

# Crítica de libros

---

## *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*

**Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson y Uwe Puetter (eds.)**

(Oxford, Oxford University Press, 2015)

La Unión Europea (UE) que nace en Maastricht (1992) extiende la integración en el continente más allá del ámbito del método comunitario: el procedimiento de elaboración de políticas establecido en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas (Tratado de París, 1951, y Tratado de Roma, 1957), cuyos principales atributos son el monopolio de la iniciativa por parte de la Comisión, ideado para dificultar el control del proceso decisional por parte de un reducido número de Estados, y la intervención del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la UE. En particular, en 1992, se incorporan al marco de la Unión los asuntos exteriores y de interior, sobre los que algunos Estados miembros habían alcanzado acuerdos fuera de los Tratados desde los inicios del proceso de integración. Así, se institucionaliza la convivencia entre dos sistemas de elaboración de políticas en el seno de la UE: el método comunitario y la cooperación intergubernamental. A estos dos se añadiría un tercero, a medio camino entre los anteriores, el método abierto de coordinación.

Desde la siguiente reforma de los Tratados (Ámsterdam, 1997), que «comunitariza» parte de los asuntos de interior, hasta la última (Tratado de Lisboa, 2007), que elimina la estructura de la UE en tres pilares y convierte la cooperación intergubernamental en un procedimiento de elaboración de políticas residual, no deja de extenderse el alcance del método comunitario. Además, este método es cada vez más supranacional, ya que menos asuntos exigen unanimidad en el Consejo de Ministros para su aprobación y sí en cambio la participación del Parlamento Europeo en calidad de codecisor. Incluso, en la cooperación intergubernamental, crece la capacidad de influencia de algunas de las instituciones más supranacionales, como la Comisión.

A partir de 1992, no deja de ampliarse la acción de la UE. Desde entonces, con mayor o menor extensión, las instituciones de la Unión intervienen en casi todas las áreas de políticas, con pocas excepciones más que libertades civiles o crimen doméstico. Así, la naturaleza de la acción de la Unión oscila entre la fuerte regulación por ley, por ejemplo en materias como el comercio o la pesca, y la mera cooperación, en asuntos exteriores o de defensa, con un creciente espacio intermedio, donde se sitúan temas de educación, salud o bienestar social, en el que operan los instrumentos de *soft law*, propios del método abierto de coordinación.

Paralelamente, las ampliaciones de la Unión desde Maastricht han incrementado de 12 a 28 el número de Estados miembros, y con ello la diversidad territorial y la complejidad en la composición de las instituciones y la toma de decisiones a escala europea, a pesar de la simultánea simplificación de sus mecanismos, fruto de los avances de la lógica supranacional. Por lo demás, no todos los países han aceptado los mismos niveles de integración, por ejemplo en materia de inmigración y asilo o monetaria. Y la Gran Recesión no solo ha acrecentado la fractura entre Estados de dentro y fuera de la zona del euro, sino que asimismo

ha acelerado la integración especialmente en la eurozona, y aumentado el número de decisiones constitucionales que se toman en el día a día de la Unión y sus Estados miembros.

En definitiva, la UE que nace en 1992 es un sistema político sumamente complejo, debido sobre todo a la expansión de sus ámbitos de actuación, su ampliación territorial y su creciente diferenciación, en el cual los elementos intergubernamentales y supranacionales se entremezclan, incluso en el seno de las distintas instituciones.

Sin embargo, Bickerton, Hodson y Puetter (2015) proponen una lectura del proceso de integración a partir de Maastricht que subestima la presencia y relevancia de la lógica supranacional.

La obra que aquí comentamos, *The New Intergovernmentalism*, desarrolla el argumento del monográfico anterior de su primer editor (Bickerton, 2012), ganador en 2013 del premio al mejor libro del año de la University Association for Contemporary European Studies (UACES) y referencia obligada de los analistas de política europea, conforme al cual la construcción europea se impulsa de abajo arriba, a partir del desmantelamiento en las décadas de los años setenta y ochenta del consenso keynesiano de posguerra. Los cambios en los Estados habrían provocado su transformación de Estados-nación a Estados miembros. Estos últimos constituirían una nueva forma política, caracterizada, según Bickerton, por la oposición entre Estado y sociedad. Para este autor, la globalización habría dejado a los gobiernos europeos sin más opción que reducir el margen de decisión política por medio de la transferencia de competencias al nivel supranacional.

El «nuevo intergubernamentalismo» es la etiqueta empleada por Bickerton, Hodson y Puetter (2015) para describir la construcción europea desde el Tratado de Maastricht y también un nuevo enfoque para facilitar su comprensión. En su opinión, el principal atributo de la UE sería la falta de coincidencia entre la profundización de la integración y nuevas delegaciones de competencias a favor de las instituciones más supranacionales como la Comisión o el Tribunal de Justicia; «más Europa» vendría en cambio de la mano del empoderamiento de las instituciones de la Unión más intergubernamentales como el Eurogrupo o el Consejo Europeo, y sobre todo de la creación de nuevas instancias con mayor participación y control estatal, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad o el Servicio Europeo de Acción Exterior. Para los editores de *The New Intergovernmentalism*, la UE sería más deliberativa y consensual que la Comunidad Europea anterior a Maastricht, debido a la mayor dependencia de recursos políticos descentralizados.

Para tratar de entender las implicaciones institucionales y normativas de lo que para estos académicos constituye la paradoja de la integración por medios distintos al método comunitario, elaboran seis hipótesis que los autores de los distintos capítulos de esta obra coral tratan de verificar en relación al papel de las distintas instituciones de la Unión, y en tres áreas de políticas, la Política Común de Seguridad y Defensa, Justicia y Asuntos de Interior, y regulación financiera y unión europea bancaria, que podríamos considerar mejores casos para aplicar un enfoque intergubernamental.

Conviene destacar que no se analiza ninguno de los muchos asuntos sobre los que las instituciones supranacionales tienen competencia exclusiva, ni en general ninguna de las políticas comunes elaboradas desde los inicios del proceso de integración bajo el método comunitario.

Las seis hipótesis son las siguientes: 1) la deliberación y la búsqueda del consenso ganan protagonismo en todos los niveles de toma de decisiones de la UE, y constituyen fines en sí mismos; 2) desde Maastricht las instituciones supranacionales tradicionales actúan como

cómplices de la profundización de la integración sin más método comunitario, renunciando a nuevas transferencias directas a su favor; 3) cuando se producen delegaciones de competencias, los gobiernos y los actores supranacionales clásicos apoyan la creación o el empoderamiento de nuevas instancias que responden a una lógica más intergubernamental; 4) los motores de la integración son problemas en la formación de preferencias en los Estados; 5) se difuminan las diferencias entre asuntos de alta y baja política; y 6) la Unión se encuentra en estado de desequilibrio.

Una de las principales fortalezas de este libro es la inclusión entre los autores de especialistas que siguen prefiriendo lentes supranacionales para analizar el proceso de integración; otra, es la consideración por parte de los editores en sus conclusiones de las dificultades para verificar en varios de los capítulos buena parte de las anteriores hipótesis.

Las discrepancias entre los autores de *The New Intergovernmentalism* versan, entre otros, sobre uno de los argumentos más sugerentes de los editores: la complicidad de las instituciones más supranacionales, fundamentalmente la Comisión, con la idea de que más Europa ha dejado de ser sinónimo de más método comunitario. El discurso del actual presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en el reciente debate sobre el estado de la Unión parecería confirmar esta hipótesis. Pero, por mero pragmatismo, apoyar la creación o el empoderamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, el Mecanismo Europeo de Estabilidad o el mismo Eurogrupo implica para la Comisión ganar poder respecto a la alternativa de frenar o dar marcha atrás al proceso de integración. Además, las nuevas instancias, con efectivamente más presencia y control estatal, presentan también elementos y lógicas supranacionales; no podría ser de otro modo, pues, como Bickerton destaca, los Estados-nación han dejado de existir en la UE. Incluso disponemos de evidencias que corroboran el aumento de la influencia de la Comisión en las políticas de la Unión más intergubernamentales, como la Política Exterior y de Seguridad Común.

En definitiva, tenemos serias dudas sobre la afirmación de que la UE suponga una renuncia a la idea de «una unión cada vez más estrecha», nuclear en la explicación neofuncionalista y en general supranacionalista del proceso de integración. De hecho, esta última explicación nos sigue pareciendo superior al neointergubernamentalismo para entender las dinámicas de la UE, al igual que la fractura entre la zona del euro y el resto de Estados miembros, e incluso la renacionalización de algunas decisiones en políticas comunes, que desde siempre se elaboran empleando el método comunitario.

Los editores de *The New Intergovernmentalism* no ofrecen cumplida respuesta a quienes, incluidos varios de los autores de su libro, ven fundamentalmente más actores y más diversos, fruto de las ampliaciones de la década de los noventa y la siguiente, y sobre todo de la mayor diferenciación de la integración en temas cruciales como la libre circulación de personas y de forma muy destacada la moneda, consecuencia de la profundización de la integración para algunos Estados miembros.

Por otra parte, como Bickerton, Hodson y Puetter (2015) reconocen, la importancia de la búsqueda del consenso en la toma de decisiones de la Unión dista mucho de constituir una novedad. En fin, resulta complicado ver una línea gruesa entre la integración europea antes y después de Maastricht, al menos empleando los criterios de los editores.

Otro de los elementos que nos plantean más interrogantes es la insistencia en la importancia de las debilidades en la articulación de preferencias en el ámbito doméstico como motor de la integración europea. Para Bickerton, Hodson y Puetter (2015), junto con variaciones en factores de índole económica, la crisis de la democracia en los Estados alimenta la construcción europea desde inicios de la década de los noventa. En ese momento, los

ciudadanos de la Unión insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país alcanzaban el 54% de la población (el peor dato del período 1973-2013). Sin embargo, ese porcentaje descendió al 35% a finales de la misma década de los noventa, cuando el 60% de la población de la Unión se declaraba satisfecha con la democracia en su Estado. No encontramos razones suficientes para descartar la posibilidad de resolver la crisis de la democracia en Europa, agravada en algunos países por la gestión de la Gran Recesión, en un contexto de economía globalizada.

*The New Intergovernmentalism* habla de desconexión entre las actitudes de las élites políticas estatales, más comprometidas con la elaboración de políticas a escala europea, y el descontento ciudadano con la Unión. Pero los optimistas con el futuro de la Unión solo se han aproximado a los pesimistas en los peores años de esta crisis (otoño 2011-otoño de 2013) y el porcentaje de ciudadanos que valoran positivamente la pertenencia de su país a la UE, incluso en esos malos años, sobrepasaba en 30 puntos al representado por quienes sostenían una opinión contraria. Por tanto, el retrato neointergubernamentalista parece estar condicionado por la mayor presencia de actitudes contrarias a la UE en determinados países como el Reino Unido. Convendría diferenciar entre Estados miembros o al menos evitar la «falacia individualista».

Resuenan en el «nuevo intergubernamentalismo» algunas ideas de Scharpf (1998) y sobre todo Wessels (1997): aumento del número de actores a escala europea como consecuencia del incremento de ámbitos materiales sobre los que se adoptan decisiones conjuntamente, dificultades para la rendición de cuentas democrática, centralidad del Consejo Europeo, etc. Sin embargo, mientras los teóricos de la fusión normalizan la combinación de «coordinación dura» y método comunitario, manteniendo la posibilidad de progresión hacia este último, Bickerton, Hodson y Puetter (2015) descartan la perspectiva de evolución. Tampoco comprendemos las razones por las cuales se renuncia a la política.

En definitiva, el libro que reseñamos es una aportación, más que a la explicación del proceso de integración europea desde la creación de la Unión en Maastricht, al debate sobre la legitimidad de la UE, que ha ganado protagonismo durante la Gran Recesión.

Nos preguntamos qué impacto tiene sobre los términos de este debate y en la propia imagen ciudadana de la UE, en algunos países en particular, el hecho de que la mayor cobertura mediática de asuntos de la Unión desde 2007 se haya focalizado en los temas sobre los que se disputa la distribución de competencias entre niveles de gobierno y en general los menos supranacionalizados, y desatendido las decisiones que se adoptan bajo el método comunitario. Parece improbable que la imagen de la UE proyectada en la discusión pública en ciertos Estados, en lo que tiene que ver con el poder de las distintas instituciones de la Unión y el protagonismo relativo de las lógicas intergubernamental y supranacional, se ajuste a la realidad de las cosas, lo que hace más (difícil y) necesaria que nunca la explicación del funcionamiento del sistema político de la UE en su conjunto.

Animamos a los ciudadanos interesados en el debate sobre la democracia en Europa a leer este libro y contribuir a la discusión acerca del estado de la democracia y la reforma de la arquitectura institucional de la Unión en 2015.

## BIBLIOGRAFÍA

Bickerton, C. (2012). *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press.

- Scharpf, F. W. (1998). «The Joint-Decision-Trap: Lessons from German Federalism and European Integration». *Public Administration*, 66 (3): 239-278.
- Wessels, W. (1997). «An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes». *Journal of Common Market Studies*, 35 (2): 267-299.

por Cristina ARES CASTRO-CONDE  
cristina.ares@usc.es

---

## *España 2015. Situación social*

**Cristóbal Torres Albero (ed.)**

(Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015)

En las últimas décadas la sociedad española ha cambiado tanto que cada vez parece más compleja e inabarcable. Es cierto que todo cambia todo el tiempo; pero algunos tiempos cambian más que otros. En estas aguas navegamos los sociólogos, dedicados a simplificar lo complejo y a ofrecer un relato verosímil de lo que sucede. Claro que para eso contamos con numerosas y buenas herramientas. En efecto, la sociedad de la información y del conocimiento ha traído consigo una ingente producción de datos que miden esos cambios sociales y monitorizan la situación en cada momento. El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es, junto con el Instituto Nacional de Estadística, el organismo principal que nos provee de esos instrumentos. Cada año produce una media de más de 40 encuestas que están a la libre disposición de quien quiera, con muestras representativas a nivel nacional y la gran mayoría con información recogida mediante entrevistas presenciales.

Con tal profusión de datos, el presidente del CIS, Félix Requena, se propuso ir más allá y en 2012 concibió la idea de publicar un informe sobre la situación social de España. Este esfuerzo es deudor de la ya larga tradición de informes sobre la situación de España, comenzando con los FOESSA, cuyo primer volumen, capitaneado por Amando de Miguel, se publicó hace ya cincuenta años, en 1966. Al primero le siguieron otros siete, los dos más recientes de 2008 y 2014, centrados en el desarrollo y la exclusión social. Sin ánimo de ser exhaustivo, a esta tradición también han contribuido Salustiano del Campo, con sus estudios de la España de los setenta, los noventa y, junto con José Félix Tezanos, la primera década del siglo XXI; Juan Díez Nicolás, que dirigió el Centro de Investigación sobre la Realidad Social, publicando estudios anuales sobre la sociedad española entre 1990 y 1996; y el propio Amando de Miguel, que entre 1993 y 1997 publicó cinco volúmenes sobre la sociedad española.

Que los sociólogos investigan, explotan los datos y publican los hallazgos es sabido; otra cosa son los resultados y la difusión de tanto esfuerzo. Generalmente el análisis de la sociedad se aborda desde visiones tan dispares y poco coordinadas que dan como resultado una miríada de artículos, libros o informes que, en su conjunto, concluyen en una fragmentación tal que el resultado global es tan ininteligible —o más— que lo que se pretende analizar.