a tomar decisiones a nivel supranacional y en qué áreas de interés común van a actuar los estados. Los estados miembros mantienen cierta autonomía nacional; cada estado define sus intereses y políticas nacionales, pero también incrementan el nivel de cooperación a nivel regional, europeo. Sin embargo, para él, la forma de organización del estado tradicional se encuentra en crisis y lo que es la “Sociedad Europea de estados” (*European Society of States*) se traduce en “una sociedad en la cual los estados miembros están fundados justa y sólidamente por la red de intereses comunes que han cultivado y por reglas e instituciones comunes que voluntariamente han creado y sostenido: una sociedad en la que los conflictos entre los

⁴⁹ La puesta en común de soberanía significa la toma de decisiones por votación *no* unánime y delegación de la toma de decisiones a las instituciones supranacionales; es decir, no hay intervención del voto del Estado en las decisiones de determinados ámbitos ni derecho a veto. Estas cuestiones se estudiarán más a fondo en el capítulo siguiente cuando se hable de la toma de decisiones en la UE.

⁵⁰ Roger Morgan, *op. cit.*, p. 568.

⁵¹ *Ídem.*

estados, a pesar de las diferencias culturales, se resuelven y se manejan por medio de procedimientos pacíficos [negociación] en vez de utilizar la fuerza”.⁵²

Otras corrientes del intergubernamentalismo han estudiado a la UE como un modelo de organización intergubernamental con características muy particulares, basado en la cooperación interestatal,⁵³ pero que se diferencia de las demás organizaciones internacionales porque los poderes que le han sido delegados a las instituciones comunitarias son mucho más extensos que los de otras organizaciones.

Intergubernamentalismo y neofuncionalismo son las teorías principales que explican el proceso de integración, y como se estudió en estos dos puntos, lo hacen de manera distinta. El estudio de la UE se ha caracterizado por las visiones intergubernamentales y supranacionales; la primera deriva del Realismo, ubicando a los Estados miembros como principales actores de la Unión Europea y claves para la integración, enfatizando en la negociación y cooperación interestatal; y el segundo, se centra en el papel que juegan las instituciones supranacionales como entidades que se ubican en un nivel superior al del Estado nación, las cuales han adquirido funciones y competencias que los estados les han cedido y que empujan el proceso de integración europeo.

La Unión Europea no es totalmente intergubernamental ni totalmente supranacional, sino que combina características de los dos. Por un lado, los estados son determinantes para el proceso de integración, pues son ellos los que, haciendo uso de su voluntad política, han decidido unirse en ciertas áreas, integrarse a favor de un proyecto común, son los principales actores de la UE. Por esta razón se afirma que lo intergubernamental es lo que predomina en la Unión. Y, por otro lado, las entidades supranacionales también desempeñan un rol importante en la integración europea, pues en ellas se centra la toma de decisiones en el ámbito económico, en donde los estados han delegado sus competencias. Además, es la supranacionalidad la que haría factible la posibilidad de una integración política futura. Es esta lógica intergubernamental-supranacional la que hace que funcione la UE. Hay autores que han intentado unir ambas lógicas (supranacional e intergubernamental) para explicar a la Unión Europea,

⁵² *Ídem.*, p. 571. Traducción libre.

⁵³ Simon Bromley, *op. cit.*, pp. 13-14.

como Francisco Aldecoa, quien propone el “federalismo intergubernamental”⁵⁴ como el aparato que caracteriza a la UE y el cual combina elementos de cooperación interestatal y estructuras institucionales de carácter supranacional, el cual se analizará en la parte final de este capítulo.

En el siguiente punto se hablará de otros enfoques teóricos que también han sido importantes para el estudio de la Unión Europea como el federalismo, el neoinstitucionalismo y la gobernanza multinivel, los cuales en cierto sentido, cuentan con características derivadas de las teorías neofuncional e intergubernamental. Ubicamos al supranacionalismo e intergubernamentalismo como los principales enfoques en los cuales se ha centrado la mayoría de la construcción teórica de la Unión. En el capítulo tercero se estudiará la toma de decisiones en la Unión, las áreas y ámbitos en las que priva el supranacionalismo o el intergubernamentalismo en materia de toma de decisiones, así como el papel de las instituciones intergubernamentales, las cuales funcionan gracias a la negociación y cooperación interestatal como el Consejo de Ministros, y las instituciones supranacionales como la Comisión.

2.3. Otros enfoques

El neofuncionalismo e intergubernamentalismo son los dos enfoques teóricos que han predominado dentro del estudio de la integración y funcionamiento de Europa. Sin embargo, existen muchos otros que han adquirido una importancia significativa dentro del estudio de la integración europea como lo es el neoinstitucionalismo y la gobernanza multinivel. Éstos han tomado conceptos e ideas de las dos corrientes teóricas predominantes y han hecho un intento por construir un enfoque teórico distinto que logre explicar el funcionamiento de la Unión Europea. La reflexión teórica que ha dado lugar a la emergencia de estos enfoques ha estado basada en la adquisición de elementos provenientes de las corrientes teóricas primarias antes citadas y en el interés que los autores de dichos enfoques han tenido para lograr establecer una corriente teórica que logre fusionar elementos del neofuncionalismo e intergubernamentalismo. Llamaremos a estos enfoques “teorías de alcance medio” pues en sus tesis centrales se ven plasmadas

⁵⁴ Francisco Aldecoa. *Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?*. 23 de septiembre de 2004; Real Instituto Elcano. Tomado del sitio del Real Instituto Elcano < www.realinstitutoelcano.org >

variables y conceptos de las teorías centrales (Neofuncionalismo e intergubernamentalismo). En este punto se tratará de estudiar a las teorías de alcance medio, principalmente los elementos que han retomado de las teorías predominantes así como los puntos e ideas innovadoras para el estudio de la Unión Europea.

Existe también un enfoque que no es tan nuevo, sino que ha persistido a lo largo de la historia de la integración europea y que fue uno de los primeros que surgió: el federalismo, el cual es importante estudiar, pues el neofuncionalismo retoma varios de elementos del federalismo, además de que en algunas ocasiones se tiende a decir que la Unión Europea se encuentra inmersa en un proceso de federalización. Al final de este punto se hablará un poco sobre el “federalismo intergubernamental”, término que ha sido utilizado por algunos autores para caracterizar a la Unión Europea, y que hace referencia a que el funcionamiento de esta entidad está dado por una combinación de elementos de integración supranacional y cooperación intergubernamental.

2.3.1 Federalismo

El federalismo se puede ver desde tres puntos de vista o clasificaciones: 1) como enfoque teórico; 2) como estructura de la organización política estatal y 3) como movimiento político. En el caso del proceso de integración europeo, el primero aporta los conceptos básicos para comprender el fenómeno: entidad federal, federación, estados federales, poder, etc., y explica el funcionamiento de los mismos. El segundo se refiere al federalismo como forma o sistema de gobierno en el que el poder está dividido entre unidades autónomas y una autoridad central o nacional, a la cual pertenecen dichas unidades (estados miembros). El último hace referencia a los movimientos políticos e ideas basados en el interés de lograr instaurar, en el caso de Europa, un sistema de gobierno de tipo federal, y que fueron clave para el inicio del proceso de integración. Sin duda, los tres están íntimamente vinculados.

Para comprender al federalismo en sus tres clasificaciones, es necesario empezar por definir el concepto y los elementos que intervienen en él. El federalismo hace referencia a una forma de organización política en donde existe una entidad suprema (autoridad federal) de carácter supranacional y entidades locales, en donde el poder está dividido entre ellas; ambas forman parte de la “federación”. Existen diferentes competencias entre la autoridad federal y las entidades locales; estas últimas poseen

cierto grado de autonomía frente a la federación. La autoridad federal se encarga de regular el comportamiento de los estados miembros y toma parte de los derechos, obligaciones y facultades soberanas de éstos.⁵⁵

El federalismo marca diferentes niveles de autoridad (nacional y regional) que existen en el interior de una entidad federal (federación). “Es un sistema de gobierno en donde diferentes niveles de autoridad ejercen responsabilidad en determinadas áreas y mantienen sus propias instituciones, y de las cuales, sus poderes están constitucionalmente garantizados”.⁵⁶ Es una unión o agrupación de varios estados que buscan realizar ciertos objetivos y fines propios. Asimismo, el federalismo describe el fenómeno de centralización y descentralización del poder: el poder está disperso en diferentes entidades pero se encuentra coordinado. Uno de los aspectos más importantes es que reconoce que hay diferentes tipos de asuntos políticos entre los estados miembros y la federación, los cuales necesitan de un cuerpo institucional fuerte y bien estructurado para poder llevarse a cabo. Algunas instituciones afectan directa y solamente a las entidades locales, mientras que otras tienen un campo de acción más amplio.

El federalismo divide al poder político en diferentes niveles de gobierno⁵⁷ y tiene por objeto lograr una combinación entre efectividad y democracia. En un Estado federal, le son asignados poderes particulares al gobierno central, el cual tiene soberanía plena en ciertos ámbitos (como en los asuntos exteriores) y establece las formas de su propia administración interna. Los gobiernos locales de los estados miembros, tienen también ciertas competencias específicas, éstos están sujetos al gobierno central de la federación a pesar de que cuentan cierta autonomía en determinados ámbitos.

Se pueden distinguir dos formas de federalismo: el Estado federal y la confederación. Esta última se caracteriza por ser una unión de estados, los cuales cuentan con la capacidad de actuar libre e independientemente y que se han unido para realizar fines comunes. La principal diferencia que guarda la confederación con la

⁵⁵ Pedro Cánovas. “Planteamientos de la integración. Evolución de la integración latinoamericana”. *III Simposio de estudios Jean Monnet*. Universidad Complutense de Madrid, España, p.24, en <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>

⁵⁶ “Federalism” *The European Union Encyclopedia and directory 2004*. Europa Publications, Londres 2003, p. 77.

⁵⁷ Los dos niveles de gobierno (federal y local o estatal), están separados, pero al mismo tiempo coordinados. Los estados conservan cierto grado de autonomía frente a la federación.

federación, es que en ésta, los estados miembros están subordinados a un gobierno central (la federación – el Estado federal), y en la confederación no se ejerce poder directo sobre los estados. En una confederación, los estados pueden manejar una política exterior propia, conservan su personalidad internacional y su soberanía. Asimismo, se rigen por una serie de reglas establecidas en una constitución o en un tratado internacional. En el Estado federal, por el contrario, los estados miembros no son sujetos de derecho internacional, sino que es él mismo (la federación) el único sujeto. Existe una carta magna, la constitución, en donde están delimitadas las competencias entre los estados miembros y la federación.

El federalismo como enfoque teórico considera que la Unión Europea tiene características de un Estado federal. Sin duda, en muchas áreas, la UE se parece a una federación, sin embargo, en algunos aspectos característicos de una federación, sigue siendo muy débil. Por ejemplo, la UE no tiene suficiente poder en cuestiones como la política exterior y el medio ambiente, pues son los estados miembros los que toman las decisiones en estos ámbitos, dejando de lado a la UE. Asimismo, siendo la democracia uno de los principios fundamentales del federalismo, se puede decir que a la UE le falta avanzar mucho en este aspecto, pues necesita hacer más democráticas sus instituciones y tener bien establecida la división de poderes, entre otras cosas.

Los euroescépticos han utilizado el concepto de federalismo para criticar lo que ellos mismos consideran como “concentración del poder en el nivel supranacional”⁵⁸, mientras otros ven al federalismo como la vía para prevenir esa concentración. Los federalistas establecen que las instituciones supranacionales deben adquirir un mayor grado de autoridad en la Unión y marcar la división de poderes. Según ellos, la Comisión Europea debe tomar el papel del ejecutivo en todas las áreas de actividad de la UE, además de ser elegida por el Parlamento Europeo. Asimismo, el Consejo de Ministros debe ser votado y electo por mayoría y al mismo tiempo compartir el poder legislativo con el Parlamento, dejando al poder judicial en manos de la Corte de Justicia Europea.

Lo anterior puede parecer un tanto utópico, pero es la postura que manejan algunos de los federalistas, para quienes la Unión Europea está avanzando hacia una estructura de carácter federal, es decir, su tesis principal es que la integración europea es

⁵⁸ Pedro Cánovas, *op. cit.*

un proceso político de federalización. Sin duda, la idea de creación de una federación europea presenta un problema muy importante: la manera en la que estarían distribuidas las competencias entre la federación y los estados miembros. Esto es algo que se sigue criticando al enfoque federal.

En los inicios del proceso de integración europeo, el federalismo fue el enfoque que predominó en Europa y el que dio origen a la idea sobre la unidad en el continente. Los antecedentes inmediatos del inicio del proceso de integración, están marcados por ideas y movimientos federalistas que van desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el periodo de entreguerras, en donde el paneuropeísmo basado en la unión federal de los estados europeos, predominó. Propuestas como la de los “Estados Unidos de Europa” de Churchill se intentaron llevar a cabo para lograr crear una “federación europea”. Se tomaron ideas del federalismo norteamericano, sin embargo, se establecía que ésta sería una federación *sui generis*, en donde existiera “[...] alguna transferencia de poder soberano de los estados a la federación europea, algunas competencias exclusivas de ésta, algunos órganos típicamente federales como un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal, y la apertura en principio, a todos los pueblos de Europa”.⁵⁹

La etapa federalista en Europa corresponde a los inicios del proceso de integración, en donde el federalismo era concebido como una teoría y modelo a seguir para lograr la unidad europea y alcanzar la paz. Se puede decir que el ideal de la federación europea está inserto dentro de la fase del dominio del idealismo en Relaciones Internacionales (al igual que el neofuncionalismo), el cual propugnaba por la consecución de la paz y la armonía de las relaciones interestatales por medio de la cooperación entre los estados y la creación de instituciones internacionales en aras de evitar el conflicto. Esta concepción fue la que predominó en Relaciones Internacionales al finalizar la Primera Guerra Mundial, al igual que fue lo que se buscó alcanzar con el federalismo en los inicios del proceso de integración. El objetivo era evitar la guerra y trabajar de manera conjunta en aras de desarrollar y alcanzar un proyecto común, basado en pactos, acuerdos y convenios. Luis Alberto Padilla menciona que una expresión del idealismo en Relaciones Internacionales, [...] la constituye el pensamiento federalista que busca el establecimiento de un gobierno mundial de tipo

⁵⁹ Nicolás Mariscal., *op. cit.*, p. 23.

federal como la solución a los problemas derivados de la existencia de múltiples estados soberanos. En esta dirección se inscribe también la búsqueda de la creación de una federación europea de estados [...] Ésta es la mejor forma de superar los problemas de la política del poder y hubiese sido la mejor manera de superar las fallas de la Sociedad de Naciones [...]”.⁶⁰

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el proyecto federalista para Europa estuvo basado en la idea de abandonar la absoluta soberanía estatal y la creación de una entidad federal común para los estados europeos. A pesar del cuestionamiento al idealismo en RI, y las críticas que el realismo político realizó en torno a la incapacidad del utopismo para explicar la realidad internacional, el proyecto federalista continuó existiendo en Europa, no obstante las críticas y el surgimiento del intergubernamentalismo.

Los movimientos federalistas en distintas partes de Europa (sobre todo Italia,⁶¹ Francia, Holanda y Gran Bretaña) proponían y abogaban “[...] por una federación europea en la que se transfiera poder soberano con algunas competencias exclusivas con órganos federales [...] y abierta en principio a todos los pueblos de Europa [...]”.⁶² Los movimientos en pro de una federación europea se unieron en 1946 y fundaron el movimiento de la “Unión Europea de los Federalistas”, que era una especie de asociación de movimientos federalistas que tenían el interés de aportar un nuevo marco político federal para Europa. En este periodo se ve a la federación europea como un proyecto a futuro, como una solución a los problemas económicos que enfrentaban los países del continente después de la guerra mundial.

El proyecto federal tenía como objetivo la creación de una constitución para Europa en donde se estableciera la división de poderes y competencias de la federación y de los estados miembros, la autonomía estatal en ciertos ámbitos, la creación de una zona económica europea y establecía que cada Estado contaría con una constitución

⁶⁰ Luis Alberto Padilla. *Teoría de las Relaciones internacionales. Investigación sobre la paz y el conflicto*. Instituto de Relaciones Internacionales para la investigación para la paz, Guatemala, 1992, pp. 67-108, en Ileana Cid Capetillo (Comp.), *op. cit.*, p. 7.

⁶¹ Véase “Manifiesto di Ventotene” de Alterio Spinelli y Ernesto Rossi (1941), documento que propugnaba por la unidad de Europa y que retomaba ideas federalistas. en <http://www.altierospinelli.org/manifesto/es/manifesto1944es_it.html>

⁶² Nicolás Mariscal, *op. cit.* p. 49.

propia, pero respetaría a la constitución federal (primacía de la ley federal).⁶³ Para algunos, el primer paso hacia la federalización europea se dio con la creación de la CECA (Plan Schuman), debido a la existencia de instituciones en la misma (la “Alta Autoridad”). Es decir, los federalistas asumen que la creación de instituciones supranacionales supuso el primer paso hacia la integración federal. Sin duda, el federalismo predominó en esta primera etapa del inicio de la integración europea.

Algunos autores, como Guy Héraud y Henry Brugmans,⁶⁴ establecieron una serie de principios básicos sobre los cuales debe estar fundada la federación europea, entre los que se encuentran: 1) la autonomía, referida al derecho propio, a la autogestión y autoadministración ejercida libremente por las partes que constituyen a la federación, pero no ilimitada; 2) la subsidiariedad;⁶⁵ 3) la participación ciudadana en la toma de decisiones de la colectividad (democracia); 4) la cooperación entre las entidades que conforman a la federación y la federación como tal; 5) la complementariedad de las partes con el todo y 6) garantía de competencias. “La relación entre la sociedad federal o federación y sus miembros se plantea respecto a las competencias, los órganos y las garantías. El reparto de competencias entre la federación y los estados-regiones se realiza según el principio de exacta adecuación”.⁶⁶

Asimismo, pensadores que apoyaban las ideas federalistas establecieron los pasos y requisitos para crear una unión federal. Éstos son los siguientes: otorgarle al Parlamento Europeo un poder legislativo absoluto; hacer de la Comisión un “parlamento ejecutivo”; establecer una moneda única en todos los estados miembros; y, crear una Constitución.⁶⁷

Como se puede observar, el federalismo implica una división de poder entre los diversos niveles de gobierno. Para los federalistas, Europa está insertada ya en un proceso de federalización debido a que intenta resolver de manera conjunta los

⁶³ Proyecto de Coudenhove Kalergi “Paneuropa”, quien llamaba a la creación de los ‘Estados Unidos de Europa’.

⁶⁴ Citado en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 68 y p. 78.

⁶⁵ Los autores lo llaman “exacta adecuación” y hace referencia a las diferentes competencias que existen entre los Estados y la federación. Se dice que la “colectividad” debe poseer solamente las competencias que sea capaz de gestionar de manera eficaz, dejando en manos de los estados la gestión de los asuntos internos. El principio de subsidiariedad se analizará a fondo en el tercer capítulo de esta investigación cuando se aborde el tema referente a la toma de decisiones y el reparto de competencias en la Unión Europea.

⁶⁶ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 74.

⁶⁷ Desmond Dinan (ed.) “Federalism”. *Encyclopedia of the European Union. op. cit.*, p. 233.

problemas mediante la unidad. Por el contrario, para los realistas (intergubernamentalistas), la integración europea no es un proceso de federalización, ya que la UE no tiende a convertirse en una federación, pues el Estado nación seguirá siendo el actor más importante y el que decida en la mayoría de los ámbitos. “La Europa federal es un gran, pero difícil proyecto [...]”.⁶⁸

Al comenzar a tomar relevancia el intergubernamentalismo dentro del estudio de la integración europea, sobre todo después de la crisis de la silla vacía (1965), el federalismo comenzó a perder peso, por lo que se hizo necesario modificar la teoría federal, surgiendo así, lo que algunos llaman el “neofederalismo”. Esta corriente integró dentro de la tesis federalista la idea de respeto, tolerancia e igualdad entre las partes que conforman al todo. “La federación debe basarse en una serie de fundamentos esenciales como la diversidad cultural, el respeto a los derechos y libertades democráticas, el respeto a los pueblos y minorías, la libre asociación y la subsidiariedad”.⁶⁹

Algunos autores han intentado establecer algunos lineamientos y características posibles de un proceso de federalización en Europa. Jacques Attali⁷⁰ plantea dos escenarios de creación de una federación europea: la Unión federal (“Europa federal”) y el espacio confederal. Con respecto al primero, menciona que la ampliación de Europa ha sido desfavorable para el proceso de federalización. Con menos estados (Europa de los 12) se hacía más sencilla la creación de una Europa federal con una moneda única para todos, un sistema de política exterior y defensa común y una constitución. Resultaba más fácil crear un sistema político integrado (federal) con doce estados. Es evidente que esta idea ha resultado ser casi imposible de realizar, pues hoy la UE está constituida por 27 estados, por lo que se hace más complicada la toma de decisiones a nivel comunitario.⁷¹

⁶⁸ *Ídem.*

⁶⁹ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 94.

⁷⁰ Jacques Attali “A continental architecture” en Peter Gowan y Perry Anderson (eds.) *The question for Europe*. Verso, Londres, 1997, pp. 345-356.

⁷¹ *Post scriptum*. En julio de 2009 Islandia solicitó su ingreso a la Unión Europea y en ese mismo mes los ministros de asuntos exteriores de los estados miembros de la UE solicitaron a la Comisión Europea la preparación de un dictamen sobre la candidatura de este país. Se ha intentado acelerar el proceso de adhesión con el objetivo de que Islandia haga frente a la crisis económica mundial que se está viviendo en estos días, además de que resulta más sencillo que ingrese a la UE que otros países, puesto que desde 1994 ha formado parte del Espacio Económico Europeo. La ampliación de la UE supone un mayor acercamiento al intergubernamentalismo, pues mientras más estados formen parte de ella, más complicado es lograr el consenso entre los países y la unanimidad en la toma de decisiones, lo cual de alguna manera frena la profundización (hacia una mayor supranacionalidad) del proceso de integración.

Attali planteaba en los noventa (antes de Maastricht), que si la UE no se ampliaba y seguía estando conformada por doce estados miembros, era posible la creación de una Europa federal, que implementara una serie de reformas al interior basadas en las siguientes características: 1) El Consejo Europeo se constituiría como el “jefe de Estado colectivo”, en donde la presidencia rotatoria se ejercería por dos años en vez de seis meses;⁷² 2) El presidente de la Comisión sería elegido por el Parlamento; 3) Existiría una división de poderes: el Consejo y la Comisión serían el poder ejecutivo de la UE, el Parlamento y el Consejo de Ministros constituirían el poder legislativo⁷³ y las cuestiones de seguridad y defensa tendrán que coordinarse con el Consejo de ministros. Attali menciona que: “Sólo – y sólo cuando – estas reformas se hayan establecido, la Unión se podrá expandir para poder incluir a otros estados”.⁷⁴ Los gobiernos nacionales (no la Unión), dice Attali, tendrán que organizar y manejar los cambios y transformaciones de la sociedad emanados del proceso de federalización.

Se puede observar hoy en día que este primer escenario planteado por el autor no es una opción factible, debido a que la UE ha preferido ampliarse en vez de proceder hacia una forma de organización federal.

El segundo escenario que plantea el autor es la Europa confederal. Para crearla no resulta necesaria la implementación de reformas al interior de la UE. “La UE se extenderá hacia sus vecinos más cercanos sin reformarse antes”.⁷⁵ La ampliación de la UE se dará primero hacia el norte y luego hacia el sur, trayendo consigo una gran expansión económica, con lo que llegará a constituirse en un gran poder comercial. Este “espacio europeo” de carácter económico figurará una zona confederal de más de veinte miembros, el cual constituirá un gran mercado laboral y económico. Además de esto, Attali menciona que con tantos miembros será imposible por un lado, la adopción de una moneda única en todos los estados, y por otro, el establecimiento de una política exterior común. “El espacio europeo sólo será una zona de libre comercio”.⁷⁶ Esto traerá consigo un gran debilitamiento de las instituciones comunes.

⁷² Es interesante ver que la extensión del tiempo de la presidencia del Consejo es algo que se plantea en el Tratado de Lisboa con el fin de darle una mayor gobernabilidad a la Unión.

⁷³ Attali, menciona que algunas de las decisiones serían exclusivas de los parlamentos nacionales por medio de la aplicación del principio de subsidiariedad.

⁷⁴ Jacques Attali., *op.cit.*

⁷⁵ *Ídem.*, p.348.

⁷⁶ *Ídem.*, p. 349.

Sin duda, el federalismo fue el primer proyecto político para la unidad en Europa, basado en los diferentes niveles de gobierno y en la repartición de competencias entre la federación y los estados miembros. Hoy en día hay quienes opinan que la UE avanza hacia un proceso de federalización, sin embargo, esto es algo que se puede poner en duda, pues el proyecto se ha visto frenado con el fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2005. Una constitución o un tratado son elementos fundamentales de una entidad federal, pues representan el cuerpo de toda la estructura y funcionamiento de dicha entidad, y esto es algo que no se ha logrado establecer en la UE. Asimismo, una Europa federal supondría que las instituciones supranacionales jugaran un rol de mayor importancia frente a los estados, lo cual, hasta ahora, no ha sucedido, pues como se ha mencionado en este capítulo, el Estado conserva el papel de mayor relevancia dentro de la Unión Europea.

2.3.2. El neoinstitucionalismo

Existen gran cantidad de enfoques que han intentado acercarse al estudio de la Unión Europea y reflexionar sobre sus características y funcionamiento. No es la intención de este capítulo acercarse a cada una de las corrientes que han surgido a raíz del intergubernamentalismo y neofuncionalismo, sino mencionar algunas de las más importantes, haciendo referencia a los elementos y conceptos que recuperan de las teorías predominantes, así como sus ideas innovadoras.

El neoinstitucionalismo es una de las teorías de alcance medio que existen dentro de la reflexión en torno a la integración europea, el cual tiene sus orígenes en los estudios sobre las instituciones estatales de la Ciencia Política. El institucionalismo en la Ciencia Política estuvo basado en el análisis de las características y componentes institucionales de los sistemas políticos, así como su funcionamiento. En el periodo que abarca la última década del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, en Gran Bretaña y Estados Unidos, fue uno de los principales enfoques teóricos utilizados para analizar los fenómenos políticos. Este enfoque mostraba su preocupación por “el buen gobierno”, afirmando que las instituciones que conforman al sistema político estatal debían hacer valer las normas constitucionales y procurar el bienestar de la población en diferentes ámbitos. Por esta razón se puede decir que el institucionalismo tiene un carácter

principalmente normativo y formal. Se centra en el estudio de los componentes formales de la estructura política, resaltando el papel de las instituciones y de las leyes.⁷⁷

En la década de los cincuenta, tuvieron lugar varias críticas al carácter normativo-descriptivo del institucionalismo y dejó de ser uno de los enfoques predominantes para el estudio del funcionamiento de los sistemas políticos, siendo sustituido por otras corrientes de la Ciencia Política como el estructural funcionalismo y la política comparada, entre otros.

El institucionalismo de la Ciencia Política intentó ser recuperado por el neoinstitucionalismo, una nueva corriente que surgió en la segunda mitad del siglo XX, el cual presentaba algunas variantes con respecto al institucionalismo.⁷⁸ El neoinstitucionalismo rescata la importancia de las instituciones como elementos explicativos de los fenómenos políticos, especialmente de la estructura política del Estado. Los neoinstitucionalistas han demostrado su gran interés por el estudio de los componentes de las organizaciones políticas, principalmente las estructuras institucionales. Desde esta perspectiva, se considera a la Unión Europea como una organización política, conformada por un cuerpo institucional sólido, el cual es el elemento de mayor importancia dentro del proceso de integración.

El neoinstitucionalismo como enfoque para el estudio del proceso de integración se centra en el estudio de la gobernanza europea. Le otorga un papel central a las instituciones de la UE, lo cual retoma de la teoría neofuncional, sosteniendo que ellas son la clave para comprender dicho proceso.⁷⁹ Asimismo, reconoce la importancia de los actores estatales, pero ubicando siempre en un primer plano a las instituciones comunitarias.

De acuerdo con este enfoque, las instituciones forman parte de la acción política, es decir, influyen en ella, ya que inciden en el comportamiento de los actores políticos y sus estrategias e intereses. Los neoinstitucionalistas sostienen que las instituciones son resultado de la construcción social y mantienen cierta autonomía frente a los estados, la

⁷⁷ Gonzalo Caballero Miguez. "Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación". *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*. Universidad de Santiago de Compostela, Vol. 6, No. 2, España, 2007, pp. 9-28 en <

⁷⁸ Ben Rossamond. *Theories of European integration*, Ed. St. Martin, Nueva York, 2000 p. 114.

⁷⁹ El neoinstitucionalismo como enfoque para estudiar la integración europea comenzó a tomar relevancia a partir del surgimiento del Acta Única Europea, reforzándose con Maastricht, en donde se enfatizó en la importancia de las instituciones y en la reforma de las mismas.

cual deriva de su capacidad para incidir en los procesos políticos. Asimismo, las instituciones supranacionales desempeñan un rol importante en la toma de decisiones, pues no son solamente resultado de las negociaciones interestatales, sino de una serie de factores que convergen, entre los que se encuentran las funciones que les son atribuidas a dichas instituciones. Una de las premisas centrales del neoinstitucionalismo es que las normas y procedimientos de carácter institucional determinan las reglas del juego político. No se niega la importancia de los estados en el proceso de integración, al contrario, los neoinstitucionalistas reconocen que son los estados quienes han decidido crear un cuerpo institucional que les facilite la resolución de algunos problemas que el Estado por si solo no es capaz de afrontar.

Simon Bulmer, uno de los principales partidarios de esta corriente, afirma que el neoinstitucionalismo está vinculado con la teoría de los regímenes internacionales,⁸⁰ en donde las instituciones representan “[...] sistemas de reglas persistentes y conectadas que prescriben comportamientos, obligan a los estados y figuran expectativas”.⁸¹ Concibe a las instituciones como sistemas de reglas, códigos de conducta y normas que influyen en el comportamiento de los estados. Las instituciones son las que estructuran el acceso de las diferentes fuerzas políticas a los procesos políticos por medio del establecimiento de normas, reglas y procedimientos, por lo que afirma que ellas son las que determinan el comportamiento de los actores políticos. Es decir, las instituciones tienen incidencia en la manera de actuar de los estados y demás actores.

Asimismo, Bulmer señala que el enfoque institucional parte del hecho de que los cambios experimentados por el Estado nación a raíz del proceso de integración han originado una nueva forma de gobernanza, no estatal, basada en la supranacionalidad. En el marco de esta nueva gobernanza, se insertan las relaciones entre los estados miembros y las instituciones. Estas últimas actúan como mediadoras en la Unión Europea, afrontan las cuestiones y los problemas que el Estado nación por si solo no puede resolver.⁸²

⁸⁰ Véase Robert Keohane y Joseph Nye. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, GEL, 1988. Keohane y Nye hacen referencia a los regímenes internacionales, dentro de los cuales tienen lugar las relaciones de interdependencia entre los estados y que son al mismo tiempo afectadas por la serie de normas e instituciones que existen dentro de los regímenes.

⁸¹ Simon Bulmer. *New institutionalism, the single market and EU governance*. Conferencia impartida en Seattle, EUA en la mesa “El reto teórico de la gobernanza europea”, del 29 de mayo al 1 de junio de 1997. Universidad de Manchester, Inglaterra, p. 7, en < http://aei.pitt.edu/2542/01/002862_1.PDF>

⁸² *Ídem.*, p. 4.

Para este autor, la creación de un mercado único en la UE ha aumentado la capacidad de gobernanza europea a nivel comunitario, pues se ha ampliado el margen de acción de las instituciones europeas. Hace un análisis interesante sobre la gobernanza del mercado único europeo desde la perspectiva institucional, poniendo énfasis en los cambios institucionales que tuvieron lugar con el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht para poder explicar la manera en la que las transformaciones en la estructura institucional de la Unión contribuyen al desenvolvimiento de las estructuras de gobierno, centrándose en el marco de la gobernanza del mercado único y al mismo tiempo las normas emanadas de las instituciones modifican y figuran la forma de llevar a cabo las acciones políticas.⁸³

Este autor también habla de lo que se conoce como “institucionalismo histórico”, el cual es una corriente secundaria derivada del neoinstitucionalismo y que considera a las instituciones como actores políticos de la UE, afirmando que éstas son las que estructuran los procesos políticos, por medio del establecimiento de normas que condicionan a los actores políticos, pero reconoce la decisión de los estados de crear instituciones. Éstas son las que determinan la forma en la que toman y emprenden acciones dichos actores.⁸⁴ No obstante, el institucionalismo histórico, afirma el carácter multifacético y multinivel de la Unión Europea, y es considerado como un método de análisis para el estudio de la naturaleza de la gobernanza europea en sus múltiples facetas.⁸⁵ Asimismo, señala que las instituciones supranacionales no tienen la misma capacidad de influencia que las intergubernamentales. Por ejemplo, en el caso del Consejo de Ministros, se privilegia a los gobiernos nacionales y a sus ciudadanos en los procesos políticos, pero la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) son independientes de los estados y tienen la capacidad de tomar decisiones de manera autónoma.⁸⁶ Por otro lado, Bulmer reconoce que el institucionalismo “no es capaz de llegar al trasfondo de las causas principales de la integración [pero] ofrece una

⁸³ *Ídem.*, pp. 15-19.

⁸⁴ *Ídem.*, pp. 12-13.

⁸⁵ *Ídem.*, p. 20.

⁸⁶ En el caso del TJE, todas las leyes, políticas, decisiones del ámbito judicial, emanan del nivel comunitario, son de carácter supranacional y la Comisión es la que tiene la iniciativa legislativa (se inserta dentro del marco de la regulación comunitaria).

explicación basada en los factores intermedios que inciden en el eje del proceso de integración: las instituciones.”⁸⁷

De acuerdo con el neoinstitucionalismo, las instituciones europeas importan, pues son ellas las que determinan la forma de actuar de los gobiernos nacionales y sus intereses. Estos últimos se han transformado con el proceso de integración regional y han cedido parte de sus competencias y funciones a entidades que se encuentran por arriba de ellos. Este enfoque destaca que las instituciones supranacionales⁸⁸ generan cierto impacto en el desarrollo político europeo ya que inciden en los intereses, actitudes y preferencias de los estados miembros. Las instituciones actúan como variables interventoras entre las preferencias de los actores estatales y los resultados de las políticas.⁸⁹ Asimismo, mantienen cierta autonomía con respecto a los gobiernos nacionales, la cual les permite incidir en la actividad política. Por esta razón, el neoinstitucionalismo afirma que la UE no puede ser interpretada solamente desde la perspectiva intergubernamental. Esto no significa que el enfoque neoinstitucional desconozca la importancia que tienen los estados miembros en el proceso de integración.

La gobernanza en la Unión Europea se ha basado en el papel que juegan tanto las instituciones como los estados miembros en la toma de decisiones y en la forma en la que se hacen las políticas y se llevan a cabo acciones. Para los neoinstitucionalistas, la integración europea ha dado lugar a la emergencia de un tipo de gobernanza supranacional, la cual se sustenta en la supremacía de la ley comunitaria (Derecho Comunitario) frente a la ley nacional.⁹⁰ Las normas de la UE emanan de las instituciones, al igual que los procedimientos políticos; éstos son los principales instrumentos de gobernanza (tratados internacionales, acuerdos). Las instituciones, son las que proveen a la UE de este sistema de gobernanza supranacional, en donde el poder es compartido. Es decir, el poder se comparte y se disputa entre las instituciones y los gobiernos nacionales y entre diversas fuerzas políticas, grupos de interés y empresas. La acción política es llevada a cabo tanto por la Unión Europea (nivel comunitario) como por los gobiernos nacionales (nivel estatal). “La gobernanza de la Unión Europea no

⁸⁷ Simon Bulmer., *op. cit.*, p. 21.

⁸⁸ Instituciones supranacionales como la Comisión y el Tribunal de Justicia Europeo.

⁸⁹ Ben Rosamond, *op. cit.*

⁹⁰ Simon Bulmer, *Op. cit.*, p. 4

está basada solamente en las instituciones; existen diversas fuerzas políticas, las cuales provienen de distintos grupos de interés socioeconómicos organizados a nivel europeo [...]”⁹¹, y también de los gobiernos de los estados miembros. Pero son las instituciones las que tienen la capacidad de incidir en el comportamiento estatal.

Todo esto forma parte de las diferentes dimensiones de la gobernanza de la Unión Europea marcadas por el neoinstitucionalismo, en donde las instituciones comunitarias son las que establecen la pauta del funcionamiento de la Unión, ya que se afirma que son las normas institucionales las que generan un fuerte impacto en la forma en la que se mueve la UE, pues los estados y las demás fuerzas y actores políticos se atienen a dichas normas. Esto puede dar cuenta del carácter normativo que el neoinstitucionalismo le otorga a la gobernanza europea. “[...] las instituciones definen las estrategias y postura que los actores políticos adoptan para conseguir sus intereses [por medio del establecimiento de procedimientos y reglas].”⁹² Se dice que son las instituciones las que permiten a los gobiernos conseguir sus metas y actuar conforme a sus intereses. Las instituciones tienen la capacidad de incidir en los intereses y objetivos de los actores políticos. Esto último, según el neoinstitucionalismo, es lo que determina el camino de la integración europea.

La postura neoinstitucional admite que “la integración inició por acuerdos entre los gobiernos, pero una vez que fueron establecidas las instituciones, tomaron una presencia importante en la vida política y recibieron ciertas facultades que fueron delegadas por los estados miembros”.⁹³ Son las instituciones las que pueden ayudar a explicar el proceso de integración, es decir, ellas son la clave para comprender cómo se está dando dicho proceso. “El avance de la integración europea se ha dado, por un lado, por la expansión de la autoridad, competencia y jurisdicción de las instituciones supranacionales y por otro, por la cada vez menor autonomía, jurisdicción y competencia de los gobiernos nacionales”.⁹⁴ Los estados, al ceder soberanía han delegado facultades y competencias a las instituciones comunitarias. El neoinstitucionalismo afirma que esta cesión fortalece a las instituciones y debilita a los

⁹¹ *Ídem.*, p. 6.

⁹² Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 116.

⁹³ Donald J. Puchala “Institutionalism, Intergovernmentalism and european integration: a review article”. *Journal of Common Market Studies. European agenda*. Junio 1997, Vol. 37, No. 2, Blackwell publishers, Reino Unido 1999, p. 318.

⁹⁴ *Ídem.*

gobiernos nacionales de los estados miembros de la Unión Europea, lo cual no es así, puesto que mencionar esto significa afirmar que el proceso de integración europea va en detrimento de los estados miembros. No cabe duda que los estados miembros se han fortalecido con dicho proceso y que son ellos los que, haciendo uso de su voluntad política, han decidido integrarse, establecer un proyecto común y crear un cuerpo institucional que les permita llevar a cabo con mayor facilidad determinadas funciones. Son los estados los que hacen avanzar al proceso de integración. Los gobiernos nacionales son los que iniciaron y los que han promovido la integración europea, por medio de sus representantes (jefes de Estado y de gobierno, principalmente).⁹⁵ La acción política de la Unión Europea está dada en primer lugar por los estados nacionales. Ellos son los que tienen también la capacidad de, no sólo crear, sino modificar a las instituciones y los procedimientos de toma de decisiones por medio de un proceso de negociación dentro del marco de las Conferencias Intergubernamentales (CIG). Esta capacidad radica sólo en el nivel estatal.

No cabe duda que el neoinstitucionalismo sigue la tradición neofuncional al establecer que la UE se ha transformado de ser un acuerdo de carácter intergubernamental a convertirse en una política supranacional. Es cierto que la toma de decisiones en la UE se da tanto a nivel intergubernamental como a nivel supranacional, siendo la primera la más importante, pues los estados deciden en la mayoría de los ámbitos de las políticas europeas, por lo que no se puede afirmar que la toma de decisiones en la UE navega de formas intergubernamentales hacia formas supranacionales.⁹⁶ Las instituciones no son solamente las que hacen avanzar al proceso de integración europea, sino los estados miembros en primer lugar, apoyándose en ellas.

Moravcsik mencionaba que la construcción de la supranacionalidad comenzó y progresó después de que existió una convergencia entre los gobiernos nacionales, después de que tuvieron lugar una serie de negociaciones interestatales y después de

⁹⁵ Sobre estas cuestiones se puntualizará en el último capítulo “La toma de decisiones en la Unión Europea: de Maastricht a Lisboa”.

⁹⁶ En la Unión Europea ha habido una “supranacionalización” de la política económica, principalmente de la política comercial, y de la política monetaria. Los otros ámbitos siguen siendo de carácter intergubernamental, es decir, se atienden por medio de la negociación y el establecimiento de acuerdos ente los gobiernos nacionales.

que se le dio a las instituciones la tarea de atender ciertas responsabilidades y obligaciones estatales.⁹⁷

Es difícil hablar de un proceso de integración sin tomar en cuenta los intereses político-económicos de los gobiernos nacionales y centrándose en la influencia de las instituciones comunitarias. “[...] los orígenes de la gobernanza europea y su evolución futura, sin duda tienen mucho que ver con los intereses explícitos de los estados miembros, sus iniciativas e influencia, al igual que con las asimetrías de poder existentes entre ellos”.⁹⁸

Se puede decir que el neoinstitucionalismo intenta ser un enfoque alternativo, “intermedio”, a las teorías intergubernamental y neofuncional que han dominado en la reflexión teórica sobre el estudio del proceso de integración en Europa.⁹⁹ El intergubernamentalismo afirma el papel central del Estado en el proceso de integración, considerando a las instituciones como instrumentos al servicio de los intereses de los gobiernos nacionales. El intergubernamentalismo no niega a las instituciones, sólo que las ubica en un plano secundario. Por su lado, el neofuncionalismo destaca el rol de las instituciones supranacionales, considerándolas como una nueva forma de estructura política que se encuentra por arriba del nivel nacional, y que tiene en sus manos algunas de las facultades que antes eran exclusivas del Estado. El neoinstitucionalismo reconoce la importancia de los estados en la creación de instituciones, pero destaca el papel de estas últimas en el funcionamiento de la Unión Europea. En esto se ve la influencia que el intergubernamentalismo y neofuncionalismo han tenido en este enfoque.

Los estados miembros de la UE no se limitan a la creación de instituciones, sino que se interesan por desarrollar estrategias que permitan obtener los mayores beneficios para ellos. No obstante, las instituciones supranacionales ejercen una gran influencia en el desarrollo de la política europea, independientemente de los gobiernos nacionales. La importancia que el neoinstitucionalismo le otorga a las instituciones supranacionales radica en el hecho de que las considera importantes elementos que intervienen en la creación del espacio de la acción política en la Unión Europea. “El avance de la integración europea está marcado, por un lado, por la expansión de la autoridad, competencia y jurisdicción de las instituciones supranacionales y, por otro, por la

⁹⁷ Andrew Moravcsik, *The choice for..., op. cit.*

⁹⁸ Donald Puchala., *op. cit.*, p. 330.

⁹⁹ *Ídem.*, p. 3.

autonomía, reducida competencia y exclusiva jurisdicción de los gobiernos nacionales”.¹⁰⁰ Lo anterior deja clara la postura neoinstitucional, enfocada en las instituciones, las cuales son concebidas como el motor de la integración.

Como se puede observar, el neoinstitucionalismo hace un intento por tomar elementos de las teorías principales dentro del estudio de la integración, pues sintetiza y une algunos de los conceptos fundamentales y puntos centrales de ellos, como el hecho de reconocer la importancia de los estados en la UE y el papel central que le otorga a las instituciones. Sin embargo, sus premisas centrales provienen del neofuncionalismo, pues establece que las instituciones supranacionales son las que hacen avanzar al proceso de integración. El rescatar elementos del intergubernamentalismo y neofuncionalismo para intentar aproximarse al estudio de la integración europea, le otorga al neoinstitucionalismo el carácter de enfoque secundario.

2.3.3. Gobernanza multinivel

Al igual que el neoinstitucionalismo, la gobernanza multinivel puede ser considerada como un enfoque secundario, pues también retoma elementos y variables del neofuncionalismo e intergubernamentalismo. Sus premisas centrales se basan en el hecho de concebir a la Unión Europea como “un sistema de gobernanza multinivel”,¹⁰¹ en donde las competencias de la Unión se dan en múltiples niveles: estatal y comunitario, es decir, entre los estados miembros, por un lado, y las instituciones, por otro. Ambos son considerados como actores de la política europea, pues ejercen influencia en ella. “La Unión Europea es una entidad política en donde la autoridad está dispersa en diferentes niveles de gobierno”.¹⁰²

Este enfoque considera que los estados siguen siendo actores importantes del proceso de integración, pero se encuentran inmersos en un sistema de poder y políticas multinivel junto con los actores supranacionales. La dinámica de la política europea está basada en un contexto de poder en diferentes niveles de gobierno, los cuales constituyen al sistema político de la UE en su conjunto. A diferencia del neoinstitucionalismo, la gobernanza multinivel no señala que las acciones políticas de la UE son determinadas por un marco institucional basado en reglas y procedimientos con características

¹⁰⁰ Donald J. Puchala, *op. cit.*, p. 318.

¹⁰¹ Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 110.

¹⁰² *Ídem.*

constitucionales. La toma de decisiones se encuentra tanto en los estados como en las instituciones supranacionales. Por lo tanto, se afirma que la UE cuenta con una estructura de toma de decisiones que vincula a dos niveles.

La gobernanza multinivel surgió a finales de la década de los ochenta, después del Acta Única Europea y fue tomando peso a partir de la firma del Tratado de Maastricht, pues intentó aproximarse al estudio del funcionamiento de la Unión Europea y en la comprensión de la capacidad de acción política tanto a nivel europeo como a nivel estatal, basándose en la idea de que la Unión Europea tiene un sistema de gobierno de varios niveles. Los autores de este enfoque han intentado acercarse en cierto modo al federalismo, sosteniendo que en la Unión Europea “[...] se requiere un comportamiento federal amistoso, de modo que cada uno de los polos (instituciones y gobiernos nacionales) en el ejercicio de las propias competencias tenga en cuenta las del otro”.¹⁰³ Se aproxima al enfoque federal, debido a que reconoce la existencia de dos niveles: uno europeo y uno estatal; sin embargo, se puede decir que en la UE no existe un gobierno en sentido estricto, pues no hay una autoridad central, como en el caso de un Estado federal. Por esta razón, de acuerdo con este enfoque, la UE “representa un sistema de gobernanza muy particular [...] [ya que constituye] un complejo entramado de redes de gobernanza en el que la coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel juega un papel fundamental.”¹⁰⁴ Sería más adecuado utilizar el término de niveles de acción política, en vez de niveles de gobierno.

Los partidarios de este enfoque sostienen que la gobernanza europea se caracteriza por ser resultado de la interacción entre los diferentes niveles de gobierno (como ellos los llaman), los cuales son interdependientes. Es importante mencionar que en ocasiones esta interacción se dificulta entre los actores estatales e institucionales de la UE, puesto que resulta complicado llegar a consensos y emprender acciones de manera conjunta en ciertos ámbitos. “[...] la interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno exige crecientes esfuerzos para alcanzar el consenso y tiende a dificultar todavía más las decisiones y su puesta en práctica efectiva.”¹⁰⁵ Por

¹⁰³ Nicolás Mariscal, “Gobernanza Multinivel”, *op. cit.*, p. 279.

¹⁰⁴ Francesc Morata. “Gobernanza Multinivel en la Unión Europea”. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona, en <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>>, p. 2.

¹⁰⁵ *Ídem*.

otro lado, debido a este tipo de gobernanza existente en la Unión, los estados nación han sufrido transformaciones, pues sus funciones tradicionales han cambiado. La capacidad que tienen los estados para atender ciertas cuestiones está limitada a ciertos ámbitos.

Por otro lado, a pesar de que hay áreas en las que los problemas son resueltos por las instituciones supranacionales, se necesita una mayor participación de las mismas y una mayor eficacia. Hay que reconocer que el hablar de un sistema de gobernanza de varios niveles, implica reconocer la asimetría que existe entre la forma en la que se hacen las políticas y se toman las decisiones en dichos niveles. No cabe duda que las principales cuestiones que atañen a la UE se tratan a nivel nacional. “La responsabilidad política se encuentra primeramente en el nivel nacional, y segundo, en el nivel comunitario”.¹⁰⁶

La interacción entre los distintos niveles de gobierno, siguiendo las tesis del enfoque de la gobernanza multinivel, ha dado lugar al surgimiento de un modelo de gobernanza “cuya legitimidad se basa esencialmente en los outputs, es decir, en la eficiencia funcional resultante de la interacción entre las numerosas redes estructuradas alrededor del *policy-making* comunitario.”¹⁰⁷ En el diseño de las políticas de la Unión Europea, se encuentran inmersos una serie de actores y sistemas de relaciones de carácter nacional, supranacional e intergubernamental, los cuales derivan de distintos procedimientos y relaciones de carácter formal e informal existentes entre representantes públicos y privados: los grupos de interés, ministros, políticos, *lobbistas*, etc. Todos ellos operan a través de alianzas, coaliciones y negociaciones, e inciden en el diseño, elaboración y puesta en marcha de las políticas europeas. Asimismo, estos actores y las relaciones que generan entre ellos, “aprovechan la disponibilidad de recursos adicionales y de acceso a los procesos políticos para influir en las decisiones u obstaculizarlas”.¹⁰⁸

Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, el proceso de integración europeo tiene como finalidad la construcción de una entidad política en donde “[...] la autoridad y la capacidad de influencia en la elaboración de las políticas se encuentra compartida entre un conjunto de actores públicos y privados que operan en los distintos

¹⁰⁶ Nicolás Mariscal., *op. cit.*, p. 383.

¹⁰⁷ Francesc Morata., *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ídem.*

niveles de gobierno. La gobernanza europea, resulta de la interacción entre dichos actores y niveles.”¹⁰⁹ Los autores simpatizantes con este enfoque, sostienen que la existencia de una política multinivel en la UE se afirma en los tratados de la Unión, es decir, en el Derecho comunitario, pues es ahí en donde se reconocen los dos niveles de acción política de la UE: el nacional y el comunitario (europeo). Como ejemplo de políticas comunitarias, se puede mencionar a la Política Agrícola Común (PAC) y en el caso de políticas nacionales (a nivel estatal), se encuentra la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La gobernanza multinivel reconoce que la responsabilidad política en la UE, se encuentra primeramente en el nivel nacional, y segundo, en el nivel comunitario.

Siguiendo a Nicolás Mariscal, lo que caracteriza las tesis centrales del modelo de gobernanza multinivel, se basa en lo siguiente:

- Los estados no son los únicos actores que se encargan del diseño de las políticas europeas.
- En la Unión, las competencias se comparten en varios niveles.
- Las instituciones supranacionales ejercen influencia de manera independiente sobre el diseño de políticas. (no están sometidas a los gobiernos nacionales).
- Las áreas políticas se encuentran interconectadas, es decir, los actores políticos operan a nivel nacional y supranacional, estableciendo vínculos.
- La integración europea ha dado lugar al surgimiento de un orden político en múltiples niveles en donde la autoridad es compartida por los actores estatales y supranacionales.¹¹⁰

En la Unión Europea, las competencias políticas están distribuidas en diferentes niveles de gobierno, en donde, a través de ellos, los actores políticos interactúan. La gobernanza multinivel no afirma la supremacía de uno u otro nivel en la UE. “La elaboración de políticas en la UE se caracteriza por la dependencia mutua, complementariedad de

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, pp., 287-288.

funciones y competencias solapadas”.¹¹¹ En la Unión, las acciones estatales se mezclan con las supranacionales y hacen que el proceso de integración avance.

Cabe decir que la gobernanza multinivel como enfoque secundario, derivado del intergubernamentalismo y neofuncionalismo, intenta ser un enfoque alternativo al estudio de la integración europea en donde se abarquen tanto cuestiones planteadas por las tesis intergubernamentales, como por el neofuncionalismo, en donde se afirma el carácter multinivel del orden político europeo.

2.3.4. El federalismo intergubernamental

En el marco de la reflexión teórica en torno al proceso de integración europea, ha surgido un modelo teórico-conceptual que intenta explicar la dinámica del funcionamiento de la UE que combina dos lógicas: la federal y la intergubernamental. Este modelo fue sugerido por dos franceses estudiosos de la Ciencia Política a principios de los noventa, Maurice Croizat¹¹² y Jean Luis Quermonne, el cual pretende ser una alternativa a los modelos federal y confederal. La UE, por un lado, tiene características de una federación, pues la autoridad, competencias y facultades están repartidas entre las instituciones supranacionales y los estados miembros,¹¹³ y por otro, es intergubernamental porque existe dentro de ella la negociación y la cooperación interestatal. No cabe duda que la mayoría de las decisiones que se toman en la Unión se hacen por medio de la cooperación y acuerdos intergubernamentales.¹¹⁴

Los que sustentan la existencia de este modelo en la Unión Europea, afirman que esta última es una entidad tanto federal como intergubernamental en el sentido de que se sostiene en una serie de tratados que han facilitado y conducido hacia la federalización de las relaciones entre los estados miembros por medio de la creación de un derecho comunitario y un orden jurídico propio que está por arriba de los derechos nacionales,

¹¹¹G. Marks y L. Hooghe, citados en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 290.

¹¹² Véase Maurice Croizat. “El federalismo y la Unión Europea” *Foro Internacional* Vol. XLII , No. 2, El Colegio de México, abril-junio, 2002., en< http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_924_6414.pdf>

¹¹³ Resulta complicado afirmar que la Unión Europea sea una federación, pues en ella no existe un gobierno o autoridad central (como en el caso de un Estado federal) a la que estén sometidos los estados miembros.

¹¹⁴ Las Conferencias Intergubernamentales (CIG), son un ejemplo de esto. En ellas se plantean y debaten los temas más importantes que atañen a todos los estados miembros de la Unión, se toman decisiones, se llegan a acuerdos, de carácter intergubernamental.

además de que ha desarrollado algunos procesos de decisión por mayoría calificada y políticas comunes como la ciudadanía comunitaria y la existencia de un banco central que actúa de manera independiente a los estados miembros y el establecimiento de una moneda única.

Es dentro del pilar económico de la Unión Europea en donde la federalización ha beneficiado una fuerte integración comunitaria. No obstante, para el pilar de la política exterior y de defensa común y el pilar de la justicia y política interior, la integración comunitaria no ha logrado consolidarse, pues existen grandes diferencias nacionales que no permiten que se fortalezcan estos pilares a un nivel superior, por lo que el intergubernamentalismo es el que predomina en estos ámbitos.¹¹⁵

Francisco Aldecoa retoma el concepto de federalismo intergubernamental dentro del contexto del proyecto de una Constitución para Europa. Él percibe al federalismo intergubernamental como un “modelo político singular que concibe elementos de integración federal con otros de cooperación entre gobiernos para la gestión común de diferentes políticas”,¹¹⁶ y que se fortaleció con la existencia de un tratado constitucional para la Unión Europea, en el cual surgía la idea de un posible avance hacia la Unión federal. Aldecoa afirma la existencia de dos legitimidades en la Unión: la europea y la estatal, sostenidas por las instituciones europeas y por los gobiernos nacionales, las cuales se vieron reforzadas dentro del proyecto de tratado constitucional. Lo planteado en dicho tratado afirma la presencia del modelo del federalismo intergubernamental dentro del proceso de integración europeo. “El federalismo intergubernamental inspira el esqueleto del tratado [constitucional], ya que es el punto de encuentro entre el federalismo e intergubernamentalismo.”¹¹⁷ De acuerdo con Aldecoa, este modelo es el ya existente en Europa, pues la Unión combina elementos de cooperación intergubernamental con la integración de carácter supranacional. Con el tratado

¹¹⁵ Maurice Croisat, *op. cit.*

¹¹⁶ Francisco Aldecoa, *Comentarios al tratado por el que se establece una constitución para Europa...*, *op. cit.*

¹¹⁷ Francisco Aldecoa “La innovación política Europea”, artículo publicado en *El País* el 11 de enero de 2003. En <<http://www.lbouza.net/aldec.htm>>

constitucional “[...] no se instaura un nuevo modelo, sino que la innovación consiste en profundizar el modelo existente sobre la base del federalismo intergubernamental.”¹¹⁸

El fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, suponía un paso hacia la integración política, pues innovaba en muchos ámbitos de la política europea, reforzando el vínculo entre los ciudadanos, los estados y la Unión. En este tratado se le otorgaba personalidad jurídica propia a la UE,¹¹⁹ además de los principios de democracia participativa y representativa y afirmaba los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, delimitando de manera clara las competencias de la Unión Europea y reformando a las instituciones. Todo esto le otorgaba un carácter político a la Unión Europea. Para Aldecoa las cuestiones referentes a la delimitación de competencias,¹²⁰ la reforma a las instituciones, la subsidiariedad, el papel de los parlamentos nacionales, así como la simplificación de los tratados, es lo que ha permitido un avance en la afirmación del federalismo intergubernamental, especialmente reforzando los vínculos entre los estados y la Unión. “El proyecto de Tratado constitucional consolida el modelo del federalismo intergubernamental que se ha desarrollado en la Unión Europea, al menos en los últimos años, desde la vigencia del Tratado de Maastricht [...] Este modelo caracterizado por el uso conjunto de métodos federales de integración y confederales a la vez, se manifestaba en sus orígenes de forma implícita y se consideraba un mal menor, una fórmula transitoria que ha ganado carta de naturaleza casi sin darnos cuenta. Con la constitución se produce una innovación que reside en su aceptación generalizada de una forma explícita como el modelo político de Europa, según el cual se va a tratar de llevar a cabo el proyecto político de integración”.¹²¹ No cabe duda que este proyecto político se ha visto frenado.

¹¹⁸ Francisco Aldecoa. “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, Documento del Real Instituto Elcano <www.realinstitutoelcano.org/documentos/63.asp>, 2003., pp.3-4.

¹¹⁹ La personalidad jurídica de la Unión es una disposición política que afirma a la Unión Europea como una organización puramente política. En el tratado constitucional se expresa la naturaleza política del modelo de integración europeo.

¹²⁰ Siguiendo a Francisco Aldecoa, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa define tres categorías de competencias: 1) las competencias exclusivas de la Unión; 2) las competencias que se comparten entre los Estados y la Unión y 3) los ámbitos en los que la UE puede realizar una acción de apoyo.

¹²¹ Francisco Aldecoa, “El resultado definitivo...” *Op. cit.*, p. 4.

Las cuestiones planteadas en el tratado constitucional parecían fortalecer a la Unión Europea y afirmar el avance hacia la integración política. Sin embargo, la UE se enfrenta a un gran problema de carácter político: el bloqueo de decisiones y puesta en marcha de acciones y proyectos por falta de acuerdo y consenso entre los estados miembros (que es lo que ha venido sucediendo en la Unión). Esto afirma la primacía del intergubernamentalismo frente a la supranacionalidad en la Unión Europea, es decir, el papel tan importante que desempeñan los estados miembros en la toma de decisiones y en el manejo de las políticas, proyectos y acciones. El Estado es el que define en gran medida, el marco de acción política y de decisión dentro de la Unión. Por esta razón, se hace necesario reformar los procesos de toma de decisiones existentes dentro de la Unión.¹²²

Aldecoa menciona que el federalismo intergubernamental no intenta ser una fórmula intermedia entre las posturas intergubernamentales y federalistas, sino una innovación “[...] en la cual se afirman los dos extremos que contiene elementos de los dos modelos [...]”.¹²³ El concepto de federalismo intergubernamental permite unir en una misma idea dos lógicas, que pueden parecer contradictorias, pero que intentan explicar la dinámica y funcionamiento de la Unión Europea. Es una mezcla y síntesis entre intergubernamentalismo, en donde se destacan el papel que juegan los estados miembros, los vínculos de cooperación existentes entre ellos y su capacidad de toma de decisión, y el federalismo, el cual implica supranacionalidad y cesión de soberanía por parte de los estados miembros a las instituciones supranacionales.

A manera de conclusión de este capítulo, se puede decir que no existe una única teoría que explique el proceso de integración; hay una gran diversidad de enfoques, que principalmente se dividen en las dos aproximaciones principales que se explicaron en este capítulo: el intergubernamentalismo y el neofuncionalismo. El primero se deriva del estudio de las relaciones Internacionales desde el realismo y le otorga el papel principal al Estado dentro del proceso de integración, y el segundo se enfoca en el papel de las instituciones supranacionales, las cuales son las que empujan el proceso de

¹²² Las reformas a los tratados, su ratificación y la puesta en marcha de acciones en otros ámbitos, son decisiones que se toman por unanimidad. Esto hace que la unión avance en el proceso de integración política.

¹²³ Francisco Aldecoa “El resultado definitivo...”, *op. cit.*

integración y buscan una unificación más profunda: la política. Como se vio, el debate entre estas dos corrientes ha sido constante, ya que ambas intentan explicar a la Unión desde perspectivas diferentes, sin embargo, se puede establecer una visión que combine elementos de las dos perspectivas, ya que la Unión es tanto supranacional como intergubernamental. Los realistas cuestionaron la idea neofuncional del *spillover*, es decir, del paso casi automático de la integración económica a la unión política. Mientras el neofuncionalismo concibe a la UE como una nueva forma de organización política supranacional, en donde las instituciones representan el rol central del proceso de integración, el intergubernamentalismo la considera como una especie de régimen de cooperación intergubernamental, en donde las instituciones están condicionadas por la voluntad estatal, es decir, la dirección y rumbo de la integración está determinada por los gobiernos nacionales.

La Unión Europea funciona por medio de cooperación intergubernamental, en donde los estados juegan un papel fundamental en el desarrollo de políticas comunes, y por una estructura institucional de carácter supranacional. Sin embargo, es lo intergubernamental lo que predomina en la UE, ya que, como se verá en el capítulo tercero, éste es característico del segundo y tercer pilar de la Unión (la PESC y las cuestiones relativas a la Justicia). Por último, se puede decir que el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo dieron lugar al surgimiento de nuevas aproximaciones teóricas para la explicación de la realidad europea, como lo son los enfoques que se desarrollaron en la última parte de este capítulo.

La disciplina de Relaciones Internacionales y la integración europea			
Periodo	Desarrollo teórico de la disciplina de Relaciones Internacionales	Teorías de la Integración europea	Algunos acontecimientos en el sistema internacional y en Europa
1914-1939	Predominio del paradigma idealista	Federalismo Funcionalismo Neofuncionalismo	*Primera Guerra Mundial . *Revolución Rusa 1917. *Tratado de Versalles. *Caída del Imperio Austrohúngaro. *Creación de la Sociedad de Naciones. *Crisis de 1929. *Regímenes totalitarios en Europa .
1940-1960	Idealismo vs. Realismo (tradicionalismo) Sociología histórica Investigación para la paz Teoría del conflicto	Neofuncionalismo Intergubernamentalismo Neoinstitucionalismo	*Segunda Guerra Mundial 1939-1945. *Conferencia de Postdam 1945. *Plan Marshall. *Cumbre de Yalta. *División de Alemania. *Inicio de la Guerra Fría (Bipolaridad). *Creación de la ONU. *Cominformn 1947. *Creación del Estado de Israel 1948. *Firma del GATT 1948. *Creación de la OTAN 1949. *Pacto de Varsovia. *Plan Schumann 1950. *Tratado de París 1952. Creación de la CECA. *Fracaso de la CED. *Tratados de Roma 1957. *Guerra de Corea 1950-53. *Crisis de Suez 1956 *Inicio de la guerra de Vietnam 1959.

1960-1970	<p>Debate entre tradicionalistas</p> <p>Tradicionalismo vs. científicismo</p> <p>Realismo</p> <p>Cientificismo Behaviorismo Teoría de Sistemas</p>	<p>Intergubernamentalismo vs. Neofuncionalismo</p>	<p>*OCDE.</p> <p>*Crisis de los misiles 1962.</p> <p>*Creación de la PAC.</p> <p>*Tratado de Bruselas 1965 (fusión de la CECA, Euratom y CEE).</p> <p>*Crisis de la Silla vacía 1965 (Europa).</p> <p>*Primavera de Praga</p> <p>*Guerra de los seis días 1967.</p>
1970-1980	<p>Cientificismo Teoría de juegos Teoría de toma de decisiones</p> <p>Transnacionalismo</p> <p>Teoría de la dependencia</p> <p>Interdependencia</p> <p>Neorrealismo</p>	<p>Intergubernamentalismo</p>	<p>*Crisis de la OPEP</p> <p>*Guerra del Yom Kipur 1973</p> <p>*Regímenes militares en América Latina.</p> <p>*Fin de la Guerra de Vietnam 1975</p> <p>*Primera ampliación de la UE 1973. Adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido</p> <p>*Inicio de la guerra entre Irán e Irak</p>
1980-2000	<p>Neorrealismo</p> <p>Neomarxismo</p> <p>Neoliberalismo</p> <p>Teorías de la globalización</p> <p>Presencia importante de la Teoría Crítica en RI</p> <p>Constructivismo</p> <p>Postmodernismo</p> <p>Pensamiento complejo</p>	<p>Gobernanza Multinivel</p> <p>Neofederalismo</p> <p>Intergubernamentalismo</p>	<p>*Creación de la OMC</p> <p>*Segunda ampliación 1981. Adhesión de Grecia.</p> <p>*Tercera ampliación 1986. Adhesión de España y Portugal.</p> <p>*Caída del muro de Berlín.</p> <p>*Desaparición de la URSS.</p> <p>*Creación del Mercosur 1991.</p> <p>*Tratado de Maastricht 1992.</p> <p>*Tratado de Amsterdam 1999.</p> <p>*Cuarta ampliación de la UE 1995. Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.</p> <p>*Conflicto en los</p>

			Balcenes. Crisis de Kosovo.
2000-2009	Nuevos debates teóricos en Relaciones Internacionales	<p>“federalismo intergubernamental”</p> <p>Intergubernamentalismo</p> <p>Poca presencia del neofuncionalismo y federalismo (“eurooptimistas”)</p>	<p>*11 de septiembre 2001</p> <p>*Tratado de Niza 2001</p> <p>*Invasión de Estados Unidos a Irak 2003.</p> <p>*Entrada del Euro.</p> <p>*Fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.</p> <p><i>No francés y holandés</i></p> <p>* Ampliación de la UE 2004. Ingresan Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.</p> <p>*Ampliación de la UE 2007. Adhesión de Bulgaria y Rumania</p> <p>*Tratado de Lisboa 2007</p> <p><i>No irlandés</i></p> <p>*Independencia de Kosovo 2007.</p> <p>*Conflicto entre Georgia, Osetia del Sur y Abjasia 2008.</p> <p>*Crisis económica internacional.</p>

*Elaboración propia con elementos tomados de Desmond Dinan *Encyclopedia of the European Union*. Lynne Rienner Publishers, Colorado, Estados Unidos, 2000 y Nicolás Mariscal. *Teorías Políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid 2003 y otras fuentes.

3. La toma de decisiones en la UE: de Maastricht a Lisboa

La reflexión teórica en torno al proceso de integración europeo, que va ligada a su desarrollo histórico, puede ser trasladada al ámbito del estudio de la toma de decisiones en la Unión Europea, pues es en esta esfera en donde se puede observar el predominio del intergubernamentalismo frente al supranacionalismo. Es importante estudiar y analizar la forma en la que se toman las decisiones, los actores que intervienen en el proceso de integración, así como la manera en la que se implementan las acciones al interior de la UE. Esta importancia radica en el hecho de que es en la toma de decisiones (la cual tiene su referente y sustento en los tratados), en donde se aprecia con mayor claridad el carácter intergubernamental de la Unión, es decir, la primacía del Estado como actor principal y tomador de la mayoría de las decisiones dentro de la Unión Europea frente a las instituciones supranacionales. La toma de decisiones y su análisis nos permite comprender el funcionamiento de la UE y las características de la gobernanza europea.

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de toma de decisiones en la UE y los actores que intervienen en él, principalmente las instituciones comunitarias y los gobiernos de los estados miembros, así como la capacidad de decisión y competencias de cada uno. Además, se hará un intento por dar a conocer cuáles son los ámbitos en los que se ve un claro predominio del intergubernamentalismo o de la supranacionalidad en materia de toma de decisiones y por qué son en esos ámbitos tan específicos en donde prevalece uno u otro nivel.

3.1 El principio de subsidiariedad y el reparto de competencias

Para comprender al principio de subsidiariedad y la forma en la que éste es aplicado en la Unión Europea, es necesario definirlo. El término “subsidiariedad” tiene sus raíces en la palabra latina *subsidium*¹, que quiere decir ayuda (subsidio) y el uso de tal concepto (subsidiariedad) proviene del pensamiento de la Iglesia católica de finales del siglo XIX. Esta última “[...] desarrolló una doctrina social de la subsidiariedad, la cual señalaba que la sociedad debería de prestar ayuda (subsidio) a los miembros más

¹ Agustín Mateos Muñoz. *Gramática Latina*, Ed. Esfinge, México, 2001, p. 316.

débiles, pero siempre teniendo cuidado en preservar su propio respeto y autonomía”.² Se puede decir que, en sus orígenes, la subsidiariedad tuvo una connotación de ayuda y solidaridad entre las diferentes clases de la sociedad. De acuerdo con Roberto Breña,³ para la concepción católica, la subsidiariedad “[...] es esencialmente, un paradigma para establecer y evaluar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.”⁴ Posteriormente, el principio de subsidiariedad fue utilizado como un instrumento encargado de regular la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, el cual fue retomado por ciertos partidos demócrata cristianos europeos e implantado en algunas de las constituciones de países de este continente en la segunda mitad del siglo XX.⁵

El principio de subsidiariedad se estableció como una guía en los estados federales para regular la relación y reparto de competencias entre los gobiernos locales y el central. “La subsidiariedad guía al federalismo y es promovido por él.”⁶ La subsidiariedad intenta establecer la forma en la que el Estado federal puede ejercer sus funciones en un nivel federal y local y determina también, las facultades y competencias de este último; además de señalar las obligaciones mutuas existentes entre el Estado federal y las entidades locales.

En el marco del proceso de integración europeo, la subsidiariedad implica la distinción de las competencias entre los estados miembros (al interior de ellos – nivel local - o a nivel comunitario) y la Unión y la forma en la que éstas deben ser ejercidas, es decir, las facultades que tiene cada uno de estos actores para tomar decisiones y emprender acciones y políticas de manera independiente o conjunta. El principio de subsidiariedad en la UE establece que las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible a los ciudadanos, es decir, por los gobiernos nacionales al interior de los estados miembros y afirma que la Unión solamente podrá intervenir (en la toma de decisiones o puesta en marcha de acciones políticas), en los casos en los que su acción sea más

² Desmond Dinan (Ed.) “Subsidiarity”, en *Encyclopedia of the European Union*. Lynne Rienner Publishers, Londres, 2002, p. 438. (Traducción propia).

³ Roberto Breña. “El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social”, en *Foro Internacional*. El Colegio de México, Vol. XL, No. 3 julio-septiembre 2002, pp. 467-483. Tomado de Revistas de El Colegio de México en Línea <http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_903_6176.pdf>

⁴ *Ídem.*, p. 472.

⁵ Como en el caso de la Constitución alemana de 1949, la cual no usa exactamente el término “principio de subsidiariedad”, pero en ella se establece la relación que existe entre los *Länder* y el gobierno federal, además del reparto de competencias, las cuales no se pueden entender sin el concepto de subsidiariedad. Véase Desmond Dinan (Ed.) “Subsidiarity”, *op. cit.*, y Roberto Breña, *op. cit.*, p. 472-473.

⁶ Desmond Dinan, “Subsidiarity”, *op. cit.*

efectiva y eficiente que la de los estados miembros, excepto en los ámbitos que son de su competencia exclusiva.

En Europa se empieza a hablar de subsidiariedad a finales de la década de los setenta, cuando se plantea la creación de la Unión Europea y se especifican sus competencias. “Se le dará responsabilidad a la Unión Europea sólo en los ámbitos y asuntos con los que los estados miembros no puedan lidiar de manera eficiente”.⁷ En 1986, con el Acta Única Europea se incrementó la influencia del principio de subsidiariedad, aunque éste no se establecía aún, pero se marcaba la existencia de ciertos aspectos que se trataban mejor a nivel europeo que a nivel nacional. “La acción de la Comunidad Europea sólo puede ocurrir en las bases de un análisis de costos y beneficios, y la CE sólo puede enmarcar las acciones de los estados miembros, pero no reemplazarlas”.⁸ Esto deja ver el predominio de las acciones estatales frente a las de las instituciones comunitarias desde antes de que el principio de subsidiariedad se estableciera de manera explícita en los tratados de la Unión.

Es hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) en 1992 cuando se implementa de manera formal el principio de subsidiariedad, sin embargo, como se mencionó, éste estuvo presente en la Comunidad Europea (antes de la creación de la UE como tal), aunque no de manera legal. Es con Maastricht cuando se da un cambio de tendencia en la integración, ya que se introduce un nuevo principio que cuestiona la supranacionalidad, el cual delimita las tareas y competencias nacionales y supranacionales de la Unión. En el artículo G (3B) del Tratado de la Unión Europea (TUE) se establece que:

La comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a

⁷ Desmond Dinan (Ed.), “Subsidiarity”, *op. cit.*

⁸ *Ídem.*, p. 439.

nivel comunitario. Ninguna acción de la comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente tratado.⁹

De acuerdo con lo establecido en este artículo, la Unión sólo puede actuar cuando tenga el poder legal para hacerlo (el cual le es otorgado por el tratado) y cuando su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional. Las decisiones se toman lo más cerca posible a los ciudadanos. Cabría preguntarse cómo y bajo qué criterios se establece que ciertos objetivos no pueden ser alcanzados por los estados miembros. La respuesta está en que son los mismos estados los que lo determinan. Por lo tanto, se observa que las competencias de la Unión están limitadas.

Por otro lado, el artículo citado anteriormente puede llegar a generar confusiones en su interpretación, pues se afirma que “ninguna acción de la comunidad excederá de lo necesario...”, lo cual resulta un tanto ambiguo, pues no se especifica qué es exactamente “lo necesario”, ni en qué forma se aplica el principio de subsidiariedad. Esto nos remite de nuevo al hecho de que es el Estado el que determina la capacidad de decisión y acción de la Unión.

En el Artículo K (3.2) del TUE se establece que el Consejo de Ministros cuenta con la facultad de “adoptar acciones comunes en las áreas de justicia y asuntos interiores, siempre y cuando los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por una acción aislada de los estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate [...]”.¹⁰ El Consejo de Ministros es una institución de carácter intergubernamental que está conformado por funcionarios de diferentes sectores (agricultura, comercio, política exterior, economía, comunicaciones, etc.) de los estados miembros de la UE, por lo que la acción y decisión comunitaria se consigna finalmente a la decisión de los representantes de los gobiernos nacionales. “[...] El objetivo principal de los estados miembros al decidir incorporar el principio de subsidiariedad al TUE, era hacer evitar la transferencia de soberanía de los estados miembros a la Comunidad”,¹¹ razón por la

⁹ Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992, en <<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>

¹⁰ Artículo K 3.2 del TUE en Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992, *op. cit.*

Con respecto a los objetivos de la Unión, a los cuales se hace alusión en este artículo, éstos se encuentran señalados en el Artículo B del Tratado de la Unión Europea.

¹¹ Paul Craig y Grainè de Burça (eds.) *The European Union principle of subsidiarity and its critique*. Oxford studies in European Law, Oxford University Press, Reino Unido, 2002.

cual, se puede afirmar que los estados que conforman a la UE, siempre han buscado conservar la totalidad de su soberanía, cediendo solamente parte de ella, en los ámbitos en los que puedan obtener beneficios de cualquier índole.

Debido a la falta de claridad sobre la aplicación del principio de subsidiariedad que se establecía en Maastricht, en el Tratado de Amsterdam que modifica al TUE, se establece un “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en donde se señala la forma en la que debe aplicarse el principio de subsidiariedad y el impacto de las propuestas legislativas sobre dicho principio y la utilización de las medidas comunitarias. En algunas de las disposiciones del Protocolo se determina que:

1) Todas las instituciones de la UE deben garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad y ninguna acción de la Unión puede excederse “de lo necesario” para alcanzar los objetivos planteados en el tratado. Es decir, en la mayoría de los casos, las decisiones deben ser tomadas por los gobiernos nacionales, a menos de que una acción pueda ser llevada a cabo de mejor manera a nivel comunitario. Siempre la acción de la Unión irá en beneficio de los estados miembros principalmente, y de la Comunidad.

2) “La aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad respetará las disposiciones generales y los objetivos del Tratado, en particular en lo referente al pleno mantenimiento del acervo comunitario y del equilibrio institucional [...]”.¹² El pleno respeto y cumplimiento del Derecho Comunitario (los tratados de la Unión) debe ir en concordancia con la forma de aplicar los principios de subsidiariedad en la Unión. Tanto los estados miembros como las instituciones se ven obligados a cumplir con las disposiciones estipuladas en los tratados.

3) El principio de subsidiariedad indica cómo deben ejercerse las competencias a nivel comunitario y cómo éstas son, de alguna manera, limitadas por los estados miembros. “La subsidiariedad [...] permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada”.¹³ Esto no

¹² “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. En el sitio oficial del Parlamento Europeo <<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>>, p. 105.

¹³ *Ídem.*

significa que el principio de subsidiariedad cuestione o absuelva las competencias que son exclusivas de la Unión (las cuales le han sido conferidas por los tratados), pero sí limita la acción comunitaria, pues sólo permite su intervención bajo determinadas circunstancias. Asimismo, en las ocasiones en las que la Unión puede intervenir, su acción puede ser restringida por las decisiones de los estados miembros.

4) Cualquier norma comunitaria debe ser justificada a partir del cumplimiento del principio de subsidiariedad, es decir, cuando se afirma que determinado objetivo puede ser alcanzado de mejor manera a nivel comunitario, debe justificarse.¹⁴ “Para que la actuación comunitaria esté justificada, deberán reunirse ambos aspectos del principio de subsidiariedad: Que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los estados miembros en el marco de su sistema constitucional nacional y, por consiguiente, pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad”.¹⁵ Esta disposición del Protocolo refuerza el papel de los gobiernos nacionales, pues le da prioridad a la acción estatal frente a la comunitaria. Si los objetivos *no* pueden ser alcanzados por los estados miembros, es válida la intervención comunitaria.

5) “En lo que se refiere a la naturaleza y al alcance de la actuación de la Comunidad, *las medidas comunitarias deberán dejar un margen tan amplio como sea posible para que las decisiones se tomen a nivel nacional*, de forma compatible con el doble objetivo de que las medidas cumplan su finalidad y de que se respeten los requisitos del Tratado.”¹⁶ La soberanía nacional no puede ser limitada ni violada, la Unión debe respetar el ordenamiento jurídico de los estados miembros. En la cita anterior (punto 7 del Protocolo), se afirma la preponderancia del rol de los estados miembros en la toma de decisiones y de su capacidad para emprender acciones, y el margen de acción limitado del nivel comunitario el cual, siempre irá en beneficio de los estados miembros.

Todas las disposiciones que conforman el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad limitan la acción comunitaria, dándole prioridad a la decisión y actuación de los estados miembros. Se señala también cómo debe ser la labor comunitaria (en caso de que ésta se necesite). Así, el punto 6 del

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ídem.*

Protocolo establece que: “La forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz. La Comunidad deberá legislar únicamente *en la medida de lo necesario*. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos [...] Las directivas... dejarán a las autoridades nacionales *la elección de la forma y de los medios*”.¹⁷ Este Protocolo demuestra que el principio de subsidiariedad debe privilegiar la acción estatal frente a la comunitaria y que esta última sirve para contribuir a que se emprendan de una mejor manera las políticas en beneficio de los estados miembros. Éstos determinan los casos en los que es oportuno que la Comunidad actúe. Se ve claro cómo los estados son, sin duda, los principales actores de la Unión Europea. Si la Unión tomará decisiones a nivel comunitario, será gracias a la decisión misma de los estados. Son los gobiernos nacionales los que determinan cuándo, en qué momento y bajo qué circunstancias la Unión tiene la capacidad de actuar en ciertos ámbitos.

Sin duda, el Tratado de Amsterdam busca acercar a la UE a los ciudadanos, otorgándole a los estados miembros un papel privilegiado dentro del marco de la toma de decisiones y la aplicación del principio de subsidiariedad, sin omitir el rol que juega la acción comunitaria, la cual está limitada. “La subsidiariedad de Amsterdam considera apropiada la acción comunitaria si los objetivos de una acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros dentro del marco de su sistema constitucional nacional y puede ser mejor lograda por la acción de la comunidad”.¹⁸ De acuerdo con Andreas Follesdal,¹⁹ la subsidiariedad implica un proceso de descentralización de la toma de decisiones, pues ha servido para disminuir los riesgos de que la autoridad y el poder se concentren en el nivel comunitario. “El principio de subsidiariedad regula el uso de la autoridad al interior de un orden político en donde no existe una soberanía unitaria. El principio sostiene que los poderes u objetivos deben recaer en las unidades locales de dicho orden, salvo en los casos en que la unidad central sea más efectiva y pueda alcanzar ciertas metas [...] El principio de subsidiariedad reduce los riesgos para los estados miembros de ser ‘sobre regulados’ en

¹⁷ *Ídem*. Este punto deja ver claro el papel predominante de los gobiernos nacionales, pues son ellos los que deciden si es oportuna la intervención de la Unión en determinados asuntos.

¹⁸ Andreas Follesdal. “Subsidiarity and democratic deliberation” en Erik O. Eriksen, y John Erik Fossum (Eds.) *Democracy in the European Union.*, Routledge, Londres, 2000, p. 85.

¹⁹ *Ídem.*, pp. 85-110.

decisiones que son de carácter común [decisiones de los estados miembros y de las instituciones supranacionales] [...]”.²⁰ Esta interpretación de la subsidiariedad resulta interesante, pues los estados miembros para evitar la disminución de su poder político, limitan la capacidad de toma de decisión de las entidades supranacionales, poniéndola en un segundo plano. Este autor, por medio de la utilización de conceptos como ‘unidades locales’ y ‘unidad central’, le otorga un carácter federal al principio de subsidiariedad. No obstante, a pesar de que la subsidiariedad tiene su referente en los estados federales, en la UE cuenta con un carácter diferente, pues no se puede afirmar que ésta constituya una federación.

El principio de subsidiariedad en la UE, ha dado lugar al surgimiento de una serie de debates y diferentes interpretaciones en torno a su significado dentro de la Unión y su aplicación. Por un lado, puede ser visto como un principio que va en contra de la integración, debido a su carácter limitante de la acción comunitaria, y por otro, como un principio que requiere la intervención por parte de la unidad central.²¹ La subsidiariedad no va en contra de la integración, pero sí privilegia la acción de los gobiernos nacionales en detrimento de la acción comunitaria, la cual solamente podrá ser cuando las capacidades del nivel nacional no sean suficientes para alcanzar un objetivo y emprender determinadas acciones. El principio de subsidiariedad tiene tres características principales: 1) intenta cuidar la soberanía estatal; 2) tiene que ir acorde con el Derecho Comunitario de la UE y 3) designa una especie de “poder compartido” entre las instituciones y los estados miembros. Esto último, nos deja ver el carácter pragmático de la subsidiariedad, pues se afirma que la Unión sólo podrá intervenir cuando su acción sea más eficiente que las acciones nacionales.

Algunos especialistas, como Alejandro Chanona, consideran al principio de subsidiariedad como un instrumento político de solución a las controversias que puedan existir entre las instituciones comunitarias y los estados miembros.²² La subsidiariedad regula las competencias entre los “diferentes niveles de gobierno”, en donde “la UE sólo toma las funciones que no son cubiertas apropiada y satisfactoriamente por los estados miembros”.²³ En pocas palabras, el principio de subsidiariedad determina que la

²⁰ *Ídem.*, p. 86.

²¹ *Ídem.*, p. 87.

²² Alejandro Chanona. “Federalismo, regionalismo y el principio de subsidiariedad en la UE” en *Revista de Relaciones Internacionales* No. 82, FCPyS, UNAM, México, enero-abril 2000, p. 11.

²³ *Ídem.*, p. 12.

Unión solamente podrá actuar en los casos en los que los estados miembros no puedan hacerlo por sí solos y se necesite de la intervención comunitaria para lograr alcanzar determinados objetivos, como ya se ha señalado anteriormente. De acuerdo con Chanona, los estados miembros son los responsables de la aplicación administrativa del Derecho Comunitario, es decir, ellos ven por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los tratados, lo cual les otorga un rol fundamental dentro de la UE. La subsidiariedad, según Chanona, tiene un carácter dialéctico, pues a pesar de la existencia de entidades que se encuentran por arriba de lo nacional (instituciones supranacionales, que tienen la facultad y competencia para decidir en ciertos ámbitos), los estados miembros limitan la acción de dichas instituciones, pues no están dispuestos a ceder la mayor parte de su soberanía, porque, de hacerlo así, su poder político disminuiría. “La fascinación que gira en torno al principio de subsidiariedad se refiere a una de las dialécticas centrales de cualquier proceso de integración regional, a saber: la tensión entre el proceso mismo de regionalización y las resistencias del Estado nación a ceder gradualmente soberanía. En otras palabras, el PS [principio de subsidiariedad] nos sitúa entre la Europa intergubernamental que garantiza la supervivencia del Estado y la Europa comunitaria y supranacional que por su naturaleza misma atenta contra el futuro de éste”.²⁴

Este carácter dialéctico hace que el principio de subsidiariedad pueda justificar tanto una acción comunitaria como un bloqueo a la misma.²⁵ No obstante, la intervención de la Unión en ciertos ámbitos está determinada por los estados miembros, por lo tanto, se puede decir que, a pesar de que puede ser interpretado como un principio que justifica la intervención comunitaria, no se trata de una dimensión meramente supranacional. Los estados miembros son los que mantienen (y tienen el interés de seguir manteniendo) el poder político, pues no son capaces de perder el control total en algunos ámbitos como la política doméstica, el empleo, la ciudadanía, la política social en general. La subsidiariedad significa que una propuesta de acción para llevar a cabo un objetivo, debe ejecutarse en el nivel más bajo de gobierno (“lo más cerca posible a los ciudadanos”). Las instituciones de la UE (Consejo de ministros, Parlamento Europeo y Comisión) deben ejercer todos los poderes que les otorgan los tratados, pero en

²⁴ *Ídem.*, p. 13.

²⁵ *Ídem.*

ocasiones actuar sólo los estados miembros, en conjunto o de manera individual no puedan alcanzar de manera satisfactoria sus objetivos.²⁶

Debido a estas dos interpretaciones del principio de subsidiariedad en la UE (por un lado, la que considera a la subsidiariedad como un instrumento que va en contra de la integración y, por otro, la que la considera a favor de dicha integración), resulta ser un principio difícil de definir, y por lo tanto, de aplicar. Algunos juristas europeos han hecho una crítica de carácter normativo a la subsidiariedad, sosteniendo que ésta debilita a la Unión y frena el proceso de integración. Para ellos, la subsidiariedad representa “[...] una condición patológica con la que la UE debe de vivir”,²⁷ pues va en detrimento del proceso de integración. De hecho, han llegado a considerarlo como “antiintegracionista”. “El principio de subsidiariedad implica que la intervención central debe ceder hacia la intervención de los estados miembros”,²⁸ es decir, la mayoría de las competencias se encuentran en el nivel estatal, no comunitario.

La introducción del principio de subsidiariedad a los tratados de la Unión, también ha sido interpretada como una reacción por parte de los estados miembros al crecimiento de los poderes comunitarios.²⁹ Con la subsidiariedad, la acción de la comunidad se restringe a menos que los estados miembros decidan lo contrario. Los estados evitan que los poderes de la Unión se expandan,³⁰ pues, la extensión de los poderes de las instituciones comunitarias tiene impacto en sus esferas de soberanía; sin embargo, esto no quiere decir que los estados miembros la *pierdan*. Los estados, por medio de la puesta en marcha de reformas a los tratados, le atribuyen distintos poderes a la comunidad, por esta razón se habla de una “extensión de los poderes comunitarios”³¹ A pesar de que las competencias de la Unión son dadas por los estados, algunos autores afirman que una nueva competencia comunitaria atribuida, indica, por lo menos

²⁶ Ídem.

²⁷ Antonio Estella. *The EU principle of subsidiarity and its critique*. Oxford University Press, Gran Bretaña, 2002., p. 1.(Traducción libre).

²⁸ Ídem., p. 5.

²⁹ Ídem., p. 6

³⁰ Paul Craig identifica dos tipos de crecimiento de los poderes de la Comunidad: el vertical y el horizontal. El primero hace referencia al proceso a través del cual las políticas pasan del control de los estados miembros hacia el control por parte de las instituciones comunitarias. Y el segundo, a la forma en la que determinadas políticas son manejadas e implementadas por las instituciones.

³¹ Se le llama “crecimiento formal vertical” a la expansión de los poderes de la Unión, cuando los estados miembros le atribuyen una nueva competencia a través de la reforma a los tratados. Véase Paul Craig, Grainè de Burça (eds.) *The EU principle of subsidiarity, op. cit.*, pp. 13-15.

en teoría, una restricción correlativa de la soberanía estatal (restricción, más no desaparición de la soberanía).

Por otro lado, es importante señalar que el principio de subsidiariedad no se ha aplicado de manera plena en la UE, pues existen diversos niveles de ejecución del principio, dependiendo del área de la que se esté hablando. Por ejemplo, en “[...] los asuntos de medio ambiente, el PS [principio de subsidiariedad] significa que es responsabilidad primaria y una competencia en materia de toma de decisiones del nivel de autoridad más bajo (local) posible de la jerarquía política de gobierno”.³² El nivel más bajo, correspondería al nivel interno, a los municipios o provincias existentes dentro de los estados miembros. Así, podemos ver cómo se establecen y se limitan las competencias que son exclusivas de la Unión. El Estado siempre va al frente de las acciones del nivel comunitario. Sin duda el principio de subsidiariedad ayuda a explicar en qué casos las acciones políticas deben recaer en el nivel comunitario y en qué casos en el nivel nacional, es decir, el reparto de competencias.

El predominio del intergubernamentalismo que se observa en la forma en la que se aplica el principio de subsidiariedad, se aprecia también en el principio de proporcionalidad,³³ el cual se encarga de regular el ejercicio de las competencias de la UE, limitando y enmarcando la acción de las instituciones de la Unión.³⁴ “La acción de las instituciones debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados [...] cuando la Unión tiene a su disposición varios modos de intervención, debe seleccionar el que, a igual eficacia, *deja más libertad a los estados miembros* y a los particulares”.³⁵

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad están vinculados directamente al reparto y delimitación de competencias en la UE. Existen algunas áreas que son de competencia exclusiva de la Unión y otras que son sólo de los estados miembros, y estas han sido determinadas en los Tratados de la UE. La UE goza de total competencia para alcanzar los objetivos de los tratados. Se pueden identificar tres categorías de competencias de la Unión (nivel comunitario): 1) Las competencias compartidas; son las que se comparten entre la Unión y los estados miembros; 2) las

³² Alejandro Chanona “Federalismo, regionalismo ...”, *op. cit.*, p. 14.

³³ Ambos principios están estrechamente vinculados.

³⁴ Sobre este principio véase el “Protocolo de Amsterdam sobre la Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” en el Tratado de Amsterdam... *op. cit.*

³⁵ “Principio de proporcionalidad” en el sitio oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_es.htm>

competencias comunitarias exclusivas. La Unión también cuenta con la capacidad de actuar y tomar decisiones en ciertos ámbitos de manera independiente a los estados, pues estos han cedido parte de su soberanía a las instituciones supranacionales. En estos casos se dice que “los estados han renunciado irrevocablemente a toda capacidad de acción”.³⁶ 3) Competencias de apoyo. La facultad que tiene la Unión es la de coordinación de las acciones de los estados miembros (coordina y apoya sus acciones).

Las competencias comunitarias exclusivas de la Unión, le han sido atribuidas por los estados miembros y se limitan a los ámbitos en los que el nivel comunitario tiene mayores facultades que el nivel nacional (son competencias que sólo ejerce la Unión).³⁷ Es decir, las competencias comunitarias son los poderes de acción que se le son otorgados a la Unión para llevar a cabo determinados objetivos.³⁸ Los estados miembros han delimitado diferentes tipos de competencias comunitarias: explícitas, implícitas y subsidiarias. Las primeras son las que se encuentran delimitadas en los tratados de la Unión. Las competencias implícitas se derivan de las competencias explícitas y son facultades que la Comunidad tiene para celebrar acuerdos con terceros países. Las últimas competencias (subsidiarias) son las competencias que tiene la Unión “[...]cuando no existe competencia explícita o implícita para lograr algún objetivo del Tratado relacionado con el mercado único[...]”.³⁹

En el caso de las competencias externas, las cuales se definen en función de su reparto entre la comunidad y los estados miembros, se pueden encontrar dos tipos: las exclusivas, que ya se mencionaron anteriormente y las mixtas, que hacen referencia a las competencias compartidas entre los estados miembros y la Unión, como lo es el caso de la política de transportes. Podría pensarse que la Política Exterior y de Seguridad Común forma parte de las competencias externas, sin embargo ésta forma parte de las relaciones exteriores de la UE, no de las competencias. Las relaciones exteriores “[...] se rigen por el método intergubernamental (segundo pilar) y no de las competencias exteriores de la CE”.⁴⁰

³⁶ “Competencias comunitarias” en el sitio oficial de la UE <http://europa.eu/scadplus/glossary/community_powers_es.htm>

³⁷ Como lo es el caso de la Política Agraria Común.

³⁸ En los Tratados, no existe una “lista” de competencias de la Unión o de materias en las cuales la Unión tiene poder de acción, sólo se habla de la capacidad de acción de la misma y de objetivos a alcanzar.

³⁹ “Competencias comunitarias”... *op. cit.*

⁴⁰ *Ídem.*

En los tratados de Roma, las competencias de la Comunidad se limitaban al marco de la política económica, mientras a mediados de los ochenta, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, se ampliaron las competencias del ámbito económico (política comercial, libre circulación de bienes y servicios, libre circulación de capitales), competencias en materia de cohesión social, investigación y desarrollo tecnológico, política ambiental, protección laboral, entre otras.⁴¹ La mayoría de estas competencias son compartidas con los estados miembros.

Las competencias comunitarias subsidiarias se refieren a la ampliación de la competencia funcional de las instituciones supranacionales, es decir, son competencias que le pueden ser atribuidas a la Unión (nivel comunitario) para alcanzar determinados objetivos y que no están expresas en los tratados. Para que se haga uso de este tipo de competencias, la acción de la UE debe ser “necesaria” para realizar un fin. Esto se especifica en el artículo 308 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), en donde se introduce una cláusula de flexibilidad en relación con los ámbitos de competencia de la CE, la cual permite “ajustar los objetivos asignados por el TCE cuando éste no haya previsto los poderes de acción necesarios para alcanzarlos [...] los poderes conferidos en forma de atribuciones específicas (competencia funcional), podrían no ser suficientes para lograr objetivos expresamente asignados por los propios tratados (competencia material). Este artículo no puede servir en ningún caso para ampliar los ámbitos de competencia de la Comunidad”.⁴²

Por otro lado, hay que señalar que generalmente las competencias de la Unión son compartidas con los estados miembros dentro de un marco institucional común. En el ámbito de las relaciones comerciales externas, por ejemplo, los estados miembros (no la UE como tal) forman parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero en los términos de la política comercial común, la Comisión es el cuerpo negociador de los acuerdos comerciales, los cuales siempre deben ir en beneficio de la UE.⁴³

Por último, se puede decir que el debate entre supranacionalismo e intergubernamentalismo también se deja ver en el marco de la aplicación del principio de subsidiariedad, en donde, sin duda, el control del poder de toma de decisión reside en

⁴¹ Cfr. Paul Craig... *op. cit.*, p. 15-16.

⁴² Véase “Competencias subsidiarias” en el sitio oficial de la UE http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiary_powers_es.htm

⁴³ Cfr. Desmond Dinan (ed.).. “Competence”, *op. cit.*, p. 117.

los estados miembros, pero se intenta “justificar” el carácter supranacional de la UE. “La batalla entre supranacionalismo vs. intergubernamentalismo es también la batalla entre subsidiariedad vs. interposición, entre centralismo vs. desconcentración del poder de toma de decisiones.”⁴⁴ La subsidiariedad, como se puede ver, también da lugar a un debate teórico-político sobre las formas en las que se toman las decisiones e implementan acciones en la UE, es decir, sobre cómo funciona la UE.

3.2. La primacía del intergubernamentalismo en la toma de decisiones en la Unión Europea

El estudio de la forma en la que se toman las decisiones y cómo se hacen las políticas en la UE permite explicar cuáles son las áreas en las que predomina el papel de los gobiernos nacionales de los estados miembros y en cuáles el de las instituciones supranacionales. Por esta razón se hace necesario dar a conocer los procedimientos y tipos de toma de decisión, así como las facultades de las instituciones europeas (tanto supranacionales como intergubernamentales), y el rol que éstas desempeñan dentro de la UE, así como el margen de acción que tienen los estados y las instituciones en este ámbito.

El objetivo de este punto y del 3.3 es identificar y distinguir en los tipos de decisión el carácter intergubernamental o supranacional, con la finalidad de dar a conocer el papel predominante de los estados nación en la toma de decisiones y el limitado alcance de la participación y acción de las instituciones supranacionales en esta materia.

3.2.1. Las instituciones intergubernamentales de la UE y los procedimientos de toma de decisión

El sistema de toma de decisiones en la UE está constituido por varios procedimientos⁴⁵ y tipos de decisiones que han sido establecidos en los tratados de la Unión. Las principales instituciones de la Unión (Comisión, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia), desempeñan un papel determinado en cada tipo de decisión y tienen poderes y facultades distintas,

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ Existen aproximadamente 30 procedimientos de toma de decisiones (procedimientos políticos y administrativos). Véase Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 117.

dependiendo del área que se trate. Para comprender la toma de decisiones es necesario tener en cuenta las interacciones existentes entre las instituciones.

Las instituciones intergubernamentales (sobre todo el Consejo de Ministros) son las que tienen el mayor poder de decisión en la UE. La Comisión Europea tiene un carácter supranacional, y a pesar de ser el “órgano ejecutivo de la UE”, su capacidad de decisión es limitada, como se verá en el siguiente punto de este capítulo. Para dar a conocer las razones por las cuales las decisiones más importantes de la UE recaen en las instituciones intergubernamentales, en donde los intereses y participación de los gobiernos nacionales de los estados miembros son determinantes, se hace necesario señalar el papel de dichas instituciones así como su capacidad de decisión y margen de acción. No cabe duda que la estructura institucional, es fundamental para la comprensión de la toma de decisiones.

La toma de decisiones es un proceso en el que colaboran las instituciones de la Unión Europea, en donde generalmente la Comisión propone, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo deciden y disponen, el Parlamento recomienda y dictamina y el Tribunal de Justicia Europeo interpreta el Derecho Comunitario (junto con la Comisión).⁴⁶

El Consejo de Ministros, institución de carácter intergubernamental, desempeña uno de los roles más importantes en la toma de decisiones junto con el Consejo Europeo. Tiene un papel mucho más fuerte que la Comisión, pues en él recae la función legislativa. Se encarga de negociar y adoptar la legislación, además de ser un foro para la negociación política entre los estados miembros. “El Consejo representa el elemento nacional en la estructura de la UE”⁴⁷. Esta institución está compuesta por representantes de los estados miembros (un ministro por estado miembro), que generalmente pertenecen a diferentes áreas que sesionan en el Consejo, dependiendo del asunto que se trate (asuntos económicos, de agricultura, ciencia y tecnología, medio ambiente, etc.) También pueden asistir al Consejo los jefes de Estado o de gobierno. Su función es representar la posición de los estados miembros y negociar para llegar a acuerdos

⁴⁶ Véase Gonzalo Porcel Quero “Las instituciones de la Unión Europea y la toma de decisiones”, en Alejandro Chanona y Roberto Domínguez, *op. cit.*, p. 178.

⁴⁷ Catriona A. Carter. “The governance Framework of the EU”, en *The EU encyclopedia and directory...op. cit.*, p. 164.

comunes, siempre con el objeto de alcanzar beneficios para los gobiernos nacionales. “Su función representativa es hablar en beneficio de su Estado, más no de su región”.⁴⁸

El Consejo de Ministros se encarga de adoptar las principales decisiones sobre las propuestas formuladas por la Comisión en consulta con el Parlamento Europeo (PE), y su trabajo está dirigido por la presidencia del Consejo Europeo, el cual se integra por los mandatarios de los estados miembros.⁴⁹ El rol de la presidencia se ha expandido a lo largo de los años. En la actualidad, se encarga de plantear las prioridades y la agenda para el trabajo del Consejo de Ministros (planea la agenda para las reuniones del Consejo), representa al Consejo Europeo y también al Parlamento y coordina el trabajo de los Consejos sectoriales. El Consejo de Ministros (CM) es asesorado por un equipo de comités y grupos de trabajo de diferentes áreas compuestos por oficiales nacionales y expertos de los estados miembros. Uno de estos comités es el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), el cual prepara el trabajo del Consejo y está compuesto por los representantes permanentes (embajadores) de los estados miembros, que son asistidos por sus diputados. Este comité juega un papel central en la fase previa a la toma de decisiones (antes de que ésta llegue al nivel ministerial – del CM).⁵⁰

El Consejo de Ministros se sirve de una red muy amplia de grupos de trabajo y comités que le ayudan a tomar decisiones; son aproximadamente 150 grupos de trabajo, compuestos por oficiales nacionales y expertos que revisan las propuestas de la Comisión antes de que el Consejo decida.⁵¹ Todas las reuniones ministeriales del CM son preparadas por el COREPER. Este comité está compuesto por grupos de embajadores nacionales de la UE responsables del mercado interno y otros sectores técnicos (como investigación y comercio). El COREPER no tiene poder autónomo de decisión, pero su importancia radica en el hecho de que sus miembros en varias ocasiones, determinan las posiciones nacionales en las negociaciones del Consejo. Gran parte de la toma de decisiones del Consejo recae en Existen negociaciones entre grupos

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ Cada país de la Unión Europea ejerce la Presidencia del Consejo, por rotación, por un período de seis meses. Véase “Consejo de la Unión Europea” en el Portal de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_council_es.htm>

⁵⁰ “Antes de que una propuesta llegue al Consejo, ésta habrá pasado por las manos de la Comisión y el COREPER que se encarga de recabar información y de realizar buena parte del trabajo de fondo para facilitar la toma de decisiones del Consejo”. *Cfr.* Gonzalo Porcel, *op. cit.*, p. 181.

⁵¹ John Peterson y Elizabeth Bomberg. *Decision making in the European Union.*, McMillan Press LTD, Londres, 1999, pp. 35-37.

que preceden a las del Consejo. La mayoría del *lobbying* de la UE toma lugar en este nivel, en donde la mayoría de los intereses nacionales se definen y se deciden. La existencia de grupos de trabajo en el Consejo revela que la toma de decisiones en la UE no es sólo un proceso que tiene lugar en Bruselas o en Estrasburgo dentro del marco de la estructura institucional.

Las principales funciones y poderes del CM son de carácter ejecutivo y legislativo: el Consejo tiene la facultad de tomar las decisiones, promulgar leyes, coordinar las políticas de los estados miembros e implementar el Derecho Comunitario de la Comisión en concordancia con ciertas reglas. El CM juega un papel central en los procedimientos legislativos, pues en esta institución recae el último poder de decisión en esta materia. “Los estados miembros tienen la última palabra en torno al desarrollo del contenido de las políticas del Derecho Comunitario.”⁵² Asimismo, el Consejo comparte sus poderes legislativos con el PE en algunos ámbitos (por ejemplo, en materia presupuestaria).

Existen tres formas diferentes en las que el Consejo puede legislar (tipos de votación): 1) unanimidad; 2) votación por mayoría simple⁵³ y 3) votación por mayoría cualificada. Esta última se adoptó para evitar que el proceso de integración perdiese dinamismo,⁵⁴ y se ha hecho necesaria para los asuntos en los que los ministros no han logrado un consenso. La votación por unanimidad tiene lugar cuando se discuten propuestas legislativas que pueden dar paso a la creación nuevas políticas o reforman las políticas existentes, por ejemplo, la reforma a los tratados. “La votación por unanimidad ha ido haciéndose menos frecuente desde que entró en vigor el Acta Única Europea, quedando restringida a las decisiones sobre política exterior, justicia y algunas cuestiones financieras [...] también sigue siendo necesaria para introducir cambios o enmiendas a una propuesta de la Comisión contra su voluntad”.⁵⁵ Los estados miembros tienen la facultad de vetar cualquier medida o propuesta que vaya en contra de sus intereses nacionales. Esto último muestra el predominio del papel de los gobiernos nacionales en materia de toma de decisiones.

⁵² Catriona A. Carter, *op. cit.*, p. 165.

⁵³ En este procedimiento de votación, se le otorga un voto a cada ministro del Consejo de la Unión Europea.

⁵⁴ Con el Acta Única Europea de 1986, se introdujo la votación por mayoría cualificada en el Consejo en las áreas en las que se hacía necesaria la consolidación del Mercado Único. Bajo este procedimiento, cada Estado miembro posee determinados votos, de acuerdo a su densidad de población.

⁵⁵ Gonzalo Porcel, *op. cit.*, p. 182.

Los principales ámbitos de decisión del Consejo de Ministros están en el desarrollo y la coordinación de las políticas sociales y económicas (por ejemplo, la política de empleo), los asuntos exteriores y de seguridad,⁵⁶ y la reforma a los tratados de la Unión. El Consejo de Ministros tiene el poder legal para legislar, en ocasiones, como ya se mencionó, de manera conjunta con el Parlamento Europeo en varios sectores políticos (procedimiento de codecisión).

El Parlamento Europeo (PE) es la única institución de la UE, en la cual sus miembros son elegidos por los ciudadanos de los estados miembros. “La creación de una institución a nivel europeo en la cual los miembros que la componen son elegidos de manera directa por los ciudadanos, representa un avance importante en la historia de la UE, debido a que cambió la naturaleza de la gobernanza europea”.⁵⁷ En los tratados de la Unión se establece que el principal objetivo del PE es la representación de los intereses de los estados miembros a nivel europeo. El número de escaños por país se asigna en función del tamaño de la población de cada Estado miembro.⁵⁸ Se puede decir que es una institución examinadora, consultora, que influye en el equilibrio de poder entre el Consejo de Ministros y la Comisión. Los poderes y facultades del Parlamento más importantes son dos: 1) supervisar el funcionamiento de la Comisión y el Consejo por medio de interpretaciones orales y escritas y 2) la aprobación y supervisión del presupuesto comunitario (el PE es la autoridad presupuestaria junto con el Consejo). El PE no cuenta con verdaderas facultades legislativas, pues la decisión final en la mayoría de los ámbitos recae en el Consejo de Ministros o en el Consejo Europeo; puede sugerir sobre propuestas legislativas y dirigirlas al Consejo y a la Comisión, es más que nada un órgano consultivo. No obstante, a lo largo del desarrollo del proceso de integración y las reformas a los tratados, se han introducido procedimientos parlamentarios con el fin de otorgarle ciertas funciones legislativas (como el procedimiento de codecisión que se explicará más adelante) en algunas áreas.

Es en el ámbito presupuestal, en donde el Parlamento tiene su principal competencia. El Presidente del mismo, tiene la facultad de adoptar el presupuesto anual

⁵⁶ El Consejo de Ministros tiene el principal rol en el manejo de la política exterior. “La presidencia de la Unión representa al Consejo de la UE en las negociaciones internacionales en los ámbitos de política exterior cuando los estados han tomado una posición común”. *Cfr.* Catriona Carter, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁷ Catriona Carter, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁸ En las sesiones plenarias, los miembros del PE no se sientan por país, sino que se organizan en grupos políticos (partidos), los cuales movilizan a sus miembros para influir en el trabajo legislativo del Parlamento.

de la Unión o puede refutarlo. Asimismo, en el ámbito de las relaciones exteriores, el PE también tiene una función importante: puede aprobar o rechazar las aplicaciones de los estados que quieren anexarse a la Unión Europea. Si el Parlamento no está de acuerdo en la entrada de un Estado candidato a la UE, dicho Estado no puede formar parte de ella (es una especie de poder de veto). Es importante mencionar que en el caso de la anexión de nuevos estados, el PE no puede dar recomendaciones, sólo aprueba o rechaza. En la actualidad, el PE sigue teniendo un papel un tanto limitado y escaso, pues “[...] aún no actúa como verdadero Parlamento de los ciudadanos de la UE: carece de los tres poderes más importantes de un Parlamento: la capacidad de ser el principal propulsor de las propuestas legislativas, la de ponerlas en vigor por su propia cuenta”,⁵⁹ y la de fijar políticas fiscales. No obstante, en el Tratado de Lisboa que aún no entra en vigor, se establecen una serie de disposiciones para aumentar sus competencias y facultades, incrementando sus poderes en materia legislativa, presupuestaria y de acuerdos internacionales.⁶⁰

Dentro de la estructura institucional de la UE, otra de las instituciones intergubernamentales de mayor importancia es el Consejo Europeo, el cual, como ya se ha mencionado anteriormente, está compuesto por los jefes de Estado y de gobierno de los estados miembros, los ministros responsables de los asuntos exteriores a nivel nacional y el presidente de la Comisión. La creación de esta institución tuvo lugar hasta la firma del Acta Única Europea. En este momento el proyecto de integración europea requería “de un procedimiento político de toma de decisiones en el nivel más alto posible, el cual sólo podía recaer en los jefes de estado y de gobierno. De esta manera, el Consejo Europeo surgió como un foro de negociación política entre los estados miembros para tratar temas referentes al futuro de la integración europea.”⁶¹

⁵⁹ Gonzalo Porcel, *op. cit.*, p. 200.

⁶⁰ En el Tratado de Lisboa el procedimiento de codecisión en las decisiones legislativas, pasa a llamarse “procedimiento legislativo ordinario” y se aplica a más ámbitos. En varios asuntos, el PE deja de ser sólo un órgano de consulta y adquiere un poder legislador en igualdad de condiciones que el Consejo. Entre estos asuntos se encuentran: la inmigración ilegal, la cooperación judicial penal, la cooperación policial y algunas cuestiones relativas a la política comercial y agrícola. Además, se establece que el presupuesto deberá ser aprobado obligatoriamente por el PE. También deberá aprobar “todos los acuerdos internacionales en los asuntos que correspondan al procedimiento legislativo ordinario”. Véase “Tratado de Lisboa en Breve” en http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm. En todos los tratados de la Unión se han modificado las facultades del Parlamento Europeo con el objetivo de reducir el tan criticado “déficit democrático”.

⁶¹ Catriona Carter, *op. cit.*, p. 167.

Se dice que el Consejo Europeo es “el motor del proceso de integración europea”,⁶² ya que su principal función es facilitar la discusión y negociación entre los estados miembros sobre ciertos temas. En el Artículo 4 del Tratado de la Unión Europea, se establece que el Consejo Europeo existe para proveer a la Unión de los impulsos necesarios para su desarrollo y para definir su línea política.⁶³ El Consejo no es una institución legislativa, a diferencia del Consejo de Ministros, sino que tiene una función constitucional clave: es la institución que acuerda de manera formal la reforma de los tratados y que adopta los nuevos.⁶⁴

Existen otras instituciones intergubernamentales en la UE, que se podrían denominar “secundarias”, pues no juegan un rol tan determinante en el proceso de toma de decisiones de la UE como las antes mencionadas, tales como el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones, que son más que nada órganos consultivos.⁶⁵

Así, se puede observar cómo las distintas instituciones de la Unión Europea, desempeñan determinadas funciones y tienen facultades y capacidad de decisión diferente en los diversos ámbitos y áreas políticas, económicas y sociales de la UE. A continuación se darán a conocer los principales procedimientos y tipos de decisiones que existen en la UE con el objetivo de señalar el papel que juegan los estados miembros dentro de las instituciones en la adopción de decisiones y puesta en marcha de políticas en la Unión. Como se mencionó al inicio, existe en la UE, una gran cantidad de procedimientos de toma de decisiones. No es la intención de este capítulo estudiarlos todos, pero sí dar a conocer los más importantes.

La existencia de una gran cantidad de procedimientos de toma de decisiones se debe, en primer plano, al hecho de que “[...] las élites políticas – en los estados miembros y en las instituciones – han estado de acuerdo en que algunos tipos de decisiones les permiten tener un alcance intergubernamental y otros, acercarse hacia un alcance supranacional [...] No obstante, nunca ha existido un consenso real acerca del lugar que debe ocupar el balance entre supranacionalismo e intergubernamentalismo o

⁶² Gonzalo Porcel, *op. cit.*, p. 183

⁶³ *Cfr.* Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992, en <<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>

⁶⁴ Los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza, se concluyeron en las reuniones del Consejo Europeo.

⁶⁵ Véase Anexo 1.

cómo debe expresarse cada uno”.⁶⁶ Por esta razón no ha sido posible crear una sola red de toma de decisiones en la Unión Europea. Asimismo, esta falta de consenso se hace evidente en la reforma a dichos procedimientos, pues la mayoría de ellos se votan por unanimidad. Las diferencias y controversias entre los estados miembros han estado presentes en el ámbito de la toma de decisiones.

A continuación se presenta un cuadro en donde se dan a conocer los tipos de decisiones en la Unión Europea y las instituciones que intervienen en ellos.

Clasificación / Categorías de Decisiones en la Unión Europea	
Decisiones constitucionales	Consejo Europeo
Decisiones legislativas	Comisión Europea (iniciativa – forma parte del proceso de toma de decisiones pero no es una institución que tenga el poder de decisión formal) Consejo de Ministros de la UE (jefes de Estado o de gobierno de los estados miembros) – aprueban la propuesta elaborada por la Comisión Parlamento Europeo (miembros elegidos al interior de los estados miembros (trabaja en conjunto con el Consejo de Ministros. Órgano de consulta). *Están sujetas a consulta, cooperación y codecisión
Decisiones de política comercial	Comisión Cortes (Tribunal de Justicia Europeo)
Decisiones en materia de Política Exterior y Seguridad Común (tercer pilar)	Estados miembros (Consejo Europeo)
Decisiones en materia de Justicia y asuntos nacionales (tercer pilar)	Estados miembros
Decisiones relacionadas con el presupuesto europeo	Parlamento (no tiene la decisión final, lo hace en conjunto con el CM) Consejo de Ministros

Elaboración propia con elementos tomados de Cairtona A. Carter. “The governance framework in the European Union”, en *The European Union Encyclopedia and directory 2004*. Europa Publications, Londres, 2003., pp. 162-170.

⁶⁶ Desmond Dinan, “Decision making procedures”, *op. cit.*, pp. 117-118.

Las decisiones constitucionales y legislativas son decisiones vitales para la supervivencia del Estado y la construcción de la UE. Estos dos tipos de decisiones cambian y determinan el rumbo del proceso de integración. Son las decisiones que alteran los procedimientos políticos de la UE; se toman a nivel estatal, es decir, decisiones que se toman en el “nivel más alto de la política” (estatal-nacional).⁶⁷ Las decisiones constitucionales se toman como consecuencia de los acuerdos alcanzados en las Conferencias Intergubernamentales, son tomadas por el Consejo Europeo y determinan la agenda de la UE y sus prioridades, al igual que limitan los poderes de la UE o definen los principios de la gobernanza europea.

Las *decisiones constitucionales* tienen que ser aprobadas por el Consejo Europeo, las cuales se remiten a los siguientes ámbitos principalmente: reformas a los tratados, principios y agenda de la Unión Económica y Monetaria y las ampliaciones. El trabajo del Consejo Europeo es preparado por el Consejo de Ministros, el cual generalmente trabaja de manera conjunta con la Comisión. Este tipo de decisiones son de carácter intergubernamental, pues se insertan en el marco de las reuniones de los representantes de los estados miembros (jefes de Estado y de gobierno, ministros de diferentes asuntos de los gobiernos nacionales). La mayoría de las decisiones del Consejo Europeo se toman por unanimidad, las cuales son decisiones políticas, que requieren de la aprobación del Consejo de Ministros y de la Comisión para que puedan tener cierto efecto legal.⁶⁸ Por otro lado, se ha visto que este tipo de decisiones han frenado, en ocasiones, el proceso de integración, pues la votación por unanimidad ha ocasionado que no se logre avanzar en algunas cuestiones, sobre todo en lo referente a la reforma de los tratados, debido, principalmente, como se ha mencionado con anterioridad, a la existencia de las diferencias entre los intereses y posturas de los distintos países que forman parte de la UE.

Por su parte, las *decisiones legislativas* se remiten a temas referentes al mercado interior, política de consumo, redes transeuropeas, educación, salud, entre otras. En este tipo de decisiones participan la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, siendo este último el órgano de mayor importancia, pues en él radica la decisión última. Existen cuatro procedimientos de toma de decisiones legislativas: 1) Consulta, 2) Cooperación, 3) Codecisión y 4) Aprobación. “En cada uno de los

⁶⁷ John Peterson y Elizabeth Bomberg. , *op cit.*, p, 10.

⁶⁸ Desmond Dinan, “Decision making procedures”, *op. cit.*, pp. 118-119.

procedimientos, el Consejo y el PE pueden pedirle a la Comisión que haga una propuesta, pero la Comisión por sí sola cuenta con el derecho de iniciativa”.⁶⁹ Las principales diferencias que existen entre estos procedimientos tienen que ver con los poderes del PE, los cuales varían por su carácter consultivo (dentro del procedimiento de consulta), y su derecho de veto (dentro del procedimiento de codecisión y aprobación).

La votación por mayoría cualificada se aplica a la toma de decisiones del Consejo de Ministros bajo el procedimiento de cooperación⁷⁰, excepto en los casos en los que el punto de vista del Consejo fuera distinto al de la Comisión. En el procedimiento de consulta, la Comisión hace una propuesta por cuenta propia o a petición del Consejo de Ministros o el PE. El Consejo de Ministros es el último tomador de decisiones, pero siempre debe consultar al PE y no puede actuar antes de que éste haya emitido su opinión sobre una propuesta. El Consejo de Ministros debe actuar de manera unánime cuando busca enmendar las propuestas de la Comisión y es el último tomador de decisiones legislativas.

Con el Tratado de Amsterdam, el procedimiento de cooperación fue casi sustituido y la mayoría de las áreas sujetas a este procedimiento se incluyeron en el procedimiento de codecisión. Este último se establece en el Artículo 189b del Tratado de Amsterdam y añade una tercera etapa a las existentes en el procedimiento de cooperación, en la cual se le otorga al Parlamento un derecho de veto sobre las propuestas que rechaza. Si en la segunda etapa, las posiciones del Consejo y el Parlamento divergen, se puede crear un ‘comité de conciliación’, el cual debe estar compuesto por un número igual de representantes por cada institución. Si este comité está de acuerdo en adoptar la propuesta, el Consejo y el PE deben aceptarla para que pueda ser adoptada. Si el Comité no llega a un acuerdo, el Consejo puede adoptarla de manera unilateral, pero el PE (actuando por mayoría) cuenta con el derecho de veto. No

⁶⁹ *Ídem.*, p. 119.

⁷⁰ El procedimiento de Cooperación fue introducido por el Acta Única Europea en el artículo 189c, en donde, a diferencia del procedimiento de Consulta (en donde sólo hay una etapa de lectura por parte del PE), el de cooperación tiene dos. En la primera fase, el PE establece su opinión y después el Consejo Establece una Posición Común, y en la segunda, el PE aprueba o rechaza la propuesta y tiene la facultad para proponer enmiendas, las cuales transmite a la Comisión, que las aprueba o rechaza. Además, bajo este procedimiento el Consejo puede actuar por mayoría cualificada, excepto cuando existe alguna disputa con la Comisión o el Parlamento. Véase “Acta Única Europea”, en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm> y Desmond Dinan “Decision making procedures”, *op. cit.*, p. 119.

obstante, la decisión final la tiene el Consejo de Ministros, por lo que se puede observar que la acción legislativa con la que cuenta el Parlamento está limitada.⁷¹

El procedimiento de aprobación es el menos utilizado en las decisiones legislativas. Sólo se lleva a cabo en determinadas ocasiones y “está diseñado para ciertas cuestiones constitucionales y políticas específicas y para algunos tipos de acuerdos internacionales”.⁷² Dentro de este procedimiento, el Consejo adopta una posición generalmente por unanimidad con base en una propuesta hecha por la Comisión. El PE mantiene o expresa su aprobación, pero no tiene poder de realizar enmiendas.

Por otro lado, en el ámbito de las *decisiones de política comercial común*, los estados miembros actúan de manera conjunta, como una entidad: la UE, cuando negocian sobre los acuerdos de comercio con sus socios comerciales, pero lo hacen bajo la tutela del Consejo Europeo y con acuerdos previos que deben ser aprobados por él mismo (una vez más se afirma el papel central que tiene el Consejo en la UE). Se observa que en este tipo de decisiones se vinculan tanto el nivel intergubernamental como el supranacional. Por un lado, en el ámbito de la política comercial común, los estados miembros actúan como una sola unidad, establecen acuerdos y tratados comerciales con otros países, desde el nivel comunitario. Y por otro, las negociaciones en torno a estos acuerdos (con los socios comerciales), se dan desde el Consejo, el cual tiene un carácter intergubernamental, pues como se sabe, en él están representados los gobiernos nacionales.

Las *decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común*, son también de carácter intergubernamental. La PESC forma parte del segundo pilar de la Unión, que es intergubernamental. “El Consejo Europeo tiene la responsabilidad de definir los principios y las líneas generales de la PESC”.⁷³ El Consejo adopta posiciones comunes en materia de política exterior y de seguridad por unanimidad.⁷⁴ La Comisión también desempeña un rol en la PESC, pero no goza del derecho de iniciativa, como lo tiene en el caso del pilar comunitario. En el ámbito de la PESC son los estados miembros los que tienen el poder de iniciativa. En este ámbito, el PE no tiene poderes formales, pero puede fungir como órgano de consulta y dar recomendaciones.

⁷¹ Véase Anexo 2.

⁷² Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 119.

⁷³ *Ídem.*, p. 120.

⁷⁴ Las acciones conjuntas en materia de política exterior se adoptan por unanimidad o mayoría cualificada

De igual forma, las *decisiones en el ámbito de la justicia y asuntos interiores*, son muy similares a las de la PESC, excepto porque el Consejo Europeo no tiene un papel formal asignado, pero los estados miembros son los que desempeñan el papel determinante en las decisiones dentro de este ámbito.

Las *decisiones en materia presupuestal* también tienen un carácter intergubernamental. El procedimiento de toma de decisión en este ámbito consta de dos etapas: la primera se basa en un acuerdo por unanimidad a nivel del Consejo Europeo sobre cuestiones relativas a las perspectivas financieras a mediano plazo, las cuales expresan parámetros generales para los ingresos y el gasto de la UE; y la segunda, se basa en un acuerdo sobre el presupuesto anual. El ciclo de planeación del presupuesto comunitario anual comienza con un borrador tentativo del presupuesto que hace la Comisión, el cual es revisado por el Consejo de Ministros y el Parlamento. Estos dos son codecisores, ambos deben aprobar el presupuesto para que éste se adopte. No obstante, el Consejo de Ministros mantiene mayores poderes que el PE en algunos aspectos (sobre todo en lo referente al monto destinado para la agricultura).⁷⁵ En este tipo de decisiones, los representantes de los estados miembros al interior de las instituciones, también desempeñan un papel determinante, pues negocian y acuerdan entre ellos el monto presupuestal comunitario.

Por otro lado, la responsabilidad de la toma de decisión en el ámbito *administrativo* recae en la Comisión, en asociación con tres comités: consultivo, administrativo y regulatorio. El primero es un órgano de consulta y no tiene la facultad ni capacidad de hacer que la Comisión actúe conforme a sus recomendaciones, por lo que se puede decir que los poderes de la Comisión son más fuertes cuando está asociada con el comité consultivo, y son más débiles con respecto al comité regulatorio. Las acciones de la Comisión requieren de la aceptación de estos comités, los cuales actúan por mayoría cualificada.

Los tipos y procedimientos de decisiones que se mencionaron en los párrafos anteriores son los que más destacan dentro de la Unión Europea. En ellos se puede observar el papel determinante de los gobiernos nacionales, los cuales, por medio de sus representantes, toman las decisiones al interior de las instituciones. Sin duda el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo son las instituciones que tienen el mayor poder de decisión, y a pesar de la constante colaboración entre las distintas instituciones en el

⁷⁵ El PE tiene mayores poderes en otros ámbitos, como en el monto destinado a los fondos estructurales.

proceso de toma de decisión, existe un elemento clave que da lugar a las mismas (a las decisiones) y que es previo a su adopción: la negociación intergubernamental. Ésta resulta ser fundamental para la adopción de decisiones en la Unión Europea, pues ejerce una gran influencia en este ámbito, además de que es dentro del contexto de la negociación en donde los actores estatales negocian y hacen elecciones con el fin de alcanzar ciertos intereses que les permitan obtener ciertos beneficios y llegar a acuerdos comunes.

3.2.2. La importancia de las Conferencias Intergubernamentales (CIG)

La mayoría de las decisiones que se toman en la UE son precedidas por un procedimiento de negociación intergubernamental, en donde los estados miembros movilizan a sus ministros y oficiales de las instituciones europeas para alcanzar ciertos intereses. Las Conferencias Intergubernamentales son un elemento fundamental para el desarrollo del proceso de toma de decisiones. “Las ‘decisiones’ sobre los procedimientos de toma de decisiones, son generalmente tomadas (pero no exclusivamente) dentro del marco de las Conferencias Intergubernamentales”.⁷⁶ Siguiendo las tesis del intergubernamentalismo, el motor de la integración europea es la negociación intergubernamental: “[...] la integración europea resultó ser una serie de elecciones racionales hechas por líderes nacionales, los cuales han buscado satisfacer y alcanzar ciertos intereses, sobre todo económicos [...]”.⁷⁷ La dirección y rumbo de la integración europea refleja las preferencias e intereses de los estados miembros. La negociación entre los estados miembros de la UE es un factor determinante dentro de la construcción de la integración europea.

De acuerdo con el intergubernamentalismo liberal, la negociación interestatal recae en tres cosas: 1) la acción unitaria del Estado; 2) los bajos costos de transacción y 3) la dinámica de la negociación. Los gobiernos de los estados miembros de la UE actúan como si fueran actores unitarios, al mismo tiempo de que utilizan a la negociación para intercambiar información, convencerse unos a los otros de llevar a cabo “intereses comunes” de manera eficiente y para institucionalizar esas mismas negociaciones.⁷⁸ Las instituciones pueden ayudar a promover el acuerdo y la búsqueda

⁷⁶ Desmond Dinan, “Decision Making procedures”, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁷ Richard Heffernan. “Building the European Union”, en Simon Bromley, *op. cit.*, p. 49.

⁷⁸ Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 282.

de intereses comunes,⁷⁹ pero los gobiernos siempre actúan de acuerdo a sus intereses propios con el objetivo de alcanzar los mayores beneficios posibles en los diferentes ámbitos. “[...]los gobiernos negocian basándose en *lo que pueden ganar*”, representando siempre, sus intereses domésticos.⁸⁰

Las decisiones más importantes de la UE se toman como consecuencia de los acuerdos alcanzados en las Conferencias Intergubernamentales (CIGs), las cuales han sido un factor clave para la construcción europea a través de los años. Las CIGs “[...] pasaron de ser un foro ‘formalmente legal’ a ser grandes eventos políticos, los cuales han tenido un gran impacto en la integración europea”.⁸¹ La mayoría de ellas se llevan a cabo para modificar lo establecido en los tratados de la Unión o para elaborar un nuevo tratado. En el Artículo N del TUE se establecen los procedimientos para modificar los tratados, en donde se establece que, en caso de que algún estado miembro, o la Comisión presenten un proyecto para revisar o reformar los Tratados, el cual ha sido aprobado por el Consejo, se podrá establecer una Conferencia Intergubernamental, en la cual los estados miembros se reúnan para modificar los tratados.⁸² Se puede decir que las CIGs son una serie de negociaciones que tienen lugar entre los estados miembros, las cuales tienen como objetivo primordial la modificación de los tratados fundacionales por medio del establecimiento de acuerdos políticos. Se han convertido en eventos clave dentro del proceso de integración, en donde se busca el acuerdo en resoluciones que fueron aprobadas por el Consejo (en materia de modificación de los tratados).⁸³ Dichas

⁷⁹ Esto hace referencia a la perspectiva del neofuncionalismo, según el cual, las decisiones en las negociaciones interestatales son manipuladas por las instituciones europeas, pues éstas promueven los intereses comunes.

⁸⁰ Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 285

⁸¹ *Ídem.*, p. 294.

⁸² Artículo N del TUE “ 1. El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo. Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

⁸³ A lo largo de la historia de la UE, ha habido 7 CIGs importantes, las cuales comenzaron desde 1985 con el AUE. En 1990 tuvieron lugar dos CIGs para discutir la Unión económica y Monetaria y la Unión política, las cuales fueron determinantes para la ratificación del Tratado de la Unión Europea. En 1996 tuvo lugar una CIG sobre el futuro de la UE previa a la aprobación del Tratado de Amsterdam. Por su parte en la CIG del 2000, que dio lugar al Tratado de Niza, los estados miembros llegaron a acuerdos sobre la modificación de los procedimientos de toma de decisiones. En 2001, la relevancia de la CIG

conferencias “[...] juegan un papel decisivo en el esfuerzo de integración europea, ya que todo cambio institucional debe ser el resultado de las negociaciones a las que dan lugar”.⁸⁴

Los estados miembros desempeñan un papel fundamental en las CIGs, pues el proceso de revisión y modificación de los tratados se da al interior de ellas, en donde los representantes de los gobiernos nacionales de los estados miembros plantean objetivos e intereses comunes y puntos en común, negocian entre ellos y llegan a acuerdos (carácter intergubernamental). Las CIGs “adaptan los procedimientos e instrumentos de la UE para modificar las circunstancias económicas, políticas o estratégicas en las que se ve inmersa la UE. También tienen efectos de socialización, ya que envuelven un gran círculo de departamentos de gobierno, autoridades regionales y lobbies [...]”.⁸⁵ En las CIGs se reúnen los representantes de los gobiernos de los estados miembros, con el objetivo de negociar, llegar a acuerdos y aprobar las reformas a los tratados. Por esto, se puede afirmar que la reforma de los tratados de la Unión está en manos de los estados miembros. “La UE depende fundamentalmente de su habilidad para lograr el consenso entre una amplia variedad de tomadores de decisiones antes de que se implementen acciones políticas”.⁸⁶ Las decisiones en la UE están marcadas por una serie de preferencias nacionales y un proceso de negociación intergubernamental.

Como se vio en el punto anterior, los jefes de Estado y de gobierno reunidos en el Consejo son los que toman las decisiones finales sobre las modificaciones de los tratados por unanimidad. La decisión final de reforma a los tratados (que son la base jurídica del funcionamiento de la Unión) recae en los estados miembros, lo cual nos remite al principio de subsidiariedad (las decisiones en la UE deben tomarse lo más cerca posible a los ciudadanos). Sin embargo, existe un problema de suma importancia dentro de este marco de modificación a los tratados: el procedimiento por el cual los estados miembros toman la decisión tiene que ser unánime. Esto ha dificultado la ratificación y puesta en vigor de algunos tratados (como lo es el caso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y recientemente el Tratado de Lisboa).

radicó en el establecimiento de la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, y en el 2004, con el objetivo de reformar lo establecido en los tratados, se desarrolló una CIG que dio lugar al borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁸⁴“Conferencia intergubernamental” en

<http://europa.eu/scadplus/glossary/intergovernmental_conference_es.htm >

⁸⁵ Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 297.

⁸⁶ John Peterson y Elizabeth Bomberg, *op. cit.*, p. 22

La decisión por unanimidad en la reforma a los tratados tiende a frenar la integración, pues dificulta el establecimiento de nuevas disposiciones y modificación de otras.

3.2.3. Los estados miembros como actores determinantes en la toma de decisiones de la UE

Se puede observar dentro de estas instituciones, la importancia y predominio de la decisión y acuerdos entre los estados miembros. El rol central de los gobiernos nacionales en materia de toma de decisiones, facultades, es innegable. A pesar de que en Europa se comparte un proyecto común, existen grandes diferencias (de todo tipo), entre los estados miembros de la UE pues no son homogéneos. El papel que los intereses nacionales han jugado en la construcción de la UE es el principal motor de la integración. Los estados miembros voluntariamente han decidido ceder soberanía en ciertas áreas, además de que sus intereses han dado lugar al desarrollo de la UE (cooperación interestatal).

Dentro del estudio de la toma de decisiones en la UE, aparece el realismo como enfoque dominante, el cual tiene como una de sus premisas principales el considerar a los estados como los actores dominantes de la política mundial, los cuales son actores racionales que buscan alcanzar sus intereses y obtener beneficios. Para los realistas, la toma de decisiones en la UE es “[...] la práctica de la diplomacia ordinaria, aunque crea, bajo determinadas condiciones, oportunidades para proveer de un beneficio colectivo a los estados a través del intercambio institucionalizado.”⁸⁷ Los estados miembros buscan alcanzar muchos de sus intereses a través de la negociación intergubernamental, la cual es conducida tanto al interior de las instituciones europeas como fuera de ellas.

De acuerdo con el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik, los gobiernos deciden poner en marcha la integración para alcanzar determinados objetivos, los cuales serían difíciles de alcanzar de manera autónoma. Este autor afirma que la UE fortalece al Estado en lugar de debilitarlo y señala que el carácter de la toma de decisiones en la Unión es totalmente intergubernamental, pues está dominada por los intereses nacionales y le permite a los gobiernos “escapar de las presiones domésticas que limitan su margen de acción a nivel nacional”.⁸⁸ Por esta razón, se puede afirmar que los

⁸⁷ John Peterson y Elizabeth Bomberg, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁸ *Ídem.*

gobiernos nacionales limitan la capacidad de decisión de las instituciones supranacionales. Los estados son actores que tienen capacidad de elección racional (*rational choice*), la cual les permite llevar a cabo sus intereses nacionales. “Los estados son actores racionales los cuales buscan satisfacer sus propios intereses, atendiendo a las demandas de la sociedad, además de ser actores que negocian en la arena internacional”.⁸⁹

La integración europea fortalece al Estado, no lo debilita y le ha otorgado a los líderes europeos oportunidades para tomar decisiones en foros que son promovidos por los gobiernos nacionales, al mismo tiempo de que les da herramientas para manejar la interdependencia existente en Europa. Son los estados miembros, los que tienen la facultad de revisar los tratados si están en desacuerdo con la ‘creciente integración’ que ellos han creado.⁹⁰

Un ejemplo claro para ilustrar el predominio y el papel central de los estados miembros de la UE en materia de toma de decisiones es el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el cual es de carácter totalmente intergubernamental, pues la UE no es un actor independiente en materia de política exterior y seguridad.⁹¹ Roberto Domínguez y Rafael Velázquez señalan que el eje articulador de toda política internacional es el interés nacional, al cual definen como “aquellas necesidades vitales que un Estado tiene para garantizar su propia existencia y su funcionalidad.”⁹² En la UE existe una gran diversidad de intereses nacionales y objetivos distintos en materia de política exterior, por lo cual resulta complicado hablar de una política exterior consolidada. Sin embargo, en algunos aspectos, es posible lograr el consenso y homogeneizar posturas. “La UE incluye múltiples intereses nacionales, por lo que es difícil identificar un [solo] interés nacional. La mezcla de intereses implica serias complicaciones para establecer una política exterior común.”⁹³

La PESC puede verse como un mecanismo intergubernamental de política exterior para los estados miembros (segundo pilar de la UE), los cuales tienen como objetivo trabajar de manera conjunta para alcanzar fines comunes (aunque no siempre

⁸⁹ *Ídem.*, p. 14.

⁹⁰ *Ídem.*, p. 16.

⁹¹ Véase Michael Smith “European Foreign and Security Policy”, en Simmon Bromley, *op. cit.*, pp. 255-286 y Roberto Domínguez y Rafael Velázquez “La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE” en Alejandro Chanona y Roberto Domínguez (Comp.) *Europa en transformación, op. cit.*

⁹² Roberto Domínguez y Rafael Velázquez, *op. cit.*, p. 251.

⁹³ *Ídem.*, p. 256.

homogéneos) en las relaciones internacionales. El consenso entre los estados miembros de la UE en materia de política exterior se logra a través de la negociación, cooperación y acuerdos intergubernamentales. La PESC “[...] es un deber intergubernamental de los estados miembros de la UE. Es ‘deber’ en la medida en que los estados han aceptado los compromisos comunitarios en materia de la PESC; es intergubernamental todavía, ya que los estados tienen un margen de maniobra para anteponer sus intereses nacionales sobre los comunitarios”.⁹⁴ Las decisiones en este ámbito son tomadas en su mayoría por el Consejo Europeo, el cual establece las ‘estrategias comunes de la UE’, que se votan por unanimidad. Existen dos mecanismos principales que el Consejo Europeo (carácter intergubernamental) ha establecido: 1) Posiciones comunes: bajo este mecanismo, la UE adopta posturas comunes con respecto a temas regionales frente a terceros países y organizaciones internacionales y 2) Acciones conjuntas: que son acciones operativas comunes en ciertas cuestiones.⁹⁵ Por su parte, el Consejo de Ministros, también juega un papel sumamente importante en este ámbito, pues es el que está a cargo de ejecutar y formular la política exterior común de la UE, pero bajo la supervisión del Consejo Europeo.

Se puede decir que resulta complicada la creación y consolidación de un carácter supranacional de la PESC, ya que los objetivos e intereses de los estados miembros siempre estarán por arriba de los comunitarios. No cabe duda que entre los estados miembros de la UE, las acciones unilaterales de política exterior privan sobre las acciones colectivas. “Tradicionalmente los estados se han preocupado por su propia seguridad y sus propios intereses y prioridades nacionales, pero han accedido a ceder una parte de esta autonomía en situaciones de amenaza o en los casos en los que la acción colectiva asegure beneficios nacionales”.⁹⁶ Son los estados miembros los que mantienen el control sobre sus intereses y determinan sus propias políticas exterior y de seguridad. No obstante, en algunas ocasiones, se pueden establecer posturas y acciones comunes en este ámbito, las cuales son representadas por la Comisión. Estos actores (estados) están dispuestos a llevar a cabo acciones conjuntas y adoptar ciertas posturas en materia de política exterior, siempre y cuando esto satisfaga sus intereses. Si el adoptar una posición común no va en concordancia con los intereses de un Estado

⁹⁴ *Ídem.*, p. 261.

⁹⁵ *Ídem.*, 262.

⁹⁶ Michael Smith, *Op. cit.*, p. 257

miembro, éste puede elegir no tomarla, por lo que los intereses, acciones y posturas nacionales están por encima de los que puedan considerarse como comunitarios.

No existe una política exterior ni de seguridad supranacional, puesto que las instituciones supranacionales de la Unión no ejercen un control de manera autónoma en estos ámbitos, sino que son los estados miembros los que delimitan las líneas de acción y la adopción de disposiciones en estas materias.⁹⁷ La persistencia de la independencia y autonomía de los gobiernos nacionales en materia de política exterior y de seguridad es indudable. Los estados cuentan con la capacidad para ejercer control sobre su territorio nacional y regular los intereses y asuntos internos. No obstante, para alcanzar ciertos intereses, los estados pueden actuar de manera colectiva a través del establecimiento de alianzas y haciendo uso del poder de los demás para asegurar su seguridad nacional.⁹⁸ Esto último nos remite a la concepción realista de la política exterior.

Dentro de los tratados de la Unión, el desarrollo de la PESC pasó por varias etapas. Con el AUE se introdujeron los asuntos de política exterior y de seguridad en los tratados de la Unión; se estableció el mecanismo de Cooperación Política Europea, el cual tenía por objetivo principal coordinar las posiciones de los estados miembros en materia de política exterior y estaba basado en la cooperación y consulta entre las agencias nacionales de política exterior a través de reuniones de los ministros de asuntos exteriores de los estados miembros. Este mecanismo se centraba en el establecimiento de un sistema de coordinación diplomática basado en los intereses nacionales compartidos, pero no en la definición de un interés europeo común,⁹⁹ pues los estados poseían la facultad de actuar de manera independiente en este ámbito. Este mecanismo fue sustituido por la PESC en el Tratado de Maastricht, la cual incluyó un nuevo instrumento: la acción conjunta, la cual se votaba por unanimidad. La responsabilidad de la PESC permaneció en manos del Consejo de Ministros, con el asesoramiento y la guía del Consejo Europeo. El TUE incorporó la PESC a los tratados y comenzó a llevar a cabo los instrumentos necesarios para implementarla, estableciéndola como el segundo pilar de la UE. Por su parte, con el Tratado de Amsterdam, se extendió la votación por mayoría cualificada para el establecimiento de acciones conjuntas en

⁹⁷ Es importante señalar que la UE ha desarrollado fuertes mecanismos para manejar sus relaciones exteriores en materia de política comercial y otras áreas del ámbito económico.

⁹⁸ Michael Smith, *op. cit.*, p. 259.

⁹⁹ *Ídem.*, pp. 263-264.

materia de política exterior, esto con el objetivo de poder llevar a cabo acciones sin el freno de algunos estados. Asimismo, se introdujo la figura del Alto Representante de la PESC, quien trabaja de manera conjunta con el presidente de la Comisión.

Por último, cabe decir que en materia de política exterior y seguridad en la UE se antepone los intereses y objetivos de los gobiernos nacionales de los estados miembros sobre los comunitarios, es decir, la PESC está marcada por la actividad de los estados nacionales dentro del contexto del proyecto europeo, en donde prevalecen los intereses nacionales y el papel central de la soberanía estatal “El intergubernamentalismo ha sido, y sigue siendo la clave en la construcción europea”¹⁰⁰

3.3. Los alcances de la supranacionalidad en materia de toma de decisiones

Hay autores que señalan que la toma de decisiones en la UE no es sólo una simple cuestión de negociación intergubernamental, pues afirman la existencia de decisiones interinstitucionales que envuelven a la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y, en algunas ocasiones, al Tribunal de Justicia Europeo. “El poder también se comparte a nivel supranacional y no sólo entre los estados”.¹⁰¹ Es cierto que en los procedimientos de toma de decisiones intervienen las distintas instituciones de la UE (supranacionales e intergubernamentales), sin embargo, las instituciones intergubernamentales en donde los gobiernos de los estados miembros están representados, son las que tienen mayor peso y poder de decisión, por lo que las capacidades del nivel estatal son mayores y más fuertes que las del nivel supranacional. El poder está concentrado en los estados miembros, razón por la cual se afirma una cierta debilidad por parte de las instituciones supranacionales en materia de toma de decisiones. La principal institución supranacional, la Comisión, sólo tiene la capacidad de iniciativa de leyes (propuestas legislativas), no de toma de decisiones, como en el caso del Consejo Europeo o el Consejo de Ministros. El pilar comunitario es más débil que los intergubernamentales.

Desde la perspectiva del neofuncionalismo, las decisiones constitucionales y legislativas se desbordarán (proceso de *spillover*) hacia otras áreas provocando una mayor integración. Para esta corriente teórica, la esencia de la integración política es la

¹⁰⁰ Richard Heffernann, *op. cit.*, p. 51.

¹⁰¹ John Peterson y Elizabeth Bomberg, *op. cit.*, p. 8.

emergencia paulatina de un sistema de toma de decisiones colectivo,¹⁰² en donde la mayoría de las decisiones se tomen a nivel supranacional. No obstante, la capacidad de acción del Estado siempre será mayor que la de las instituciones supranacionales de la Unión, pues es él el que decide, haciendo uso de su voluntad política, en qué ámbitos ceder soberanía, con el objetivo de llevar a cabo ciertos fines y satisfacer sus intereses. Hay que tener en cuenta que la “UE es tan poderosa en la medida en la que los estados nación quieren que sea”.¹⁰³ Los estados miembros definen y limitan las facultades y capacidad de decisión de las instituciones supranacionales.

Las instituciones supranacionales de la UE son tres: la Comisión, el Tribunal de Justicia Europeo y el Banco Central Europeo. La primera está compuesta por 27 comisarios que representan a los estados miembros (uno por Estado miembro) y el presidente de la Comisión. Este último es elegido por los jefes de Estado o de gobierno de la UE reunidos en el Consejo Europeo por un periodo de 5 años y es el representante de la UE frente al exterior. A pesar de que los comisarios mantienen cierta independencia de la influencia de los gobiernos nacionales, éstos se mantienen cercanos a los estados miembros. “Los comisarios pueden actuar de manera independiente de sus gobiernos; pero en la práctica, la mayoría de ellos deben defender los intereses de sus estados miembros [...]”.¹⁰⁴ Estos comisarios son seleccionados por los gobiernos de los países. La Comisión está dividida en sectores de grupos de interés como industria, medio ambiente, relaciones económicas externas, agricultura, entre otros, y cada comisario cuenta con un grupo de asesores (gabinetes), quienes se reúnen para discutir temas relativos a las distintas áreas. Se puede decir que la negociación siempre está presente, aunque sea de manera informal en las instituciones de la UE y es de gran importancia para el proceso de toma de decisiones.

Se dice que la Comisión es el órgano “ejecutivo” de la UE, al ser considerada como la “guardiana de los Tratados”,¹⁰⁵ pues implementa el Derecho Comunitario además de ser la que “ejecuta” las políticas de la Unión. Esta institución participa en el proceso legislativo, más no tiene poder de decisión, solamente es la encargada de elaborar propuestas legislativas (derecho de iniciativa), pues el poder de decisión y promulgación de políticas recae en el Consejo de Ministros en conjunto con el PE. La

¹⁰² *Ídem.*, p. 14.

¹⁰³ Richard Heffernann, *op. cit.*

¹⁰⁴ John Peterson y Elizabeth Bomberg, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁵ Catriona A. Carter, *op. cit.*, p 163.

Comisión “es el motor del ámbito legislativo: es quien propone las leyes que pasan al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros para que se adopte una decisión”.¹⁰⁶ Para algunos autores, la Comisión representa un nuevo tipo de régimen de gobernanza supranacional.¹⁰⁷

La Comisión tiene funciones administrativas y directivas en ciertos sectores como el de la Política Agrícola Común. En este ámbito la Comisión es la encargada de regular el gasto: ejecuta el presupuesto y administra los programas comunitarios. A nivel exterior, la Comisión representa a la UE. Esta institución toma sus decisiones por mayoría simple de sus miembros. Asimismo, tiene la función de preparar el borrador del presupuesto europeo que, como ya se mencionó, es aprobado por el PE y el Consejo. Y siendo la institución que vela por el cumplimiento de los tratados, tiene la capacidad de iniciar un procedimiento en contra de algún funcionario de un Estado que haya infringido alguna de las disposiciones establecidas en ellos, remitiéndolas al Tribunal de Justicia Europeo. A pesar de ser considerada como una institución supranacional, su poder es limitado, pues sólo tiene la capacidad de iniciativa de la legislación y actúa como un órgano consultor para el Consejo y el PE, además de que no cuenta con una independencia total frente a los estados miembros, por lo que se puede afirmar que su capacidad de decisión es limitada, solamente dentro del marco de las políticas comunitarias “prepara y ejecuta los actos legislativos adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo”.¹⁰⁸ La Comisión Europea tiene funciones de ejecución, control y gestión, encargándose de la programación de las políticas comunes y administración de los programas comunitarios (competencias exclusivas de la Comisión), lo cual no es lo mismo que capacidad de toma de decisión. Otras de las áreas en las que la Comisión ejerce sus competencias, además de la agricultura, son el transporte, la energía, el medio ambiente y la investigación y desarrollo (áreas del pilar comunitario). No puede proponer en materia de justicia y asuntos de interior.

El Tribunal de Justicia Europeo (TJE) es otra de las instituciones de la UE que tiene un carácter supranacional. La mayoría de las decisiones de esta institución son sobre la forma en la que las autoridades nacionales deben aplicar el Derecho

¹⁰⁶ *¿Quién hace qué en la Unión Europea?*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰⁷ Erik Odvar Eriksen “Deliberative supranationalism in the EU” en Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum (eds.), *op. cit.*, p. 42.

¹⁰⁸ Véase “Comisión Europea” en el Sitio oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/glossary/european_commission_es.htm>

Comunitario (DC), es decir, el TJE, junto con la Comisión, interpreta, vela por el cumplimiento y aplicación del DC, el cual está por encima del derecho nacional de los estados miembros. “El Derecho Comunitario es distinto al derecho nacional, a la vez que es superior a éste”,¹⁰⁹ el cual recae en los tratados de la Unión. Está compuesto por un juez por Estado miembro más un grupo de abogados generales, los cuales son designados por acuerdo de los estados miembros por un periodo de seis años y tienen la función de proporcionar al tribunal informes sobre los diferentes casos que se presenten, además de un presidente que es elegido por los jueces. Las principales competencias del Tribunal recaen en la resolución de los litigios de los estados miembros, los litigios entre la Unión y los estados miembros, entre las instituciones y entre los particulares de la Unión.

Desde la perspectiva neofuncionalista, el TJE ha invadido las preferencias nacionales y ha llegado a construir un nuevo orden legal de carácter supranacional; pero desde el punto de vista intergubernamental, la visión neofuncionalista es inválida, puesto que el Tribunal es totalmente dependiente de las cortes nacionales con respecto a su autoridad. Esta institución también observa el cumplimiento del principio de subsidiariedad y actúa conforme a él.¹¹⁰ No tiene capacidad de decisión en las decisiones legislativas ni constitucionales, solamente en materia de política comercial, en lo que se refiere a la resolución de conflictos que puedan existir entre los distintos actores involucrados.

El carácter supranacional de la Unión se ve también reflejado en el ámbito de la política monetaria de los estados que conforman la zona euro. Existe una institución supranacional, que actúa de manera independiente de los estados: el Banco Central Europeo (BCE). Una de sus funciones principales es mantener la estabilidad de los precios de la zona euro al mismo tiempo que ejecuta la política monetaria europea. Las principales funciones de los organismos decisorios del BCE, el Comité ejecutivo y el Consejo de Gobierno (que está conformado por miembros del comité ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales), consisten en “administrar la masa monetaria, conducir las operaciones en divisas, conservar y administrar las reservas oficiales de divisas de los estados miembros y garantizar el buen funcionamiento de los

¹⁰⁹ Gonzalo Porcel, *op. cit.*, p. 183.

¹¹⁰ *Ídem.*, p. 184.

sistemas de pago”.¹¹¹ Estas funciones eran antes exclusivas de los estados, sin embargo, estos últimos han decidido ceder su soberanía en este ámbito y dejarlas en manos de una institución de carácter supranacional. El BCE actúa de manera independiente de los estados miembros, por lo que se puede decir que en materia de política monetaria, los estados de la UE que forman parte de la zona euro no ejercen ningún control sobre este ámbito, pues es esta institución la que actúa con total independencia e implementa acciones en esta materia. Las decisiones referentes a la política monetaria son tomadas por el BCE y no por los estados miembros (las toman los órganos del BCE por mayoría simple).

Los alcances de la supranacionalidad en materia de toma de decisiones son muy limitados, ya que los estados miembros, al interior de las instituciones de la UE (sobre todo del Consejo Europeo y el Consejo de Ministros), son los que cuentan con la capacidad de decisión final, y las instituciones supranacionales, como la Comisión Europea, sólo participan en el procedimiento de toma de decisiones (capacidad de iniciativa, la cual es exclusiva del sector comunitario), pero no tienen la capacidad de decisión final. El supranacionalismo es promovido por los estados miembros, por medio de la cesión de soberanía en ciertos ámbitos a las instituciones comunitarias supranacionales. Es evidente la debilidad de las instituciones supranacionales en materia de toma de decisiones, pues el poder y la capacidad de decisión está concentrada en los estados miembros. Como se vio, las principales decisiones se toman a nivel intergubernamental como consecuencia de los acuerdos alcanzados en las negociaciones en el marco de las Conferencias Intergubernamentales. Existen dentro de la UE, ciertos ámbitos y áreas de acción política en las que los estados tienen poder y capacidad de decisión independiente de las instituciones supranacionales (como en el caso de la PESC, PESD, políticas sociales, políticas de empleo, etc.) No obstante, hay ocasiones en las que las decisiones son tomadas a nivel de la Unión (supranacional), en donde algunas de las instituciones actúan de manera independiente de los estados, como es el caso del BCE. Otras instituciones supranacionales, como la Comisión, participan en el proceso de toma de decisiones en la UE, pero no tienen la *decisión final*, pues ésta recae

¹¹¹ Sitio oficial de la Unión Europea “Banco Central Europeo”,
<http://europa.eu/scadplus/glossary/european_central_bank_es.htm>

en las instituciones intergubernamentales, por lo que su capacidad de acción en esta materia es bastante reducida.

Comparación entre algunas instituciones supranacionales e intergubernamentales de la UE y su capacidad de toma de decisión				
Institución	Principales Facultades y funciones	Algunos ámbitos de competencia	Capacidad de toma de decisión	Nivel
Comisión Europea	Trabaja dentro del proceso legislativo junto con el CM y el PE. -Institución que ejecuta las políticas de la UE. - “Guardiana” del DC	-Política agrícola común -Energía -Desarrollo tecnológico -Transporte -Medio ambiente -Algunas cuestiones relacionadas con la política comercial	<i>Casi nula</i> -Elabora propuestas legislativas -Su capacidad de decisión es limitada, ya que sólo propone, pero no toma decisiones. -Actúa conforme al principio de subsidiariedad	Supranacional
Banco Central Europeo	-Promover y mantener la estabilidad de los precios de la zona euro. -Ejecuta la política monetaria Europea. -Conducción de las operaciones en divisas. -Administra las reservas de las divisas de los estados miembros. -Administra el funcionamiento de los sistemas de pago,	Política monetaria	En las cuestiones referentes a la política monetaria actúa de manera independiente de los estados. (Limitado a los estados miembros de la zona euro)	Supranacional

Consejo de Ministros	-Compuesto por los funcionarios de los diferentes sectores (ministros) de los estados miembros; también pueden asistir los jefes de Estado o de gobierno Su principal función es de carácter legislativo	Gran cantidad de ámbitos.(decisión total sobre la legislación en la mayoría de los ámbitos) Los más importantes son: -PESC -Reforma a los tratados de la UE -Política social en la UE	<i>Total</i> Decide por unanimidad o por mayoría cualificada	Intergubernamental
Parlamento Europeo	-Representa a los ciudadanos de la UE -órgano consultor -Propone enmiendas a las propuestas legislativas hechas por la comisión (que no necesariamente tienen que aceptarse)	-Presupuesto europeo -codecisión en áreas como la libre circulación de trabajadores, el mercado único, redes transeuropeas, sociedad, cultura, entre otras.	<i>Limitado</i> Decide por mayoría -No tiene poder de decisión como en el caso de los Consejos, es más un órgano de consulta. -Codecisión -Asentamiento -Consulta	Intergubernamental
Consejo Europeo	-Función Constitucional -Facilitar la discusión y negociación entre los estados miembros sobre ciertos temas. No es una Institución legislativa	Acuerda de manera formal las reformas a los Tratados de la Unión y la adopción de los nuevos.	Capacidad de decisión en el ámbito de las reformas a los tratados (unanimidad o mayoría cualificada)	Intergubernamental

*Elaboración propia con elementos tomados de Alejandro Chanona y Roberto Domínguez (Comp.) *Europa en transformación, op. cit;* ¿Quién hace qué en la Unión Europea?, *op. cit;* Desmond Dinan, “Decision Making procedures”, *op. cit;* Sitio oficial de la Unión Europea www.europa.eu y otras fuentes.

Conclusiones ¿hacia una unión política futura?

Este trabajo está integrado por un conjunto de cuestionamientos y reflexiones sobre la naturaleza de la Unión Europea y su carácter intergubernamental, en el cual se intenta afirmar el papel central del vínculo que existe entre teoría y realidad, destacando la importancia que tiene la reflexión teórica para el estudio de este fenómeno que forma parte de la realidad internacional

La evolución histórica del proceso de integración europea no sólo va ligada a la reflexión teórica en torno al estudio de dicho proceso, sino también al desarrollo teórico de la disciplina de Relaciones Internacionales y a los acontecimientos y transformaciones del sistema internacional. A medida que se presentan transformaciones en el sistema internacional, Europa avanza, se desarrolla y evoluciona, y también se presentan cambios en el ámbito teórico-analítico, puesto que los procesos histórico-sociales que se insertan en la realidad dan origen a la construcción teórica que intenta explicarlos y comprenderlos. Así, se puede dar cuenta de la forma en la que determinados enfoques van adquiriendo relevancia y peso dentro de un momento histórico específico.

El fenómeno del proceso de integración en Europa está inmerso en un contexto internacional, al mismo tiempo que forma parte del sistema internacional y es influido por él. El fin de la Segunda Guerra Mundial y la configuración de poder emanada de ella provocaron cambios en Europa, los cuales significaron el punto de arranque para la integración. Desde finales del siglo XIX y durante el periodo de entreguerras, tuvieron lugar en el continente europeo, una serie de movimientos que pugnaban por una Europa unida, que tenían como base al federalismo y la idea de que solamente unidos, los pueblos europeos podrían eliminar las diferencias y alcanzar la paz. Esta etapa coincide con el predominio del paradigma idealista dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales. Después de las guerras mundiales, las cuales generaron una situación devastadora para Europa, esta idea de unidad se hizo más evidente, pero adquirió nuevas formas, y se pudo dar inicio al proceso de integración europea con la creación de la CECA, pocos años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

El inicio de la Guerra Fría trajo cambios al interior de Europa: el surgimiento del conflicto ideológico entre las dos superpotencias (Estados Unidos y la URSS), dejó de lado el eurocentrismo que durante tanto tiempo había predominado dentro del

sistema internacional. La emergencia de EUA como una de las superpotencias durante este periodo fue un factor que propició la integración europea, debido a que, inmersos en el contexto de la Guerra Fría, los europeos se vieron apoyados económicamente por Estados Unidos, lo cual significó una gran ayuda para la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial. Estos son algunos de los cambios en el sistema internacional que influyeron en el inicio del proceso de integración europeo, sin embargo, existen otros, que no se deben dejar de mencionar. Uno de ellos, es el fin del socialismo y de la era bipolar. Al caer la Unión Soviética, gran parte de los países que pertenecían al bloque soviético se fueron democratizando y acercando al capitalismo. Esto representó un cambio en Europa, sobre todo por el hecho de que, años después del derrumbe de la URSS, la UE ha anexado a países de Europa del este ex socialistas, los cuales se han incorporado al proceso de integración europea. Es innegable que los cambios y transformaciones en el sistema internacional han incidido en el proceso de integración europeo, puesto que éste es parte del sistema y se ve afectado directa e indirectamente por él.

Por otro lado, el cambio se ha presentado también dentro del propio desarrollo histórico del proceso de integración en Europa, el cual ha pasado por varias etapas de auge y crisis, las cuales van desde los antecedentes inmediatos: la posguerra y el fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta la crisis política del rechazo al Tratado Constitucional y las implicaciones del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, sobre todo del “no” irlandés. Entre estas dos grandes etapas, se encuentran muchas otras que han transitado por el proceso de integración.

Después de la Segunda Guerra Mundial y durante la reconstrucción europea, se crea el Plan Schuman, el cual da origen a la CECA, la primera organización de carácter supranacional. Más adelante se crean las demás comunidades, las cuales se fusionan con los Tratados de Bruselas (CEE, Euratom, CECA que se crean con los Tratados de Roma o Tratados de las Comunidades Europeas en 1957), dando origen a la Comunidad Europea. Estos acontecimientos, sin duda, marcan el inicio de la integración europea como tal. El objetivo era alcanzar la unión política pero, para esto, era necesario primero unirse en ciertas áreas económicas, para después transitar hacia el ámbito político. En este periodo predominó la visión neofuncionalista sobre la integración europea. La integración económica, sin duda representa un cambio en el proceso, le da

un giro al desarrollo de la UE, pues la fortalece internamente y comienza a tomar una importante presencia a nivel internacional, logrando afianzar una unión aduanera, un mercado común, facilitando las políticas comerciales, sobre todo en lo referente a la circulación de mercancías. La unión económica se consolidó con la libre circulación de servicios y capitales y, sobre todo, con la puesta en marcha de una moneda única.

Además de las etapas de auge y los cambios “positivos” que se dieron dentro del proceso de integración, también hubo periodos de crisis política, los cuales representaron un cambio en la concepción de la construcción europea y cuestionaron la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones comunitarias de la Unión, como lo es el caso de la “crisis de la silla vacía” y más reciente, el rechazo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, acontecimientos que afirmaron el predominio del enfoque intergubernamental para el estudio de la UE. Asimismo, la ampliación de la UE fue causa de transformaciones del mismo proceso, sobre todo en lo referente a la extensión territorial de las fronteras de la UE, la toma de decisiones y la asignación de los fondos estructurales y de cohesión, así como la planeación del presupuesto comunitario. Además, la ampliación significó la aceptación del ingreso de países ex socialistas, con economías totalmente dispares a las de la gran mayoría de los países europeos fuertes y un crecimiento demográfico impresionante.

Por otro lado, no hay que dejar de mencionar un cambio fundamental dentro del proceso de integración europea: la transformación del Estado nación en Europa. Sin duda, los estados europeos, debido al proceso de integración, han sufrido un cambio fundamental: la capacidad (antes inconcebible) de ceder soberanía, aunque sea *sólo* en ciertos ámbitos. La ceden así, con el objetivo de alcanzar determinados intereses.

Al darse estas transformaciones dentro del sistema internacional y al interior de Europa, la reflexión teórica cambiaba; así en este trabajo se pudo dar cuenta de cómo la teoría se construye a partir de la realidad cambiante. El idealismo y realismo en Relaciones Internacionales junto con las teorías de la integración que retomaron elementos de estos dos paradigmas, sobre todo el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, se han desarrollado al margen de la realidad, la cual intentan explicar.

Una de las primeras conclusiones a las que he llegado es que la Unión Europea es un actor internacional regional, el cual funciona por la combinación de elementos de

carácter supranacional e intergubernamental, siendo este último el motor del proceso de integración. La UE no es un organismo intergubernamental *tradicional*, pues el proceso de integración europeo tiene formas de convivencia diferenciada que lo hace ser único en el mundo. Cuenta con una estructura institucional distinta a la de otras organizaciones intergubernamentales, además de que las facultades y poderes que los estados miembros le ceden a la UE, son más amplios y extensos que los de cualquier otra organización.

La UE está creando nuevas formas de gobernabilidad, sin que esto signifique que tienda a convertirse en un *superestado* o esté avanzando hacia un proceso de federalización, por razones que daré a conocer en los párrafos siguientes. Es cierto que los logros de la UE han sido bastantes: la imposibilidad de existencia de una guerra entre los estados miembros; la creación de una unión en donde se comparten valores (democracia, solidaridad, respeto, tolerancia), políticas y objetivos comunes; el incremento y afirmación del consenso y la cooperación entre los estados y la promoción del multilateralismo; el posicionarse como una potencia económica a nivel internacional, la cual constituye mayor éxito de integración a escala mundial, entre otros. Pero estos logros no significan que la Unión sea un actor político fuerte y consolidado.

En este trabajo se ha intentado dar cuenta de que la UE, como actor internacional, ha llegado a representar una nueva forma de entidad que combina elementos de cooperación intergubernamental e integración supranacional (más no federal). No es lo mismo hablar de estructuras federales que de estructuras supranacionales. El federalismo como lo conocemos se inserta en el marco de los estados federales, en donde el poder está dividido entre la autoridad central (federación) y las autoridades locales (estados miembros) y en la Unión *no* existe una autoridad o gobierno central como tal.

Existen varias razones por las cuales se puede decir que la Unión no avanza hacia un proceso de federalización. El federalismo es aplicable a los estados nación, pero *no* a una entidad regional como la UE, ya que ésta no se construye sólo por la transferencia de poderes, además de que no cuenta con *algunas* de las características fundamentales de un Estado federal: el Estado federal debe ser democrático, debe tener un gobierno central y una Constitución, además de que su estructura política y

cuerpo institucional deben ser fuertes. La UE tiene una estructura política débil, sus instituciones, sobre todo las supranacionales, son muy limitadas en cuanto a capacidad de decisión y acción.

Las principales funciones de la Unión se centran en el ámbito económico. Moravcsik mencionaba que la “UE fue diseñada, y permanece, como una institución internacional que coordina la regulación nacional del comercio de bienes y servicios y los flujos resultantes de los factores económicos. Su objeto sustantivo y sus prerrogativas institucionales son limitadas. El orden constitucional de la UE no se parece al de un Estado federal [...]”.¹ La UE no tiene una política consolidada en materia de defensa, política exterior y seguridad, la cual constituye una de las características más importantes del Estado moderno. Asimismo, a diferencia de los estados federales, no cuenta con capacidad en materia fiscal.² En contraste con todas las federaciones existentes, la UE no cuenta con un poder judicial consolidado ni con un ejército. El control de las decisiones y la acción política en la UE recae en manos de los estados nacionales, no de las instituciones supranacionales, por que los estados así lo han decidido. “Con la excepción de la política monetaria, la cual ha sido asignada a una agencia independiente, las políticas permanecen bajo el control intergubernamental.”³ Los poderes de decisión y acción de la Comisión, la principal institución supranacional, son débiles. Por otro lado, la mayoría de las decisiones legislativas de la UE se toman por unanimidad, lo cual demuestra una gran dificultad para alcanzar un consenso entre los estados. En los sistemas federales, la toma de decisiones por unanimidad no es una característica constante.

He expuesto a lo largo del segundo capítulo de este trabajo, el desarrollo de diversas propuestas teóricas que han intentado acercarse al estudio de la integración europea y en donde el debate ha estado centrado en dos principales: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. La cuestión central se encuentra en si son los estados los actores más importantes del proceso de integración o lo son las instituciones supranacionales; si las acciones de los estados se dan en consecuencia de

¹ Andrew Moravcsik. “Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality” En Kalypso Nicolaïdis and Robert Howse, eds., *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford University Press, Oxford, 200, en <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/federalism.pdf>

² La mayoría de los recursos fiscales de la UE se derivan de la agricultura, lo que se recauda se destina a la PAC, a los fondos estructurales y la ayuda al desarrollo.

³ Andrew Moravcsik, “Federalism...” *op. cit.*

la estructura institucional existente o son ellos los que determinan la capacidad de acción e incidencia de dichas instituciones en la política europea.

Me parece que con los argumentos expuestos a lo largo del trabajo queda justificado el papel central que tiene el intergubernamentalismo frente a la supranacionalidad en la Unión Europea, al igual que la importancia del estudio de este fenómeno de la realidad (la integración europea) para nuestra disciplina, pues se ubica al proceso de integración europeo dentro de una corriente teórica principal (el intergubernamentalismo) con el objetivo de fundamentar el papel de los estados dentro de dicho proceso. El referente del intergubernamentalismo como propio del fenómeno de la Unión Europea nos sirve para destacar la relevancia que tienen los estados en un proceso de construcción de instituciones supranacionales; es decir, el fenómeno del intergubernamentalismo en la UE existe en función del supranacionalismo y viceversa.

De acuerdo con la tesis intergubernamental (realista) el Estado es el actor más importante del proceso de integración, pues es él y las decisiones y acciones que toma, quien hace avanzar a dicho proceso. La construcción de la Unión Europea y la creación de instituciones supranacionales recaen en la voluntad y acciones de los estados miembros y es el resultado de las decisiones que se toman a nivel intergubernamental. La preeminencia del Estado como actor principal dentro del proceso de integración es innegable. Los gobiernos nacionales, movidos por sus intereses y representados en las instituciones europeas, son los actores más importantes dentro del proceso de toma de decisiones. Esta última está sujeta a los intereses de los gobiernos nacionales de los estados miembros, no a los de la Unión como tal, lo cual afirma la presencia de las políticas nacionales sobre las comunitarias.

El avance hacia una unión política implicaría que los estados cedieran soberanía en la mayoría de los ámbitos posibles y se pudiera avanzar hacia una mayor supranacionalidad, en donde la capacidad de acción política de instituciones supranacionales como la Comisión, estuviera por encima de la de los estados en la mayoría de las áreas. Pero el Estado es el único que organiza y mantiene el poder político, ningún otro sujeto o actor lo hace. Ésta es la naturaleza del Estado y también es una de las razones por las que en nuestra disciplina es considerado como el actor más importante del sistema internacional. Resulta complicado que la UE avance hacia la

unión política, pues existe una gran dificultad para trasladar la integración supranacional a la esfera política, por el carácter y naturaleza misma de los estados nación.

Las principales metas del Estado son asegurar su supervivencia y su seguridad nacional, junto con la conservación del poder político y el aseguramiento del bienestar económico. El Estado, para salvaguardar su integridad, tiene que autoconservarse y sobrevivir. La estructura que mantiene actualmente la UE sirve para fortalecer y satisfacer los intereses de los estados miembros. La UE no ha debilitado al Estado, éste continúa existiendo y conserva su naturaleza: mantener el monopolio del uso de la fuerza, preservar el poder político y su soberanía, decidiendo en qué ámbitos y hasta qué punto poder cederla. Los estados miembros de la Unión Europea no han renunciado, ni renunciarán a su autonomía, ni mucho menos, al poder. Los estados nación, que son miembros de la UE, seguirán decidiendo el rumbo de la integración europea, la cual seguirá avanzando en la medida en la que los estados miembros lo permitan.

ANEXO 1

Otras instituciones intergubernamentales de la Unión Europea.

Facultades y funciones

Tribunal de cuentas. Fue instituido por el Tratado de Maastricht, trabaja como un mecanismo de “auditoría financiera”,¹ ejerce el control de la contabilidad de la Unión y vela por la “buena gestión financiera”. Sus miembros son nombrados por el Consejo (un miembro por país). Asimismo, evalúa e investiga el uso de los fondos de la UE.

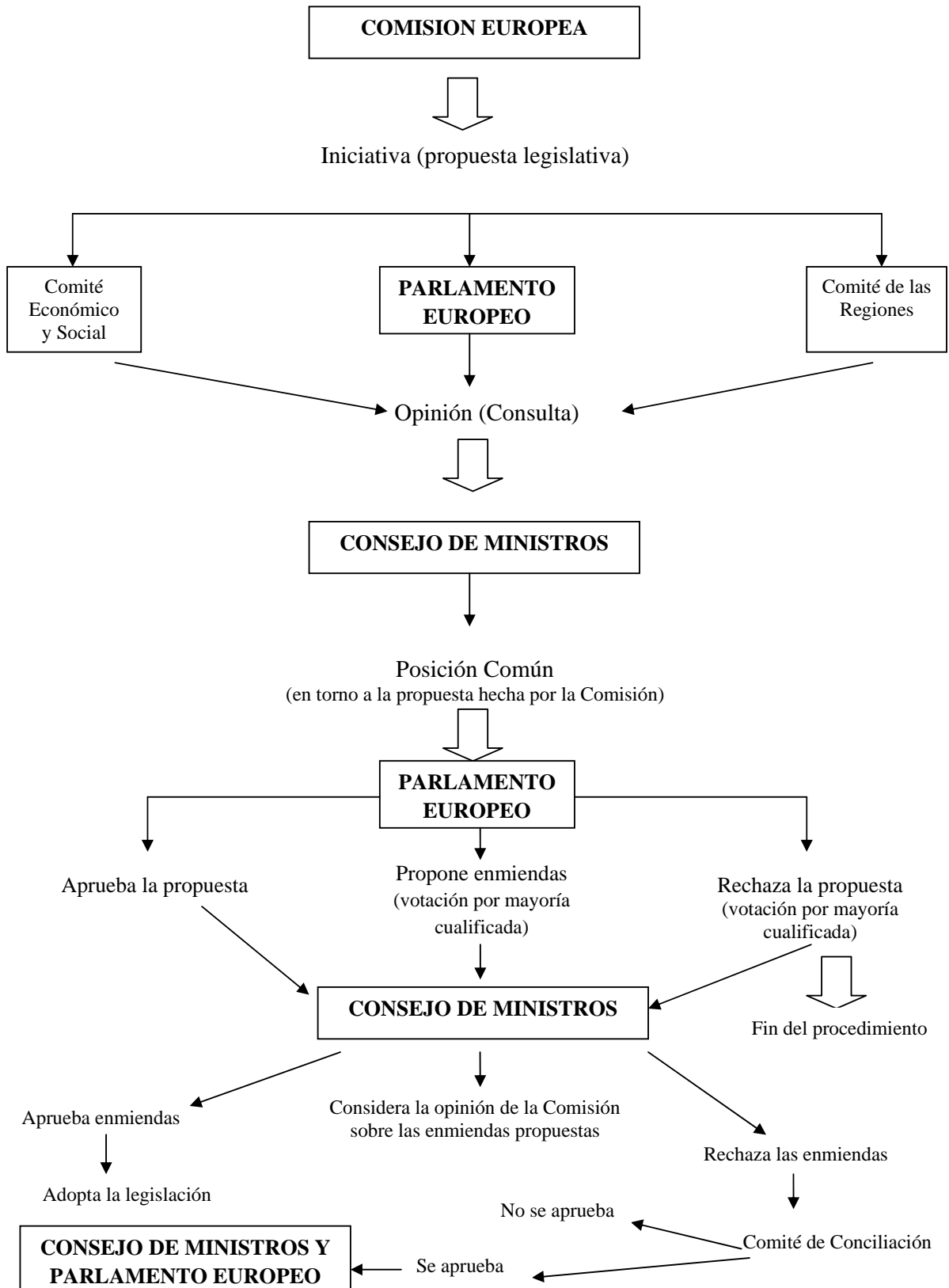
Comité Económico y social. Es un órgano consultivo integrado por consejeros que representan a grupos y organizaciones de la sociedad civil europea, los cuales son nombrados por los estados miembros. El número de miembros es proporcional al tamaño de la población de los Estados. En asuntos socioeconómicos, la Comisión Europea consulta a este Comité, el cual emite dictámenes de consulta y de iniciativa. Representa a la sociedad civil en el proceso legislativo.

Comité de las Regiones. Al igual que el Comité Económico y Social es un órgano consultivo de la Unión Europea y está compuesto por representantes de colectividades regionales y locales.² Debe de ser consultado por la Comisión en varios temas (salud, educación, cultura, fondos estructurales, etc.). Contribuye al proceso de reforma institucional por medio de una comisión especial para asuntos institucionales. Vela por el reconocimiento y respeto de las identidades locales de la UE. La Comisión y el Consejo deben de consultarlo en caso de que se trate un tema que afecte directamente a las localidades

¹ Gonzalo Porcel, *Op. cit.*, p. 187

² Véase “Comité de las Regiones”, en *¿Quién hace qué en la Unión Europea?*, Instituciones y órganos de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2002, p. 18.

ANEXO 2 Procedimiento de Codecisión



Bibliografía

ALLISON, Graham. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Traduc. Juan Carlos Grolier, Gpo. Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1988. 261pp.

ARROYO Graciela y ROMERO, Alfredo. *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su análisis*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México D.F, 2002. pp. 5-11 y 127-145.

BECK, Ulrich y GRANDE, Edgar (Eds.) *La Europa cosmopolita*. Paidós, Barcelona 2006. 392 pp.

BENZ, Wolfgang y GRAML, Hermann. *Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*. Tomo 1, El Siglo XX No. II, Siglo XXI editores, novena edición, México 2001. 581pp.

BROMLEY, Simon (ed.) *Governing the European Union*. Sage Publications, Londres, 2001. 325pp.

BUTLER, Fiona,. “Regionalism and integration” en John Baylis y Steve Smith (eds.) *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford University Press, Gran Bretaña.. pp. 409-428.

CARTER, Catriona A. “The governance Framework of the EU”, en *The EU encyclopedia and directory*. En Dinan, Desmond (Ed.) *Encyclopedia of the European Union*. Lynne Rienner Publishers, Colorado, Estados Unidos, 2000. pp. 162-170.

CHANONA, Alejandro y DOMINGUEZ, Roberto (Coord.). *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*. FCPyS, UNAM, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México 2000. 468pp.

CHANONA, Alejandro. “Federalismo, regionalismo y el principio de subsidiariedad en la UE” en Revista de *Relaciones Internacionales* No. 82, Enero-abril 2000.

DALLANEGRA, Luis. “Cambios en el sistema mundial”. en *Revista Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIII no. 39, Mayo-agosto de 2007. pp. 9-31.

DALLANEGRA, Luis. *Tendencias del orden mundial: Régimen internacional*. Edición del autor, Buenos Aires, Argentina 2001. 199pp.

DEHOUSSE, Renaud. *Europe after Maastricht : an ever closer union?*, Law Books in Europe, Munich, Alemania, 1994. 317pp.

DINAN, Desmond (Ed.) *Encyclopedia of the European Union*. Lynne Rienner Publishers, Colorado, Estados Unidos, 2000. 565pp.

DOMINGUEZ, Roberto y ESPAÑA, Omar “La Unión Europea: Actualidad y perspectivas de un sistema regional de gobernanza integradora”, en Alfredo Romero y María de Lourdes Sierra Kobeh (coord.). *Continuidad y cambio en los escenarios regionales: una visión prospectiva*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 2006. pp. 145-164.

ESTELLA, Antonio. *The Eu principle of subsidiarity and its critique*. Oxford studies in European Law, Oxford University Press, Reino Unido, 2002. 210pp.

GARCÍA PICAZO, Paloma. *La idea de europa: historia, cultura, política*. Tecnos, Madrid, 2008. 322pp.

HAAS, Ernst. *Beyond the nation state: functionalism and international organization*. Universidad de Stanford, California, Estados Unidos, 1964. 250pp.

HOLLIS y MARTIN, *The growth of a discipline. Explaining and understanding International relations*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 16-44, en Ileana Cid Capetillo, “Antología de Teorías de Relaciones Internacionales I”, versión CD.

HYDE-PRICE, Adam. "The new pattern of international relations in Europe", en Alice Landau y Richard Withman (comp.), *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*. Londres, McMillan, 1997. 216pp.

Instituciones y órganos de la Unión Europea ¿Quién hace qué en la Unión Europea?, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001. 23pp.

LOVE, Juliet Y O'BRIEN, Jillian (Co-editores) *The European Union Encyclopedia and directory 2004*. Europa Publications, Taylor and Francis Group, Londres, 2003. 635pp.

MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la integración europea*. Tecnos, Madrid, 2003. 366pp.

MATEOS M., Agustín. *Gramática Latina*, Ed. Esfinge, México 2001.

MORAVCSIK, Andrew. "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy" *Journal of European Public Policy*, Abril 2005, Vol. 12, No. 2, Blackwell publishers, Reino Unido. pp. 349-386.

MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Rome to Maastricht* Cornell University Press, Ithaca, 1998. 420pp.

MORGAN, Roger. "A European society of states - but only states of mind?" *International Affairs*, No. 76. pp. 559-574

MORIN, Edgar. *Pensar Europa. La metamorfosis de un continente*, Gedisa, Barcelona, 2003. 184pp.

NIETO, José Antonio. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Siglo XXI editores, Madrid, 1995. 280pp.

ODDVAR ERIKSEN, Erik y FOSSUM, John Erik. *Democracy in the European Union*., Routledge, Londres, 2000. pp.1-110.

PADILLA, Luis Alberto. *Teoría de las Relaciones internacionales. Investigación sobre la paz y el conflicto*. Instituto de Relaciones Internacionales para la investigación para la paz, Guatemala, 1992, pp. 67-108, en Ileana Cid Capetillo, “Antología de Teorías de Relaciones Internacionales I”, versión CD.

PETERSON, John y BOMBERG, Elizabeth. *Decision making in the European Union*. McMillan Press LTD, Londres, 1999. 334pp.

PIÑÓN A., Rosa María Piñón (Coord.) *Uniones Monetarias e integración en Europa y Las Américas*. FCPyS, UNAM, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000. 389pp.

PUCHALA, Donald J. Puchala “Institutionalism, Intergovernmentalism and european integration: a review article”. *Journal of Common Market Studies. European agenda*. Junio 1997, Vol. 37, No. 2, Blackwell publishers, Reino Unido 1999. Pp-317-331.

ROSAS, María Cristina. “Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?”. *Revista de Relaciones Internacionales*. No.71, Julio-Septiembre 1996. FCPyS, UNAM.

ROSSAMOND, Ben. *Theories of European integration*, Ed. St. Martin, Nueva York, 2000.256pp.

SLOTERDIJK, Peter. *Si Europa despierta*. (Trad. Germán Cano), Pre-Textos, Valencia España, 2004. 81pp.

SOSA, Samuel. “Globalización e identidad cultural: democracia y desarrollo”. *Revista Kaos Internacional*. Año II, Vol. II, No. 9, abril-junio 2000, México D.F.

STEINER, George. *La idea de Europa*. Siruela- FCE, Madrid, 2006. 70pp.

THERBORN, Goran. *Europa hacia el siglo veintiuno*. UNAM, Siglo XX editores, México 1995.381pp.

Tratado de Amsterdam: lo que ha cambiado en Europa. Serie “Europa en Movimiento”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Comisión Europea, Bélgica 1999. 30pp.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración Europea*. Tecnos, Madrid, 1999. 408pp.

TSOUKALIS , Loukas. *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Paidós, España 2006. 288pp.

WEIDENFELD, Werner, JANNING, Josef (Eds.) *Global responsibilities: Europe in tomorrow's world*,. Bertelsmann Foundation Publishers, 1991. 240pp.

Fuentes electrónicas

ALDECOA, Francisco. “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, Documento del Real Instituto Elcano 2003, www.realinstitutoelcano.org/documentos/63.asp.

ALDECOA, Francisco. *Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución*”. 23 de septiembre de 2004; Real instituto Elcano. Tomado del sitio del Real Instituto Elcano www.realinstitutoelcano.org

ALDECOA, Francisco. “La innovación política Europea”, artículo publicado en *El País* el 11 de enero de 2003. En www.elpais.es

BREÑA, Roberto. “El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social”, en *Foro Internacional*. El Colegio de México, Vol. XL, No. 3 julio-septiembre 2002, pp. 467-483. Tomado de Revistas de el Colegio de México en Línea http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_903_6176.pdf

BULMER, Simon. *New institutionalism, the single market and EU governance*. Conferencia impartida en Seattle, EUA en la mesa “El reto teórico de la gobernanza

européa”, del 29 de mayo al 1 de junio de 1997. Universidad de Manchester, Inglaterra,.
En http://aei.pitt.edu/2542/01/002862_1.PDF

CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo. “Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación”. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*. Universidad de Santiago de Compostela, Vol. 6, No. 2, España, 2007, pp. 9-28 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2567139>

CÁNOVAS, Pedro. “Planteamientos de la integración. Evolución de la integración latinoamericana”. *III Simposio de estudios Jean Monnet*. Universidad Complutense de Madrid, en <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>

CROISAT, Maurice. “El federalismo y la Unión Europea” *Foro Internacional* Vol. XLII, No. 2, El Colegio de México, abril-junio, 2002., en http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_924_6414.pdf

FERNANDEZ PASARIN, Ana Mar. Tesis doctoral “La presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la perspectiva del institucionalismo histórico: un ejercicio de suma positiva”, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público, 2005, en http://www.tdx.cbuc.es/tesis_UAB/AVAILABLE/TDX-1128106-111439//anfp1de1.pdf

MORATA, Francesc. “Gobernanza Multinivel en la Unión Europea”. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

MORAVCSIK, Andre. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” *Journal of Common Market Studies* (Aniversario de la 30 edición, Diciembre 1993, en <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences1.pdf>

MORAVCSIK, Andrew. "Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality", en Kalypso Nicolaïdis y Robert Howse, (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*. Oxford University Press, 2001, <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/federalism.pdf>

TORRES ESPINOZA, Eduardo. *El Estado nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?*. Anuario Mexicano de Derecho internacional, Vol. VI, 2006. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derint/cont/6/art/art13.pdf>

"Declaración Schuman" 9 de mayo de 1950, en http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_es.htm, 12 de abril 2008

"Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad". Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. En el Sitio oficial del Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

"Tratado de Lisboa en Breve" http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

A concise encyclopedia of the European Union, en <http://www.euro-know.org/dictionary>

Acta Única Europea, <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>

Acuerdos de Schengen http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_es.htm

Declaración Schuman http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_es.htm

Diccionario oficial de la Unión Europea en línea <http://www.euro-know.org/dictionary/>

"Manifiesto di Ventotene" de Alterio Spinelli y Ernesto Rossi (1941) http://www.altierospinelli.org/manifesto/es/manifesto1944es_it.html

Portal de la Unión Europea <http://europa.eu.int>

Publicaciones del Real Instituto Elcano <http://www.realinstitutoelcano.org>

Sitio oficial de la legislación de la Unión Europea <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>

Sitio del Banco Central Europeo <http://www.ecb.int/ecb/html/index.es.html>

Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial nº C 191 de 29 de julio de 1992, en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>