

---



---

**CAMBIOS POLITICOS Y SOCIALES EN EUROPA (II)**


---



---

# Imaginando futuros para la comunidad política europea

**E**l Tratado de Maastricht nos permite, como mínimo, vislumbrar qué tipo de forma política podría adoptar la Comunidad o la Unión Europea en las próximas décadas —un orden político estable que no se basa ni en la organización intergubernamental ni en un estado supranacional—. Lo que no quiere decir que el propio tratado no vaya a ser sustancialmente transformado en un futuro aún más próximo. Como el resultado final de un compromiso alcanzado precipitadamente, es un documento intrínsecamente incoherente. Ya hay señales de que los gobiernos nacionales están volviendo a considerar lo que contiene (y lo que no). La ratificación por los parlamentos nacionales resultó ser mucho más difícil que en el pasado, y puede incluso haber provocado la *politiza-*



**Philippe C. Schmitter**

Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Stanford (Estados Unidos). Anteriormente lo fue de la Universidad Europea de Florencia y de la Universidad de Chicago. Es autor, junto con Guillermo O'Donnell, de *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Ha sido profesor en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

---



---

\* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología, la Energía, Europa, la Literatura, la Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro Español Contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy. →

ción de grandes partes del público que había sido predicha hace tiempo por los observadores del proceso de integración. Los eurócratas de la Comisión tienen claramente reservas notables acerca de la proliferación de instituciones y de opciones de política que incluye el tratado, y harán lo que puedan para conducir el resultado eventual en dirección más hacia una solución de *vía única, sincrónica, concéntrica* y estatal. Pero ¿qué ocurrirá si estas fuerzas centrípetas solamente consiguen modificar las normas específicas de decisión o el área de determinadas políticas y no consiguen cambiar el «formato» subyacente de la forma política europea prefigurada por Maastricht?

Intenten imaginar una forma política que *no* incluya lo siguiente:

1. Un *locus* de autoridad suprema claramente determinado e indiscutible.
2. Una jerarquía central establecida de cargos públicos.
3. Una esfera de competencias pre-delimitada y determinada dentro de la cual se pueden tomar decisiones vinculantes para todos.
4. Un territorio establecido y contiguo sobre el que ejerce su autoridad.
5. Un reconocimiento exclusivo otorgado por otras formas políticas, ingreso en organizaciones internacionales y capacidad para concertar tratados internacionales.
6. Una identidad inclusiva y presencia simbólica para sus súbditos/ciudadanos.
7. Un monopolio establecido y efectivo sobre los medios legítimos de coerción.
8. Una capacidad única para la aplicación de sus decisiones a los individuos y grupos a quienes van dirigidas.
9. La capacidad exclusiva de controlar los movimientos de mercancías, servicios, capital y personas dentro de sus fronteras —pero que *sí* fuera capaz de tomar decisiones, resolver conflictos, producir bienes públicos, coordinar el comportamiento privado, reglamentar mercados, convocar elecciones, responder a presiones de intereses, generar ingresos, distribuir gastos e incluso ¡declarar guerras de salarios!

→ «Cambios políticos y sociales en Europa» es el tema de la serie que se ofrece actualmente, programada con la colaboración del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. En el número anterior se ha publicado el ensayo sobre *Hacia una sociedad europea*, de Salvador Giner, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, del C.S.I.C., y profesor de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona.

## **IMAGINANDO FUTUROS PARA LA COMUNIDAD EUROPEA**

Si pueden ustedes hacer esto, habrán conseguido, por lo menos mentalmente, sustituir los límites impuestos por la nación-estado a nuestra manera habitual de considerar la política, aunque puede que todavía les resulte difícil imaginar cómo semejante combinación «post-soberana, policéntrica, incongruente y neomedieval» de autoridad se mantendría estable a largo plazo.

Cierto es que el Tratado de Maastricht no es una guía demasiado clara, pero si se le asocia con otros fenómenos que han sido literalmente incorporados al proceso de integración desde sus comienzos, puede ser posible realizar un esbozo del aspecto probable de esta forma de ascendencia política sin precedentes (y quizás no deseada). *Su esencia está en la disociación creciente entre el reparto de autoridad, los distritos territoriales y las competencias funcionales.* En el modelo de estado (aunque no invariablemente en la praxis estatal), el ejercicio de la autoridad pública en distintos campos o áreas funcionales presumiblemente coincide o es congruente con un territorio específico y único<sup>1</sup>. Cuando se alcanzan los límites físicos del territorio, finaliza el ejercicio legítimo de la coerción en todas sus áreas. La comunidad política que se encuentra del otro lado no tiene, en principio, derecho alguno para exigir la obediencia en ningún área del lado propio; y no existe, presumiblemente, una entidad superior establecida que ejerza su autoridad sobre las dos partes.

Pero ¿y si o bien las circunscripciones funcionales o bien las territoriales (y más aún si se trata de ambas) no fuesen congruentes con la misma autoridad? ¿Qué ocurriría si existiese una pluralidad de formas políticas a distintos niveles de agregación —nacional, subnacional y supranacional— que se superpusiesen en una circunscripción determinada? Además, ¿y si estas autoridades no tuviesen funciones exclusivas o relaciones jerárquicas bien establecidas, sino que negociasen entre ellas de alguna forma continua para realizar tareas comunes y resolver problemas comunes a través de varias circunscripciones?

Nuestro lenguaje para hablar de política —sobre todo de política estable, iterativa, «normal»— está indeleblemente impregnado de presunciones acerca del estado. Siempre que nos referimos al número, la localización, la autoridad, el estatus, la calidad de

---

<sup>1</sup> Y en el modelo de nación-estado estas áreas se corresponden con una identidad nacional distintiva basada en una lengua, una cultura y una «comunidad de destino» comunes.

miembro, la capacidad, identidad, tipo o significado de unidades políticas utilizamos conceptos que se refieren implícita o explícitamente a un universo caracterizado por la presencia de estados soberanos y «sus» sociedades nacionales circundantes. Nos parece evidente que esta forma particular de organización de la vida política seguirá primando sobre todas las demás, encargándose de realizar el gasto de la mayor parte de los fondos de procedencia pública, distribuyendo autoritariamente la mayor parte de los recursos, disfrutando de una fuente singular de legitimidad y proporcionando una identidad distintiva a la mayor parte de la población. Como quiera que reconozcamos que el estado nacional soberano se ve atacado desde varias direcciones —dentro y fuera de sus fronteras—, su «considerable resistencia» ha sido repetidamente puesta de manifiesto<sup>2</sup>.

Pero ¿qué ocurriría si la cuestión no fuese la desaparición absoluta de su marca distintiva de «política de alto nivel» y su sustitución por la «política a nivel superior» de un nuevo euroestado soberano supranacional? ¿Y si estuviese desarrollándose algo cualitativamente diferente que difuminase la distinción entre la política de «alto» y «bajo» nivel, y que con el tiempo diese lugar a un nuevo sistema de gobierno con varios estratos, pero sin líneas de demarcación de jurisdicción y de identidad? ¿Cómo podríamos identificar estas características emergentes y cómo las denominaríamos?

Tengo el presentimiento de que necesitaremos un nuevo vocabulario que recoja estos cambios, en un primer momento, a nivel de combinaciones discretas y nuevas según vayan surgiendo en la práctica progresiva de las instituciones CE/UE y, más adelante, a nivel de configuraciones generales autorizadas de toma de decisiones y de implementación de políticas una vez que éstas empiecen a formar un conjunto más coherente.

La primera de las necesidades ya está siendo satisfecha diariamente por el «Euro-speak», el *Volapuk integré* que se inventa continuamente para describir las soluciones *ad hoc* o *de iure* a los pro-

<sup>2</sup> Para una defensa particularmente elocuente de sus «poderes reales pero limitados», ver Stanley Hoffmann: «Reflections of the Nation-State in Western Europe Today», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, n<sup>os</sup> 1 y 2 (sept.-dic. 1982), pp. 21-38. También Donald J. Puchala: «The European Common Market and the Resilience of the National State», *Il Politico*, vol. LIII, n<sup>o</sup> 3 (1988), pp. 447-466, encuentra que, incluso tras la firma del A.U.E., «el peso de la evidencia tiende a colocarse del lado de (que la integración europea pase por) estados fortalecidos» (p. 461).

## **IMAGINANDO FUTUROS PARA LA COMUNIDAD EUROPEA**

blemas comunitarios. En un principio estas expresiones tenían un claro matiz neofuncionalista, por ejemplo, *l'engrenage*, *le «spill-over»*, *la méthode communautaire*, *l'acquis communautaire* y *la supranationalité*, pero últimamente su número ha crecido enormemente y, cada vez con mayor frecuencia, parecen proceder de la jurisprudencia europea o de las disposiciones de los tratados, por ejemplo, *subsidiariedad*, *proporcionalidad*, *aditividad*, *complementariedad*, *transparencia*, *competencias*, *efecto directo*, *unanimidad*, *votación por mayoría cualificada*, *corresponsabilidad*, *transposición*, *geometría variable*, *juste retour (justa reciprocidad)*, *reconocimiento mutuo*, *control en el país de origen*, *co-decisión*, *soberanía*, *opting-out (exclusión voluntaria)*, *opting-in (participación voluntaria)*, *cohesión económica y social*, *convergencia sostenible*, *euro-compatibilidad*, *apoyo equilibrado*, etc.<sup>3</sup> Hay incluso algunas expresiones que intentan describir el proceso de integración en su conjunto y/o su resultado a largo plazo, por ejemplo, «*Comitologie*», la forma en que los proyectos iniciales de la Comisión se someten a intercambios importantes de puntos de vista entre administrativos nacionales, representantes de determinados intereses y eurócratas, hasta que se alcanza el consenso y se presenta una propuesta de política; «*Troika*», el sistema de poder ejecutivo colectivo a través del cual el presidente del Consejo de Ministros durante los seis meses de mandato de su país se asocia con el presidente anterior y con el que le sucederá; «*Círculos concéntricos*», la presunción de que todo el desarrollo institucional dentro de la CE/UE gira alrededor de un único núcleo administrativo, es decir, de la Comisión, y que con el tiempo conduce al aumento de sus *compétences*.

Dudo que la segunda de las necesidades, es decir, la de las

<sup>3</sup> Puede ser importante también el que muchos de los nuevos elementos del Euro-speak parecen surgir en inglés en lugar de francés, que inicialmente fue el idioma dominante dentro de la eurocracia. Para comodidad del lector, al usar tales expresiones en este artículo, he utilizado *negrita* para las neo-funcionalistas y *negrita cursiva* para el Euro-speak.

La revista *The Economist* preguntó a sus lectores: «Sprechen Sie Maas-tricht?». Añadieron a los conceptos de *cohesión*, *convergencia*, *competencia*, *opting out*, *subsidiariedad* y *unanimidad* el de «*in every nook and cranny*» (en todos los rinconcitos y recodos), que definieron como «una pintoresca frase inglesa que describe dónde estarían los burócratas de Bruselas si no hubiese subsidiariedad» (14 de diciembre 1991), p. 54.

François Gondrand, un francés muy estudioso, ha compilado un glosario de Euro-speak: *Parlez-vous Eurocrate?* (Paris, Edition d'Organisation, 1991), ¡con 1.000 registros!

etiquetas que identifiquen la configuración general de autoridad que se está desarrollando, pueda satisfacerse simplemente a través de la agregación de elementos del Euro-speak según se vayan inventando e implantando esas configuraciones. Estas expresiones sí pueden proporcionarnos indicios valiosos de las características distintivas del proceso de integración supranacional, pero no debe esperarse que sean por sí solas suficientes como para ofrecer una descripción coherente del posible resultado de este proceso. Hasta ahora, el término *porte-manteau* que se ha utilizado para esto ha sido el de **federación**. Esta etiqueta común no sólo esconde una gama relativamente amplia de formatos institucionales, tal y como lo mencionábamos en la introducción, sino que implica de manera acusada la existencia de un estado soberano ortodoxo central, sin tener en cuenta cómo se reparten la identidad y la autoridad política en las circunscripciones territoriales subnacionales.<sup>4</sup>

Con el fin de promover una discusión, me propongo recurrir a la creación de tipos ideales, en vez de intentar establecer tipos constructivos a partir de los resultados de esfuerzos anteriores de construcción de estados o de integración regional. Además, daré a los resultados de este ejercicio de deducción nombres neolatinos, que serán más útiles para ayudar al lector a recordar las nuevas combinaciones que representan.

La política moderna se basa en la representación. Ahí donde las unidades de autoridad han aumentado en área y población, y donde se han hecho más heterogéneas en cuanto a sus intereses sociales y económicos, gobernantes y gobernados, para poder comunicarse, han pasado a depender cada vez más de mecanismos regularizados de participación indirecta. *Grosso modo*, estas conexiones corresponden a dos principios diferentes de agregación: el **territorial** y el **funcional**. Diversos intermediarios —partidos,

---

<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, la alergia británica a «esa palabra que empieza por F», que parece tan ridícula a los ojos de un norteamericano o de un alemán, tiene su razón de ser. A lo que se oponen en realidad es a la posible aparición de un *stato*, es decir, de cualquier forma política —por muy descentralizada o poco concentrada que sea— que acumule poderes soberanos de un único conjunto de instituciones a nivel europeo. Ver la discusión entre Ian Davidson: «New Era for the EC Family», y Martin Wolf: «Federalism before a Fall», *Financial Times*, 3 de diciembre de 1991, p. 21. Samuel Brittan ha intentado explicar en qué se basa el debate para los británicos y concluye que «las verdaderas líneas de división se establecen entre diferentes ideas sobre el papel del Estado, en lugar de entre diferentes países, o entre federalistas y nacionalistas». «Que los tontos disputen acerca de las formas», *Financial Times* (21 de noviembre 1991).

**IMAGINANDO FUTUROS PARA LA COMUNIDAD EUROPEA**

asociaciones, movimientos, clientelas, notables— se identifican con las circunscripciones formadas a partir de estos principios y *re-presentan* sus intereses *vis-à-vis* de las autoridades. Es esta combinación de circunscripciones territoriales y funcionales, además de sus correspondientes relaciones de autoridad y responsabilidad, lo que define el tipo de forma política.

Ocurre igual con la fuerza política europea en proceso de aparición. Partió de una doble tendencia: 1) hacia la canalización de la representación de intereses territoriales exclusivamente a través de los gobiernos nacionales de los estados miembros; y 2) la primacía concedida al hecho de que la evolución de la representación funcional se realizase principalmente a través de asociaciones de intereses que fueran a la vez transnacionales y de nivel europeo. La estrategia deliberada neofuncionalista de Jean Monnet *et cie.* era la de aceptar la primera tendencia como una característica ineludible (aunque con el tiempo mutable) del sistema internacional, y de contar gradual y subrepticamente cada vez más con la segunda. Tras algunos éxitos iniciales, y debido a varias razones, esta estrategia fracasó, y durante el período de «intergubernamentalismo» que siguió, desde mediados de los años 60 hasta mediados de los 80, incluso los intereses funcionales se transmitieron principalmente a

FIGURA 1  
ELEMENTOS TERRITORIALES Y FUNCIONALES EN LA  
CONSTRUCCION DE FORMAS POLITICAS  
CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES

CIRCUNSCRIPCIONES FUNCIONALES	variables tangenciales igualitarias diferenciadas reversibles	fijas contiguas jerárquicas idénticas irreversibles
variables dispersas compartidas superpuestas	CONDOMINIO	CONSORTIO
fijas cumulativas separadas coincidentes	CONFEDERATIO	STATO [FEDERATIO]

través de vías nacionales territoriales.<sup>5</sup> Desde entonces, la combinación de circunscripciones/autoridades funcionales y territoriales a diferentes niveles se ha desplazado significativamente dentro de la CE/UE, dando lugar a la actual incertidumbre sobre la forma final.

Según la figura 1, para que la forma *stato* predomine a nivel europeo, los dos tipos de circunscripción deben coincidir o corresponderse en cuanto a determinados términos. Las fronteras territoriales de la autoridad propia estarían definitivamente fijadas y delimitarían un espacio físicamente contiguo. La participación de los miembros sería irreversible, ya fuese porque se desplegaría autoridad central para evitar el abandono parcial de normas específicas, o porque la secesión absoluta se haría demasiado onerosa para el bienestar de los ciudadanos. Las unidades nacionales y subnacionales podrían mantenerse —especialmente en la versión federal de esta forma—, pero cada una de ellas tendría un estatus garantizado e idéntico dentro de la jerarquía inclusiva de autoridad. En cuanto al aspecto funcional, existiría un reparto fijo de competencias entre varias agencias diferentes que funcionarían de acuerdo con una división cumulativa de trabajo y normalmente coordinadas a través de un proceso presupuestario común. Dadas las características de los estados nacionales actuales, la subespecie de *stato* que mayores probabilidades tendría de aparecer en Europa sería algo parecido al *Politikverflechtung* y el «federalismo cooperativo» practicado por los suizos o los alemanes.<sup>6</sup>

Una *confederatio* sería una asociación mucho más flexible en la que la identidad y el papel de las unidades territoriales pueden variar, mientras que la distribución de circunscripciones funcionales y de competencias está rigurosamente fijada y delimitada para

<sup>5</sup> Para una relación breve del fracaso del eurocorporativismo, ver Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck: «Organized Interests and the Europe of 1992», en *Political Power and Social Change*, editado por N. J. Ornstein y M. Perlman (Washington DC, the AEI Press, 1991), pp. 46-67.

<sup>6</sup> Alberta Spragia, en su «Thinking about the European Future: The uses of Comparison» (en *Euro-Politics*, editado por A. Spragia, pp. 257-292), dedica una atención especial a las versiones suizas y alemanas del federalismo porque conceden un papel destacado y garantizado a las unidades subnacionales en la Cámara Alta de sus respectivos Parlamentos. Fritz Scharpf ha explorado explícitamente los paralelismos entre el sistema federal alemán y la C.E. en «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, vol. 66 (otoño 1988), pp. 239-278. Para las lecciones históricas que ofrece Suiza, ver Ernst-Wolfgang Böckenförde: «Die Schweiz-Vorbild für Europa?», *Neue Zürcher Zeitung*, 14-15 diciembre 1991; Charlotte Muret: «The Swiss Pattern for a Federated Europe», en *International Political Communities* (Garden City, NJ, Anchor Books, 1966, 149-174).

## **IMAGINANDO FUTUROS PARA LA COMUNIDAD EUROPEA**

proteger a los miembros de la intrusión por parte de las autoridades centrales. Dentro de la *confederatio* no es necesaria la presunción de contigüidad territorial, ni una jerarquía establecida de autoridad interna. Los miembros conservarían su autonomía y podrían asociarse o separarse de ella con relativa libertad. Cada uno negociaría su propia relación con la unidad en su conjunto, pero una vez que fuese miembro se vería estrictamente obligado a contribuir a las pocas funciones, cumulativas y coincidentes, que correspondiesen a las instituciones centrales; por ejemplo, una moneda común, la liberalización de flujos comerciales, la protección medioambiental, el control de tráfico, la predicción meteorológica y/o la seguridad colectiva. A lo largo de la historia tales formas políticas han sido de corta duración; por ejemplo, los Estados Unidos entre 1781 y 1789, Suiza desde 1815 hasta 1848, o Yugoslavia desde la muerte de Tito, en 1980, hasta 1991. Resultaron ser incapaces o bien de defender sus territorios variables y dispersos de la invasión por otros, o bien de la redistribución de recursos entre sus miembros para evitar la desertión. Las transformaciones recientes en la seguridad internacional y en el bienestar material podrían hacer que ésta fuera una solución más viable que en el pasado.

El *consortio* es un tipo de acción colectiva que se da más frecuentemente entre empresarios que entre comunidades políticas. En el *consortio*, autoridades nacionales, de identidad y número determinado, se ponen de acuerdo para cooperar en la realización de tareas funcionales que son variables, dispersas y parcialmente superpuestas. Conservan sus respectivas identidades de base territorial, forman un bloque espacial relativamente contiguo y aceptan posiciones dentro de una jerarquía común de autoridad, pero juntan sus capacidades de actuación autónoma en áreas que ya no pueden controlar a un nivel individual de agregación. Parecen existir pocos ejemplos históricos destacados de esta forma, dadas sus implicaciones para la soberanía nacional, pero se puede sospechar que una investigación detallada de las relaciones bilaterales entre cualquier par de estados contiguos revelaría un gran número de comisiones «regionales» y de «acción especial» diseñadas para hacer frente a problemas específicos sin poner en peligro el estatus internacional de los participantes. Una vez que éstas hubiesen proliferado lo suficiente como para interactuar y estimularse mutuamente, podría entonces ser acertado el hablar de que un *consortio* ha reemplazado las relaciones de tipo estrictamente estatal, por

ejemplo, entre los Estados Unidos y Canadá o entre Noruega y Suecia.

Finalmente, el *condominio* será la forma con menos precedentes e incluso la menos imaginable de todas, puesto que se basaría en el cambio de las circunscripciones tanto territoriales como funcionales. Se desharía precisamente aquello que el sistema estatal ha tardado tanto tiempo en establecer como una interrelación coincidente, y se le permitiría variar de maneras impredecibles. En lugar de una Europa con fronteras reconocidas y contiguas, habría muchas Europas. En lugar de una eurocracia que acumulase alrededor de un único centro tareas organizativamente diferenciadas, pero políticamente coordinadas, habría múltiples instituciones regionales funcionando de manera autónoma para resolver problemas comunes y para producir diversos bienes públicos. Además, sus áreas de actuación dispersas y superpuestas —por no hablar de una participación incongruente de miembros— podrían dar lugar a situaciones de competencia, incluso de conflicto, y parecerían sin duda ineficientes en comparación con las demarcaciones claras de competencias y de jerarquías de autoridad que (supuestamente) caracterizan a los actuales estados nacionales. Aunque parece improbable que nadie se propusiera crear deliberadamente un *condominio* —y es difícil recordar algún precedente histórico que haya existido durante un cierto tiempo—, es posible imaginar un escenario de intereses divergentes, actores distraídos, medidas improvisadas y soluciones comprometidas, donde el *consorcio*, *faute de mieux*, simplemente aparece y se institucionaliza rápidamente como el sistema menos amenazante. Según el estudio (reconozco que lleno de prejuicios y especulaciones) que he hecho del Tratado de Maastricht, ésta podría incluso ser la trayectoria más probable de la CE/UE, a no ser que las tendencias emergentes y los acontecimientos subsiguientes consigan desviar su curso en el futuro próximo. □

---

**Nota del autor.**—Este ensayo tiene su origen en un trabajo mío anterior publicado por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, bajo el título «The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination», *Estudios-Working Papers*, nº 26 (1991).

Una versión ampliada, bajo el título «Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity», se incluye como capítulo en un volumen de ensayos del «Consorcio para 1992», editado por Peter Lange y Gary Marks.