

Johan Olsen*

Unidad, diversidad e instituciones democráticas ¿Qué podemos aprender de la Unión Europea como experimento a gran escala de gobierno y organización política?¹

Durante medio siglo, Europa ha estado involucrada en un experimento a gran escala de gobierno y organización política. El experimento aún continúa y el resultado es incierto. En particular, ¿puede este experimento ayudar a entender mejor cuáles factores ejercen su influencia en el aumento y descenso de los esfuerzos voluntarios de cooperación entre entidades y fronteras establecidas?, ¿puede esto arrojar alguna luz sobre cuáles son las consecuencias para las unidades integrantes cuando entran a formar parte de una entidad mayor?, ¿podemos aprender algo acerca de las cambiantes condiciones de las instituciones y actores democráticos y su repercusión en las dinámicas de cambio dentro del orden político? Las respuestas a estas preguntas se elaboran en el artículo siguiente.

Palabras clave: instituciones, Unión Europea, gobierno regional.

* Johan Olsen es Director de Investigación en el Centro de Estudios Europeos ARENA, PO box 1143 Blindern, N-0317 Oslo (Molte Moesv. 31 5.etg, Eilert Sundts hus). También es profesor adjunto en el Departamento de Ciencia Política en la University of Oslo y profesor invitado en the Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences at Stanford University. Correo electrónico: j.p.olsen@arena.uio.no.

¹ Artículo recibido el 16 de julio de 2004 y aceptado el 8 de agosto de 2004. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

*Unity Diversity and Democratic Institutions What can We
Learn from the European Union as a Large-scale Experiment
in Political Organization and Governing?*

For half a century Europe has been involved in a large-scale experiment in political organization and governing. The experiment is still going on and the outcome is uncertain. In particular, can the experiment give a better general understanding of what factors influence the rise and decline of voluntary cooperative efforts across established entities and boundaries? Can it shed light upon what are the consequences for the component units when they become part of a larger entity? Can we learn something about the changing conditions of democratic institutions and actors and their significance for the dynamics of change in political orders? All these questions will be answered in the following article.

Keywords: Institutions, European Union, Regional Government.

INTRODUCCIÓN

Durante medio siglo, Europa ha estado involucrada en un experimento a gran escala de gobierno y organización política. Se han reconsiderado los términos del orden político y las reglas básicas de cooperación política y de asociación. Han ocurrido cambios constitucionales e institucionales. El experimento aún continúa y el resultado es incierto. Entonces, ¿qué clase de orden político ha surgido en Europa?, ¿a través de cuáles procesos ha ocurrido?, ¿por qué un grupo de estados soberanos se ha incorporado voluntariamente a una unidad política más amplia: la Unión Europea?, ¿cuáles han sido las consecuencias para los estados miembro?

Comprender el desarrollo europeo es en sí muy importante. Sin embargo, la política europea en desarrollo resulta también un marco emocionante para explorar algunos aspectos constantes de la vida política y quizás sería útil considerar si acaso existen lecciones importantes fuera del marco europeo. En particular, ¿puede este experimento ayudar a entender mejor cuáles factores ejercen su influencia en el aumento y descenso de los esfuerzos voluntarios de cooperación entre entidades y fronteras establecidas?, ¿puede arrojar alguna luz sobre cuáles son las consecuencias para las unidades integrantes cuando entran a formar parte de una entidad mayor?, ¿podemos

aprender algo acerca de las cambiantes condiciones de las instituciones y actores democráticos y su repercusión en las dinámicas de cambio dentro del orden político?

Estos temas se elaboran en los párrafos siguientes. El cambio en el orden político se conceptualiza como institucionalización y desinstitucionalización y se enfoca en la cooperación e integración voluntarias entre entidades políticas en los contextos democráticos contemporáneos. Si bien los cambios causados por la guerra y la coerción han sido importantes para Europa y otros lugares, éstos han sido excluidos. *Primero*, surgen tres preguntas básicas acerca del orden político. *Segundo*, se establece hipotéticamente que los continuos esfuerzos para equilibrar la unidad y la diversidad, el sistema de integración y el componente de autonomía resultan clave para comprender las dinámicas de los órdenes políticos; y se pregunta de qué manera las instituciones democráticas de gobierno, como un tipo particular de integración normativa, pueden ayudar a desarrollar y a mantener la unidad y la diversidad. *Tercero*, la integración europea se visualiza como un proceso de reequilibrio de la unidad y la diversidad, una tarea analítica complicada, porque las interpretaciones del orden político naciente en Europa varían desde percibir el orden de estado de Westfalia como decadente, hasta percibir a Westfalia siendo rescatada o transformada. *Finalmente*, sugiero cuatro enseñanzas que pueden obtener del caso Europeo los estudiosos de las instituciones democráticas de gobierno.²

TRES PREGUNTAS ACERCA DEL ORDEN POLÍTICO

Los estudiosos de las instituciones políticas se han preguntado, *primero*, cómo surge, se mantiene y cambia un orden político relativamente duradero y cómo se evitan el desorden, la violencia y el gobierno errático. Se han preguntado cuáles son las condiciones previas para un orden político y en qué condiciones puede existir una autoridad política. Asimismo, se han preguntado: ¿Cuáles son los procesos a través de los cuales los actores con preferencias poco consistentes son transformados en una comunidad cooperativa políticamente organizada, con un sistema de autoridad

² Este artículo fue preparado originalmente para ser presentado en el 30 aniversario del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Ciudad de México. Agradezco los comentarios y preguntas constructivas de Morten Egeberg y James March, así como de David Arellano, Rodolfo Vergara y los demás participantes de la celebración del CIDE.

compartida, reglas, propósitos comunes y lealtad (Wheeler, 1975, 4)? ¿Cómo se fomentan, se mantienen y se pierden la unidad, la legitimidad, la lealtad y el compromiso colectivo para seguir reglas compartidas? ¿Cuál es el papel que desempeñan el conflicto social y las asimetrías de recursos en el cambio institucional (Knight, 1992)?

Segundo, se ha preguntado: ¿Qué clase de órdenes políticos existen y cuáles puede haber? ¿Cuáles son las características distintivas, los principios organizativos e identidades de los distintos grupos sociales dentro de las comunidades políticas y a través del tiempo? ¿Cuáles son las condiciones para el orden? ¿Para qué son las instituciones y cómo se explican y justifican? ¿Cómo organizan esas instituciones la autoridad, las relaciones y la interacción, y cómo prescriben, permiten, proscriben y obligan a determinados hábitos y conductas del pensamiento como más o menos importantes? ¿Cómo se asigna y controla la utilización de recursos?

Tercero, se han examinado el funcionamiento y las consecuencias de los órdenes políticos. Las instituciones producen efectos tanto colectivos como distributivos. Permiten un gobierno de acción colectiva y crean ventajas mutuas. Asimismo, favorecen sistemáticamente a algunos grupos sociales y tipos de conducta y crean conflictos de distribución, ganadores y perdedores (Schattschneider, 1960; Knight, 1992). Las instituciones enfocan la atención colectiva en sentimientos y preocupaciones compartidos o en aquello que divide a las personas (Rosenau, 1984, 277). Regulan el acceso a los centros y redes políticas (Rokkan, 1970) y a las mentalidades de moda y los hábitos mentales (Mill, 1861). Por consiguiente, la transformación del orden político destruye y crea, a la vez, las instituciones y las oportunidades de vida (Black, 1966; Tilly, 1975, 71).

Una visión democrática inspirada en la Ilustración sostiene que el orden político proviene del pueblo, como la más elevada fuente de legitimidad. La sociedad puede ser entendida e influida y los ciudadanos pueden escribir la historia y diseñar las instituciones con las cuales quieren ser gobernados. Los ciudadanos poseen una "actitud hipotética" hacia las instituciones existentes (Habermas, 1996, 486) y la elección entre las distintas formas de gobierno es el asunto fundamental que enfrenta un sistema de gobierno. Política constitucional significa los procesos a través de los cuales se desarrollan y transforman las instituciones básicas, los principios y las normas de la política y del gobierno.

La visión democrática es consistente con la respuesta más común a por qué los actores individuales o colectivos ingresan voluntariamente en una organización. Se organizan, porque juntos pueden resolver los problemas mejor o con menor esfuerzo y menos gastos que lo que podrían hacerlo por sí mismos. Sin embargo, se han expresado dudas con respecto al grado en que los órdenes políticos y las instituciones se pueden escoger de manera deliberada (Hamilton, Jay y Madison, 1787; Mill, 1861). También ha habido dudas respecto a si realmente importa cómo se diseñan las instituciones y las constituciones, y si éstas están en desacuerdo con las fuerzas económicas y sociales (Dahl, 1989, 127-128, 139).

Por lo general, resulta problemática una interpretación del desarrollo político como la elección y perfección de las instituciones humanistas. Existe una inercia institucional. Las instituciones (y las ideologías institucionales) son el reflejo de la experiencia histórica de una comunidad. Se toman su tiempo para echar raíces y casi siempre son difíciles de cambiar. Las estructuras organizativas y las ideologías institucionales se forjan a través de procesos históricos, en esfuerzos sucesivos para equiparar los principios normativos y las creencias causales con la experiencia. Sin embargo, es igualmente difícil que las instituciones mantengan una constancia. Son vulnerables y se ven amenazadas por la posibilidad de declive y entropía: desorden, desintegración, desorganización, confusión, caos, decadencia y conflictos violentos. Las dinámicas institucionales se ven también influidas por el hecho de que los órdenes democráticos nunca están perfectamente integrados ni son monolíticos, coordinados y consistentes. Están compuestos por una variedad de estructuras y procesos, organizados sobre la base de principios diferentes que chocan y cambian de manera rutinaria (Skowronek, 1995). Algunos de los conflictos políticos más violentos han sido acerca de cuáles son los principios institucionales apropiados y el equilibrio entre unidad y diversidad, coordinación y autonomía. Muchos estudiosos de la organización política han considerado que la falta de estabilidad es un problema mucho más serio que la falta de flexibilidad. Por tanto, comprender la aparición de un nuevo orden implica entender por qué las reglas y prácticas establecidas se ven socavadas, aunque se sabe más acerca de cómo surgen las instituciones que de cómo decaen y se desintegran (Schweller y Pries, 1997, 25).

La interpretación, pues, que hace este artículo sobre cambio político y continuidad

desafía la idea de una elección constitucional: que las instituciones políticas se adaptan rápidamente a los cambios en los propósitos, en la comprensión y en el poder político. El artículo también cuestiona el determinismo ambiental: que el cambio en las instituciones políticas es impulsado por fuerzas sociales, culturales y económicas externas, y refleja diferencias en la eficiencia comparativa (funcional o normativa) de las formas institucionales alternativas. Por el contrario, se supone que las instituciones políticas tienen un poder independiente y explicativo. Los intentos de reforma y las condiciones ambientales cambiantes son observados e interpretados y se reacciona ante ellos a través de estructuras institucionales, tradiciones y dinámicas, y los procesos de cambio, incluidas la selección competitiva y la adaptación racional, son mediados por las instituciones (March y Olsen, 1989, 1995).

En consecuencia, la posible trascendencia de los actores democráticos y de las instituciones para comprender el cambio en los órdenes políticos debe ser examinada y este artículo se basa en las cuatro suposiciones siguientes. *Primera*, los diferentes órdenes políticos están constituidos por lazos y relaciones diferentes. *Segunda*, los actores pueden estar motivados por preocupaciones instrumentales, así como por reglas, principios e identidades constitutivas. *Tercera*, las instituciones políticas pueden ser herramientas para lograr beneficios inmediatos de las políticas, así como portadoras de identidades constitutivas, principios y propósitos que proporcionen fortaleza contra intentos de reforma y cambios externos. *Cuarta*, por ejemplo, en las instituciones dinámicas, la rapidez en que las instituciones surgen, se adaptan y se disuelven depende, en primera instancia, del tipo de vínculos en los que se basan esas instituciones.

Por consiguiente, comprender las condiciones en las que las entidades políticamente organizadas puedan ingresar en una nueva entidad política y transferirle autoridad política, así como las consecuencias de los diferentes grados y formas de integración entre unidades para la organización y gobierno dentro de las unidades, hace necesario entender la naturaleza y las fuentes de la unidad política y la diversidad. Debemos examinar la cantidad y los tipos de lazos que constituyen y estabilizan las entidades políticas y crean coordinación, consistencia y coherencia; así como los factores que mantienen separadas las unidades integrantes y crean la diversidad. *En resumen*, necesitamos interesarnos en cómo la integración y sus consecuencias

pueden depender del tipo de entidades que son las entidades componentes, de cómo están constituidas y cuán fuertes son sus identidades; qué tipo de entidad resulta ser la nueva unidad; cómo están organizadas las relaciones e interacciones entre la nueva unidad y las unidades componentes, y si sus características constitutivas son compatibles o irreconciliables.

EQUILIBRAR UNIDAD Y DIVERSIDAD

La calidad de las instituciones democráticas depende de su éxito para equilibrar la unidad y la diversidad, la coordinación de sistemas y la autonomía de la unidad; esto es, la habilidad para actuar de una manera coherente y propositiva y, al mismo tiempo, respetar y acomodar la diversidad y los conflictos legítimos. Gobernar (*statecraft*)* implica la habilidad para tomar y reforzar decisiones colectivas y sostener una comunidad política frente a diferencias duraderas (Selznick, 1992, 369).

Se ha argumentado históricamente que el orden político depende de la homogeneidad, tanto social como cultural. Se ha considerado como inviable una política compuesta de extraños y enemigos que difieren en preceptos morales y religiosos básicos (Mill, 1962, 309; Spragens, 1990, 123). No obstante, las democracias contemporáneas legitiman la diversidad social y cultural, así como el conflicto y la oposición política. La regla del orden se basa en las instituciones políticas adecuadas, no en una homogeneidad social y cultural preexistente. Las democracias son comunidades de reglas y procedimientos más que comunidades con metas sustanciales. Las instituciones se valoran con base en sus propiedades específicas y su consistencia con los principios básicos de razón y moral en la comunidad, y no solamente como instrumentos para lograr beneficios sustanciales inmediatos (Olsen, 1997a). La mejor solución funcional no siempre es política o culturalmente factible (Merton, 1938). Sin embargo, las organizaciones políticas bien organizadas pueden hacer posible convivir pacíficamente con conflictos duraderos y también contribuyen a la comunidad política y a la cohesión social. Pueden incluso ayudar a dividir profundamente el equilibrio de las sociedades entre unidad y diversidad y ser políticamente estables (Lijpart, 1975).

* Por sugerencia de David Arellano, se tradujo este término como “gobernar”. (N de la T.)

VARIEDADES DE INTEGRACIONES Y DINÁMICAS

La integración es un proceso que convierte a las unidades previamente separadas en componentes de un sistema relativamente coherente y consistente. Como condición, la integración consiste, en alguna medida, en la densidad e intensidad (cantidad, tipos y fuerza) de las relaciones entre las unidades constituyentes: su interdependencia, consistencia y conectividad estructural (March, 1999, 134-135; también Deutsch, 1968, 158-160; March y Olsen, 1995, 66-72). *La integración funcional* es una medida de interdependencia y relevancia; por ejemplo, el grado en que las decisiones y sucesos en una parte de un sistema tienen un impacto directo e inmediato en otras partes. *La integración social* se refiere a la conectividad y a una serie de vínculos tales como contacto, comunicación y comercio. *La integración cultural* implica que las creencias de un grupo social encajan y tienen sentido. La integración como *institucionalización política* se refiere a: *a)* estructuras, reglas, papeles y prácticas que especifican las relaciones legítimas de autoridad y los códigos de conducta apropiados; *b)* propósitos, identidades, tradiciones de interpretación y principios de legitimidad que explican y justifican prácticas y que proporcionan una base para activar afiliaciones emocionales y morales, así como la solidaridad, y *c)* recursos comunes que crean capacidades y calidad para actuar de manera coordinada.

Un punto de partida para comprender la integración política sería la observación que, con excepción de situaciones de asimetría de poder extremo, los cambios en las relaciones *entre* unidades organizadas están vinculadas a los cambios *dentro de las* unidades a través de un proceso de adaptación mutua y coevolución, más que de adaptación unilateral. En la medida en que las unidades relativamente autónomas se integran en un sistema mayor de esfuerzo cooperativo, sus estructuras internas y sus dinámicas tienden a cambiar. La efectividad del control interno del liderazgo puede reducirse y la organización podría perder unidad y coherencia.³

Por consiguiente, la mayoría de las veces, la integración en un sistema organizado mayor compite con el deseo de autonomía entre los componentes del sistema. Resulta difícil encontrar y mantener un equilibrio adecuado entre la integración en el sistema y la autonomía de la unidad. La coordinación y coherencia del sistema suele

³ March (1953); March y Olsen (1995, 184); Brunsson y Olsen (1998, 31); Olsen (1998).

fomentar esfuerzos para proteger la identidad y el carácter distintivo de los componentes. De igual manera, es probable que la diferenciación de los subsistemas y la integración de cada componente generen demandas para el control y la coordinación del sistema, su coherencia y consistencia (Aldrich y Whetten, 1981, 401; Scott, Mitchell y Perry, 1981, 141; Rosenau, 1984, 256-257). A menudo, un proceso de integración política conlleva las semillas de su propia desintegración, produciendo procesos simultáneos de fragmentación y fusión (Ferguson y Mansbach, 1996, 39). En consecuencia, todos los sistemas enfrentan la pregunta: ¿cuántas y cuáles formas de integración pueden tolerar los componentes?, y ¿cuáles formas y cuánta diversidad puede tolerar el sistema? Entonces, si volverse parte de un sistema mayor requiere que las unidades componentes renuncien a sus características constitutivas, ¿de qué manera depende la integración del sistema de las características de la unidad mayor, las unidades componentes y sus interrelaciones?

Los estudiosos de la organización política han argumentado que una política constituida solamente sobre la base de la conveniencia, una utilidad calculada y un equilibrio del poder, a fin de que el orden político dependa sólo de su contribución al logro inmediato (colectivo o diferenciado) de beneficios en las políticas, sería demasiado contingente en esas circunstancias.⁴ Es probable que un sistema de gobierno así sea inestable, ya que el cambio institucional sufrirá movimientos en la eficiencia comparativa de las formas alternativas. Si una política se mantiene cohesionada principalmente por medios coercitivos y ventaja diferencial, serán decisivos los cambios en las alianzas y en los recursos relativos.

Es probable que un sistema de gobierno sea más estable si está (también) aglutinado por una identidad colectiva, por ejemplo, una concepción compartida acerca de quiénes son los ciudadanos, a qué comunidad pertenecen y con cuál se sienten vinculados emocionalmente a través de hábitos compartidos e ideas de “buen gobierno”, derechos y obligaciones, conducta apropiada y resultados justos. Por ejemplo, algunas ideas sobre la democracia visualizan la autorrestricción y el seguimiento de reglas simples como parte de ser miembro de una unidad democrática y asumir papeles como el de ciudadano, representante electo, burócrata, experto y juez

⁴ Wolin (1960, 88-89); Mill (1962, 31); Weber (1978, 213); Rawls (1985, 249; 1987, 11); Spragens (1990, 256); Habermas (1996, xi, 8, 26-29).

(March y Olsen, 1995). Por tanto, un espíritu de ciudadanía implica el deseo de pensar y actuar como miembros de la comunidad como un todo y no sólo como individuos interesados en sí mismos o como miembros de grupos particulares de interés (Arblateer, 1987, 77).

La tradición política puede no ser reflexiva. Entonces, se observan relaciones de autoridad, un sentido de identidad y lealtad, reglas de una conducta apropiada y resultados justos, lo cual trasciende las preocupaciones instrumentales inmediatas y los objetivos cambiantes. Sin embargo, las razones y justificaciones de los principios sobre los que se han desarrollado las instituciones se han olvidado (parcialmente). Por lo común, el cambio en esos sistemas de gobierno se deriva de una reinterpretación torpe de la tradición. Sin embargo, en condiciones extraordinarias, tales como una crisis de desempeño, es probable que se cuestionen los principios. Entonces el resultado podría ser el redescubrimiento y la reconfirmación de la legitimidad de los principios existentes. O bien, la reconsideración puede causar una impugnación y la reinstalación de los principios e instituciones tradicionales, posiblemente con efectos no planeados e imprevistos. Las dinámicas de cambio serán diferentes en un orden político legítimo, cohesionado por una identidad y un ethos colectivos *reflexivos* y fuertes. Entonces, una reflexión y una deliberación públicas continuas hacen posible que se eviten las crisis y los quiebres y, por tanto, ese cambio en los principios básicos irá en aumento.

VARIEDAD DE CONSECUENCIAS

Frente a la posibilidad de integración en una unidad mayor, el reto para las unidades componentes es menos desalentador en una forma de gobierno basada sólo en la conveniencia funcional. No se incluyen ni identidad constitutiva ni compromisos o emociones. El incorporarse o no se resuelve a través del cálculo de los beneficios comparativos en las políticas que resultan de unirse y quedar fuera. El dilema de mantener la identidad original de la unidad será más notable cuando tanto el sistema mayor como las unidades componentes se cohesionen mediante identidades constitutivas fuertes y la pérdida de identidad no pueda ser compensada por logros políticos. Ejemplo de ello son los sistemas de gobierno con un fuerte sentido de nacionalismo, idioma y cultura, comunidad religiosa o ideología política.

El reto para las unidades componentes resulta también moderado cuando la cooperación comprende una agenda sustancial limitada y toma la forma de simples conferencias, declaraciones, intercambios voluntarios, estándares no obligatorios y reglas legales no obligatorias. El desafío aumenta cuando la agenda se amplía y la nueva unidad se basa en la elaboración conjunta de políticas públicas, decisiones mayoritarias, reglas legales obligatorias, presupuestos y personal significativo, identidad y competencia comunes para ampliar la autoridad y los recursos del sistema.

Encontrar un equilibrio aceptable entre unidad y diversidad es relativamente mucho más fácil cuando las identidades y las características constitutivas son reconciliables. Esto incluye cuando se complementan entre sí y cuando una unidad componente desea los cambios que resultan de la integración, por ejemplo, como parte de la búsqueda de una nueva imagen o papel de identidad (Deutsch, 1968, 192). “El choque” implica diferencias relativamente irreconciliables que exigen cambios no deseados en las características constitutivas y las unidades componentes. Un ejemplo de esto es cuando un estado benefactor intervencionista enfrenta la integración en un orden basado en el mercado. En un orden basado en el mercado, la principal preocupación es proporcionar flexibilidad al quitar las barreras al intercambio voluntario, sobre la base de un interés propio calculado. La existencia de otras relaciones que no sean las puramente funcionales (por ejemplo, una sensación de pertenencia y lazos humanos, confianza y lealtad) se visualiza como un estorbo para el mecanismo de libre intercambio. Por tanto, la integración en un orden de mercado proporcionará, en particular, un desafío a los distritos más ventajosos, las industrias de grupos sociales y otros cuyos derechos o privilegios hayan sido protegidos por la solidaridad y la aceptación de una redistribución política, en el nivel de las unidades más pequeñas. No obstante, el choque también puede ser ocasionado por el deseo de las unidades más pequeñas de aceptar el gobierno de la mayoría, la intervención gubernamental y la redistribución en la unidad más pequeña y más homogénea, pero no dentro de una entidad más grande y más heterogénea.

Cuando toda una unidad componente se vuelve parte de una unidad mayor, los líderes y otras personas con amplitud de contactos externos suelen reforzar sus posiciones. Sus redes de contactos les proporcionan información que otros no poseen y desempeñan un papel clave a la hora de interpretar lo que el mundo exterior desea

aceptar y, por tanto, lo que es políticamente posible. En cambio, si diferentes partes de una entidad componente están integradas en distintos medios operativos, unidades exteriores o redes, se agrega una tensión a la habilidad del componente de la entidad para poder continuar dentro de un esfuerzo cooperativo unitario y coherente. Entonces, se produce una atención y una exposición a la información diferenciada entre los subgrupos. La identidad y los objetivos compartidos previamente suelen ser cuestionados o transformados. Los límites se vuelven más ambiguos y es probable que el control interno sobre los recursos se vea cuestionado. En particular, es probable que haya una pérdida de coordinación y coherencia si no existen otros lazos más fuertes que cohesionen cada una de las unidades componentes.

Una implicación de la perspectiva democrática e institucional inspirada en la Ilustración sería, entonces, que es necesario reconsiderar el criterio de que la unidad y la diversidad se encuentran siempre en extremos opuestos de un mismo *continuum* y que la coordinación y la autonomía están siempre en competencia. La relación puede ser más compleja porque las instituciones sirven de intermediarias entre la diversidad y la unidad. Ambas pueden no estar correlacionadas o incluso estar positivamente correlacionadas en condiciones institucionales específicas. Por ejemplo, resulta probable que una diversidad reducida no detone necesariamente procesos de integración y que un aumento en la diversidad no cree por fuerza desintegración. También es imaginable que una diversidad mayor genere formas específicas de unidad. Por ejemplo, las entidades diferentes e interdependientes podrían aceptar una integración en términos de reglas más comunes, aun cuando no estén dispuestas a transferir su criterio y toma de decisiones conjuntas a un solo centro político. Resulta probable que una reconciliación exitosa entre diversidad y unidad dependa también de los procesos involucrados y, en particular, de cómo se enfrenten las tensiones y los conflictos.

Además, estas ideas acerca del equilibrio de la unidad y diversidad políticas se utilizan para examinar el caso de la integración en la Unión Europea de 25 estados con 455 millones de habitantes. La tarea se complica por el hecho de que existen ideas que compiten acerca de la integración europea y sus implicaciones respecto al equilibrio unidad-diversidad. Aquí se discuten tres interpretaciones simplificadas: la decadencia de Westfalia, el rescate de Westfalia y la transformación de Westfalia.

LA DECADENCIA DE WESTFALIA

Weber visualizó el estado territorial como un punto final en organización política y gobierno: “Al final, el estado moderno controla todos los medios de organización política, que en realidad se unen bajo una sola cabeza” (Weber, 1970, 82). En contraste, Bendix, vio “el estado” como un término históricamente delimitado que implicaba “no sólo una transición en el periodo moderno temprano, sino, tarde o temprano, una transición a futuro de nuevos patrones institucionales, aún no reconocidos ni llevados a cabo” (Bendix, 1968, 9).

Algunos argumentan que *ahora* es el momento en el que Europa enfrenta un rompimiento con el principio westfaliano de organización del espacio político basado en la soberanía del estado y en una considerable coincidencia entre los límites políticos, legales, administrativos, económicos, sociales y culturales. Se considera que la integración europea posee un potencial para proporcionar “una vía que conduzca a la humanidad fuera de la era de los estados-nación” (Deutsch, 1968, 191). Podríamos estar entrando “en una nueva etapa de la historia de los estados europeos occidentales” (Wessels, 1996, 58) y podría haber una diferenciación territorial, de gran escala, caracterizada por la disminución progresiva de límites internos y un lento surgimiento de nuevos límites externos (Bartolini, 1998, 48).

La historia europea se ha caracterizado por sus esfuerzos para hacer que los límites territoriales correspondan a los límites funcionales (Bartolini, 1998, 7). Ahora se argumenta que el antiguo orden decae porque es incapaz de lidiar con los problemas más apremiantes, tanto económicos como sociales, de seguridad y medio ambiente. Se observa cómo una variedad de fuerzas extraterritoriales, junto con una fragmentación interna, erosiona los límites externos de los estados, la autoridad interna, así como las identidades y afiliaciones nacionales. Las autoridades y las instituciones políticas han perdido apoyo y legitimidad y un proceso de “destapes territoriales” en diferentes regímenes funcionales (Ruggie, 1993) reemplaza la reificación de las fronteras estatales (Barkin y Cronin, 1994, 126). El estado territorial se marchita y está siendo reemplazado por nuevos patrones institucionales de autoridad e integración social (Liftin, 1997, 176).

Una interpretación es que existe una rebelión generalizada contra el orden

westfaliano y un regreso a un orden con una variedad de políticas y afiliaciones concurrentes y coincidentes (Appandurai, 1996, 22-23; Ferguson y Mansbach, 1996, 33-34, 417; Doombos y Kaviraj, 1997). La dinámica del cambio es impulsada por la sociedad y se encuentra muy fuera del control político. Los actores transnacionales son más importantes que los políticos elegidos democráticamente y una gran reestructuración supranacional impulsada por interdependencias funcionales e imperativos económicos, tecnológicos, demográficos y sociales convierte en obsoletos e inviables al estado, la nación y las fronteras existentes.⁵ La interdependencia global económica y tecnológica, la competencia y la racionalización se representan normalmente como los conductores clave. Pero el desarrollo político también se ve como el reflejo de una ecología global, donde la naturaleza no sabe de fronteras nacionales (Comisión Mundial, 1987) ni de un mundo de migraciones y diásporas donde “las culturas que no se mantienen en su lugar” desafían la territorialización de la cultura (Pollock, 1998).

La afirmación de que los estados-nación son obsoletos funcionalmente e incapaces de lidiar con los desafíos y oportunidades actuales, y que el pegamento que los ha mantenido juntos ya no funciona, refleja la antigua idea de que “la ley del progreso” vuelve inviables a los estados y a las naciones y que éstos están destinados a desaparecer (Hobsbawn, 1992). La modernización subraya la eficiencia instrumental y la efectividad mucho más que las tradiciones e intereses territoriales, y el estado se ha sentido víctima de una elección funcional competitiva y de “un ciclo de decadencia ineludible”, un desarrollo que se considera cercano a “una ley natural” (Ohmae, 1995, 59-60, 141).⁶ Históricamente, las pretensiones de irrelevancia y la tensión entre los límites funcionales, territoriales y culturales se han dirigido, en particular, hacia los estados más pequeños. Ahora se argumenta que la fortaleza de las fuerzas de mercado intenta transformar la Unión Europea en un sistema de gobierno estatal “irónico” y “trágico” (Ohmae, 1995, 138).

⁵ Bell (1987, 16); Beetham (1990, 219); Hobsbawn (1992, 191-192); Tassin (1992, 169); Liftin (1997).

⁶ Es bien conocida la línea de argumentación de *no hay alternativa* (TINA, por sus siglas en inglés) acerca de lo imposible e indeseable que resulta la intervención política. Hirschman (1991) observa tres tesis en lo que denomina la Retórica de la Reacción. *Perversidad*: la intervención creará los efectos opuestos de lo que se pretende y exacerbará las condiciones que los reformistas tratan de remediar. *Trivialidad*: la intervención no tendrá efectos. *Riesgo*: la intervención pondrá en peligro algunos valiosos logros previos y hará que el costo de los cambios propuestos sea demasiado alto.

La pretensión de inviabilidad incluye a menudo gobiernos y políticas democráticas y organizaciones jerárquicas en general. Mientras que el estado-nación emergente implicaba una fusión en una asociación obligatoria (Weber, 1978, 666), un nuevo tipo de sociedad exige un nuevo tipo de gobierno político, con un papel central menor para el gobierno representativo y un papel más importante para los actores no gubernamentales. El gobierno no puede basarse en un solo centro o representación territorial. La era del gobierno jerárquico ha llegado a su fin como consecuencia lógica de la diferenciación funcional de la modernidad (Castells, 1996; Mayntz, 1997).

Dentro de esta perspectiva centrada en la sociedad, existe una “reconquista de la autoridad política por los actores de la sociedad” (Andersen y Burns, 1996, 228). La efectividad en las tareas y los imperativos técnicos presuponen despolitización, competencia profesional y conocimientos, así como la participación de intereses organizados. Europa se está moviendo hacia un orden posdemocrático o posparlamentario donde la influencia de la gente, a través de una democracia representativa territorial, tiene un lugar marginal. Además, es “poco probable que sea un retroceso o regreso a la idea clásica de la democracia representativa efectiva” (Andersen y Burns, 1996, 236-237, 242, 245).

Desde luego, existen interdependencias y desarrollos fuera del alcance de los actores políticos europeos. La economía global y la competencia tecnológica están afectando tanto a los estados miembro como a la Unión de manera importante, inspirando a la Unión Europea a convertirse en un actor político internacional mucho más fuerte (Knodt y Princen, 2003). Además, aun cuando se han gastado grandes sumas de dinero para convertir todas las lenguas nacionales en lenguas oficiales de la Unión Europea, ha habido una tendencia hacia una “Europa sólo de habla inglesa” (Phillipson, 2003).

No obstante, resulta problemática la idea de que los ambientes globales y los procesos de modernización eligen precisamente entre las configuraciones institucionales concurrentes sobre la base de una eficiencia funcional comparativa, y de que favorecen la diversidad y la solución de mercado, y crean impotencia e irrelevancia políticas. No resulta obvio que la creación de mercados y la integración negativa, en términos de remoción de barreras para comercio e interacción, sean la única res-

puesta adecuada a las interdependencias funcionales actuales. Diferentes fuerzas extralimítrofes no requieren, necesariamente, los mismos arreglos institucionales y, en particular, los acuerdos que favorezcan menor unidad política, autoridad y coordinación. La racionalización económica puede destruir las pertenencias colectivas y generar individualismo y diversidad. Sin embargo, las diásporas a gran escala señalan la fuerza perdurable de las pertenencias culturales. Los choques culturales, las interdependencias ecológicas, el crimen transfronterizo, así como el comercio internacional, generan a menudo exigencias de reglas políticas e intervenciones.

La idea de un determinismo ambiental y de una elección competitiva que favorezca un acuerdo institucional específico también se ve desafiada por la limitada convergencia en las instituciones de gobierno, que se observa en los estados-nación europeos. La historia europea ha visto una interacción dinámica entre unidad y diversidad, universalismo y particularismo y tendencias centrípetas y centrífugas. Los estados europeos han seguido trayectorias diferentes y se han conservado importantes diferencias intraeuropeas (Rokkan, 1975; Nedrebø, 1986, 70; Flora, 1993). El gobierno democrático ha logrado alguna autonomía, porque *no* ha sido visto únicamente como un mecanismo para la administración de la economía al servicio de la prosperidad o de cualquier otro objetivo meramente político. Las comunidades políticas han constituido más que un grupo económico y han poseído sistemas de valor más allá de la satisfacción de las necesidades económicas (Weber, 1978, 902, también 40-41). Las naciones son comunidades de personas que han aprendido a comunicarse y a comprenderse entre sí, más allá de los meros intercambios de bienes y servicios (Deutsch, 1966, 99, 174).

En el contexto de la Unión Europea, se han vuelto viables varios acuerdos políticos y administrativos internos. Ha existido cierta flexibilidad en términos de reasignación de la atención, contactos y recursos. Sin embargo, tales cambios han ocurrido, en gran medida, sin cambios fundamentales en las instituciones nacionales.⁷ Existen elementos de convergencia en la manera como se coordinan los temas europeos, pero aquí también existen diferencias sustanciales y persisten las diferencias y distinciones nacionales (Kassim, Peters y Wright, 2000; Kassim *et al.*, 2001).

⁷ Page y Wouters (1995); Gustavsson y Lewin (1996); Héritier, Knill y Mingers (1996); Meny, Muller y Quermone (1996); Olsen (2002, 2003); Hanf y Soetendorp (1997); Cowles, Caporaso y Risse (2001); Goetz y Hix (2001); Knill (2001); Jacobsson, Lægneid y Pedersen (2004); Wessels, Maurer y Mittag (2003).

Además, ha habido un resurgimiento del nacionalismo en Europa y una renovada defensa académica de la función unificadora de la identidad nacional. La nación, entonces, es representada como una comunidad ética, que mantiene solidaridad dentro de un grupo de personas que se ven a sí mismas como distintas y diferenciadas de los extranjeros, creando así una continuidad histórica, que conecta a los individuos con un lugar geográfico particular y legitimando el autogobierno (Miller, 2000). Mientras que el nacionalismo ha generado terror y destrucción, la nación y el nacionalismo son valorados como el único marco sociocultural realista para un orden mundial moderno, que proporciona elementos indispensables para una satisfacción cultural, de pertenencia y fraternidad. En síntesis, “sería aventurado predecir una sustitución temprana del nacionalismo y una inminente trascendencia de la nación” (Smith, 1995, 159-160).

Estas observaciones muestran que no existe un apoyo empírico no ambiguo para una perspectiva centrada en la sociedad que asuma que los límites y autoridades políticos son generalmente desinstitucionalizados, y que los cambios en el equilibrio unidad-diversidad se encuentran fuera del control político. La reestructuración política de Europa ha sido influida, pero no dictada, por las fuerzas ambientales. Sin embargo, las interdependencias funcionales y los vínculos sociales no se han traducido automáticamente en un cambio político. Ha habido elementos de estandarización y homogeneización, pero varios acuerdos institucionales se han vuelto viables.

Sin embargo, la información disponible invita a conclusiones preliminares no definitivas, y la hipótesis de la decadencia de Westfalia invita a estudios basados en la suposición acerca de cómo están organizados y cómo funcionan actualmente los estados, más que a estudios basados en una construcción legal del “estado soberano” y un orden basado en el estado. En Europa, el desarrollo de la capacidad de estado central y la nacionalización de límites políticos, legales, administrativos, económicos, sociales, lingüísticos, religiosos y culturales ha sido desigual. Existen grandes variaciones en el grado en el que los estados —mediante procesos de construcción de estado, construcción de la nación, participación ciudadana en políticas masivas, protección legal de los derechos colectivos e individuales, y protección social y suministro de asistencia social— han desarrollado un sentido de colectividad

y lazos asociativos y emocionales de pertenencia política (Eisnestadt y Rokkan, 1973; Rokkan, 1975; Doornbos y Kaviraj, 1997).⁸

En consecuencia, “el estado” significa una variedad de configuraciones institucionales. Los estados contemporáneos están más, o menos, integrados, y están integrados en diferentes maneras. Están formados por una multiplicidad de estructuras y reglas, identidades y estructuras de creencias, recursos y capacidades. Varios principios organizativos poseen legitimidad. Existen tensiones y choques entre ellos, y la integración en una sola dimensión puede crear problemas de integración en otras. Tales diferencias estabilizan estados e instituciones específicas de diferentes maneras y en diferentes grados. También es posible que influyan en que un estado ingrese voluntariamente en una unidad política mayor; en las respuestas estatales a la cooperación y a la integración; y en qué les sucede a los estados como sistemas organizados de acción cuando se convierten en parte de una unidad mayor. Aunque existen escasas pruebas empíricas que esclarezcan las consecuencias de tales variaciones, la observación de las diferencias entre la actitud pro integración de los estados “centrales” (continentales) y la más renuente de los estados escandinavos,

⁸ La literatura sobre la formación del estado y la nación sugiere que los estados están integrados de manera diferente en términos de tener:

- Formación del estado, con una capacidad organizada para el control territorial: instituciones comunes con un aparato militar y administrativo, unitario y coherente bajo la autoridad de un centro político soberano que asegure el control fronterizo y la jurisdicción sobre el territorio.
- Formación de la nación, proporcionando una base cultural para gobernar: Una fuerte identidad nacional compartida –un *Nationalgefühl*– con estandarización cultural y homogeneización dentro de las fronteras nacionales y diferenciación del exterior.
- Democratización: desarrollo de las creencias compartidas dentro de principios de soberanía popular, igualdad política, democracia representativa y responsabilidad política, con una inclusión acumulativa de todos los grupos sociales en política de masas y votos igualmente decisivos en la elaboración de políticas.
- Legalización: desarrollo de un *Rechtsstaat* con reglas constitucionales y derechos que dirigen y restringen el uso tanto del poder público como del privado.
- Ciudadanía socioeconómica: desarrollo de una ideología en la que la ciudadanía incluye derechos tanto económicos como sociales, con un estado benefactor como el guardián de la justicia distributiva y la seguridad social de todos los ciudadanos y un aparato para equilibrar la intervención política con el capitalismo y los mercados y la protección social con el desarrollo económico.
- Corporativismo: integración de intereses organizados en la elaboración de políticas públicas, una representación legitimada por la experiencia proporcionada por las organizaciones y el principio de que “las partes afectadas” deben participar en la elaboración de políticas, pero reflejando también la *Realpolitik* y la inclusión de intereses funcionales que, a través de su control de recursos estratégicos, afecte el desempeño del estado y de la sociedad.

fuertemente integrados en todas las dimensiones encontradas en la literatura de formación del estado y la nación, sugiere un posible patrón.

EL RESCATE DE WESTFALIA

En contraste con el énfasis en el determinismo ambiental y la impotencia política, la integración europea ha sido interpretada como una estrategia para recapturar la capacidad nacional de resolver problemas y “rescatar” el estado (Milward, 1992). La respuesta a la pregunta de por qué Europa, la cuna del sistema de estado, experimenta ahora con un orden poswestfaliano es simplemente que Europa no lo está haciendo. Mantener un orden político y un sistema de gobierno no implica un *statu quo*, sino una habilidad continua para adaptar las instituciones a las circunstancias cambiantes. Las reformas institucionales y la formación del centro son una respuesta a las crisis y a las guerras, a los fallos y desafíos de los estados europeos, incluida su pérdida de hegemonía mundial. Representan una adaptación racional a nuevas circunstancias que fortalecen los estados y acomodan sus intereses. La perspectiva intergubernamental refleja, particularmente, cambios en el equilibrio unidad-diversidad como un asunto de poder, elección y voluntad política.

La Unión Europea es la configuración institucional supranacional más desarrollada del mundo. Sin embargo, no es un sistema político en sí mismo con legitimidad democrática para fines generales, y no puede serlo contra la voluntad de sus estados miembro.⁹ La Unión es, más bien, la criatura de los estados miembro y son ellos los que la controlan. Es un caso exitoso de cooperación interestatal en la que los estados más grandes son los principales promotores. Las elites nacionales actúan de manera pragmática sobre la base de su relativo poder negociador y sus intereses nacionales, definidos, en primera instancia, como intereses económicos. Las instituciones son diseñadas y reformadas para mejorar una actuación funcional. Los estados se enlazan y reducen su discrecionalidad diaria delegando la autoridad

⁹ “La Unión no es ahora, y no lo será pronto, un sistema de gobierno democrático unificado, y debilitará las bases de su propia legitimidad si las preferencias políticas muy sobresalientes de sus estados miembro pudieran ser simplemente anuladas por votos mayoritarios en el Consejo y en el Parlamento Europeo” (Scharpf, 2003, 103). Sin embargo, Scharpf no supone que los estados miembro están en (perfecto) control. Más bien, están restringidos por las instituciones y políticas de la Unión Europea.

a las instituciones europeas como una estrategia para el logro de beneficios políticos de largo plazo (Moravcsik, 1998, 1999).¹⁰

Como resultado, la integración europea ha sido desigual y ha dado preferencia a la integración económica y al desarrollo del mercado común, vía el mercado único para la unión económica y monetaria, la moneda común (euro) y el Banco Central Europeo. El mercado se ha convertido en la pieza central institucional de la Unión y las políticas competitivas han logrado un estatus casi constitucional. El enfoque ha estado dirigido a la regulación y no a las instituciones basadas en la mayoría, la redistribución y los intentos para modificar las identidades constitutivas (Majone, 1996). Aun cuando un aspecto clave de la Unión Europea es la importancia de la integración legal, la Unión posee una capacidad modesta para gobernar, administrar y redistribuir recursos. Posee capacidades financieras limitadas, con un techo de 1.27% del producto interno bruto de los estados miembro para sus propios recursos financieros, con capacidades administrativas propias limitadas y limitada capacidad de aplicación de la ley, y sin capacidad militar independiente. El Parlamento Europeo ha sido comparativamente débil. La integración ha sido un fenómeno elitista con bajos niveles de movilización de masas y las instituciones no mayoritarias han sido protegidas, en un grado considerable, de la rendición democrática de cuentas a través de elecciones y del discurso público (Franklin y Van der Eijk, 1995).

Además, la Unión es una forma de gobierno basada en el instrumentalismo y el funcionalismo, sin una integración cultural fuerte o lealtades populares. Los estados se han preocupado más por proteger los idiomas nacionales que las monedas nacionales. En general, a la Unión se le ha otorgado poco control sobre la socialización, la educación y los asuntos culturales y se ve obligada a respetar las identidades y culturas de los estados miembro. Esta actitud distante de la Unión Europea es, en parte, resultado de la experiencia. Las intervenciones en asuntos relativos a la identidad han tendido a centrar la atención en las diferencias nacionales y crean conflictos, como lo ilustran las políticas culturales y de información (Schlesinger, 1993).

¹⁰ Sin embargo, Moravcsik ve a los gobiernos como representantes de los intereses sociales (Moravcsik, 1999). Los actores estatales son tratados como apoderados de las fuerzas sociales fundamentales (Moravcsik, 1998, 36, nota 29). En escenarios donde los intereses organizados son poderosos y activos, los gobiernos están estrechamente limitados.

Moravcsik, por ejemplo, es alguien que considera a la Unión Europea como un orden legítimo sin déficit democrático y sugiere que los verdaderos europeos pueden ser aquellos que visualizan la Unión como “una forma estable de cooperación pragmática hecha a la medida para los intereses nacionales duraderos y cada vez más convergentes de las empresas, gobiernos y ciudadanos europeos” (Moravcsik, 1999, 176). Durante la última década, la Unión Europea se ha dirigido hacia un equilibrio institucional estable y hacia un acuerdo constitucional. La Unión adolece de un proyecto de integración a gran escala, “y podríamos estar teniendo ahora un atisbo del orden constitucional que gobernará a Europa, salvo que hubiera una crisis severa, en un futuro previsible” (Moravcsik, 2002, 603-604).

MÁS ALLÁ DE UN INTERGUBERNAMENTALISMO

¿Será entonces la Unión Europea un mero instrumento para los líderes políticos de los (grandes) estados miembro y ser miembro de ella no habrá implicado cambios en la autonomía, coherencia o identidad del estado? Existen conceptualizaciones concurrentes de la Unión Europea y desacuerdos en cuanto a cómo describir a la Unión y las causas y consecuencias de la integración. No existe consenso alguno acerca de la relativa importancia del estado, de los actores transnacionales y supranacionales (en el ámbito europeo) y de las instituciones y procesos. Mientras que algunos consideran que los estados miembro están reforzados, otros argumentan que los estados han perdido parte de su soberanía formal y de su verdadera autonomía (Scharpf, 1999) y que existe un doble déficit democrático en la Unión (Schmitter, 2000). Algunos ven que las preferencias están conformadas en un ámbito europeo, pero también interno, y los académicos veteranos de la Unión Europea mantienen opiniones diferentes acerca de cómo han sido afectadas las lealtades e identidades nacionales (Laffan, 1998, 242; Wessels, 1998, 227). Se observa una variedad de procesos de cambio, muchas veces descoordinados (Dehousse y Majone, 1994; Marks, Hooghe y Blank, 1995).

Dentro de esta complejidad, una perspectiva de rescate puede capturar mejor una negociación intergubernamental para reformar tratados.¹¹ Sin embargo, otros

¹¹ Moravcsik argumenta que “simplemente no es mi intención proporcionar una teoría comprensible de la

estudiosos de la integración han llamado la atención hacia los actores no estatales y a los marcos institucionales, así como a otras consecuencias y a un reequilibrio tanto de la unidad-diversidad como de la coordinación-autonomía europea. Por ejemplo, la Unión ha sido interpretada como un sistema de gobierno supranacional que cambia a los estados miembro (Sandholtz y Stone Sweet, 1998; Stone Sweet, Sandholtz y Fliegstein, 2001). La integración legal y las doctrinas de la supremacía y el efecto directo de la ley europea, establecidas jurídicamente, han transformado a la Unión (Weiler, 1991, 1999) y la constitucionalización del sistema de tratados ha “aumentado progresivamente los elementos supranacionales en la Unión Europea y socavado su carácter intergubernamental, federalizando el sistema de gobierno en todo menos en el nombre” (Stone Sweet, 2003, 18). La ley europea ha creado derechos individuales que restringen a los gobiernos nacionales, ya que los ciudadanos, las asociaciones y empresas pueden llevar su gobierno a la Corte de Justicia Europea (CJE). El neofuncionalismo ha hecho también hincapié en la interacción de los actores transnacionales y supranacionales (en el ámbito europeo). El comercio y otras actividades económicas, junto con la interacción social y los intercambios, han generado una demanda de reglas, políticas e instituciones europeas. Los actores supranacionales, tales como la Comisión y la CJE, han satisfecho esas demandas construyendo estrategias y capacidades basadas en la funcionalidad de políticas particulares, normalmente sin debates públicos acerca de los impactos en los estados miembro.¹²

Aunque ha habido un fortalecimiento gradual del Parlamento Europeo y una utilización más extendida del voto mayoritario calificado, más que de la unanimidad, la Unión Europea se ha convertido en un sistema de gobierno de múltiples niveles y múltiples centros con límites borrosos entre los niveles de gobierno y entre los sectores público y privado. Existe una gran variedad de redes y sistemas de negocios de múltiples niveles y que dependen de temas específicos, organizados a lo largo de líneas funcionales más que territoriales. El orden legal europeo se ha vuelto más difuso y policéntrico y no resulta muy obvio dónde radica la autoridad final.

integración europea”. El enfoque está en determinar cuáles son los factores que influyen más en las principales negociaciones intergubernamentales. La búsqueda de una sola teoría que pueda explicar todas las políticas de la Comunidad Europea en una resulta “inútil y hasta contraproducente” (Moravcsik, 1999, 174).

¹² Weiler (1991, 1999); Stone Sweet y Sandholtz (1997); Stone Sweet y Brunell (1998).

En síntesis, la Unión es un ejemplo de “gobernanza sin gobierno”, esto es, un sistema en el que ninguna autoridad central o grupo de actores individuales puede imponer consistentemente sus soluciones a otros, pero tiene que trabajar como mediador facilitando la formación de consenso.¹³

Diferentes instrumentos de la Unión Europea tienen efectos distintos. El estatus casi constitucional de las políticas competitivas y el libre movimiento de capitales, bienes, servicios y personas reduce la capacidad de los estados para autogobernarse (Scharpf, 1999). En contraste, la “ley suave”, el método abierto de coordinación y estándares que da acceso al mercado europeo, proporciona reglas de conducta que pudieran tener efectos sin ser obligatorios ni legalmente vinculatorios (Héritier, 2003). Tales instrumentos son más compatibles con la autonomía y diversidad estatales. Su uso creciente puede, por tanto, reflejar intentos de equilibrar las demandas de autonomía y poder nacionales, con las ambiciones de la Unión de coordinar y controlar, mientras adolece de la autoridad adecuada y los recursos para emitir y hacer cumplir órdenes vinculatorias. Los conflictos también se amortizan por una división del trabajo, en la que la Comisión otorga sustancia al marco de decisiones tomadas por el Consejo Intergubernamental, mientras los estados miembro desempeñan un papel principal al implementar las decisiones de la Unión Europea. Dentro de esta perspectiva el muy conocido “déficit de implementación” puede funcionar como un instrumento de flexibilidad y disminución de conflictos (Olsen, 1997b).

La integración europea se identifica también con diferentes instituciones de manera diferente. Mientras que los parlamentos nacionales han visto restringidas sus capacidades legislativas, se han reforzado otras instituciones aumentándose su importancia. Ejemplos de ello son: el ejecutivo, las cortes y los bancos centrales. Actualmente se desarrolla una relación casi simbólica entre la CJE y las cortes nacionales, el Banco Central Europeo y los bancos nacionales, y entre la Comisión y las entidades administrativas nacionales. Estas relaciones están aún en construcción, pero incluso así, convierten a las instituciones nacionales en parte de un sistema de autoridad tanto nacional como europeo (Slaughter, Stone Sweet y Weiler, 1998; Egeberg, 2003, 2004).

¹³ Kohler-Koch (1996, 1998a, 1998b); Rometsch y Wessels (1996); Wessels (1996); Joerges, Ladeur y Vos (1997); Teubner (1997); Kohler-Koch y Eising (1999); Jactenfuchs y Kohler-Koch (2003); Kohler-Koch (2003).

En general, puede esperarse que la integración funcional cambie el equilibrio entre el poder de los expertos del sector y la democracia territorial y numérica, y la integración funcional que trasciende los niveles territoriales ha desafiado a las instituciones que coordinan entre sectores, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Como lo ilustra la CJE, existen ciclos de aumento en los niveles de aspiraciones y de reanudación de autorrestricciones en el ámbito europeo (Joerges, 1996, 10). Las aspiraciones de una acción nacional coherente varían también entre los estados, pero la membresía de la Unión Europea ha ejercido presión en la habilidad de los estados para coordinar sus acciones tanto en el ámbito interno como en Bruselas (Kassim, Peters y Wright, 2000; Kassim *et al.*, 2001).

Mientras se observa tanto el cambio como la continuidad, la convergencia política, la estandarización y la homogeneización han sido más importantes que los cambios en las instituciones e identidades. Las instituciones clave han mostrado fortaleza y convergencia limitada a pesar del mercado único, la legislación común y el alto grado de interacción entre elites (Cowles, Caporaso y Risse, 2001; Olsen, 2003; Wessels, Maurer y Mittag, 2003). Tampoco las identidades han cambiado fácilmente. Las instituciones europeas más fuertes no han producido de manera consistente una identidad europea posnacional más fuerte. Sin embargo, las grandes minorías de europeos conllevan múltiples identidades (Hooghe y Marks, 2001, 66; Risse, 2004) y aun los europeos más renuentes, como los daneses por ejemplo, casi han llegado a percibirse a sí mismos como “europeos” (Goul Andersen, 2003).

Los burócratas y los expertos que participan en las redes de la Unión Europea son también portadores de múltiples papeles e identidades. La lealtad principal es a las instituciones nacionales, pero además poseen un sentido de pertenencia a los comités en los que participan. La pertenencia a una nación es, además, evocada en algunos marcos institucionales más que en otros, es decir, más en los comités intergubernamentales del Consejo y en los comités de comitología, que implementan las leyes comunitarias, que en los comités a cargo de la Comisión (supranacional) (Egeberg, 1999; Egeberg, Schaefer y Trondal, 2003; Trondal y Veggeland, 2003). Sin embargo, el conocimiento actual acerca de las vías causales de formación de la identidad —tales como la relativa importancia del éxito funcional, de la educación y la socialización, deliberación y persuasión— no llega a conclusiones firmes (Risse, 2004).

¿Ha llegado, pues, la Unión a un equilibrio institucional y a un balance unidad-diversidad?, ¿o está siendo transformado el orden político europeo? Si es así, ¿cómo podremos saberlo; cuáles son los indicadores clave de si la Unión ha fomentado un nuevo orden más allá de Westfalia?

LA TRANSFORMACIÓN DE WESTFALIA

Un orden político caracterizado por estados nacionales coherentes y soberanos y una anarquía internacional con rivalidades entre los estados es una base problemática para interpretar transformaciones. Esto es así, *primero*, porque la anarquía internacional ha sido modificada históricamente por diferentes formas de cooperación y relaciones entrelazadas entre los estados europeos (Wallace, 2001) y, *segundo*, porque la división del espacio político en estados y la exigencia de los estados respecto a la lealtad de los ciudadanos ha concurrido con una variedad de otras divisiones, identidades y lealtades (Rokkan, 1975).

Durante un largo periodo, el estado-nación ha sido el marco y el actor político clave en Europa y la nacionalidad ha demostrado ser un principio de excepcional fuerza como justificación y movilización de la acción política (Tilly, 1992). Sin embargo, los límites nacionales y políticos no han sido nunca perfectamente congruentes (Navari, 1981, 13), y se ha considerado un “postulado nocivo” que el mundo se divida en sociedades distintas, cada una con un gobierno, una cultura y una solidaridad más o menos autónomos (Tilly, 1984, 11). Puesto que la soberanía y la integración del estado han estado a menudo en conflicto con la soberanía y la integración nacionales, ha existido una tendencia hacia la oscilación entre los dos principios (Barkin y Cronin, 1994, 108).

Desde una perspectiva institucional, la transformación mediante la integración puede medirse a lo largo de dos dimensiones: el grado de institucionalización más allá del nivel y los principios en los que las instituciones europeas se encuentran principalmente organizadas y legitimadas.

Primero, la transformación puede ser medida por el surgimiento de las instituciones europeas para la elaboración conjunta de políticas. La importancia de las instituciones europeas aumenta en la medida en que se toman las decisiones por una

mayoría calificada, y no por consenso. También aumenta su importancia mientras más competencia, autonomía y capacidad de acción logran las instituciones europeas y mientras los estados miembro giren menos instrucciones obligatorias a los actores, en el ámbito europeo.

Segundo, la transformación puede ser medida por el grado en el que las instituciones están organizadas en el ámbito europeo, y legitimadas por principios distintos del estado, el territorio y la nación. Tales instituciones proporcionan canales para la representación de una estructura de conflicto multidimensional (Egeberg, 2004; Marks y Steenbergen, 2004). Esto, a su vez, alienta la adaptación institucional interna y proporciona incentivos a los grupos para organizarse con base en lealtades distintas del estado y la nación, aun cuando los partidos políticos, los grupos de interés y los medios masivos se mantengan organizados nacionalmente en primera instancia. Entonces se lleva a cabo la transformación a tal grado que ocurre una pérdida de los vínculos entre estado, nación, democracia y ciudadanía (Habermas, 1992) y los funcionarios y ciudadanos desarrollan una idea compartida de identidad europea y afiliación emocional. Un paso más adelante lo sugiere Kofi Annan, secretario general de la Organización de Naciones Unidas, que espera con ansias “el día en que Europa se congratule de la diversidad dentro de los estados tanto como lo hace con la diversidad entre éstos” (Annan, 2004).

Sin embargo, resulta difícil identificar con exactitud cuándo ocurre una transformación dentro del orden político europeo, ya que los progresos entre las dos dimensiones han tomado la forma de un cambio paulatino y no de un rompimiento repentino. Por consiguiente, más que hacer un intento por identificar un punto exacto de transformación, preguntamos: ¿la ampliación a 25 estados miembro, la politización de la integración y las demandas de democratización, así como la Convención sobre el Futuro de Europa, que produjo el “Borrador del tratado que establece una constitución para Europa”, han contribuido a un proceso de transformación?

AMPLIACIÓN

La posibilidad de un equilibrio europeo estable y de un equilibrio unidad-diversidad se ha visto disminuida por la firme llegada de nuevos estados miembro (Red-

mond y Rosenthal, 1998) y un reclamo frecuente ha sido que existe una contradicción inherente entre ampliar y profundizar la Unión. El Tratado de Ámsterdam (1997) institucionalizó mecanismos flexibles de integración e introdujo como principio básico que algunos estados miembro pueden cooperar mucho más cerca que otros. La exigencia de flexibilidad fue presentada como respuesta a los problemas para manejar la cada vez mayor diversidad y heterogeneidad de la Unión (Stub, 1998). La ampliación de mayo de 2004, que incluía diez nuevos miembros, ha añadido mayor heterogeneidad y asimetría de poder a la Unión. ¿Implica esto que el equilibrio es menos probable?, ¿es de esperarse una desintegración más que una mayor integración?

La creencia en una contradicción entre la ampliación y profundización de la Unión implica una correlación negativa entre un aumento de la diversidad entre las unidades componentes y la integración de las relaciones entre ellas. Esta creencia se encuentra detrás de la suposición de que la convergencia y la diversidad reducida crea integración; y esa integración, con relaciones institucionalizadas más fuertes entre las unidades componentes, disminuye la diversidad y produce convergencia entre las unidades.

Sin embargo, las anteriores ampliaciones en la Unión Europea demostraron que la integración del sistema, en términos de instituciones comunes formales, identidades y políticas, y la diversidad entre las entidades componentes no por fuerzas está correlacionada de manera negativa. Esta relación puede ser neutra. La diversidad entre las unidades puede ser reducida, por ejemplo, por “la religión de la modernidad” (Andersen y Burns, 1996, 247) sin una integración formal. Los estudios empíricos también demuestran que la relación puede ser positiva. Históricamente, la ampliación y la profundización se han unido. Los países candidato se han adaptado a la Unión Europea para mejorar la eficiencia en sus políticas (Sverdrup, 1997) y “ser considerados un candidato capaz y responsable para ser miembro de la Unión Europea” (ACDI, 1998, 89). Sin embargo, nuevos miembros también han traído preocupaciones nuevas y han exigido políticas que no han debilitado sino fortalecido la integración. Las decisiones de ampliación se han basado en actos de principios e ideas acerca de la identidad y pertenencia, y no sólo en cálculos utilitarios, y los estados miembro han aceptado la ampliación, incluso cuando la hayan visto co-

mo amenaza a sus intereses (Sjursen 1997).¹⁴ *En síntesis*, las consecuencias de largo plazo de la ampliación, de acuerdo a cómo se reconcilien la unidad y la diversidad, no son obvias, aun cuando la implicación más probable en el largo plazo sea el aumento de la tensión en la toma de decisiones comunes, la coordinación y la consistencia de la Unión.

POLITIZACIÓN Y DINÁMICA DEMOCRÁTICA

Cuando se encuentra en la agenda una transformación del orden político, se produce más que un debate público normal, así como exigencias para justificar mejor los acuerdos institucionales y las propuestas de reformas existentes. Sin embargo, desde hace tiempo, en la Unión Europea, la justificación para la integración y la cooperación ha sido, ante todo, funcional y apolítica. La afirmación ha sido que la integración crea sólo ganadores y que la legitimidad se ha basado en resultados prácticos, búsqueda de consenso, habilidad y democracia indirecta, derivados de los estados miembro.

La retórica apolítica, la suposición de un proyecto común y la pretensión de que “unidos en la diversidad seremos más fuertes y estaremos mejor equipados para encontrar soluciones a los problemas comunes” se encuentran aún presentes en los documentos de la Unión Europea, en los discursos de los líderes de la Unión y en el borrador de Constitución de 2003 (Convención, 2003a; Prodi, 2004, 2). No obstante, durante la última década la conceptualización apolítica ha sido cuestionada, el “consenso permisivo”, asumido por las elites políticas (Lindberg y Scheingold, 1970, 4), se ha debilitado y la legitimidad de la Unión ha sido impugnada. En cierto modo, la Unión podría estar regresando a la concepción de sus fundadores. Para éstos, la integración era un proyecto político genuino, no un instrumento de requisitos funcionales o solamente la búsqueda de eficiencia económica y prosperidad. Las aspiraciones eran evitar la guerra, domesticar el nacionalismo, crear un orden legal y hacer que los europeos descubrieran juntos su pertenencia. Dentro de ese espíritu se ha proclamado que “para entender la integración europea, se debe compren-

¹⁴ Para diferentes perspectivas de la ampliación de la Unión Europea, véase Schimmelfennig y Sedelmeier (2002).

der su carácter político irreductible” y cómo está conformado por las luchas para organizar la vida política en Europa (Hooghe y Marks, 2001, 141, también 51).

Mejorar la legitimidad democrática se convirtió en un tema clave cuando la euforia de Maastricht y el establecimiento de la unión política en 1992 dieron lugar a críticas y a una pérdida de la confianza pública. Se pudo observar que los ciudadanos tenían grandes expectativas, pero no confiaban en las instituciones de la Unión, y se concluyó que el sistema de gobierno de la Unión requería una legitimidad democrática más directa y un mayor compromiso popular. Las instituciones tendrían que acercarse más a los ciudadanos y tendría que reforzarse el papel de las instituciones basadas en los ciudadanos y en la opinión pública. También se preguntaba si un mayor desarrollo de la Unión requeriría una mayor identificación y mentalidad compartida. Sin embargo, se aceptaba que construir confianza y cohesión tomaría tiempo (Comisión, 1992, 8, 82; también Comisión, 1995).

Estos hechos podrían ilustrar que, si por algún tiempo se le da prioridad a los asuntos técnico-funcionales, es probable que, en términos de politización, se active una fuerza opuesta. Entonces se redescubrirá que no existe una división clara entre temas “técnicos” y “políticos”, y que muy pocos objetivos son tan absolutos y autónomos que justifiquen a la larga una protección completa contra las políticas democráticas y la responsabilidad popular (Gustavsson, 1998). Se ha descubierto también que los sistemas funcionales especializados y racionalizados son “ciegos” cuando se trata de sus efectos más amplios dentro de la sociedad (Teubner, 1997). Por lo general, mientras más avance la Unión de ser una organización con un propósito especial con tareas, responsabilidades y poderes limitados, hacia un sistema de gobierno verdaderamente institucionalizado, más visibles serán los límites del principio de gobierno *para* el pueblo basado en una legitimidad funcional y en una legitimidad democrática indirecta.

¿Es probable, entonces, que una legitimación con mayor democratización y compromiso de los ciudadanos haga trascender a Europa el marco del estado soberano? ¿Es probable que una Unión Europea politizada, más que una Unión que hace énfasis en la legitimidad funcional y la eficiente inclusión de las preferencias de estado, avance hacia un orden poswestfaliano y a un nuevo equilibrio unidad-diversidad? Predecir patrones futuros de (des)integración resulta complicado, porque

no existe una visión compartida de cómo debe ser organizada y legitimada la autoridad política en Europa, y porque resulta incierto cuánto equilibrio unidad-diversidad puede tolerar una Unión ampliada. Mientras que algunos quieren que continúe la integración, otros estiman que ya se ha ido demasiado lejos. Para los federalistas empeñados en un proyecto de construcción de sistema de gobierno, el objetivo es “una Unión más compacta que nunca”, con una mayor integración e instituciones de nivel europeo más fuertes que otorguen a la Unión Europea las características de estado. Como lo ven los escépticos del euro y los que se adhieren a un mercado sin estado (Kapteyn, 1996), es probable que los esfuerzos mayores de integración, más que unir a los estados miembro, los separen.

Las predicciones de las consecuencias que se deriven de la politización también dependen de cómo se comprenda la política democrática y de la perspectiva de tiempo que se utilice. Puede visualizarse que la política democrática añada preferencias predeterminadas. Un mayor compromiso ciudadano resulta una perspectiva adicional que probablemente detenga o reduzca una mayor integración, ya que existen vacíos grandes y duraderos entre los gobernantes y los gobernados en sus actitudes respecto a la integración europea, con ciudadanos cada vez más escépticos respecto al euro.

La política democrática posee un potencial transformador mayor cuando impacta las preferencias y los conceptos que las personas tienen de sí mismas, a través de procesos de formación de la voluntad, deliberación, justificación y lucha (March y Olsen, 1986, 1989, 1995; Eriksen y Fossum, 2000). Entonces, la dinámica europea puede proporcionar un ejemplo de cambio en la comunicación político-cultural y en la autocomprensión, como causas independientes y no herramientas de los imperativos tecnológicos y económicos (Pollock, 1998). El cambio comprende un discurso sobre qué significa ser europeo, las clases de comunidades, principios normativos e instituciones que se desea observar, y el significado de los conceptos medulares tales como democracia, soberanía, federación, ciudadanía, derechos humanos y responsabilidad. Más que poseer un significado estático y establecido, tales conceptos aparecen como un fenómeno multidimensional y ambiguo en cambio constante (Liftin, 1997, 171, 195) y, a largo plazo, los ciudadanos informados y comprometidos pueden proporcionar una base de legitimidad más sólida para el orden político en Eu-

ropa, ya sea gubernamental o federal. La Convención sobre el Futuro de Europa proporciona un espacio para examinar algunos aspectos de esos procesos.

LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La Convención se estableció para preparar la reforma del quinto tratado en menos de veinte años. La Convención efectuó su primera reunión el 26 de febrero de 2002 y presentó su borrador, casi unánime, el 20 de junio de 2003. Contaba con 105 miembros, 103 alternos y varios observadores. Estuvieron presentes 28 países con más de 500 millones de ciudadanos: los 15 estados miembro, los 10 países que se convirtieron en miembros el 1 de mayo de 2004 y los países postulantes: Bulgaria, Rumania y Turquía. Varias ideologías y posiciones políticas estaban representadas. Los parlamentos nacionales tomaban parte directamente, por primera vez, en una reforma del Tratado y los 56 parlamentarios nacionales eran, por mucho, el grupo mayor (Convención, 2003a).

La Convención utilizó un lenguaje de ingeniería institucional, discutiendo para qué sirve la Unión y cuáles instituciones son las mejores herramientas para alcanzar los propósitos comunes. No obstante, las discusiones comprendían tanto preocupaciones instrumentales como identidades y principios constitutivos, y las aspiraciones representarían algo nuevo en la serie de revisiones del Tratado. En la sesión de apertura, el ex presidente francés Valérie Giscard d'Estaing afirmó que un borrador exitoso para una Constitución Europea requería un proceso que fuera más allá de la incorporación de intereses predeterminados, tanto nacionales como institucionales. Se necesitaba un “espíritu de Convención” con un enfoque europeo y una disposición para probar las posiciones y preferencias existentes, para examinar las pertenencias nacionales e institucionales y explorar una perspectiva europea (Giscard d'Estaing, 2002). También describió a la Convención como parte de un proceso en el que Europa fue “devuelta a los políticos, a los ciudadanos y al debate público” (Giscard d'Estaing, 2003, 14).

La Convención no tuvo un mandato popular directo como Asamblea Constituyente (Closa, 2004) y se llevó a cabo a la sombra de la Conferencia Intergubernamental (CIG), por lo que la decisión final y la ratificación fueron hechas por los parlamentos nacionales y, en algunos casos, por referendos. Los estados miembro

mayores tuvieron un papel privilegiado y se defendieron los intereses nacionales, institucionales y otros. Se discutió la vida democrática de la Unión con un compromiso popular modesto y, a lo largo del proceso, tan sólo un tercio de los ciudadanos de la Unión Europea dijeron haber sabido de la Convención (Petersson *et al.*, 2003). De todas maneras, la Convención fue más representativa y transparente que las anteriores reformas de tratados. Los participantes discutieron en términos de principios acerca de la futura arquitectura de la Unión Europea y deliberaron sobre los términos de la comunidad política y la unión (Eriksen, Fossum y Menéndez, 2004).

Conociendo la historia de las reformas al Tratado de la Unión Europea, no resultó sorprendente que hubiera confrontaciones acerca de la arquitectura institucional y la distribución de autoridad y poder. Se observó una variedad de temas de confrontación. Algunos conflictos eran territoriales, por ejemplo entre estados pequeños y estados más grandes. Pero los participantes se dividieron también de acuerdo con diferentes actitudes hacia el futuro equilibrio entre la unidad y la diversidad europeas. Este conflicto hizo aparición como un federalismo intergubernamental y, en menor grado, como un lineamiento totalmente escéptico del euro, entre contribuyentes de la red y receptores de la red; y entre participantes que se adhieren a distintas ideologías políticas. Esta escisión, sin embargo, es una de tantas, entre la variedad de temas que dividen la Convención: la dimensión izquierda-derecha y las actitudes hacia el papel que desempeña la política en la regularización de los mercados, el otorgamiento de seguridad social y la redistribución de recursos; divisiones de acuerdo con las pertenencias institucionales; el deseo de mencionar la importancia del Cristianismo; la actitud frente a la guerra de Irak y las relaciones con Estados Unidos, así como posiciones conflictivas sobre otros temas políticos específicos. Sin duda alguna, la Convención aclaró que los conflictos en el ámbito europeo no están limitados a confrontaciones entre los estados miembro.

En la mayoría de los aspectos, el borrador de la Constitución no representó un rompimiento fundamental con las prácticas de la Unión. La propuesta más radical, aunque no fue impugnada seriamente, fue el principio de *una Europa de los ciudadanos*, muy diferente del tradicional *Una Europa de estados*.¹⁵ Destacar este principio

¹⁵ El presidente de la CJE, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, hizo una declaración que, sin ser ni muy debatida ni muy impugnada, sugería las importantes implicaciones del borrador del texto, y en la que se preguntaba si

es congruente con un desarrollo de largo plazo en el que la identidad de la Unión ha sido cada vez más vinculada con valores democrático-liberales. Por primera vez, el Tratado de Maastricht (1992) establecía explícitamente que la Unión había sido fundada en los principios de democracia y derechos humanos fundamentales. Desde entonces, estos aspectos se han reforzado y el borrador de la Constitución se refiere, en su primer párrafo, a “la voluntad de ciudadanos y estados”. La sección sobre “La vida democrática de la Unión” establece que la Unión, en todas sus actividades, deberá observar los principios de igualdad de los ciudadanos, democracia representativa y democracia participativa (Convención, 2003a, Título VI, 41).

Si el principio de una Europa de los ciudadanos se vuelve central en el gobierno de la Unión, convirtiendo al ciudadano individual en la unidad componente clave, esto contribuirá a la transformación del orden político europeo. *Primero*, porque la competencia y los conflictos entre estados se complementarán con una diversidad de otras pertenencias y divisiones. *Segundo*, porque en una Unión de 25, en la que seis países poseen 74% de la población, las relaciones de poder también serán muy diferentes de las de una Unión en la que se supone que todos los estados poseen veto en decisiones que amenacen sus intereses fundamentales.

En la Convención, la ley constitucional era el lenguaje y el marco de referencia comunes y el significado de la Constitución se destacaba a lo largo del proceso. Sin embargo, la importancia real del texto legal, que fue aceptado con algunas modificaciones por los gobiernos el 18 de junio de 2004 y firmado cuatro meses después, depende de varios factores. *Primero*, si el borrador es realmente ratificado por los parlamentos y en un referéndum. *Segundo*, cuánto se demora en ser revisada nuevamente la Constitución. *Tercero*, el grado en el que la Constitución *de facto* comienza a gobernar la conducta futura y los progresos de la Unión. Por ejemplo, Weiler promueve algo de escepticismo:

Es cuestión de orgullo legal imaginar que las constituciones realmente constituyen. Todos estos temas son sólo recodos y diques en el río, que pueden encauzar algo, retardar algo, pero no afectar realmente el curso de los asuntos huma-

acaso se había debilitado el estatus de las cuatro libertades, o si las libertades y el mercado interno continuarían disfrutando el estatus de “principios de ley constitucional económica” (Convención, 2003b, 6).

nos. El futuro de Europa no será decidido en el sentido profundo y verdadero ni por la Convención ni por la CIG (Weiller, 2002, 578).

El significado de la Convención, sin embargo, no depende sólo del texto legal que produjo. Es probable que el modelo de la Convención, como un método nuevo de reforma del Tratado, sea utilizado en el futuro. La Convención también generó enseñanzas culturales (causales y normativas) importantes para el equilibrio unidad-diversidad de la Unión, y esto podría tener un impacto independiente del texto constitucional. Por ejemplo, un participante sostuvo que:

Los aspectos más valiosos de la aventura de nuestra Comunidad no están por escrito: la costumbre de trabajar juntos, el tejido de confianza hilada día a día, el hábito de escuchar a los demás, la búsqueda de un compromiso duradero, el método de debate colectivo realizado en varios idiomas, la práctica agotadora de negociaciones maratónicas, el surgimiento de nuevas formas de solidaridad que se superponen en nuestros usos nacionales, el asombroso descubrimiento de que el rendimiento de esta maquinaria inevitablemente compleja es generalmente mejor que la más brillante de las decisiones, etc. En otras palabras, el arte de vivir juntos (Lamassoure, 2002, 14-15).

En la Unión Europea ha habido quejas acerca de que los nuevos miembros no “han desarrollado aún la cultura del compromiso” (Landaburu, 2004, 1), así como también informes de que aun a los escépticos les pareció interesante participar en la Convención y que modificaron sus actitudes y percepciones (Petersson *et al.*, 2003). La Convención tuvo elementos transformadores y se ha observado que sus resultados no deben entenderse solamente estudiando las preferencias y poderes gubernamentales y “la clásica dinámica intergubernamental” (Hoffmann y Vergés Bausili, 2003, 129). Aun así, no resulta obvio que la Convención modificara las identidades de los participantes. Las conclusiones más sólidas se ven desestimadas por la escasa evidencia empírica y la modesta comprensión acerca de las fuentes y mecanismos de cambio de identidad y el papel de las instituciones europeas en tales procesos (Hooghe y Marks, 2001; Risse, 2004).

Algunos, en particular los que creen en la retórica instrumental de la Unión Europea, podrían sentirse decepcionados por las dificultades que implican la ampliación, la politización y la Convención. Para otros, el problema puede sugerir que la Unión se dedica cada vez más a las instituciones democrático-constitucionales y a los principios, a pesar de las dificultades obvias al calcular las implicaciones fundamentales. Por tanto, equilibrar unidad y diversidad no es sólo una cuestión de conveniencia funcional, utilidad calculada, cooperación práctica y equilibrio de poder. Es también una cuestión de principios constitutivos y de identidad colectiva; de procesos a largo plazo de construcción de confianza, cohesión, lealtades y de una comunidad organizada políticamente. Podría decirse que la integración europea demuestra que este último tipo de asuntos se ha vuelto gradualmente más importante, complementando los asuntos de conveniencias y ventajas económicas.

LAS ENSEÑANZAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La integración europea es un proceso continuo, cuestionado, abierto y reversible. Es un proceso que genera incertidumbre y miedo tanto como optimismo y esperanza en el futuro. Existen discusiones políticas sobre cómo debe organizarse, proveerse de personal, financiarse, describirse, explicarse y justificarse la Unión. Existen también desacuerdos académicos acerca de qué clase de orden se ha desarrollado con respecto a los mecanismos causales clave y las consecuencias de la integración, y del significado de las instituciones democráticas y los actores. Con frecuencia, la Unión Europea se describe como un sistema de gobierno único y casi misterioso, y la literatura al respecto ofrece una colección de preguntas, enfoques, suposiciones, hallazgos e interpretaciones, más que conclusiones sólidas, acordadas y bien documentadas.

Al igual que otros sistemas políticos, la Unión Europea lucha por encontrar un equilibrio entre el todo y las partes, entre unidad y diversidad, entre coordinación y autonomía. Se cuestiona cuánta unidad y cuánta diversidad puede soportar la Unión. Sin embargo, a pesar de la inseguridad y el desacuerdo, el sistema de gobierno de la Unión ha cambiado hacia una dirección consistente y existen tres claras tendencias. La Unión Europea y sus precursores han atraído continuamente a nuevos

miembros, su agenda se ha expandido y se han desarrollado capacidades institucionales más fuertes en el ámbito europeo.

La Unión Europea *ha* avanzado más allá de una mera construcción de mercados y de una integración económica. Se ha convertido en algo más que un sistema que resuelve problemas basado en la conveniencia y la expectativa de utilidades calculadas. La Unión ha progresado hacia un orden político institucionalizado que modifica la importancia del estado, los intereses individuales y de grupo, y los recursos. Sin embargo, es un orden basado más en una comunidad de reglas que una comunidad de objetivos compartidos, o una comunidad de lealtades populares fuertes y pertenencia emocional.

Entonces, ¿proporciona el caso europeo algunas lecciones generales para los estudiosos de la política y las instituciones gubernamentales? Puesto que cada una de las tres perspectivas sobre la dinámica westfaliana, que otorga distinta importancia a diferentes actores, instituciones y consecuencias, parece capturar algunos aspectos del proceso de integración, una primera lección sería que resulta dudoso que, en un futuro previsible, exista una sola teoría de conjunto de la integración europea o experimentos políticos complejos similares de gran escala. Esto quiere decir que es poco probable que los estudiosos de un cambio pacífico en el orden político tengan éxito al tratar de entender un mundo político caracterizado por una variedad de marcos institucionales, lógicas conductuales y procesos de cambio, utilizando modelos que asuman un solo tipo universal de marco institucional, de lógica conductual y procesos de cambio.

En vez de ello, los constructores de teorías deben tener en cuenta que los actores intentan calcular la utilidad esperada, así como seguir las reglas de una conducta apropiada derivada de las identidades constitutivas y de los principios que piensan que merecen respeto. Asimismo, deben observar que las nuevas capas y esferas institucionales de gobierno han sido añadidas a las antiguas, que nos las han reemplazado, creando así una ecología de estructuras y procesos cada vez más compleja, organizada sobre la base de principios diferentes y no fácilmente reconciliables. Además, deben asimilar que el cambio político ocurre a través de una variedad de procesos no necesariamente coordinados (March y Olsen, 1998, 2004; Olsen, 2001).

Hace más de medio siglo, Dahl y Lindblom (1953) proporcionaron los elemen-

tos de un programa de investigación que enfrentaba estas complicaciones. Dahl y Lindblom resolvieron sistemas de gobierno en un conjunto de procesos elementales básicos. La jerarquía, los sistemas de votación, los negocios y los mercados y sistemas de precios se mostraron como *suplementarios* más que como mecanismos institucionales *alternativos* para gobernar la sociedad y proporcionar comprensión, control social y dinámicas de cambio. Entonces, la unidad y la diversidad se equilibran a través de una *mezcla* cambiante de instituciones y procesos, y el desafío académico es comprender el alcance de las condiciones y la interacción de las diferentes formas, así como los factores que impulsan a los sistemas de gobierno hacia una mezcla más que hacia otra.

Una *segunda* lección es que los actores e instituciones democráticos pueden desempeñar un papel en la transformación del orden político a gran escala. La dinámica de cambio europea ha sido, en gran medida, política y no solamente técnico-funcional o impulsada por imperativos ambientales. Los seguidores del concepto de la Ilustración sobre el gobierno democrático, en el sentido de que la sociedad puede ser entendida e influida, no deben desesperarse. Sin embargo, tanto la comprensión como el control distan mucho de ser perfectos.

Los logros políticos más importantes, tales como la moneda común (euro) y la ampliación, han sido llevados a cabo asombrosamente rápido, para sorpresa tanto de participantes como de espectadores. Aun así, el caso europeo reafirma que “los momentos históricos pueden ser terriblemente largos” (Herzog, 1989, 39). La política y las políticas públicas nacionales han sido influidas por las instituciones, decisiones y acontecimientos del nivel europeo, pero las instituciones e identidades nacionales han mostrado una considerable fortaleza, a pesar del mercado único, las leyes comunes y un alto grado de interacción entre las elites.

Una implicación de esto es que comprender el cambio en instituciones e identidades protegidas exige una buena cantidad de tiempo, y ajustar las mentalidades puede ser incluso más difícil que reformar instituciones formales. En procesos transformadores importantes, es más probable que los portadores de la autoridad pública parezcan jardineros constitucionales e institucionales que ingenieros (March y Olsen, 1983; Olsen, 2000).

Tercero, la politización de la reforma institucional en la Unión Europea demues-

tra que existen límites para la legitimidad tecnocrática y ejecutiva cuando el cambio en el orden político está en juego. No puede darse por sentado que existe acuerdo acerca de los términos del orden deseable: que todos los actores están comprometidos en una dirección o en lo que constituye “el progreso”, o que piensan que todo el mundo ganará con el cambio propuesto. Por ejemplo, hasta 1992 y Maastricht, la Unión Europea mostró similitudes con lo que Frederickson (1999) encontró en un área metropolitana de Estados Unidos. Frederickson observó un alto nivel de interdependencia entre las entidades territoriales, fronteras porosas y poco espacio en las jurisdicciones formales, y erosión en la capacidad individual de resolución de problemas. Frederickson encontró una fusión de administraciones a través de ámbitos de gobierno y jurisdicciones, por ejemplo, en un sistema complejo de comités. La adaptación e institucionalización ejecutivas y administrativas, basadas en gran parte en la legitimidad funcional, estaba muy por delante de la integración de las legislaturas, los partidos políticos, los movimientos sociales y un espacio público común. Aun así, las reformas se llevaban a cabo “a la sombra” de las instituciones políticas y de las relaciones de poder. En comparación, la Unión Europea salió de las sombras durante la década de 1990. El enfoque en la construcción de mercados fue suplido por un creciente interés en la democracia, la ciudadanía, los derechos humanos, la cohesión social, el empleo, la seguridad social y una variedad de otros temas. Se observó que la integración había creado ganadores y perdedores y que existía un déficit democrático.

Por tanto, los progresos de la Unión Europea suscitan preguntas acerca de las condiciones en las que la reforma institucional es un proceso equitativamente autónomo que comprende principalmente a ejecutivos y expertos, y las condiciones en las cuales tales procesos se ven aplastados por procesos políticos más amplios y movilización popular. Es probable que distintas instituciones y actores tengan diferentes tiempos de adaptación y que las instituciones basadas en la mayoría se adapten, en algunas situaciones, más lentamente a nuevas circunstancias. Sin embargo, se puede elucubrar que es probable que las reformas que comprenden posibles transformaciones del sistema generen una búsqueda de legitimidad democrática.

Cuarto, los progresos de la Unión Europea suscitan preguntas acerca de la capacidad que poseen las democracias cuando se trata de aprender de la experiencia

y adaptarse a nuevas circunstancias, y el grado en el que tales capacidades hacen menos probable la desintegración y el rompimiento institucional. Existe una necesidad de preguntar qué hace que algunos sistemas políticos, o partes de un sistema político, sean capaces de repensar, aprender y movilizar la autoridad, los recursos y el apoyo popular para reestructurar el orden político. En las democracias suele suponerse que la capacidad de aprendizaje y adaptación depende del grado en el que los ciudadanos conforman una comunidad de información y comunicación que legitime la crítica y la oposición, que haga a los actores reexaminar continuamente las “verdades” establecidas basadas en la experiencia colectiva y les haga aceptar la fuerza de la razón y de los principios imparciales.

En la Unión Europea, este ideal democrático hasta ahora se ha logrado en un grado limitado. Las lecciones que han obtenido tanto participantes como observadores dependen, sin embargo, de cómo se han enfrentado los conflictos y las diferencias en recursos. Una parte de la explicación del éxito europeo en la cooperación institucionalizada podría ser el uso generalizado de un estilo de compromiso y búsqueda de consenso más que un estilo de confrontación, impulsado por diferencias de poder y el principio de “los ganadores se llevan todo”. Desde luego que la negociación y la deliberación han ocurrido a la sombra de las asimetrías de poder existentes. Sin embargo, el balance de la unidad y diversidad ha estado también caracterizado por una búsqueda de consenso y compromisos, más que por decisiones mayoritarias y ganadores que se lo llevan todo. La integración ha sido flexible y desigual, generando un orden de múltiples niveles y múltiples centros. Las reglas y la integración legal han sido características clave y la Unión Europea ha aceptado la coexistencia de una diversidad de modelos de gobierno y administración, a través de los estados miembro. La solución del conflicto ha sido también apoyada por las instituciones comunes emergentes, las divisiones entrecruzadas, el llamado a una herencia cultural común, y (es de esperar) que los europeos hayan aprendido la dura lección de que la cooperación institucionalizada debe preferirse por sobre la guerra y la violencia cuando se trata de enfrentar los problemas que surgen de vivir juntos.

Una posible implicación es que lo que es a veces indecisión etiquetada y falta de liderazgo puede reflejar la aspiración de llegar a grandes acuerdos, a fin de mantener o desarrollar una comunidad política, confianza y una cultura de compromiso.

La transformación pacífica y voluntaria del orden político y el eludir conflictos destructivos y rompimientos del sistema puede depender de la existencia de rutinas legítimas y predecibles para lidiar con situaciones críticas, así como con mecanismos institucionales para el diario aprendizaje que forje un sentido de unidad y pertenencia entre la diferencia y la diversidad reconocidas. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldrich, H. y D.A. Whetten (1981), "Organization-sets, Action-sets, and Networks: Making the Most out of Simplicity", en P.C. Nystrom y W.H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford, Oxford University Press, vol. 1, pp. 385-408.
- Andersen, S.A. y T.R. Burns (1996), "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", *Contemporary Developmental Analysis*, vol. 1, núm. 2, pp. 33-66. Reimpreso en S.A. Andersen y K.A. Eliassen (eds.) (1996), *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, Sage, pp. 227-251.
- Annan, K. (2004), "Address to the European Parliament upon Receipt of the Andrei Sakharov Prize for Freedom of Thought", Bruselas, 29 de enero. <http://www.ncadc.org.uk/letters/newszine43/kofi.html>.
- Appandurai, A. (1996), *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Arblaster, A. (1987), *Democracy*, Milton Keynes, Open University Press.
- Barkin, J.S. y B. Cronin (1994), "The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations", *International Organization*, vol. 48, núm. 1, pp. 107-130.
- Bartolini, S. (1998), *Exit Options, Boundary Building, Political Structuring*. Florencia, EUI, Working Papers SPS núm. 98/1.
- Beetham, D. (1990), "The Future of the Nation-state", en G. McLennan, D. Held y S. Hall (eds.), *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes, Open University Press, pp. 208-222.
- Bell, D. (1987), "The World and the United States in 2013", *Daedalus*, vol. 116, núm. 3, pp. 1-31.
- Bendix, R. (1968), "Introduction", en R. Bendix (ed.), *State and Society*, Boston, Little, Brown, pp. 1-13.

- Black, C.E. (1966), *The Dynamics of Modernization. A Study in Comparative History*, Nueva York, Harper and Row.
- Brunsson, N. y J.P. Olsen (1998), "Organization Theory: Thirty Years of Dismantling, and then...?", en N. Brunsson y J.P. Olsen (eds.), *Organizing Organizations*, Oslo, Fagbokforlaget, pp. 13-43.
- Caddy, J.E. (1998), *Sowing the Seeds of Deliberative Democracy? Institutions for the Environment in Central Europe: Case Studies of Public Participation in Environmental Decision-making in Contemporary Hungary*, tesis, Florencia, EUI.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell.
- Closa, C. (2004), "The Convention Method and the Transformation of EU Constitutional Politics", en E.O. Eriksen, J.E. Fossum y A. J. Menéndez (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge, pp. 183-206.
- Commission (1992), *From the Single Act to Maastricht and Beyond. The Means to Match our Ambitions*, Bruselas, Com (92) 2000.
- (1995), *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, Bruselas, 10 de mayo, SEC(95) final.
- Convention (2003a), *The European Convention: Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2003b), *Oral Presentation by M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, President of the Court of Justice of the European Communities, to the "discussion circle" on the Court of Justice on 17 February 2003*, Bruselas, CONV 572/03.
- Cowles, M., J. Caporaso y T. Risse (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Dahl, R.A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Dahl, R.A. y Ch.E. Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Nueva York, Harper Torchbooks.
- Dehousse, R. y G. Majone (1994), "The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty", en S. Martin (ed.), *The Construction of Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 91-112.
- Deutsch, K.W. (1966), *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Nueva York.

- (1968), *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Doornbos, M. y S. Kaviraj (eds.) (1997), *Dynamics of State Formation. India and Europe Compared*, Nueva Dehli, Sage.
- Egeberg, M. (1999), "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Civil Servants in EU Committees", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, núm. 3, pp. 456-474.
- (2003), "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 116-126.
- (2004), "An Organizational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective", *European Journal of Political Research*, vol. 43, pp. 199-219.
- Egeberg, M., G. Schaefer y J. Trondal (2003), "The Many Faces of EU Committee Governance", *West European Politics*, vol. 26, núm. 3, pp. 19-40.
- Eisenstadt, S. y S. Rokkan (eds.) (1973), *Building States and Nations* (I, II), Beverly Hills, Sage.
- Eriksen, E.O. y J.E. Fossum (eds.) (2000), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, Londres, Routledge.
- Eriksen, E.O., J.E. Fossum y A. J. Menéndez (eds.) (2004), *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge.
- Ferguson, Y. H. y R.W. Mansbach (1996), *Polities: Authority, Identities, and Change*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Flora, Peter (1983), *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975*, Frankfurt, Campus.
- Franklin, M.N. y C. van der Eijk (1995), "The Problem: Representation and Democracy in the European Union", en C. van der Eijk y M.N. Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 3-10.
- Frederickson, H.G. (1999), "The Repositioning of American Public Administration", *Political Science & Politics*, diciembre, http://www.findarticles.com/cf_dls/m2139/4_32/59136259/print.jhtml.

- Giscard d'Estaing, V. (2002), *Introductory Speech to the Convention on the Future of Europe*, Bruselas, SN 1565/02, 26 de febrero.
- (2003), *Speech in Aachen 29 May 2003, when Receiving the Charlemagne Prize*, <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN>.
- Goetz, K.H. y S. Hix (eds.) (2001), *Europeanized Politics? European Integration and National Political Systems*, Londres, Frank Cass.
- Goul Andersen, J. (2003), "EU og modstanden i Danmark", *Danmark 30 år i EU – et festskrift*, Copenague, Gyldendal, pp. 82-104.
- Gustavsson, S. (1998), "Varför överstat utan demokrati?", en U. Bernitz, S. Gustavsson y L. Oxelheim (eds.), *Europaperspektiv. Årsbok 1998*, Estocolmo, Nerenius & Santérus.
- Gustavsson, S. y L. Lewin (eds.) (1996), *The Future of the Nation State*, Estocolmo, Nerenius & Santérus.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- (1992), "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", *Praxis International*, vol. 12, núm. 1, pp. 1-19.
- Hamilton, A., J. Jay y J. Madison (1964) [1787], *The Federalist Papers*, Nueva York, Pocket Books.
- Hanf, K. y B. Soetendorp (eds.) (1997), *Adapting to European Integration*, Londres, Longman.
- Héritier, A. (2003), "New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?", en T.A. Börzel y R.A. Cichowski (eds.), *The State of the European Union. Vol. 6: Law, Politics, and Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 105-126.
- Héritier, A., C. Knill y S. Mingers (1996), *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*, Berlín, De Gruyter.
- Herzog, D. (1989), *Happy Slaves: A Critique of Consent Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hirschman, A.O. (1991), *The Rhetoric of Reaction. Perversity. Futility. Jeopardy*, Cambridge, MA, The Belknap Press.
- Hobsbawm, E.J. (1992), *Nations and Nationalism Since 1780*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press.

- Hoffmann, L. y A. Vergés Bausili (2003), "The Reform of Treaty Revision Procedures: The European Convention and the Future of Europe", en T.A. Börzel y R.A. Ci-chowski (eds.), *The State of the European Union. Vol. 6: Law, Politics, and Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 127-146.
- Hooghe, L. y G. Marks (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Lan-ham, MA, Rowman and Littlefield.
- Jachtenfuchs, M. y B. Kohler-Koch (eds.) (2003), *Europäische Integration*, 2a. ed., Opladen, Leske and Budrich.
- Jacobsson, B., P. Lægreid and O.K. Pedersen (2004), *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*, Londres, Routledge.
- Joerges, C. (1996), *The Emergence of Denationalized Governance Structures and the European Court of Justice*, Oslo, ARENA, Working Paper núm. 16/96.
- Joerges, C., K-H. Ladeur y E. Vos (eds.) (1997), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. National Traditions and European Innovations*, Baden-Baden, Nomos.
- Kapteyn, P. (1996), *The Stateless Market: The European Dilemma of Integration and Civilization*, Londres, Routledge.
- Kassim, H., B. G. Peters y V. Wright (eds.) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kassim, H., A. Menon, B.G. Peters y V. Wright (eds.) (2001), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Knight, F. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knill, C. (2001), *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knodt, M. y S. Princen (eds.) (2003), *Understanding the European Union's External Relations*, Londres, Routledge.
- Kohler-Koch, B. (1996), "The Strength of Weakness: The Transformation of Governan-ce in the EU", en S. Gustavsson y L. Lewin (eds.), *The Future of the Nation State*, Es-tocolmo, Nerenius & Santérus, pp. 169-210.
- Kohler-Koch, B. et al. (1998a), *Interactive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske & Budrich.

- Kohler-Koch, B. (ed.) (1998b), "Regieren in entgrenzten Räumen", *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 29, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- (ed.) (2003), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Kohler-Koch, B. y R. Eising (eds.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge.
- Laffan, B. (1998), "The European Union: A Distinctive Model of Internationalization", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 2, pp. 235-253.
- Lamassure, A. (2002), *The European Union: Four Possible Models*, Bruselas, The European Convention CONV 235/02.
- Landaburu, E. (2004), "New Member States Must still be Monitored, Says Top EU Official", *Euobserver.com*, 30 de abril, <http://euobs.com/index.phtml?print=true&sid=15&aid=15404>.
- Liftin, K.T. (1997), "Sovereignty in World Ecopolitics", *Mershon International Studies Review*, vol. 41, pp. 167-204.
- Lijphart, A. (1975), *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2a. ed. rev., Berkeley, University of California Press.
- Lindberg, L.N. y S.A. Scheingold (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- March, J.G. (1953), *Autonomy as a Factor in Group Organization. A Study in Politics*, tesis de doctorado, Yale University. Reimpresa en 1980, Nueva York, Arno Press.
- (1999), "A Learning Perspective on the Network Dynamics of Institutional Integration", en M. Egeberg y P. Lægreid (eds.), *Organizing Political Institutions*, Oslo, Scandinavian University Press, pp. 129-155.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us About Government", *American Political Science Review*, vol. 77, pp. 281-297.
- (1986), "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions", *Journal of Public Policy*, vol. 6, núm. 4, pp. 341-370.
- (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.
- (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press.

- March, J.G. y J.P. Olsen (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, vol. 52, pp. 943-69. Reimpreso en P.J. Katzenstein, R.O. Keohane y S.D. Krasner (eds.) (1999), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press, pp. 303-329.
- (2004), "The Logic of Appropriateness", en M. Rein, M. Moran y R.E. Goodin (eds.), *Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Marks, G., L. Hooghe y K. Blank (1995), *European Integration and the State*, Florencia, EUI Working Paper RSC núm. 95/7.
- Marks, G. y M.R. Steenbergen (eds.) (2004), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mayntz, R. (1997), *Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische und Methodologische Überlegungen*, Francfort del Meno, Campus.
- Mény, Y., P. Muller y J.-L. Quermonne (eds.) (1996), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Londres, Routledge.
- Merton, R.K. (1938), "Social Structure and Anomie", *American Sociological Review*, vol. 3, pp. 672-682.
- Mill, J.S. (1962) [1861], *Considerations on Representative Government*, South Bend, IN, Gateway Editions.
- Miller, D. (2000), *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press.
- Milward, A. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- (1999), "The Choice for Europe: Current Commentary and Future Research: A Response to James Caporaso, Fritz Scharpf, and Helen Wallace", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, núm. 1, pp. 168-179.
- (2002), "In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 4, pp. 603-624.
- Navari, C. (1981), "The Origins of the Nation-state", en L. Tivey (ed.), *The Nation-State. The Formation of Modern Politics*, Oxford, Martin Robertson, pp. 13-38.
- Nedrebø, T. (1986), *Whence Europe? The Political Culture of European Unification*, Bergen, University of Bergen, Department of Comparative Politics, tesis inédita.

- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State*, Nueva York, Free Press.
- Olsen, J.P. (1997a), "Institutional Design in Democratic Contexts", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 5, pp. 203-229.
- (1997b), "The Changing Political Organization of Europe", en J.J. Hesse y T.A.J. Toonen (eds.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Baden-Baden, Nomos, vol. II/1995, pp. 225-250.
- (1998), "The New European Experiment in Political Organization", documento preparado para la conferencia "Samples of the Future", Stanford, Stanford University, 20-22 de septiembre.
- (2000), "How, then, Does one Get There? An Institutional Response to Herr Fischer's Vision of a European Federation", en C. Joerges, Y. Mény y J.H.H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, Florencia, EUI y Cambridge, MA, Harvard Law School, pp. 163-179.
- (2001), "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 95, pp. 191-198.
- (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 5, pp. 921-952.
- (2003), "Towards a European Administrative Space?", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, pp. 506-531.
- Page, E.C. y L. Wouters (1995), "The Europeanization of the National Bureaucracies?", en J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot, Edward Elgar, pp. 185-204.
- Petersson, O., U. Mörth, J.P. Olsen y J. Tallberg (2003), *Demokrati i EU*, Estocolmo, SNS Förlag.
- Phillipson, R. (2003), *English-Only Europe? Challenging Language Policy*, Londres, Routledge.
- Pollock, S. (1998), "India in the Vernacular Millennium: Literary Culture and Polity, 1000-1500", *Daedalus*, vol. 127, núm. 3, pp. 41-74.
- Prodi, R. (2004), *Statement of President Prodi on Enlargement*, Bruselas, DN, IP/04/576, 30/04/2004.
- Rawls, J. (1985), "Justice as Fairness: Political not Metaphysical", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, pp. 223-251.

- Rawls, J. (1987), "The Idea of an Overlapping Consensus", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 7, pp. 1-25.
- Redmond, J. y G.G. Rosenthal (eds.) (1998), *The Expanding European Union. Past, Present, Future*, Londres, Lynne Rienner.
- Risse, T. (2004), "European Institutions and Identity Change: What Have we Learned?", en R.K. Herrmann, T. Risse y M.B. Brewer (eds.), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, pp. 247-271.
- Rokkan, S. (1970), "Nation-building, Cleavage Formation and the Structuring of Mass Politics", en S. Rokkan et al., *Citizens, Elections and Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Bergen, Universitetsforlaget, pp. 72-144.
- (1975), "Dimensions of State Formation and Nation-building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe", en C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Europe*, Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 562-600.
- Rometsch, D. y W. Wessels (1996), "Conclusion: European Union and National Institutions", en D. Rometsch y W. Wessels (eds.), *The European Union and Member States*, Manchester, Manchester University Press, pp. 328-365.
- Rosenau, J.N. (1984), "A pre-theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence", *International Studies Quarterly*, vol. 28, pp. 245-305.
- Ruggie, J.G. (1993), "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization*, vol. 47, núm. 1, pp. 139-174.
- Sandholtz, W. y A. Stone Sweet (eds.) (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- (2003), "Legitimate Diversity: The new Challenge of European Integration", en T.A. Börzel y R.A. Cichowski (eds.), *The State of the European Union. Vol. 6: Law, Politics, and Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 79-104.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Nueva York, Holt, Rinehard and Winston.
- Schimmelfennig, F. y U. Sedelmeier (editores invitados) (2002), "European Union Enlargement – Theoretical and Comparative Approaches", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 4, edición especial.

- Schlesinger, P.R. (1993), "Wishful Thinking: Cultural Politics, Media, and Collective Identities in Europe", *Journal of Communication*, vol. 43, núm. 2, pp. 6-17.
- Schmitter, P.C. (2000), *How to Democratize the European Union ... And Why Bother?*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Schweller, R.L. y D. Priess (1997), "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate", *Mershon International Studies Review*, vol. 41, pp. 1-32.
- Scott, W.G., T.R. Mitchell y N.S. Perry (1981), "Organizational Governance", en P.C. Nystrom y W.H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford, Oxford University Press, vol. 2, pp. 135-151.
- Selznick, P. (1992), *The Moral Commonwealth*, Berkeley, University of California Press.
- Sjursen, H. (1997), "Enlarging the Union", en S. Stavridis et al. (eds.), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Aldershot, Dartmouth, pp. 151-171.
- Skowronek, S. (1995), "Order and Change", *Polity*, vol. 28, núm. 1, pp. 91-96.
- Slaughter, A.-M., A. Stone Sweet y J.H.H. Weiler (eds.) (1998), *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Oxford, Hart Publishing.
- Smith, A.D. (1995), *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.
- Spragens, T.A. jr. (1990), *Reason and Democracy*, Durham, NC, Duke University.
- Stone Sweet, A. (2003), "European Integration and the Legal System", en T.A. Börzel y R.A. Cichowski (eds.), *The State of the European Union. Vol. 6: Law, Politics, and Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 18-47.
- Stone Sweet, A. y T.L. Brunell (1998), "Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community", *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 1, pp. 63-81.
- Stone Sweet, A. y W. Sandholtz (1997), "European Integration and Supranational Governance", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 3, pp. 297-317.
- Stone Sweet, A., W. Sandholtz y N. Fliegstein (eds.) (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Stubb, A. C-G. (1998), "The Amsterdam Treaty and Flexible Integration", *ECSA Review*, vol. 9, pp. 1-5.
- Sverdrup, U. (1997), "Norway: An Adaptive Non-member", en K. Hanf y B. Soetendorp (eds.), *Adapting to European Integration*, Londres, Longman, pp. 149-167.

- Tassin, E. (1992), "Europe: A Political Community?", en C. Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, pp. 169-192.
- Teubner, G. (1997), "The King's many Bodies: The self-Destruction of Law's Hierarchy", *Law & Society Review*, vol. 31, núm. 4, pp. 763-787.
- Tilly, C. (1975), "Reflections on the History of European State-making", en C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 3-83.
- (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, Russel Sage.
- (1992), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell.
- Treaty on European Union (1992), Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Trondal, J. y F. Veggeland (2003), "Access, Voice and Loyalty. The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 1, pp. 59-77.
- Wallace, H. (2001), "Introduction: Rethinking European Integration", en H. Wallace (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Houndmills, Palgrave, pp. 1-24.
- Weber, M. (1970), "Politics as a Vocation", en H.H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber*, Londres, Routledge and Kegan Paul, pp. 77-128.
- (1978), *Economy and Society*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Weiler, J.H.H. (1991), "The Transformation of Europe", *Yale Law Journal*, vol. 100, pp. 2403-2483.
- (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2002), "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 4, pp. 563-580.
- Wessels, W. (1996), "The Modern West European state and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity?", en S.A. Andersen y K.A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is it?*, Londres, Sage, pp. 57-69.
- (1998), "Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 2, pp. 209-234.

- Wessels, W., A. Maurer y J. Mittag (eds.) (2003), *Fifteen into One? The European Union and Its member States*, Manchester, Manchester University Press.
- Wheeler, H. (1975), "Constitutionalism", en F.I. Greenstein y N.W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Reading, MA, Addison-Wesley, vol. 5, pp. 1-91.
- Wolin, S. (1960), *Politics and Vision*, Boston, Little, Brown.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

