

EL ANALISIS DE LA UNION EUROPEA COMO UN SISTEMA DE GOBERNACION (1)

Por SIMON BULMER

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: A) *La reconstrucción del Estado en Europa*. B) *Análisis comparado en ciencia social*. C) *Dinámicas políticas y legales*. D) *Una agenda de investigación «neo-institucionalista»*.—II. NEOINSTITUCIONALISMO Y LA GOBERNACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.—III. LA EXPLICACIÓN DE LA POLÍTICA CONSTITUYENTE DE LA UE.—IV. LA EXPLICACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DE SUBSISTEMAS EN LA UE: *La liberalización del transporte aéreo*.—V. LA GOBERNACIÓN DE LA UE: UNA PERSPECTIVA AÉREA.—VI. INSTITUCIONES, ESTADOS MIEMBROS Y LA UE.—VII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCION

Este artículo se basa en cuatro premisas:

A) *La reconstrucción del Estado en Europa*

La primera premisa es que la Unión Europea ha desarrollado una estructura de gobernanación compleja a partir de los tratados fundacionales y que ha sido extendida como resultado del Acta Unica Europea (AUE) y el Tratado de la Unión Europea (TUE). Los Estados miembros han desarrollado responsabilidades compartidas en

(1) Este artículo se basa en la investigación desarrollada dentro de un proyecto financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido sobre instituciones y prácticas reguladoras en el mercado único. La beca (núm. W-113251014) está encuadrada en la Iniciativa sobre el Mercado Unico del ESCR. El autor agradece el trabajo de Kenneth Armstrong en este proyecto y los útiles comentarios de John Peterson, pero es el único responsable de los contenidos. Una versión inicial de este artículo fue publicada como *Las cuatro caras de la gobernanación de la Unión Europea: una nueva agenda de investigación institucionalista*, EPRU Working Papers, University of Manchester. Traducción de CARLOS CLOSA (UCM).

políticas que abarcan un número creciente de áreas. Así, se están desarrollando actuaciones de forma colectiva en toda la gama de las políticas públicas: desde policía a política exterior o de seguridad; de ciudadanía a inmigración; desde el mercado interior a la política comercial común; desde la transferibilidad de los derechos de seguridad social a la regulación del mercado laboral, y muchas otras. Lo más llamativo es cómo la era de postguerra ha visto la transformación de los arreglos políticos e institucionales establecidos, con la emergencia de un catálogo de actividades de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) como consecuencia. Lo que está aconteciendo es una significativa reconfiguración del Estado en Europa (occidental), aunque es difícil juzgar cuál será el punto final de este proceso. La totalidad del proceso tiene bastante de un viaje a un destino desconocido, pero, *en route*, la UE está adquiriendo cualidades análogas a las del Estado.

¿Ha mantenido el análisis de la integración europea el ritmo con este modelo de desarrollo? Ciertamente, los estudios sobre la integración han emergido desde las brumas en la última década aproximadamente, pero existen todavía lagunas considerables. Como en etapas anteriores de los estudios de integración, muchos académicos europeos se han interesado por los estudios configurativos detallados de las instituciones y políticas de la UE, mientras que las cuestiones analíticas han sido tratadas por académicos norteamericanos. Los avances analíticos se han referido, en particular, a la negociación de las decisiones mayores para la integración europea, particularmente el AUE y el TUE. La característica de estos análisis es la utilización de paradigmas de relaciones internacionales (2).

Sin embargo, si la atención se centra en la adquisición de cualidades análogas a las del Estado por la UE, entonces el paso intelectual lógico es hacer un uso mayor de la metodología de la ciencia social comparada: comparar la reconstrucción del Estado con la experiencia de construcción estatal (*state-building*) en otros lugares y usar las técnicas de la política y el derecho comparado para examinar la gobernación de la UE.

B) *Análisis comparado en ciencia social*

Esta deducción da lugar a la segunda premisa del artículo: necesitamos intensificar el estudio de la UE desde la perspectiva comparativa de la ciencia social. En este ámbito, los avances teóricos han sido menos pronunciados.

(2) W. SANDHOLTZ y J. ZYSMAN: «1992: recasting the European bargaining», *World Politics*, 42:1 (1989), págs. 95-128; W. SANDHOLTZ: «Choosing Union: monetary politics and Maastricht», *International Organization*, 47:1 (1993), págs. 1-39; A. MORAVSICK: «Negotiating the Single European Act», en R. KEOHANE y S. HOFFMANN (eds.): *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*, Boulder, Co., Westview Press, 1991, págs. 41-84, y A. MORAVSICK: «Preferences and power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist view», *Journal of Common Market Studies*, 31:4 (1993), págs. 473-524.

Alan Milward ha explorado la transferencia de responsabilidades sobre políticas en los primeros años de la integración inspirándose en análisis históricos (3). Milward ha desafiado las perspectivas analíticas de la ciencia política y, en conjunción con otros autores, ha buscado trazar paralelismos entre sus hallazgos históricos y desarrollos contemporáneos (4). Hasta ahora, tal análisis ha permanecido centrado en la integración y no ha trazado paralelismos con la reconstrucción del Estado en otros lugares (5).

Progresivamente, los científicos políticos están centrando su atención en la reconstrucción del Estado europeo. Wolfgang Wessels ha retratado el proceso como uno en el que los Estados miembros de la UE han fusionado un nivel supranacional de autoridad adicional sobre estructuras preexistentes como una forma de gestionar los crecientes desafíos a la gobernación nacional (6). Más recientemente, William Wallace ha examinado en qué medida la integración europea ha puesto en cuestión la autonomía e integridad del Estado nacional (7). En su análisis, Wallace establece oportunas comparaciones entre los desarrollos en el ámbito de la integración supranacional y en los Estados nacionales, ambos en el período contemporáneo, así como en períodos anteriores. Junto a la observación de Milward de que *la fuerza de la Comunidad Europea... reside en la debilidad del Estado nacional*, Wallace coloca la suya propia de que *la debilidad de la Comunidad Europea reside en la fuerza de las identidades nacionales y subnacionales* (8).

Por supuesto, para los analistas es difícil diagnosticar la reconstrucción del Estado mientras está ocurriendo. Algunos observadores vieron el AUE como un paso muy modesto y decepcionante en el proceso de integración (9). En realidad, activó una transformación significativa de la capacidad de gobernación en la (entonces) Comunidad Europea (CE) (10). Similarmente, las valoraciones iniciales del TUE se centraron en los avances introducidos por el tratado; sin embargo, algunos de ellos han sido diluidos por los desafíos al Sistema Monetario Europeo de 1992 y 1993 por la «clarificación» del principio de subsidiariedad en el Consejo Europeo de di-

(3) A. MILWARD: *The European rescue of the Nation State*. Londres, Routledge, 1992.

(4) A. MILWARD (ed.): *The frontier of National Sovereignty*. Londres, Routledge, 1993.

(5) Una comparación interesante puede ser hecha con el trabajo sobre reconstrucción del estado en Estados Unidos de S. SKOWRONEK: *Building a New American State. The expansion of National administrative capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

(6) W. WESSELS: «Staat und (westeuropäische) Integration: die Fusionsthese», *Politische Vierteljahresschrift*, 23 (1992), págs. 36-61 (separata); publicado en M. KREILE (ed.): *Die Integration Europas*.

(7) W. WALLACE: «Rescue or retreat? The Nation State in Western Europe 1945-1993», *Political Studies*, 42 (1994), págs. 52-76 (monográfico especial); publicado en J. DUNN (ed.): *Contemporary crisis of the Nation State*.

(8) A. MILWARD: *The European rescue of the Nation State*, pág. 446; W. Wallace: *art. cit.*, pág. 75.

(9) Por ejemplo, J. LODGE: «The Single European Act: Towards a new Euro-dynamism?», *Journal of Common Market Studies*, 24:3 (1986), págs. 203-223. Véanse también algunas críticas notables en P. PESCATORE: «Single European Act», *Common Market Law Review*, 24:1 (1987), págs. 9-18.

(10) Sobre esto, véase S. BULMER, en D. MAYES (ed.): *The evolution of rules for a Single European Market*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1995 (en prensa).

ciembre de 1992 y, sobre todo, por los problemas para asegurar apoyo popular para la ratificación formal o el propio tratado (11).

La reconstrucción del Estado no es solamente un problema de grandes decisiones políticas, tales como el AUE y el TUE. Es también un producto de desarrollos paso a paso en la gobernación de áreas políticas individuales de la UE. Las grandes decisiones constituyentes, tales como el AUE y el TUE, tienen que ser puestas en práctica. Es en esta etapa cuando las instituciones supranacionales como la Comisión Europea o el Parlamento Europeo (PE) pueden desarrollar una interpretación expansiva de las disposiciones del tratado. Así, es importante la capacidad de vincular los grandes cambios en la gobernación de la UE con desarrollos más rutinarios que tienen lugar en las áreas políticas individuales. Aquí también existe la necesidad de aplicar metodologías de ciencia social comparada.

Las contribuciones teóricas recientes sobre temas de gobernación han sido fragmentarias porque han tratado cuestiones especializadas y no han indicado excesiva convergencia en un marco analítico común (12). Aunque se han adelantado sugerencias sobre marcos analíticos, todavía no se ha avanzado en su aplicación empírica más allá de casos de estudio individuales (13).

En líneas generales, la UE está adquiriendo un sistema de gobernación más maduro, aunque frágil y fragmentado. Ahora bien, incluso Estados maduros sufren algunos de los problemas de la UE: una forma de gobernación elitista; una falta de estructuras de decisión transparente; alejamiento del ciudadano; intensas luchas por el poder y la influencia. Esas características de los Estados modernos están en el centro de la ciencia política empírica, por lo que, coherentemente, lo más necesario es, razonablemente, una aplicación más intensa de los métodos de la política comparada al estudio de la gobernación de la UE (14).

Por tanto, se requiere desarrollar más el análisis de la gobernación de la UE a la

(11) Véase N. NUGENT: «Editorial: the Treaty on European Union-Looking rather different twelve months on», en N. NUGENT (ed.): *The European Community 1992: Annual Review of Activities*, Oxford, Blackwell Publishers, 1994, págs. 1-10.

(12) Por ejemplo, A.-M. BURLEY y W. MATTLI: «Europe before the Court: A political theory of legal integration», *International Organization*, 47:1 (1993), págs. 41-77, sobre integración legal, o G. GARRET: «International Cooperation and institutional choice», *International Organization*, 46:2 (1992), págs. 533-560, sobre el Tribunal de Justicia y el mercado único, respectivamente.

(13) Sobre redes políticas, véanse J. PETERSON: «Technology Policy in Europe: Explaining the Framework Programme in Theory and Practice», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIX, núm. 3 (1991), págs. 269-290, y del mismo, «Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis», *Journal of European Public Policy*, vol. 2, núm. 1 (1995). Sobre federalismo, véase A. SBRAGIA: «Thinking About the European Future: the Uses of Comparison», en A. SBRAGIA (ed.): *Europolititics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington, Brookings Institution, 1992, págs. 257-291.

(14) Véase, por ejemplo, cómo Paul Taylor aplica el consociacionalismo, un sistema de gobernación de «acomodación de elites» familiar, a analistas de pequeños estados de Europa occidental, a la propia CE (P. TAYLOR: «The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions», *Review of International Studies*, vol. 17, núm. 2 [1991], págs. 109-125).

vez que un debate científico-social estructurado en términos comparativos sobre el tema (15). La observación de las actividades diarias de la UE sugiere menos la mutación de una organización internacional que un sistema de gobierno multinivel en operación. ¿En qué otras organizaciones internacionales encontramos la participación de unos quinientos grupos de interés transnacionales, interacción con grupos de presión de los gobiernos locales, un parlamento elegido tratando de representar su papel en el proceso interinstitucional de elaboración de decisiones y un modo de regular la gobernación colectiva basado en el derecho? Esta es la sustancia de las actividades, particularmente en el pilar CE de la UE. La Unión Europea puede que no sea un Estado, pero tiene muchos de los rasgos de uno y quizá pueda ser analizado más provechosamente en esos términos que como una organización internacional.

C) *Dinámicas políticas y legales*

La tercera premisa del artículo es que una aproximación entre análisis politológicos y legales de la integración es necesaria. Los politólogos descuidan el papel de la dinámica legal de la integración en su propio perjuicio. Así, algunas de las decisiones claves del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han desempeñado un papel vital en la reconstrucción del Estado por medio del establecimiento de principios claves del derecho comunitario (16). Joseph Weiler ha indicado que cuando los politólogos eran más pesimistas con respecto al proceso de integración, concretamente en la época de la crisis de la «silla vacía» en 1965 y sus secuelas inmediatas,

... desde el punto de vista legal, Europa... dio los pasos integracionistas más amplios que no sólo proporcionaron un nuevo significado reforzado al concepto de supranacionalismo (que ni siquiera los redactores de los tratados podrían haber imaginado), sino que también llevaron a la Comunidad... a una estructura análoga a una constitución federal (17).

(15) Véase también la aproximación a la comprensión de las políticas comparativas para el entendimiento de la UE de S. HIX: «The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics», *West European Politics*, vol. 17, núm. 1 (1994), págs. 1-30.

(16) Dos casos claves fueron: «Van Gend en Loos» (*NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, caso 26/62), que estableció la doctrina de efecto directo, y «Costa v. ENEL» (*Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, caso 6/64), que estableció la doctrina de supremacía de la ley de la CE sobre la ley nacional. La doctrina de efecto directo fue elaborada en casos posteriores. Para un discurso más completo sobre los principales casos y principios, véase J. WEILER: «The Transformation of Europe», *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 8 (1991), págs. 2405-2483.

(17) J. WEILER: «Community, Member States and European Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, núms. 1-2 (1982), págs. 39-56.

La importancia de la dinámica legal es igualmente grande con respecto a los desarrollos más rutinarios en la elaboración de políticas, al menos para aquellas en el pilar comunitario de la UE. En un área de política como el mercado único, el TJCE y su jurisprudencia han representado un importante papel en el establecimiento de principios legales. El más obvio de esos desarrollos fue la sentencia en el caso *Cassis de Dijon*, que abrió el camino para el nuevo tratamiento, más sutil, de la reglamentación de estándares que fue propuesto en el Libro Blanco de la Comisión *completando el mercado interno* (18). Por tanto, esta sentencia que tuvo importantes implicaciones para la gobernación del mercado único no es, de ninguna forma, una excepción. Dehousse y Weiler han señalado que los elementos legales representan un papel doble: son simultáneamente el objeto y el agente de la integración (19). Lamentablemente, muchos analistas de la ciencia política infravaloran la dimensión legal de la integración al situarla en la primera categoría (objeto) solamente y como un problema pertinente para aquellos interesados en el derecho comunitario sustantivo.

El desafío al análisis de la UE que surge de las tres primeras premisas es encontrar un método que pueda enfocarse sobre la reconstrucción del Estado, sobre la gobernación y que sea sensible a las dimensiones política y legal del proceso de integración. Este artículo sugiere algunas vías de avance en el análisis de la UE considerando el «neoinstitucionalismo» como un método analítico que puede asumir esas tres premisas.

D) *Una agenda de investigación «neoinstitucionalista»*

El neoinstitucionalismo es una de las perspectivas metodológicas principales que han surgido en la bibliografía reciente de la ciencia social comparada. La cuarta premisa es que esta perspectiva puede contribuir a la comprensión de la gobernación de la UE proporcionando un enfoque y un método si no una teoría predictiva totalmente desarrollada.

Neoinstitucionalismo es, de alguna forma, un término amplio. Puede ser visto abarcando el tipo de economía institucional de Douglass North, el trabajo sobre instituciones y organizaciones políticas derivado de la microeconomía de March y Olsen y los trabajos más amplios sobre la influencia de la estructura del Estado sobre la actividad política y las políticas públicas de Peter Katzenstein, Peter Hall y otros (20). Hasta ahora, el neoinstitucionalismo ha sido usado relativamente poco en

(18) *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Brandwein*, caso 120/78. Para el Libro Blanco, véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Completing the Internal Market*, COM (85) 310, 14 junio 1985.

(19) R. DEHOUSSE y J. WEILER: «The Legal Dimension», en W. WALLACE (ed.): *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter Publishers-RIIA, 1990, págs. 242-260.

(20) D. NORTH: *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton, 1981; J. MARCH y J. OLSEN: *Rediscovering Politics: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press,

el análisis de la UE. Guy Peters hizo una de las escasas referencias a esta bibliografía en su examen de la Comisión Europea (21). En otro lugar yo mismo realicé dos aplicaciones: una diseccionando los modelos de gobernación en la UE y otra aplicando el neoinstitucionalismo a un caso de estudio específico: la regulación de concentraciones en la UE (22).

Lo que sigue desarrolla la aplicación del neoinstitucionalismo extendiendo la cobertura para considerar elementos empíricos adicionales, así como ensayar su aplicación a la gobernación en general. Organizacionalmente, cinco son las partes sustantivas en lo que sigue de artículo. La sección siguiente adelanta una corrección neoinstitucionalista a las interpretaciones previas de las «políticas constituyentes» de la UE, específicamente el AUE y el TUE. Hasta ahora, los analistas han tendido a considerar como «neutral» el ámbito institucional en la que las negociaciones para la reforma se condujeron. Aquí se sostiene que las características de la CE-UE, y en particular del Consejo Europeo, han tenido algún impacto sobre el AUE y el TUE. La sección subsiguiente considera lo que el neoinstitucionalismo ofrece para la comprensión de la gobernación en áreas políticas individuales (o subsistemas de gobernación). Se argumenta que uno de los aspectos clave es la capacidad de integrar la jurisprudencia del TJCE en la evolución de la gobernación de la particular área política. La liberalización del transporte aéreo se toma como material ilustrativo de esta aplicación. La cuarta sección considera lo que el neoinstitucionalismo puede ofrecer para comprender el modelo predominante de gobernación en la UE: una especie de «vista aérea». Finalmente, el nivel de análisis se mueve a nivel de los Estados miembros, con una breve discusión de cómo el neoinstitucionalismo puede ayudar a comprender la articulación de las políticas europeas de cada país dentro de la UE.

II. NEOINSTITUCIONALISMO Y LA GOBERNACION DE LA UNION EUROPEA

El neoinstitucionalismo enfatiza claramente la componente institucional de la gobernación. Sin embargo, el neoinstitucionalismo está interesado por algo más que estudios configurativos de diferentes estructuras políticas, legales y administrativas. En otras palabras, se aleja de lo que algunos observadores han criticado como el tra-

1989; P. KATZENSTEIN (ed.): *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, Wi., University of Wisconsin Press, 1978, y P. HALL: *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986.

(21) B. G. PETERS: «Breaucratic Politics and the Institutions of the European Community», en A. SBRAGIA (ed.): *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington, Brookings Institution, 1992), págs. 75-122.

(22) S. BULMER: «The Governance of the European Union: A New Institutional Approach», *Journal of Public Policy*, vol. 13, núm. 4 (1993), págs. 351-380, e «Institutions and Policy Change in the European Communities: the Case of Merger Control», *Public Administration*, vol. 72, núm. 3 (1994), págs. 425-446.

bajo a-teórico de la tradición jurídico-formal que ha caracterizado algunos de los estudios en la intersección del derecho y la política (23). El neoinstitucionalismo está interesado también en las «creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento» que impregnan las instituciones y los mecanismos institucionales (24). La premisa general es que las instituciones son relevantes.

Esta perspectiva no debería ser interpretada como argumentando que las instituciones *determinan* las políticas, sino que meramente *median* entre las fuerzas políticas, sociales y económicas que tratan de influir en las políticas. En términos simples, las instituciones representan un papel de intermediación que puede ser expuesto así:

Fuerzas políticas → Estructuras políticas (instituciones) → Políticas

Uno de los rasgos del neoinstitucionalismo es que existe todo un abanico de trabajos que pretende incluirse bajo este término. Algunos neoinstitucionalistas toman en consideración temas de investigación de una naturaleza más amplia que los considerados aquí. Así, la preocupación de North con la historia económica y las cuestiones a gran escala sobre cambio macrosocial considerados por Skocpol y otros van más allá de nuestro interés en los aspectos políticos y legales de la gobernación (25). De la misma forma se evita el institucionalismo de la elección racional de Margaret Levi, que se refleja también en el trabajo de North (26).

Un elemento central del neoinstitucionalismo es una comprensión más amplia de lo que las instituciones son. En este trabajo se entiende por instituciones formales, convenciones e instituciones informales las normas y símbolos que las impregnan y los instrumentos y procedimientos de cada política. Esta definición ayuda a incorporar las tradicionales nociones jurídico-constitucionales de gobernación. Pero también permite incluir la cultura de las instituciones políticas, los ámbitos de decisión informal (las «habitaciones llenas de humo» de la política) y, finalmente, se puede incorporar la acumulación de jurisprudencia como un factor añadido a las normas institucionales. De hecho, esta comprensión de las instituciones en sentido amplio resume el propio concepto de gobernación: ¡un término que no siempre puede ser traducido a otras lenguas!

De entre la bibliografía neoinstitucionalista, la perspectiva seguida aquí se inspira en el institucionalismo histórico de Thelen y Steinmo y la clase de aplicaciones

(23) Véase el discurso en K. THELEN y S. STEINMO: «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en S. STEINMO, K. THELEN y F. LONGSTRETH (eds.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, págs. 1-32.

(24) MARCH y OLSEN: *op. cit.*, pág. 26.

(25) Por ejemplo, NORTH: *op. cit.*; T. SKOCPOL: *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

(26) Véase M. LEVI: *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988; D. NORTH: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

del «institucionalismo estructural» de Weaver y Rockman (27). El neoinstitucionalismo (y especialmente la variante del institucionalismo histórico) enfatiza la dependencia de la trayectoria de la acción política. La dependencia de la trayectoria subraya la forma en la que el «peso de la historia» —reflejada en el contexto institucional— limita las elecciones sobre políticas. Como resultado, la elección racional sobre políticas está excluida. Así, las instituciones no se consideran ámbitos puramente pasivos y neutrales en los que la política se desarrolla, sino que las instituciones pueden estructurar las estrategias de los actores políticos (28). Más aún, en ciertas circunstancias las propias instituciones pueden ser agentes de la acción política, así como fuerzas políticas mediadoras. Estas consideraciones analíticas pueden ayudarnos a comprender varias características de la gobernación de la UE: el papel de la jurisprudencia del TJCE modelando la gobernación de áreas políticas individuales; la habilidad de la Comisión bajo ciertas circunstancias para convertirse en un actor clave en la elaboración de políticas; pero, sobre todo, ayuda a confrontar la variedad de modelos de elaboración de políticas en la UE. El sujeto detentador de poder varía entre áreas políticas (un hecho bien documentado en el análisis de la elaboración de políticas de la UE) (29), pero aquí esta variación se atribuye a la existencia de diferentes marcos institucionales bajo el paraguas de la UE.

Aunque el neoinstitucionalismo ha enfatizado a menudo la acción dependiente de la trayectoria, existen circunstancias bajo las cuales las políticas públicas pueden «cambiar de marcha» (30). En el contexto de la UE, el AUE y el TUE representan situaciones donde se ha producido uno de esos cambios significativos. ¿Por qué ha sido posible cuando la «dependencia de la trayectoria» sugiere un modelo incremental de evolución? ¿Podría esto tener algo que ver con el papel del Consejo Europeo en la gobernación de la UE? En la próxima sección se examinan cambios constituyentes en la UE.

III. LA EXPLICACION DE LA POLITICA CONSTITUYENTE DE LA UE

Por política constituyente se entiende todas aquellas decisiones que afectan la arquitectura global de la Unión Europea, esto es, relativas al orden jurídico-constitu-

(27) Utilizaremos el término «institucionalismo estructural» de acuerdo con la visión superficial de la nueva literatura institucionalista de GUY PETERS: «Development of Theories about Governance: Art Imitating Life?», informe preparado para el Comité de Investigación sobre la Estructura y Organización de la conferencia gubernamental «Ten Years of Change», University of Manchester, septiembre 1994. Para evitar confusiones, el término institucionalismo es utilizado a lo largo del artículo. Se hacen referencias a THELEN y STEINMO: *op. cit.*, y R. K. WEAVER y B. ROCKMAN (eds.): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1993.

(28) THELEN y STEINMO: *op. cit.*, págs. 7-10.

(29) Véase H. WALLACE, en W. WALLACE y C. WEBB (eds.): *Policy-Making in the European Community*, 2.^a ed., Chichester, John Wiley, 1983.

(30) Véase THELEN y STEINMO: *op. cit.*

cional, los parámetros geográficos y otras reformas sistémicas, deliberadas o no. Ejemplos de esta última categoría incluirían decisiones políticas como los Acuerdos de Luxemburgo, los informes estableciendo la Cooperación Política Europea y las declaraciones del Consejo Europeo de Edimburgo sobre la subsidiariedad.

Por tanto, la perspectiva neoinstitucionalista no está interesada sólo en los cambios formales del tratado, sino también en los más sutiles. Como Joseph Weiler indicó hace una década, la evolución de la integración se ha producido por medio de dos dinámicas: una constitucional y «jurídico-normativa» y otra «político-decisional» (31). La segunda ha estado caracterizada por acuerdos entre caballeros (*soft-law*), declaraciones del Consejo Europeo y el modelo de trabajo menos formal desarrollado en los pilares de la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) de la UE. El neoinstitucionalismo advierte de las limitaciones de sobredependencia de los cambios institucionales formales.

¿Qué puede ofrecer entonces el neoinstitucionalismo para explicar las políticas constituyentes de la UE? ¿No son las instituciones «pegajosas» creando así una resistencia inherente al modelo de reforma de las políticas constituyentes? De hecho, ¿no advirtió Fritz Scharp de la existencia de una trampa de la decisión conjunta que aparece en el Consejo de Ministros incluso en problemas rutinarios de cualquier política a causa de la perspectiva consensual que favorecen las características institucionales de la CE? (32). A pesar de ello, lo que es sorprendente de las instituciones de la CE-UE durante la última década, en términos comparativos, es precisamente su dinamismo. Existen pocos sistemas de gobernación occidentales que se hayan transformado hasta ese punto durante la última década. Así que éste es un caso probatorio de las capacidades del análisis neoinstitucionalista.

El papel de Consejo Europeo es crucial para una explicación institucionalista (33). Esta institución incluye entre sus funciones autoasignadas (porque no figuran explícitamente en los tratados) la estrategia de definir las líneas maestras del proceso de integración. Durante muchos años, las «cabezas parlantes» cumplieron esta función con resultados muy limitados. El informe Tindemans, la labor de la Comisión de los Tres Sabios, la declaración solemne sobre la Unión Europea de 1984 fueron sólo logros limitados (34). Fue sólo con la solución de varios problemas persistentes en la cumbre de junio de 1984, en Fontaineblau (el problema presupuestario con el Reino Unido, el incremento de las fuentes presupuestarias, el acuerdo

(31) WEILER: «Community, Member States and European Integration».

(32) F. SCHARPF: «The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration», *Public Administration*, vol. 66, núm. 3 (1988), págs. 239-278.

(33) Sobre el Consejo Europeo, véase J. WERTS: *The European Council*. Amsterdam, North Holland, 1992; M. T. JOHNSTON: *The European Council: Gatekeeper of the European Community*. Boulder, Co., Westview Press, 1994, y S. BULMER y W. WESSELS: *The European Council: Decision-Making in European Politics*. Londres, Macmillan, 1987.

(34) BULMER y WESSELS: *op. cit.*, págs. 85-90.

sobre la ampliación ibérica, etc.), con el encargo del informe Dooge y la reflexión sobre los problemas económicos subyacentes cuando los jefes de gobierno empezaron a activar esta función constituyente del Consejo Europeo.

Es importante recordar las razones de la creación del Consejo Europeo porque son centrales en el desarrollo del AUE y el TUE. Los orígenes del Consejo Europeo se hallan en tres dinámicas: cambios en las circunstancias políticas y económicas, las crecientes expectativas puestas en la capacidad de los jefes de gobierno para asegurar incrementos continuados en los niveles de vida de sus electorados y, sobre todo, la necesidad de romper con los tediosos procedimientos de las políticas burocratizadas a niveles nacionales y comunitarios (35). En particular, ninguna de las instituciones de la CE existentes parecía capaz de generar momento político suficiente para responder a los nuevos desafíos.

En realidad, el Consejo Europeo no cayó en su papel reformador cuando se encontró por primera vez el 10-11 de marzo de 1975. Sin embargo, el presidente de la Comisión, Roy Jenkins, reconoció las implicaciones de la existencia del Consejo Europeo cuando, después de lanzar la idea de reforzar la integración monetaria, procedió a dirigir sus esfuerzos a persuadir al canciller Schmidt de los méritos de la idea. Schmidt, por supuesto, iba a representar un papel fundamental para avanzar esas propuestas. El Sistema Monetario Europeo (SME) fue sugerido a la cumbre de abril de 1978, en Copenhague (en una charla informal); fue acordado en términos políticos en las sesiones del Consejo Europeo de Bremen y Bruselas (incluyendo compensaciones a Italia e Irlanda, los Estados entonces preocupados con los que ahora se llaman cuestiones de cohesión), y los aspectos operacionales fueron definidos por un comité de tres expertos creado por e informando al Consejo Europeo. En breve, este episodio tiene muchas de las marcas de reformas constituyentes posteriores.

El neoinstitucionalismo advierte de varios aspectos de la decisión de crear el SME que pueden ser ilustrados más en detalle por referencia a las decisiones rodeando el AUE.

Primero, la creación del Consejo Europeo había alterado estructuralmente la habilidad de la CE de ajustarse a circunstancias cambiadas. El prestigio de la Comisión había declinado durante el «período de calma chicha» del proceso de integración política que comenzara con la crisis de 1965. Ahora, el Consejo Europeo vinculaba directamente a los jefes de gobierno o Estado al proceso de integración, dándoles la oportunidad de buscar soluciones colectivas a los problemas planteados en el nivel interno. El Consejo Europeo les permitió, adoptando la terminología de Milward, buscar el «rescate» supranacional del Estado nacional en una forma mucho más directa de lo que fue posible institucionalmente en los años iniciales del proceso de integración. La capacidad estructural para la reforma había sido reforzada y tuvo un impacto mayor en las décadas siguientes con el AUE y el TUE.

(35) BULMER y WESSELS: *op. cit.*, cap. 2.

Segundo, la nueva situación cambió las reglas del juego en la gobernación de la UE. Ofreció nuevas oportunidades para influir en la dirección de las políticas. Por una parte, otorgó un margen mayor para que gobiernos individuales de Estados miembros determinasen la agenda de la CE. En este caso, fue el tándem franco-alemán (dirigido por Schmidt y Giscard) el que fue capaz de afirmar su liderazgo dentro del Consejo Europeo. Y una relación bilateral como ésta se convirtió en la fuente de influencia más valiosa sobre una Comunidad Europea con el ingrediente añadido del Consejo Europeo. En la ausencia del Consejo Europeo (esto es, la CE de la época de las calmas), la influencia podía ser ejercida negativamente obstruyendo la legislación en el Consejo de Ministros a causa de la dependencia de la práctica o de las disposiciones de voto consensuado. El Consejo Europeo otorgó margen para que gobiernos individuales o grupos de gobiernos de Estados miembros influyesen en la CE a través de métodos diferentes. Como el Consejo Europeo no considera propuestas legislativas formales, las ideas cobran mayor importancia en los elementos de intercambio en la negociación. Y el Consejo Europeo permitía una negociación «total», esto es, a través de la totalidad del ámbito de actividades de la CE-UE. Este rasgo institucional tuvo el efecto de ensanchar los parámetros de la negociación de forma que pudiesen ser concluidos acuerdos complejos e intersectoriales, algo que se había demostrado fuera del alcance del Consejo de Asuntos Generales. Y las decisiones del SME-AUE, ligadas de forma casi fortuita en el Consejo Europeo de junio de 1985, en Milán, crearon uno de estos acuerdos.

En general, el impacto del Consejo Europeo sobre el cálculo de los acuerdos interestatales está listo para investigación posterior, incluyendo la posible aplicación del dilema del prisionero al análisis de las motivaciones de los gobiernos (36).

El cambio en el cálculo de la negociación no estuvo, sin embargo, confinado a los gobiernos nacionales. La percepción de Roy Jenkins de que debería implicar a los jefes de gobierno en la búsqueda de su mayor integración monetaria puede verse como una respuesta a la nueva estructura institucional de la CE. Esta perspectiva fue potenciada por Jacques Delors y Lord Cockfield con los planes de la Comisión para un mercado único europeo (MUE). Inspirándose en la jurisprudencia del TJCE, en la sentencia de *Cassis de Dijon* y el trabajo posterior de la Comisión Thorn, Cockfield y Delors pudieron crear un mapa de ruta hacia un completo MUE en respuesta a las persistentes afirmaciones de los jefes de gobierno. Estas indicaciones, que se habían registrado en las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo desde 1980, reflejaban particularmente las ideas de los gobiernos con ideales neoliberales y de aquellos que querían el relanzamiento de la CE en el camino hacia el mercado común, el objetivo original del Tratado de Roma de 1957.

Dos referencias al relato de Lord Cockfield de la génesis del programa del SME

(36) En su análisis sobre el AUE y el TUE, Moravcsik —tomando un comentarista respetado— no le ha atribuido ninguna importancia al Consejo Europeo como modelador del carácter de las negociaciones (MORAVCSIK: «Negotiating the Single European Act», «Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist View»).

indican que la Comisión no estaba respondiendo pasivamente a las peticiones de los jefes de gobierno (37). En primer lugar, Cockfield indica que Delors «preparó el camino... [al Libro Blanco]... *induciendo* a los jefes de gobierno cuando se encontraron en Dublín, en diciembre de 1984, a pedir al Consejo en sus composiciones apropiadas... a adoptar pasos para completar el mercado interior (38). Más adelante, en su relato, Cockfield afirma que *prologó el Libro Blanco con una serie de citas de las conclusiones de cumbres previas para asentar en las mentes de los jefes de gobierno que sólo era lo que ellos habían estado pidiendo* (39). Si esto era de hecho lo que todos ellos querían es discutible. Sin embargo, sería difícil para cualquier gobierno resistir un programa dirigido a cumplir las obligaciones impuestas por el Tratado de Roma de 1957.

La tercera conclusión, más general, de nuevo en línea con el análisis neoinstitucionalista, era que la Comisión estaba capacitada para representar un papel como agente de cambio. Y su participación en el Consejo Europeo ofrece la oportunidad de darle acceso privilegiado a la agencia decisional clave en la política constituyente de la UE. Uno de los pocos observadores que reconoce la importancia del Consejo Europeo en la formulación del AUE fue David Cameron, quien identificó el hecho de que el Consejo Europeo había estado registrando su compromiso de completar el mercado interior durante varios años (40). Cameron también reconoció la participación activa de la Comisión al responder a las declaraciones de los jefes de gobierno y desarrollar sus propias contribuciones sobre la base de su acceso privilegiado. Empezando con la iniciativa de integración monetaria de Jenkins, se puede observar a la Comisión respondiendo a las nuevas oportunidades creadas por la existencia de y su participación en el Consejo Europeo. Esta evolución corresponde a una de las consideraciones ofrecidas por el neoinstitucionalismo. Thelen y Steinmo lo definen así:

Al modelar no sólo las estrategias de los actores... y al mediar en sus relaciones de cooperación y conflicto, las instituciones estructuran situaciones políticas y dejan su propia huella en los resultados políticos. En términos concretos, la Comisión ha adaptado su estrategia política en reconocimiento de las oportunidades ofrecidas por el Consejo Europeo (41).

No debe olvidarse tampoco que las reuniones del Consejo Europeo se desarro-

(37) Según MORAVCSIK, éste es el papel de la Comisión, como lo presenta en «Negotiating the Single European Act».

(38) LORD A. COCKFIELD: *The European Union: Creating the Single Market*, Chichester, Chancery Law Publishing, 1994, pág. 43.

(39) *Ibid.*, pág. 49.

(40) D. CAMERON: «The 1992 Initiative: Causes and Consequences», en A. SBRAGIA (ed.): *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington, Brookings Institution, págs. 23-74.

(41) THELEN y STEINMO: *op. cit.*, pág. 9.

llan en dos niveles: europeo y nacional (42). Así, los jefes de gobierno son llamados a responder a nivel político interno, lo que es atribuible a las características institucionales del Consejo Europeo, que es responsable, ante todo, ante los parlamentos nacionales. Así, ya las decisiones del SME acentuaron la necesidad de prestar la atención debida a la transposición interna de las decisiones, ya que el canciller Schmidt tuvo que superar la oposición doméstica del Bundesbank a poner en marcha el SME.

Más aún, la decisión del SME entra dentro del método político-decisional de la operación comunitaria menos formal. Así, no es sorprendente que una vez que el Consejo Europeo se embarcó en una reforma constituyente de naturaleza legal-constitucional, los requisitos formales para «vender» las decisiones de la cumbre a las audiencias domésticas se incrementaría. Desafortunadamente, la ejecución de las políticas y decisiones de la CE-UE ha permanecido como la rama abandonada de los estudios sobre la integración, al menos en la ciencia política (43). Pero tal olvido es un riesgo para el propio científico político. La ratificación del AUE tuvo algo de un no problema, puesto que los requisitos parlamentarios fueron negociados con éxito, como lo fue el correspondiente referéndum en Dinamarca. La única dificultad fue la disputa surgida en Irlanda, que desembocó en un referéndum (también aprobado por el AUE). Pero lo que reveló las carencias de no teorizar sobre la interacción con la política nacional fue el TUE. Su ratificación se convirtió en una cuestión política de importancia en varios Estados miembros.

Deben introducirse algunas correcciones en los puntos específicos enunciados hasta ahora sobre el Consejo Europeo a fin de obtener una perspectiva equilibrada. Primero, se admite que la forma adoptada por el AUE y el TUE no fue simplemente el resultado de la dinámica institucional del Consejo Europeo (44). El neoinstitucionalismo considera que las instituciones representan, en buena medida, un papel mediador: la dinámica subyacente de la integración reside en otros lugares. En segundo lugar, gran parte de la negociación de las dos reformas del tratado fue conducida de hecho en conferencias intergubernamentales (CIGs). Como con muchas de sus iniciativas (incluyendo el SME), el Consejo Europeo sanciona las deliberaciones preparatorias, las supervisa y les da el sello político de aprobación. El análisis institucional tendría que enfocarse en las CIGs también. En tercer lugar, se establece que la dinámica de la reforma no sólo proviene de la dinámica del propio proceso de inte-

(42) S. BULMER: «The European Council's First Decade: between Interdependence and Domestic Politics», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIV, núm. 2 (1985), págs. 89-104.

(43) La excepción principal a esta afirmación es la colección editada por H. SIEDENTOPF y J. ZILLER: *Making European Policies Work*, 2 vols., Londres, Sage Publications-European Institute of Public Administration, 1988.

(44) Una aplicación completa al AUE y/o al TUE del institucionalismo histórico necesitaría un tratamiento mucho más profundo en este punto. Véase K. ARMSTRONG y S. BULMER: *The Governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press, 1995 (en prensa), para una aplicación del institucionalismo histórico, como política constitutiva, al MUE-AUE y a otros casos concretos estudiados.

gración, sino más bien, como la creación del propio Consejo Europeo, de la necesidad dual de satisfacer electorados y gestionar la interdependencia internacional (45). Si los gobiernos nacionales consideran que la integración europea puede resolver ambos desafíos, entonces el Consejo Europeo se convierte en la institución que lanza el proceso. Finalmente, es posible fundamentar la existencia de un cierto grado de autonomía institucional. Argumentar que la acción estatal es únicamente el producto de intereses de sociedades puede ser persuasivo, aunque insuficiente. En realidad, las instituciones supranacionales pueden convertirse en actores en la política constituyente (46). Algunas de las sentencias decisivas del TJCE (sobre el efecto directo, la supremacía, etc.) han tenido el *status* de política constitucional. Y ya se ha aludido al papel de la Comisión como jugador activo en las negociaciones del AUE, particularmente a través de su promoción del objetivo del mercado único en 1992.

Vistas desde una perspectiva neoinstitucionalista, las instituciones tienen, por tanto, tres roles potenciales (47). Primero, las instituciones europeas forman un ámbito donde se conducen negociaciones; aquéllas no son neutrales: no proporcionan igual acceso a distintos grupos sociales para influir sobre el proceso y esta desigualdad va más allá de esos mismos grupos. Los Estados pequeños, por ejemplo, podrían sentir que tienen menos influencia en el Consejo Europeo, mientras que alianzas bilaterales podrían tener más. Segundo, las instituciones europeas no sólo son árbitros, sino también «jugadores» en el mismo proceso de gobernación. La Comisión y el TJCE son ejemplos a nivel supranacional, pero los gobiernos nacionales pueden introducir también sus propios deseos independientemente de las presiones de las sociedades domésticas. Y tercero, la Unión Europea tiene su propia configuración institucional distintiva que predispone a ciertos modelos de gobernación, en particular un modo de actividad reglamentador.

En esta sección se ha tratado, en primer lugar, de explicar cómo el neoinstitucionalismo puede ayudar a explicar la política constituyente. El argumento es que la atención tiene que estar centrada en las instituciones en las cuales se alcanzan acuerdos. Más aún, esas instituciones introducen sus propias dinámicas de cambio; estas dinámicas median la negociación interestatal.

En segundo lugar, se han planteado algunas consideraciones de naturaleza general que están concebidas para asegurar que las explicaciones sobre el cambio político constituyente no son incompletas. Estas consideraciones pueden resumirse en los siguientes puntos:

(45) Este crudo resumen de los problemas a los que se enfrentan los gobiernos nacionales se analiza con más detalle en la «teoría de fusión» de la integración europea de Wolfgang Wessels (WESSELS: *op. cit.*).

(46) Para evidencia empírica sobre el papel del Estado, no sólo como zona de acción, pero como participe activo de gobernación, véase CAMPBELL, HOLLINGSWORTH y LINDBERG (eds.): *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

(47) J. CAMPBELL, J. R. HOLLINGSWORTH y L. LINDBERG: *op. cit.*, págs. 357-361. En la aplicación del trabajo de Campbell, su uso de la palabra «el estado» ha sido traducida a «las instituciones europeas» para evitar confusiones.

- la comprensión de la política constituyente necesita «diseñar el mapa» de los participantes en esta política, particularmente las instituciones involucradas;
- una apertura a la comparación es valiosa (comparación a lo largo del tiempo y a través de países; por ejemplo, la reconstrucción estatal más temprana en Estados Unidos o quizá la reforma constitucional en Canadá);
- la atención no debería concentrarse sólo en acuerdos de reforma formal constitucional (la forma «político-decisional» de la política constituyente debe ser considerada también);
- la ejecución de los acuerdos constituyentes debe ser analizada en términos de ratificación y consecución de objetivos, lo que requiere considerar otras dos cuestiones: gobernación de subsistemas en la UE y relaciones entre Estados miembros y la UE.

IV. LA EXPLICACION DE LA GOBERNACION DE SUBSISTEMAS EN LA UE

En términos de la gobernación de la UE, la política constituyente no es sino la punta del *iceberg*. Es necesario que los avances analíticos en el estudio de la integración no queden confinados a las partes más pequeñas y visibles sobre la línea de flotación. Pero ¿qué es la gobernación de subsistemas? En esencia, se refiere a la gobernación en áreas de política individuales. Quizá, de forma más adecuada, se refiere al programa de políticas públicas, puesto que esta perspectiva facilita la identificación de la política en las agencias ejecutivas claves de la UE.

La belleza del análisis neoinstitucionalista radica en que, dado su armonía con la gobernación, es aplicable también al análisis de gobernación de subsistemas. Así, muchas de las deducciones establecidas en la sección precedente pueden ser aplicadas simplemente a un ámbito de gobernación diferente. ¿Cómo? Cuatro componentes de este ejercicio se establecen a continuación:

Identificar los límites del subsistema es importante. Este ejercicio conlleva identificar el contexto del programa político. Esto puede sonar autoevidente, pero quizá no lo sea. Por ejemplo, el programa del SME proporcionó un dinamismo unificador a un espectro de cuestiones políticas con diferentes bases en los tratados y orígenes políticos.

«*Diseñar el mapa*» de los participantes conlleva la identificación de las instituciones y los intereses socioeconómicos, los partidos políticos, etc., que se hayan involucrado. Varios puntos merecen comentario. En primer lugar, es de primaria importancia enfocar las instituciones al nivel de la UE, pero su interacción con el nivel doméstico en los Estados miembros es también importante. Las tradiciones institucionales y su dimensión cultural están más enraizadas a ese nivel que al nivel de la UE. En segundo lugar, los actores no gubernamentales continúan usando los niveles nacionales como uno de sus canales de influencia reflejando la continuada importancia del Consejo. Por tanto, esta fuente potencial de poder debe ser examinada. En

tercer lugar, las instituciones involucradas en la ejecución de políticas (usualmente nacionales) deben ser incluidas en el ejercicio «cartográfico». En cuarto lugar, debe recordarse que la configuración institucional de los regímenes de gobernación, y las normas asociadas con ellos, situarán a algunos participantes en un lugar privilegiado.

El impacto de los resultados de cada política sobre la distribución de poder puede también ser incluido dentro de la perspectiva de regímenes de gobernación. El trabajo de March y Olsen ha buscado explicar resultados políticos subóptimos y consecuencias no intencionadas por medio de la racionalidad intrínseca a las instituciones (48). No existen grandes dificultades, por tanto, para extender esta clase de análisis al nivel de análisis de subsistemas de políticas, aunque puede ser preferible aplicarlo a la estructura institucional del régimen de gobernación más que a la de una institución individual. Es también posible, rastreando el proceso, buscar las raíces de los resultados políticos en la mediación institucional de las posiciones negociadoras.

Es también importante incluir la *ejecución de políticas* en el análisis de regímenes de gobernación porque facilita una perspectiva más comprensiva. Permite explicar el proceso judicial, en particular el importante papel del TJCE en el desarrollo de regímenes de gobernación. Las sentencias del TJCE pueden dinamizar un régimen de gobernación y determinar la forma del proceso de elaboración de política subsecuente. Más aún, examinar el cumplimiento con el derecho comunitario nos recuerda que los resultados políticos pueden ser subvertidos en la fase de implementación, ya sea deliberada o accidentalmente, por ejemplo, por fuerzas burocráticas.

El caso de la liberalización del transporte aéreo mencionado en el Libro Blanco sobre el MUE, aunque en la actualidad es parte de la política de transporte aéreo, servirá para ejemplificar lo anterior. Es necesario admitir que poco se puede probar a través de un único caso-estudio (49); sin embargo, servirá para ilustrar la aplicación del neoinstitucionalismo.

La liberalización del transporte aéreo

La inclusión del transporte aéreo en el Libro Blanco estaba pensada para proporcionar momento político a una modalidad de transporte que había sido una parte descuidada dentro de la política de transportes; de por sí, una de las políticas más débiles de la CE. Pero las medidas mencionadas en el Libro Blanco eran muy modestas en comparación a la legislación que fue acordada más tarde. Por tanto, aunque la política del transporte aéreo representaba el *programa político* pertinente, el vínculo con el programa dinámico del MUE fue importante para proporcionar momento político. Más aún, con la evolución de la política se fue desarrollando un subsistema o «régimen de gobernación» de política de transporte aéreo autónomo.

(48) MARCH y OLSEN: *op. cit.*

(49) Véase ARMSTRONG y BULMER: *The Governance of the Single European Market*, cit., para una aplicación más extensa a seis casos de estudio asociados con el programa MUE.

¿Quiénes eran los *participantes*? Los actores de la Comisión en este régimen de gobernación fueron la DG VII (transporte) y, en menor medida, la DG IV (competencia). Los ministros de transporte nacionales fueron sus principales interlocutores gubernamentales, aunque la autoridad de Aviación Civil del Reino Unido (la única agencia nacional reguladora del transporte aéreo) fue una importante reserva de experiencia sobre desregulación doméstica (50). Dentro de casi todos los Estados miembros, así como bilateralmente, las líneas aéreas habían estado altamente reguladas y eran propiedad estatal. Operando virtualmente como agencias del gobierno, las llamadas compañías de bandera tenían *status de insider* dentro de los respectivos ministerios de transporte. Excepto en el Reino Unido.

El Reino Unido había privatizado British Airways en 1987, había desreglamentado gradualmente el transporte aéreo doméstico desde 1984 y empezó a negociar acuerdos bilaterales desde ese mismo año. En este ejercicio su principal aliado fue el gobierno holandés, cuya compañía de bandera, KLM, era parcialmente propiedad privada. Existían dos razones específicas para la receptibilidad del Reino Unido respecto de la llamada a la desregulación. En primer lugar, los intentos de las autoridades del Reino Unido para mantener el aeropuerto de Heathrow en Londres como la principal puerta a Europa desde Norteamérica. Y en segundo lugar, el Reino Unido actuaba como puerta para las ideas americanas sobre desregulación, ideas que iban a continuar su viaje hacia Bruselas. Las autoridades holandesas buscaban desarrollar el aeropuerto de Schipol, en Amsterdam, como un rival de Heathrow, lo que explica la extensión de esas ideas en Holanda.

El Parlamento Europeo representó un papel secundario presionando por la liberalización del transporte aéreo. Sin embargo, el papel del TJCE fue más prominente a causa de su sentencia de abril de 1986 en el caso *Nouvelles Frontières*, que efectivamente estableció que las exenciones previas de las reglas de competencia de la CE no eran ya aplicables al comportamiento de cartel de las líneas aéreas europeas.

Las compañías de bandera tenían, como ya se ha señalado, excelentes vías de acceso e influencia sobre sus gobiernos nacionales. Además, tenían un grupo de interés transnacional, la Asociación de Líneas Aéreas Europeas, que ejercía presión activamente a nivel supranacional y que era obviamente reluctante a la liberalización. Existían otros grupos de líneas *charter*, líneas regionales y tripulaciones aéreas, mientras que la organización de consumidores europeos era un promotor vigoroso de la liberalización (el funcionario a cargo estaba basado en la Asociación de Consumidores del Reino Unido). Durante el curso del proceso de elaboración de la política se creó también un grupo de usuarios del transporte aéreo (FATUREC), con importante influencia británica.

Las influencias en favor de la liberalización fueron varias, pero no habían tenido

(50) Desregularización es el término aceptado en el contexto del Reino Unido, pero que no era políticamente aceptable en el contexto de la CE por las distintas actitudes hacia el «modelo» de desregularización de aerolíneas estadounidenses. De ahí que se use el término liberalización en la CE. Esta divergencia es atribuible a diferentes normas ideológicas en el Reino Unido.

virtualmente ningún efecto antes de 1983. La inclusión de la liberalización del transporte aéreo en el Libro Blanco y la sentencia del caso *Nouvelles Frontières* fueron los factores decisivos precipitando el cambio. La desregulación estadounidense había dejado claro que las líneas aéreas europeas eran menos eficientes. El gobierno británico consideraba positivamente los resultados de la desregulación doméstica. Además, los avances técnicos habían llevado al desarrollo de una nueva generación de líneas aéreas regionales (paradójicamente, la respuesta de la industria aeroespacial europea a la desregulación de los Estados Unidos) que ofrecerían mayores oportunidades al viajero europeo una vez que se abrieran las regulaciones sobre accesos.

Naturalmente, había algunas aerolíneas que buscaban reforzar su poder. British Airways era la más prominente entre ellas: BA estaba bien posicionada para tomar ventaja de la liberalización europea, habiendo sido forzada a hacerse eficiente como resultado de la competencia en rutas domésticas y de la privatización. KLM veía posibilidades similares. Por ejemplo, había adquirido un porcentaje de la línea británica Air UK y anunciaba Schipol como el tercer aeropuerto de Londres, con unas quince rutas británicas alimentando su centro de Amsterdam. Otras aerolíneas estatales adoptaron un ánimo mucho más defensivo. Grecia, España y Portugal buscaron justificar su férreamente regulado servicio aéreo regular sobre el argumento de las obligaciones del servicio público a sus islas respectivas. Sin embargo, esta actitud proteccionista no se aplicaba en lo concerniente al tráfico turístico porque el mercado *charter* estaba relativamente abierto a operaciones de bajo precio.

A medida que la década de los ochenta avanzaba, se produjo un cambio gradual de actitudes en los Estados miembros, pero apenas constituyó un cambio cultural con la excepción del Reino Unido y Holanda. Sin embargo, con el transporte aéreo incorporado al Libro Blanco fue imposible para los recelosos de la liberalización aislar a las líneas aéreas de la extensión de las ideas neoliberales en la CE.

La dimensión institucional fue crucial. El compromiso del Libro Blanco era algo, pero en cualquier caso no especificaba hasta dónde debería llegar la liberalización, aunque tuvo el éxito de situar la política de transporte aéreo en el foco de atención. Sin embargo, la sentencia del caso *Nouvelles Frontières* fue crucial porque creó un vacío legal. En efecto, la sentencia significó que la existente colaboración y convivencia entre líneas aéreas y Estados era ilegal. Las bases esenciales de la reglamentación del transporte aéreo regular fueron socavadas. En consecuencia, se necesitaba una legislación para impedir que se introdujese rápidamente una liberalización total. La importancia de esto no se le escapó a la Comisión, quien vio una oportunidad para efectuar mayores avances en la consecución del programa del Libro Blanco, así como la posibilidad de involucrarse con una política que probablemente proporcionase beneficios a los pasajeros. Tres meses después de la sentencia del TJCE, la Comisión acusó a diez líneas aéreas de infringir las reglas de la competencia, con multas potencialmente significativas. Sin embargo, esas acusaciones fueron usadas como un instrumento de negociación y fueron levantadas una vez que la etapa final de la liberalización hubo sido introducida.

Finalmente, debido a que el artículo 16 del AUE había enmendado las provi-

siones de voto en el Consejo sobre política de transporte aéreo y marítimo, la Comisión sabía que el cálculo del acuerdo en el Consejo había sido alterado en perjuicio de los Estados obstructionistas. En estas circunstancias, los «liberalizadores» en el Consejo estaban situados en una fuerte posición negociadora, aunque en minoría. El «éxito» de los Estados proteccionistas iba a asegurar una liberalización «ordenada» en tres paquetes de medidas sucesivos acordados en 1987, 1990 y 1992. ¿Cuál fue, pues, el *impacto de la política en la distribución de poder?*

El proceso de liberalización parece una victoria clara para aquellos intereses favoreciendo la liberalización. Sin embargo, es un poco prematuro para establecer quiénes son los «ganadores». Ciertamente, British Airways (BA) ha tenido éxito desarrollando su presencia europea (con subsidiarias en Francia y Alemania, por ejemplo) a la vez que permaneciendo rentable. Por el contrario, la mayoría de las otras compañías de bandera se han visto envueltas en serios problemas financieros. Así, BA puede verse asegurando una posición poderosa entre los productores. Sin embargo, también es necesario tomar en consideración el interés de los pasajeros. En este contexto, la situación en Alemania, por ejemplo, no ha cambiado dramáticamente (aparte de los efectos de la reunificación). Lufthansa todavía tiene un papel muy fuerte en los principales aeropuertos. Un factor significativo en esto es el procedimiento de asignación de los espacios de despegue y aterrizaje, que dificultan a los nuevos participantes en el mercado la creación de horarios adecuados para el lucrativo mercado de los viajes de negocios (51). La posibilidad de elección de línea aérea no se ha incrementado necesariamente, aunque hay signos de que las tarifas aéreas pueden estar cayendo.

La liberalización completa entrará en vigor solamente en abril de 1997. En consecuencia, no puede elaborarse una conclusión completa en relación a la *ejecución de las medidas*. La mayor dificultad para la ejecución hasta el momento ha sido la reluctancia francesa a abrir el aeropuerto de Orly, en París, a los competidores de Air France y Air Inter, ostensiblemente sobre la base de problemas de infraestructura. Esta acción ha sido juzgada contraria a las leyes de liberalización por la Comisión Europea y las autoridades francesas han sido obligadas a su cumplimiento. La principal preocupación es cómo se sortea la regulación: la legislación sobre liberalización está siendo ejecutada, pero la libre competencia está siendo erosionada en áreas políticas adyacentes.

En primer lugar, la liberalización coincidió con un exceso de capacidad en el sector del transporte aéreo (52). Varias de las principales líneas aéreas han buscado ayuda financiera de sus respectivos gobiernos durante este período: Sabena, Air

(51) La Deutsche BA (sucursal alemana de la British Airways) ha desarrollado su presencia en torno a Berlín y Munich. Como resultado al acuerdo berlinés de cuatro potencias, BA ha tenido acceso a Berlín antes que Lufthansa. Y Munich abrió un nuevo aeropuerto a principios de la década. Por tanto, pudo evitar estos problemas.

(52) La Comisión, en 1993, estableció un comité para informar sobre la crisis (Comisión Europea, 1994).

France, Air Lingus, TAP Air Portugal e Iberia, entre ellas. Las doce compañías de bandera de la CE incurrieron en pérdidas de 2.000 millones de dólares en 1992 y la relación deuda-valor se prevé que alcance del orden de 80.000-20.000 millones en 1995 (53). Es suficiente decir que el reglamento de la DG VII sobre ayudas estatales se ha convertido en el campo de batalla para los intereses nacionales y empresariales en competencia (54). Si los presupuestos nacionales continúan subvencionando algunas compañías de bandera no rentables, esto erosionará la competencia. En el otro extremo, por supuesto, más adquisiciones por parte de British Airways podría empezar a atraer el interés de los controladores de la competencia o de las fusiones porque hay cierto consenso en la UE que «megacompañías» del estilo estadounidense podrían tener consecuencias anticompetitivas. La liberalización fue concebida para incrementar la competencia y la elección de los consumidores, pero el desarrollo de los tres paquetes legislativos es insuficiente por sí misma para alcanzar ese objetivo.

En segundo lugar, se está jugando simultáneamente a un juego mayor: la competencia entre alianzas globales. La participación de British Airways en US Air, Quantas y otras compañías; la participación de KLM en North West Airlines; la alianza de Lufthansa con United Airlines. Todos estos vínculos transatlánticos son parte de un juego de poder más amplio.

Así, existe una situación altamente compleja en la reestructuración de la industria del transporte aéreo. La creación de un mercado único para la aviación debe verse en conjunción con otras cuestiones, tales como los acontecimientos políticos relacionados y el comportamiento cíclico de la industria. Además, la liberalización plena aún no ha tenido efecto.

No es posible identificar pautas amplias de gobernación de un subsistema sobre la base de un único caso de estudio. Sin embargo, se puede identificar en este caso que las instituciones de la UE no fueron simplemente ámbitos neutrales para la elaboración de decisiones. Así, los cambios en las disposiciones sobre votaciones cambiaron los cálculos de los gobiernos sobre sus tácticas de negociación: del obstructionismo a la búsqueda de arreglos especiales, tales como servicios aéreos a comunidades insulares. Más aún, las instituciones supranacionales no fueron simplemente los instrumentos de los gobiernos nacionales. La jurisprudencia del TJCE fue decisiva en la creación del potencial para la liberalización más allá de lo que la Comisión había planeado originariamente. Y este papel activo del TJCE en relación a la reglamentación y los derechos de propiedad es un aspecto crucial para incorporarlo al análisis de la gobernación de subsistemas en el pilar comunitario de la CE. Más aún, la amenaza de la Comisión de recurrir a acciones legales contra las líneas

(53) COMISIÓN EUROPEA: *op. cit.*

(54) Al contrario de la práctica general, que consiste en que las ayudas de los Estados son controladas por DG IV, en el sector del transporte aéreo esta tarea es responsabilidad de DG VII. Esta responsabilidad es en sí misma una característica institucional interesante que puede afectar decisiones de políticas a seguir, dado que a DG VII se le considera más amigo de la industria que a DG IV.

aéreas incrementó su influencia sobre los gobiernos nacionales. Sin embargo, existen límites en *cómo* la UE puede gobernar el sector del transporte aéreo a causa de su configuración institucional, que favorece una perspectiva reglamentadora (véase la próxima sección). Así, se ve que las instituciones de la CE-UE no pueden simplemente ser vistas como ámbitos neutrales en las cuales se hace política. Para resumir, un único caso puede ilustrar el método de investigación enfocado en las instituciones, pero no puede llevar a conclusiones sobre el carácter de la gobernación del subsistema.

En esta sección se ha tratado, en primer lugar, de explicar cómo el neoinstitucionalismo puede explicar el importantísimo nivel de la gobernación de subsistemas. Como en el caso de la explicación anterior sobre la política constituyente, el argumento es que la atención tiene que estar centrada en las instituciones en las que se acuerda una determinada política. Así, pues, se puede pasar ahora al tercer nivel del análisis: el carácter de la gobernación en la UE.

V. LA GOBERNACION DE LA UE: UNA PERSPECTIVA AEREA

Hay diferentes formas en las que el neoinstitucionalismo puede iluminar las pautas de gobernación en la UE. Por ejemplo, puede usarse para revelar las diferentes instituciones e instrumentos de gobernación y cómo éstos modelan el instrumental de la UE (55). En esta sección se intenta un ejercicio más restringido, concretamente la disección de los orígenes institucionales de la pauta de gobernación predominantemente *reglamentadora* de la UE (56).

Cuando los científicos sociales han empezado a reflexionar sobre la gobernación de la UE se ha desarrollado una comprensión creciente de la forma particular que aquélla ha tomado. Un tema particular que ha emergido de la observación empírica de ciertas áreas de política ha sido el reconocimiento de una pauta reglamentadora de gobernación (57).

En el espacio aquí disponible no se puede intentar ofrecer un perfil completo de las características reglamentadoras de la gobernación comunitaria. En breve, se puede decir que éstas derivan de observaciones relativas a las características políticas, económicas y jurídico-administrativas de la UE. En este respecto, la configuración institucional de la UE se halla en el corazón de la explicación.

(55) BULMER: «The Governance of the European Union: A New Institutional Approach», págs. 357-370.

(56) Esta parte se solapa en *ibid.*, págs. 375-377.

(57) G. MAJONE: «Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States», *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1 (1991), págs. 79-106; el mismo: «The European Community between Social Policy and Social Regulation», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 2 (1993), págs. 153-169; R. DEHOUSSE: «Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, núm. 4 (1992), págs. 383-402.

Desde una perspectiva económica, la gobernación de la UE es sorprendente a causa de dos rasgos claves. Primero, en comparación con otros sistemas de gobernanación multiniveles, el marco europeo tiene recursos presupuestarios «propios» sorprendentemente modestos. En consecuencia, existen limitaciones mayores sobre la naturaleza de las actividades que pueden emprenderse. Los programas de gasto son, frecuentemente, un mero apoyo de medidas nacionales, como ocurre con gran parte del gasto de los fondos estructurales. Alternativamente, como ocurre en los programas tecnológicos, requieren cofinanciación privada. Así, el gasto de la UE carece del grado de autonomía que poseen otros sistemas multiniveles (o federales). Fuera del pilar comunitario, por supuesto, la actividad está más reducida porque las provisiones presupuestarias a nivel internacional son muy limitadas o incluso inexistentes.

Si esta situación se traslada a una interpretación desde el punto de vista de las finanzas públicas, apenas existe margen para perseguir dos de los principales objetivos de los presupuestos públicos, concretamente políticas de estabilización o medidas redistributivas. En vez de ello, el gasto está confinado a una función de asignación. Los críticos de la «vía de Maastricht» a la Unión Económica y Monetaria (UEM) argumentan que las propuestas no son viables a causa de este sesgo (58). Estructuralmente, se considera que la UE no está equipada con los instrumentos de política económica y presupuestaria para hacer funcionar la UEM.

En un contexto diferente, Majone explica que este sesgo en la función del presupuesto europeo explica el énfasis en la reglamentación social más que en la política de bienestar en la dimensión social de la UE (59). A diferencia de la política de bienestar, la reglamentación social requiere pocos recursos financieros centrales. Sin embargo, las implicaciones son mucho más amplias que esto. Dado el reducido tamaño del presupuesto de la CE y la enorme proporción de él absorbida por el gasto agrícola, «la única forma que la Comisión tiene de incrementar su papel es expandir el ámbito de sus actividades reglamentadoras» (60). Por tanto, los instrumentos económicos o financieros del pilar comunitario de la UE están muy condicionados. Esta circunstancia necesita actividad presupuestaria a través de la función de asignación del gasto. Alternativamente, requiere programas legislativos que desplacen sus costes hacia actores económicos privados o sobre los aparatos administrativos de los Estados miembros. El gasto de la política agrícola común cae dentro de la primera categoría, mientras que el mercado único europeo es característico de la segunda. Incluso con los incrementos acordados en el paquete Delors II, el presupuesto comuni-

(58) Véase A. HUGHES-HALLETT: «Comment», en S. BULMER y A. SCOTT (eds.): *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford, Blackwells, 1994, págs. 259-264.

(59) MAJONE: «The European Community between Social Policy and Social Regulation».

(60) MAJONE: «Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States», pág. 96.

tario seguirá siendo menos del 1,3 por 100 del PIB hasta final de siglo (61). Parece que existe poco margen para que la UE vaya más allá de una limitada perspectiva reglamentadora de gobernación en el futuro previsible.

Un punto final sobre los aspectos económicos se refiere a la reglamentación y la relación Estado-Mercado. La UE no interviene en la economía a través de la propiedad: no tiene propiedades. Más aún, el tamaño del presupuesto restringe los subsidios e impide la utilización de la concesión de contratos como un medio de intervención en el mercado. Así, esos canales tradicionales de intervención estatal en el mercado están cerrados y las acciones de la UE están limitadas a determinar las condiciones marco en las que el mercado opera.

¿Qué sucede entonces con la dimensión política de la reglamentación? En su análisis de diferentes tipos de decisión de política en los Estados Unidos, Lowi examinó las características claves de la política reglamentadora (62). Lowi identificó el predominio de la negociación de grupo (en oposición a la política electoral y de partido). También observó que la política reglamentadora era disgregada, descentralizada, localizada y orientada hacia el interés. La política constituyente (o lo que se ha denominado así en el presente artículo) era diametralmente opuesta a la reglamentadora y consideró que estos temas estaban caracterizados por política electoral y partidista: centralizados, ideológicos y centrados al nivel del «sistema». Esta distinción no podría ser más apropiada en el contexto europeo, porque el TUE estuvo mucho más politizado que la gran parte de la elaboración rutinaria de políticas públicas.

El público europeo puede haberse implicado, en la mayoría de los Estados miembros, en los debates sobre el AUE y el TUE. Pero esas cuestiones son sólo la punta públicamente visible del *iceberg*. Bajo la línea de flotación yace la mayor parte de la gobernación de la UE en su forma reglamentadora. Esta política reglamentadora se caracteriza por negociación de grupo y política orientada por el interés. Este sesgo en su carácter es uno de los rasgos que tienden a desanimar el interés popular en la integración europea. ¿No podría ser que la característica estructural de la gobernación de la UE, concretamente su sesgo reglamentador, sea lo que subyace a la falta de transparencia y de la indiferencia pública? En otras palabras, ¿no serán las limitaciones que los Estados miembros han puesto al desarrollo institucional de la UE las que sean responsables de este opaco sistema de gobernación?

Finalmente, está el aspecto legal-administrativo de la gobernación de la Comunidad. La administración central de la UE es pequeña. No es un funcionariado federal totalmente desarrollado, porque carece de recursos humanos y materiales. Así, el método predominante de reglamentación depende fuertemente de los Estados

(61) Véase M. SHACKLETON: «Keynote Article: The Delors II Budget Package», en N. NUGENT (ed.): *The European Community 1992: Annual Review of Activities*, Oxford, Blackwell Publishers, 1993, págs. 11-25.

(62) T. LOWI: «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4 (1972), págs. 298-310.

miembros. Depende de ellos para la parte del león de la función de ejecución, con todos los problemas que esto plantea para la cuestión legal del cumplimiento. Y, por otra parte, los Estados miembros representan el papel principal en los comités que asisten a la Comisión en su función ejecutiva (63). ¿No es única la naturaleza esquelética de las instituciones comunitarias para la ejecución de políticas incluso como caso de gobernanación multinivel? A grandes rasgos, las características reglamentarias de la UE se refuerzan en el ámbito administrativo-legal.

En virtud de estas características económicas, políticas y administrativo-legales, un rasgo centripeto de la gobernanación comunitaria es su tendencia hacia una actitud reglamentadora de la gobernanación. Esos rasgos no se dan, por supuesto, en todas las áreas de política de la UE. De hecho, la mejor plasmación de ellos es en áreas del pilar comunitario. Más aún, el predominante modelo reglamentador de gobernanación tiene sus raíces en la configuración institucional de la UE. Los instrumentos de política económica, los ámbitos de actividad política y el modelo de ejecución a distancia del derecho comunitario: éstos son rasgos imputables a la forma en la que la reconstrucción del Estado ha tenido lugar en Europa occidental.

VI. INSTITUCIONES, ESTADOS MIEMBROS Y LA UE

La interacción entre Estados miembros y la CE-UE es un componente central para entender la gobernanación (en ambos niveles, nacional y supranacional). Para entender por qué los Estados miembros interaccionan de forma particular con la UE es necesario conocer sus características políticas internas (64). Tales estudios se han escrito sobre la relación con la UE de Alemania (occidental), así como la del Reino Unido (65). Por supuesto, no es un requisito que tales estudios se hayan escrito en una línea neoinstitucionalista. Sin embargo, un enfoque neoinstitucionalista puede ayudar a contestar preguntas del tipo siguiente:

— ¿Por qué los gobiernos nacionales tienen diferentes pautas de interacción con las instituciones intergubernamentales (pautas que modelan la política que está siendo articulada)? ¿Por qué Alemania, con su débilmente coordinada política europea, representa un papel influyente modelando la dirección de la integración (política constituyente)? ¿Por qué, por otra parte, se considera al gobierno del Reino Unido altamente eficaz en la elaboración diaria de las políticas comunitarias, admirado incluso por los funcionarios alemanes, a pesar de su general reputación como un socio problemático?

(63) DEHOUSSE: *op. cit.*, pág. 390.

(64) S. BULMER: «Domestic Politics and European Community Policy-Making», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, núm. 4 (1983), págs. 349-363.

(65) Respectivamente, S. BULMER y W. PATERSON: *The Federal Republic of Germany and the European Community*, Londres, Allen & Unwin, 1987, y S. GEORGE (ed.): *Britain and the European Community: the Politics of Semi-Detachment*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

— ¿Por qué los gobiernos nacionales tienen diferentes requisitos para ratificar cambios constitucionales acordados a nivel supranacional?

— ¿Por qué los Estados miembros muestran grados diferentes de actuación en la ejecución de la legislación comunitaria?

— ¿Son capaces algunos Estados miembros de aprovechar mejor la política regional de la UE a causa de la estructura de sus sistemas de gobierno locales o regionales?

— ¿Por qué existen tales discrepancias entre la habilidad de los parlamentos nacionales para representar un papel significativo en el examen y control de la actividad de la UE?

Estas cuestiones son centrales para entender la gobernación de la UE.

Algunas de las consideraciones identificadas como relevantes al análisis de los otros dos niveles de gobernación son de nuevo pertinentes. De nuevo, es necesario diseñar el mapa de todos los participantes en la elaboración de políticas, no sólo el gobierno nacional. El estudio de la elaboración de políticas y de su ejecución es necesario para pintar un cuadro completo de la gobernación. Este objetivo puede que no sea reconocido siempre, puesto que es la fase de intervención de la elaboración supranacional de política la que traza el vínculo entre las dos. Además, las diferentes culturas institucionales nacionales afectan la política europea de forma sutil aunque diferenciada. Más aún, la pertenencia a la CE ha tenido importantes efectos de «poder y control» sobre los actores e instituciones nacionales. Por ejemplo, eliminó efectivamente la implicación de los encargados de la política presupuestaria en los regímenes nacionales de gobernación de la agricultura, la situación reforzó el poder de los intereses de los agricultores y algunos gobiernos fueron más susceptibles a dejarse influir por ellos que otros. Otro ejemplo: la pertenencia a la CE llevó a una centralización del poder en la República Federal de Alemania porque (hasta el TUE) sólo el gobierno federal podía participar en el Consejo de Ministros, aunque los *Länder* podían asumir la responsabilidad de ciertas políticas en el contexto nacional.

La elaboración de políticas europeas del Reino Unido está modelado por un abanico de factores institucionales: la naturaleza unitaria del Estado británico, el principio constitucional de soberanía parlamentaria, el sistema mayoritario de gobierno (asegurado en gran parte por reglas electorales), los poderosos recursos potenciales del primer ministro, fuerte coordinación administrativa a través de la oficina del gabinete, la inexistencia de gobiernos regionales y un gobierno local muy débil, la continuidad constitucional inglesa desde el siglo XVII y una herencia institucional colonial. E inmersos en estos rasgos institucionales se encuentran importantes atributos culturales: un estilo político adversarial, una preferencia por el pragmatismo (cambio «político-decisional») sobre constitucionalización supranacional, una fuerte cultura administrativa de eficiencia y una visión global (más que meramente europea). Estos factores pueden explicar en buena medida la línea de conducta y la sustancia del problemático papel británico en el proceso de integración. Las extensiones en el ámbito formal (pero no en el informal) se ven como una amenaza a las instituciones nacionales del Reino Unido (soberanía externa), a la soberanía (in-

tema) del parlamento, al poder del gobierno y así sucesivamente. Tal interferencia se resiste usualmente de manera vigorosa. Se puede explicar también por qué Margaret Thatcher, con una mayoría parlamentaria de más de cien diputados fue capaz de ratificar el AUE basándose en su subordinación al objetivo del MUE, mientras que John Major, con una mayoría inicial de sólo veintiuno (ahora reducida) y un ruidoso círculo de «euroescépticos» no tuvo un trámite tan fácil. Una explicación institucional puede explicar también por qué, a pesar de las preocupaciones sobre la soberanía, el Reino Unido tiene uno de los mejores resultados en la ejecución de las políticas europeas. En este sentido, un sistema de gobierno centralizado y un sistema administrativo comprometido con la eficiencia son factores que facilitan un resultado relativamente bueno.

La política europea de Alemania está modelada por características institucionales muy diferentes: gobierno descentralizado, gobierno de coalición, garantías constitucionales para la autonomía ministerial y una maquinaria de administración federal relativamente descoordinada, un compromiso constitucional hacia la integración supranacional, poderosas agencias ejecutivas independientes (por ejemplo, el Bundesbank), significativos poderes para los gobiernos de los *Länder* (particularmente en la ejecución de las políticas) y rasgos constitucionales diseñados para evitar el ejercicio de un fuerte papel internacional (la prohibición de armamento nuclear y químico, el papel militar confinado al territorio OTAN hasta el verano de 1994, etc.). De nuevo, estos rasgos institucionales se combinan con atributos culturales importantes: una pauta política consensual, corporativismo, federalismo cooperativo, una perspectiva legal-constitucional y una fuerte tradición burocrática. Y otra vez estos rasgos pueden explicar cómo se conduce la política alemana en Europa. Muchas de las reglas son adecuadas para una constructiva influencia alemana en la CE: un contrapunto interesante a la actitud más combativa del Reino Unido. Y la difusión del poder es una valiosa «pantalla», escudando Alemania contra las acusaciones de representar un papel hegemónico.

Para dar un ejemplo concreto del último punto, solamente es necesario mirar el funcionamiento del SME tras la reunificación alemana. Los incrementos en los tipos de interés que eran necesarios para financiar la unificación fueron transmitidos a otros Estados participantes en el mecanismo de tipos de cambio. Sin embargo, fue difícil para esos gobiernos criticar la política monetaria del gobierno alemán porque la responsabilidad por la política monetaria pertenecía al independiente Bundesbank.

Ejemplos de este tipo podrían desarrollarse más (66). Sin embargo, será suficiente aquí concluir que una perspectiva neoinstitucionalista puede ayudar a estructurar el análisis de las importantes relaciones entre los Estados miembros y la UE.

(66) Para un nuevo análisis institucionalista sobre el patrón de producción de políticas europeas e implantación de las mismas por Gran Bretaña, véase K. ARMSTRONG y S. BULMER: «The United Kingdom», en D. ROMETSTH y W. WESSELS (eds.): *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester, Manchester University Press, 1995 (en prensa).

VII. CONCLUSION

Este artículo contiene una llamada en favor de un debate analítico más estructurado sobre la gobernación en la UE. La integración europea ha alcanzado una madurez y un grado de desarrollo que están listos para exponerlos a los instrumentos de la política comparada. Este artículo ha aplicado uno de esos instrumentos, el neoinstitucionalismo, a la gobernación de la UE. Lo ha hecho con respecto a varias dimensiones claves de la gobernación: a la política constituyente que define las propiedades sistémicas de la UE, a la rutinaria (aunque de la máxima importancia) gobernación en subsistemas, a la identificación de las características generales de la gobernación de la UE y a la interacción entre la UE y los Estados miembros. El neoinstitucionalismo puede servir como un método de análisis que puede ligar esas tres dimensiones de gobernación diferentes. En particular, facilita la estructuración del análisis de políticas y de «trazar el proceso» en la adopción y ejecución de decisiones (67).

El punto final del proceso de integración no puede ser identificado todavía. ¿Será una confederación europea multinivel en la que los estados nacionales siguen siendo los centros primarios de poder? ¿Será una «Europa de las regiones» en la que los estados nacionales serán debilitados desde arriba y desde abajo? ¿O será un «super-estado» federal europeo? Estas cuestiones no pueden ser contestadas con certeza en el presente cuando la integración europea se enfrenta a nuevos desafíos con la Conferencia Intergubernamental de 1996 y la ampliación oriental al final de siglo. Una de las bellezas del neoinstitucionalismo es que estas cuestiones pueden ser examinadas, pero sin las premisas *a priori* que son intrínsecas al neofuncionalismo y al neorealismo, los dos paradigmas principales de las relaciones internacionales.

De lo que se *puede* estar seguro es, sin embargo, que son necesarios algo más que relatos descriptivos de la gobernación de la UE. Es necesario capturar las dinámicas políticas y legales de la reconstrucción estatal. Y es necesaria la sensibilidad hacia cambios institucionales menos formales, incluyendo aquellos alcanzados a través de *soft-law*, jurisprudencia del TJCE, normas y culturas institucionales, así como las más obvias constitucional-legales. El neoinstitucionalismo es un método que puede ayudar a estructurar tales análisis.

(67) Las dinámicas de cambio en la integración europea no se han considerado en este artículo, pero una ampliación del trabajo de Campbell y Lindberg podría facilitar tal análisis (J. CAMPBELL y L. LINDBERG: «The Evolution of Governance Regimes», en J. CAMPBELL, J. R. HOLLINGSWORTH y L. LINDBERG [eds.]: *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, págs. 319-355).