
J. Ignacio Torreblanca

Debates on European Integration.

Mette Eilstrup-Sangiovanni. Basingstoke, Palgrave; New Cork, Macmillan, 2006.

Libros como el de Eilstrup-Sangiovanni tienen el mérito de ofrecer una visión condensada, pero no reduccionista, del estado de una disciplina, de su pasado y posibilidades de evolución futuras. Y lo hacen dando la palabra a los autores, reproduciendo los textos originales de tal manera que sus aportaciones no queden teñidas de subjetivismo, a la vez que ordenando los debates que recorren los textos con una fina perspectiva analítica. Así, mediante un texto accesible, bien editado y excelentemente comentado, los lectores sortean los problemas, el tiempo y los costes de recopilar textos de difícil acceso, además de los inconvenientes de leer a clásicos y contemporáneos a través de los ojos y las palabras de terceros. Por tanto, el formato del libro no puede ser más idóneo: se trata de una colección de los textos más representativos y de más calidad que el estudio de la UE ha ofrecido en los últimos cincuenta años, agrupados en cinco grandes bloques temáticos, precedido cada uno de un texto introductorio donde la autora sitúa en contexto cada una de las aportaciones, evalúa sus méritos, señala sus debilidades y sugiere posibles vías de avance en el futuro.

Se trata de un libro que surge de la docencia, pero también de la investigación, y que es enormemente útil tanto para alumnos, como para docentes e investigadores. Sumando esta última aportación, los especialistas en esta materia disponen ya de una colección lo suficientemente amplia y rica de monografías de enorme utilidad desde el punto de vista docente, pero también, investigador (Nelson y Stubb, 2003; Rosamond, 2000; Wiener y Diez, 2004). Este tipo de textos no sólo serían recomendables, sino directamente exigibles a los estudiantes de máster y doctorado en programas de investigación relacionados con los estudios europeos. La experiencia demuestra que un acceso temprano y tan exhaustivo como el que ofrecen este tipo de textos a la pluralidad de

enfoques, teorías y métodos que conforman la disciplina es la mejor garantía de que las tesis doctorales y otras investigaciones tengan el rigor, la riqueza y la relevancia suficiente como para quedar firmemente ancladas en el núcleo de la disciplina. Con ello se contribuiría a evitar un fenómeno tan recurrente como empobrecedor, a saber: la adopción de un único enfoque, perspectiva o teoría, que suele derivar en un monólogo teórico de escaso interés.

En cuanto a la selección de los textos, los cinco bloques temáticos están perfectamente delimitados y justificados: un primer bloque dedicado a las teorías precursoras de la integración europea (federalismo, funcionalismo y transaccionalismo) junto con los textos originales de Altiero Spinelli, David Mitrany y Karl Deutsch; un segundo bloque temático dedicado al primer neofuncionalismo y sus críticos (Ernst Haas, Leon Lindberg y Stanley Hoffmann); un tercer bloque centrado en el relanzamiento de la integración europea en los años ochenta y el debate entre el llamado neo-neofuncionalismo (Wayne Sandholtz y John Zysman, por un lado, y Anne-Marie Burley y Walter Mattli, por otro) y el nuevo racionalismo o intergubernamentalismo (Geoffrey Garret y Andrew Moravcsik); un cuarto bloque donde se tratan las contribuciones al estudio de la Unión Europea desde la ciencia política (Simon Hix, Gary Marks, Liesbeth Hooghe y Giandomenico Majone); y, para concluir, un quinto bloque en el que se incluyen las aportaciones más relevantes de la escuela constructivista (Jeffrey Checkel y Thomas Diez) junto con las reflexiones de Ernst Haas y Ben Rosamond acerca de las potencialidades del enfoque constructivista y sus relaciones con el neofuncionalismo.

El libro de Mette Eilstrup-Sangiovanni ofrece pues una buena prueba de la vitalidad de los estudios europeos y un excelente análisis de cuáles han sido y son los principales debates teóricos que han dominado y dominan la disciplina. Entre ellos cabe señalar dos: primero, la cuestión de la perspectiva; segundo, la cuestión de la idiosincrasia de la Unión Europea como objeto de estudio. Estos dos problemas condensan toda la problemática de la disciplina y por ello merecen un comentario específico.

El problema de la perspectiva se plantea desde el momento que aceptamos que los distintos enfoques que podemos adoptar a la hora de aproximarnos a la realidad no son más que sesgos estructurados, es decir: que parten de unos determinados supuestos epistemológicos y ontológicos acerca de qué es la realidad y cómo la conocemos que no son verificables empíricamente y que llevan nuestras investigaciones a buscar cosas distintas en lugares distintos. Se trata de lo que Donald Puchala (1972) puso de manifiesto utilizando la fábula india de los tres hombres ciegos que intentaban describir un elefante después de haber tocado cada uno una parte distinta del animal (la trompa, la pata y la oreja).

Así, neofuncionalistas e intergubernamentalistas suelen buscar cosas distintas en sitios distintos: los primeros suelen buscar evidencia de la emergencia de nuevos patrones de interacción política en el día a día, para lo que suelen observar el funcionamiento de la Comisión Europea, los grupos de trabajo, el procedimiento legislativo, las

interacciones entre intereses sectoriales y representantes políticos, etc.; los segundos suelen buscar evidencia del control intergubernamental del proceso político, por lo que suelen fijarse en el Consejo de la Unión y las dinámicas de negociación intergubernamental. No resulta sorprendente que ambos tiendan a confirmar sus hipótesis: si uno define la UE como una *politeia* emergente, la Comisión Europea, los grupos de interés o los comités del Parlamento Europeo son sin duda el lugar ideal para confirmarlo; de la misma manera, si uno cree que la Unión Europea es un foro donde domina lo intergubernamental, el funcionamiento del Consejo probablemente verificará esta hipótesis. Pero son este tipo de planteamientos los que han llevado a los estudios europeos a un callejón sin salida. Como señaló hace algunos años Susanne Schmidt (1996) en un brillante artículo, la consecuencia era que, la teoría de la integración europea tendía a estar dominada por “debates estériles” y “generalizaciones dudosas”.

La falta de diálogo teórico en el ámbito de la integración europea ha tenido mucho que ver, como señala muy acertadamente Eilstrup-Sangiovanni en su libro, con el segundo problema: el de la idiosincrasia de la integración europea. Este debate, conocido en el ámbito académico como el debate “ $n=1?$ ” gira en torno a la especificidad y unicidad de la Unión Europea como fenómeno y, en consecuencia, acerca de hasta qué punto las teorías típicas de la ciencia política o las relaciones internacionales ofrecen herramientas analíticas válidas para entender el proceso de integración europea o si, por el contrario, es necesaria una teoría *ad hoc* para explicar la integración europea. En la formulación que popularizara Jacques Delors, la Unión Europea sería un “OPNI”, un objeto político no-identificado, un ente sin parangón que nada tendría que ver con los Estados-nación que conocemos asentados en el binomio “soberanía más identidad”, ni tampoco con las organizaciones internacionales de carácter funcional, al carecer éstas de instituciones con autoridad real sobre los Estados miembros. Asumiendo estos planteamientos, ni la teoría del Estado, ni la teoría de la democracia o las teorías de los regímenes internacionales (*regime theory*) tendrían nada que decir sobre la Unión Europea.

Una vez más, se trata de un debate mal enfocado que, extrañamente, ha consumido enormes cantidades de tiempo y energía y a cuyos avatares no han sido ajenas las disputas burocráticas entre diversas disciplinas (teñidas, naturalmente, de intereses personales). Claramente, se trataba de un empeño desenfocado por cuanto tampoco existe una teoría general del sistema político estadounidense, sino teorías parciales que dan cuenta de aspectos parciales: la dinámica legislativa, el comportamiento de los grupos de interés, el activismo del Tribunal Supremo, etc. Así, ha habido que esperar a que, víctima del agotamiento, la disciplina abandonara la pretensión de ofrecer una “teoría general de la Unión Europea” para poder abrir el campo investigador a preguntas y teorías que permitieran una aproximación basada en la lógica comparativa y, por tanto, generalizadora. Esto ha permitido una eclosión teórica y empírica de enorme interés y riqueza, que es la que la autora refleja tanto en la selección de los textos de su libro como en sus comentarios a dichos textos.

Sin embargo, pese a la riqueza del debate interno dentro de la disciplina y a lo avanzado una vez que ésta se ha despojado de pretensiones holísticas y se ha tomado más en serio las cuestiones metodológicas, cabe todavía formular una crítica a la desconexión que se observa en la disciplina con, por un lado, la investigación empírica, que sigue siendo excesivamente superficial y, por otro, la incapacidad prescriptiva, consecuencia de un excesivo aislamiento e introspección.

Cincuenta años después de la firma del Tratado de Roma, la falta de liderazgo político, el estancamiento económico y una amplia desafección ciudadana marcan la vida de la Unión Europea. A veces da la impresión de que la UE vive en el peor de los mundos: sigue manteniendo elementos típicos de una organización internacional, como la unanimidad, pero a la vez ha desarrollado ya y consolidado características propias de un sistema político (niveles de gobierno, división de poderes, legitimación ciudadana, etc.). Por tanto, funciona como un acuerdo intergubernamental, pero se le exige como a una democracia. Ciertamente, la Unión Europea atraviesa una grave crisis de identidad y motivación. ¿Debe ésta avanzar definitivamente hacia la unión política y la democracia supranacional, buscando un modo de legitimación democrático y ciudadano? ¿O debe mantenerse en el ámbito de la tecnocracia y la legitimación indirecta vía los resultados? Este es el debate central en nuestros días, un debate que consume pasiones y, a veces, gobiernos enteros, que dudan acerca de qué estrategias acometer. Paradójicamente, en Francia y en los Países Bajos, los electorados se pronunciaron contra el primer tratado europeo elaborado de forma auténticamente democrática, por una Convención, dejando en el desconcierto a la clase política; mientras, en una paradoja de igual relevancia, el aumento de poderes del Parlamento Europeo ha ido en paralelo a una caída sustancial de la participación en cada elección sucesiva. ¿Cómo interpretar estos hechos? ¿Desde qué teorías? Y sobre todo, ¿qué respuestas dar?

La respuesta a estas preguntas, sin embargo, requeriría mejorar notablemente la calidad (y cantidad) de la investigación empírica acerca del funcionamiento de la Unión Europea. Preguntas tan cruciales como los patrones de votación de los Estados en el Consejo de la Unión o los eurodiputados en el Parlamento Europeo, acerca de cómo se desarrolla el proceso legislativo o cómo se coordinan las administraciones a la hora de elaborar la política europea y otras igual de relevantes han sido sólo parcialmente respondidas. Del mismo modo, la respuesta a dichas preguntas requeriría, no nuevas teorías de largo alcance sobre la integración europea, tarea que ya ha consumido demasiado tiempo y ha dado pocos resultados, sino teorías intermedias que investiguen hasta qué punto es posible una democracia sin *demos*, si es sostenible un poder regulador no legitimado democráticamente, en qué consiste una democracia supranacional o qué efectos tendría la parlamentarización completa del sistema de elección del Presidente de la Comisión Europea.

En este contexto, el libro de Eilstrup-Sangiovanni es idóneo ya que la visión que da de la riqueza teórica y temática de la disciplina se convierte inmediatamente en una

invitación a los estudiantes de doctorado y otros investigadores para que se planteen de qué manera pueda contribuir a la mejora de nuestro conocimiento teórico, empírico y normativo. Viendo la fluidez del diálogo teórico de los últimos cincuenta años, es evidente que nada está dicho definitivamente y que con un mínimo de esfuerzo y rigor analítico, sus propias investigaciones pueden adquirir relevancia teórica, empírica y práctica.

Referencias

- Nelsen, Brent F., y Alexander Stubb. 2003. *Readings on the theory and practice of European integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Puchala, Donald J. 1972. «Of blind men, elephants and international integration», *Journal of Common Market Studies*. Vol. 10 (3), pp. 267-284.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Schmidt, Susanne. 1996. «European integration theory tested by telecommunications and electricity», *Journal of Public Policy*, 16: 233-271.
- Wiener, Antje, y Thomas Diez. eds. 2004. *European integration theory*. Oxford University Press.

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA
UNED