

**EL IMPACTO EN LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA UNIÓN
EUROPEA A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE
LISBOA**

SOPHIA BETANCOURT KALTSIDOU

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

BOGOTÁ D.C., 2017

“El impacto en la integración política de la Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”

Monografía

Presentada como requisito para optar el título de

Internacionalista

En la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Sophia Betancourt Kaltsidou

Dirigida por:

Stéphanie Lavaux

Semestre II, 2017

“We hope to see a Europe where men of every country will think of being European as belonging to their native land, and...wherever they go in this wide domain...will truly feel ‘Here I am at home’.”

-Winston Churchill

AGRADECIMIENTOS

A mi familia: mi motor de vida, mi sonrisa inextinguible, mi fábrica de sueños y mi principal apoyo para hacerlos realidad. A mi Alma Máter por ser el lugar donde aprendí a amar lo que hago, por haberme dado tanta felicidad y entregarme las alas para volar. A Stéphanie Lavaux, mi directora, por sus luces, su confianza y su incondicionalidad. A todas las personas que dejaron una huella indeleble en mi paso por esta casa.

RESUMEN

La presente monografía pretende estudiar el impacto que ha tenido en la integración política de la Unión Europea (UE) la más reciente reforma a sus Tratados constitutivos: el Tratado de Lisboa (TFUE), el cual entró en vigor en diciembre de 2009 como una respuesta ante la necesidad de paliar una serie de vulnerabilidades presentes en el proceso integracionista. Para ello, el propósito es evaluar, a la luz de la teoría de gobernanza multinivel, cuál ha sido el aporte del TFUE en materia de democratización y consolidación de una identidad europea, así como su contribución en el funcionamiento del entramado institucional para conseguir una UE más cercana a sus ciudadanos, incluso en lo que concierne a la política exterior, un ámbito en el que los Estados miembros se han resistido a un mayor grado de cesión de los dominios de su soberanía nacional.

Palabras clave:

Unión Europea, integración política, Tratado de Lisboa, democratización, gobernanza multinivel

ABSTRACT

This paper aims to study the impact on the European Union's political integration of the most recent reform of its founding Treaties: the Treaty of Lisbon (TFEU), which entered into force in December 2009 as a response to the need to mitigate a range of vulnerabilities present in the European integration process. To that end, the purpose is to assess, in the light of multilevel governance theory, which has been the contribution of the TFEU in terms of democratization and consolidation of a European identity, as well as its input into the operation of the institutional framework in order to achieve an EU closer to its citizens, even regarding foreign policy, an area in which Member states have been reluctant to make a greater transfer of their national sovereignty domains.

Key words:

European Union, political integration, Lisbon Treaty, democratization, multilevel governance

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
1. EL APOORTE DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSOLIDACIÓN DE UNA IDENTIDAD EUROPEA	12
1.1 Gobernanza democrática en la Unión Europea: avances, límites y desafíos	12
1.2 El déficit democrático en la Unión Europea: las múltiples dimensiones de un concepto polisémico	16
1.3 La moderada respuesta del Tratado de Lisboa a las necesidades reales de la democratización de la Unión Europea	21
1.4 Identidad y ciudadanía europeas: la otra cara de la integración política y del reto de la democratización para la Unión Europea	25
1.5 La contribución del Tratado de Lisboa a la consolidación de una identidad Europea	29
2. EL APOORTE DEL TRATADO DE LISBOA AL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PARA LA CONSECUCCIÓN DE UNA UNIÓN EUROPEA MÁS CERCANA A SUS CIUDADANOS	33

	Pág.
2.1 El método comunitario y el equilibrio institucional: ¿cómo surge la necesidad de una reforma?	34
2.2 Los problemas de la estructura institucional	36
2.3 Lisboa: victorias y derrotas de la más reciente reforma	40
2.4 En política exterior, ¿la democracia hace parte del juego?	46
2.5 La contribución del Tratado de Lisboa frente a la democratización de la política exterior europea	50
3. CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea encuentra sus orígenes en los finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando la situación de Europa daba cuenta del permanente estado de rivalidad en el que se encontraba como consecuencia, entre otras, de la pretensión manifestada por parte de algunas naciones de detentar el protagonismo a través de la “imposición” de su poder. Una de las razones que motivaron la construcción de una Europa unida fue precisamente dejar atrás los viejos antagonismos de las potencias regionales, generando los incentivos principalmente económicos necesarios para estimular la voluntad política tendiente hacia una mayor cooperación (Arévalo 2005), y emprendiéndose de esta manera en la búsqueda de una herramienta por medio de la cual se pudiera garantizar que Europa nunca volviera a estar desgarrada de nuevo¹.

Sin embargo, no fue sino muchos años más tarde cuando empezó a plantearse la necesidad de profundizar en el proceso de integración y de consolidar las bases políticas que eventualmente permitirían hablar de una verdadera unión de Estados. En 1984, el Parlamento Europeo llegó a aprobar un primer borrador de Constitución para Europa (Draft Treaty Establishing the European Union, 1984) el cual, pese a no haber salido adelante, fue un antecedente directo tanto del Acta Única Europea de 1986 -primer paso formal hacia la cooperación política -como del que en 1992 se convertiría en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (TUE): el Tratado de Maastricht.

Precisamente a principios de la década de los noventa el tamaño y la complejidad de la Unión Europea, sumados a la existencia de una distancia en la relación Unión Europea-ciudadano, se configuraron como factores de debilitamiento en su rendimiento político

¹ Las primeras etapas de la integración europea han sido ampliamente detalladas y analizadas por autores como Antonio Tuiol y Serra en su libro *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*; Francesc Morata en *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*; Desmond Dinan en *Ever closer Union: an introduction to European Integration*; Ian Bache y Stephen George en *Politics in the European Union*; o Jones, Menon & Weatheril en *The Oxford Handbook of the European Union*.

(Runcheva y Apostolovska 2008, pág. 1). Adicionalmente, las transformaciones del sistema internacional asociadas al final de la Guerra Fría y sus importantes implicaciones en diversos ámbitos, también fueron cruciales en la generación de conciencia frente a la necesidad de un cambio en busca de mayor participación, legitimación y democracia al interior de la UE.

Es posible afirmar que durante los años posteriores a la firma de Maastricht, la integración europea avanzó a un ritmo rápido que condujo a la realización de la unión monetaria, nuevos procesos de ampliación, y algunos progresos en materia de lo que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa constituía el llamado Segundo Pilar². Así pues, el Tratado de Ámsterdam (firmado en 1997 y ratificado en 1999) logró extender gradualmente el alcance comunitario hacia los asuntos de control de fronteras y justicia civil, mientras que el Tratado de Niza (2000) propuso la apertura de un debate abierto a todos los sectores políticos, económicos, académicos y sociales europeos (Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, 2001) sobre algunos puntos importantes, recogiendo a modo de enmienda algunas ambiciones para el futuro de Europa entre las cuales destacó la propuesta, a cargo del político Alemán Joschka Fischer, de redactar una constitución europea (Aldecoa 2004; Hernández 2007).

El camino formal hacia la elaboración de un Tratado Constitucional para Europa comenzó en diciembre de 2001 con la Declaración de Laeken, un documento de reflexión que, a través de sesenta y cinco interrogantes, interpretaba una “encrucijada europea” (Aldecoa, 2004, pág. 29) en cuya base estaba la necesidad de aclarar qué era y qué debería ser la Unión Europea en definitiva (Hernández, 2007). “¿Cómo volver a acercar a los ciudadanos al proyecto de construcción europea y a las Instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión Europea se convierta en un factor de estabilidad en un nuevo modelo en un mundo multipolar?” (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 259) fueron algunos de los interrogantes que pretendieron servir de pauta para marcar una hoja de ruta de la UE a comienzos del nuevo milenio.

² El pilar de Política Exterior y de Seguridad Común, el cual fue estipulado en el Título V del Tratado de Maastricht y vio la luz con su entrada en vigor.

Laeken situó a la Unión frente a un doble reto: dentro de sus fronteras, la Unión debía hacer frente al desafío de acercar las instituciones al ciudadano europeo a través de una gobernanza más democrática; fuera de sus fronteras, la UE tenía el reto de definir el liderazgo europeo dentro del orden global: “that of a power able both to play a stabilising role worldwide and to point the way ahead for many countries and peoples” (Barbé 2008, pág. 47).

Se acordó así el establecimiento de la Convención Europea, dirigida por el ex-presidente francés Valéry Giscard d’Estaing y compuesta por representantes de los jefes de Estado, los parlamentos nacionales tanto de los Estados miembros como de los candidatos y delegados de la Comisión y el Parlamento Europeos (Jones, Menon y Weatherill 2012), como muestra de la voluntad por superar el clásico método diplomático de negociación secreta e instrumental característica hasta el momento. El ideal de “deliberación en contraste con la negociación” (Hernández 2007, pág. 202) se manifestó en los esfuerzos destinados a estimular el diálogo con la sociedad civil, así como con organizaciones y asociaciones en el marco de un proceso entre actores dispuestos a cambiar sus preferencias a partir del intercambio regular de sus puntos de vista.

El llamado método de la Convención estaba dividido en tres fases diferenciadas: escucha, estudio y deliberación, y redacción, al cabo de las cuales se presentaban las propuestas de cómo quedarían escritos los artículos (Aldecoa 2004, pág. 34). Sin embargo, Giscard d’Estaing, “quien mantenía un control importante sobre la agenda” (Jones, Menon y Weatherill 2012, pág. 164), decidió cambiar el método habitual y preguntarle directamente a los Jefes de Estado y de Gobierno sus posiciones sobre asuntos particulares. Definiendo los puntos de consenso a partir de las respuestas recibidas y de los resultados de los debates, el Presidium de la Convención formuló un texto articulado que se constituía como un borrador completo del Tratado Constitucional, algo que no se había considerado inicialmente y que sobrepasaba sus funciones (Cendón 2009).

La Conferencia Intergubernamental que siguió en Roma de 2003 a 2004 logró formular el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma por todos los Jefes de Estado o de Gobierno en octubre de 2004. Algunos Estados miembros decidieron referir la correspondiente ratificación por vía de referéndum: Francia

y Países Bajos votaron en un 55% y un 62% respectivamente por la no adopción del Tratado; en España se registró la participación popular más baja conseguida hasta el momento; y Gran Bretaña suspendió indefinidamente la ratificación (Jones, Menon y Weatherill 2012; Cendón 2009).

Ante esta situación, el Consejo Europeo decidió poner una pausa al proceso y establecer un periodo de reflexión que duraría alrededor de dos años, tiempo que le tomaría a Francia contar con un nuevo gobierno. El trabajo se retomó en 2007, cuando la Canciller alemana Ángela Merkel asumió la presidencia del Consejo Europeo. Desde el principio de su mandato, Merkel llevaría a cabo una labor de diálogo bilateral con los demás veintiséis Estados miembros, haciendo suya la idea del entonces candidato a la Presidencia francesa Nicolás Sarkozy de redactar un Tratado simplificado que incluyera las principales reformas de la Constitución (Aldecoa y Guinea 2010).

Por su parte, las elecciones francesas de la primavera de 2007 ayudaron a acelerar las negociaciones bilaterales, de tal manera que en junio de ese mismo año la Canciller alemana había conseguido presentar al Consejo Europeo, para su aprobación, la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG 2007) en conjunto con un proyecto de negociación de un Tratado de reforma simplificado que recogía los principales contenidos de la Constitución e incorporaba la mayor parte de sus aportes, pero eliminando la referencia constitucional y renunciando a emplear cualquier simbología que pudiese evocar dicho término (Tejada 2010).

Fue así como la Presidencia del Consejo Europeo en cabeza de Ángela Merkel se configuró como el actor político fundamental en el nuevo arranque de este proceso. Al cabo de poco tiempo se logró presentar un informe con los resultados de las aspiraciones de los Estados miembros para superar el episodio constitucional, consiguiendo el consenso sobre la elaboración de un Tratado de Reforma, denominado así con el propósito de permitir su ratificación sólo a través de la vía parlamentaria y no por referéndum.

De esta manera, el Tratado de Lisboa (también llamado Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE) fue firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007 bajo un procedimiento tradicional de reforma de tratados y de ratificación de carácter nacional, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009,

constituyéndose *in fine* como el resultado del proceso constitucional puesto en marcha por el Consejo Europeo a través de la Declaración de Laeken en 2001.

Ahora bien, pese a que la reforma del TUE era un paso ineludible en la integración europea, este proceso también supuso un largo periodo de “ensimismamiento político e institucional, mientras el sistema internacional cambiaba a una velocidad mucho mayor”, planteándole nuevos retos a la UE en cuanto a su papel internacional (Youngs 2010; Closa 2011) y al experimento europeo de redefinición de la ciudadanía y “de gobernanza democrática cosmopolita” (Sanahuja, 2013, pág. 65).

Precisamente sobre el concepto de gobernanza se basa el enfoque teórico del presente trabajo. Este concepto fue acuñado en el campo de la administración pública y por lo mismo no constituye una teoría de integración europea como tal (Bergmann y Niemann 2013). Sin embargo, hoy figura en el mainstream de los enfoques teóricos en los estudios de integración europea gracias a su ampliación del rango de análisis para explicar el nivel y el alcance de la integración a partir de la comprensión de los actores y los niveles de gobierno involucrados en el proceso de toma de decisiones políticas que determinan, promueven u obstaculizan su curso (Bergmann y Niemann 2013; Hooghe y Marks, 2008).

De este concepto surgió, entre otros, el de gobernanza multinivel, introducido por Gary Marks en 1993 e inicialmente desarrollado para ofrecer una visión alternativa a las corrientes estatocéntricas e intergubernamentalistas que dominaron los estudios de integración europea durante el periodo de la llamada “euroesclerosis” hacia finales de la década de 1960 (Kaiser, Prange, 2002; Awesti, 2007). Pese a la variedad de corrientes y de una serie divergente de áreas de aplicación, la mayoría de marcos teóricos basados en el enfoque de gobernanza comparten algunas características.

La primera radica en una perspectiva orientada hacia los agentes *-agency-oriented-* que se aleja de una visión centrada en el Estado, introduciendo un espectro que también tiene en cuenta el papel de los actores no estatales en los procesos de formulación e implementación de políticas (Bergmann, Niemann, 2013). Esto se traduce en la “reestructuración de las funciones tradicionales del Estado” (Morata, 2001, pág 1), el cual, a pesar de continuar con su papel de guardián del interés nacional, pasa a dar lugar a una serie de subsistemas funcionales en gran medida autónomos que se desarrollan en un

entorno político transformado donde el Estado ya no tiene control monopólico del poder (Awesti 2001; Jachtenfuchs 2001). Así, como resultado de las transformaciones derivadas de la globalización y la interdependencia -entre otras- (Morata 2001), el sistema político-administrativo tiende a segmentarse en comunidades o redes de interés estructuradas alrededor de los distintos ámbitos de la política.

La segunda es que en este complejo entramado de interacción existe una “dinámica de dispersión de la autoridad” (Kaiser, Prange, 2002, pág. 2) donde las competencias no son completas ni exclusivas, sino que están compartidas entre los diversos actores ubicados en diferentes niveles de gobierno. Esto a su vez incide en la tercera característica, y es que en este marco, los escenarios no están ordenados en un diseño institucional jerárquico, y por lo mismo la relación entre los actores estatales y no estatales es policéntrica y mutuamente dependiente (Hooghe y Marks 2008), desafiando la noción de juego de suma cero en las relaciones intergubernamentales (Peters, Pierre, 2004).

Como cuarta característica, es importante resaltar que estos actores subnacionales no sólo operan a nivel nacional sino también a nivel supranacional, constituyendo así un “sistema integrado de toma de decisiones conjunta que da lugar a una progresiva demanda de coordinación de políticas y una creciente importancia de los efectos de la interacción entre el diferentes niveles y ámbitos de toma de decisiones”. Esta interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno exige un nivel de coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel para alcanzar el consenso, y requiere a su vez de un continuo y complejo proceso de negociación o *bargaining* que tiende a dificultar la toma de decisiones y su efectiva puesta en práctica (Kaiser, Prange, 2002, págs. 2-3).

Todas estas características se pueden ver reflejadas en algunos aspectos del funcionamiento de la UE bajo el Tratado de Lisboa. Por mencionar algunos ejemplos, en el plano de la doble legitimidad, se elimina la fundamentación de la Unión en los Estados y los ciudadanos, pero es a la vez el primero de los tratados europeos en consagrar ese principio en el funcionamiento institucional de la Unión, cambiando el peso de las instituciones (Aldecoa, Guinea, 2010). Se elimina la afirmación del principio de supremacía, “pero éste continúa siendo una de las piedras angulares del sistema jurídico-

político europeo” (Aldecoa, Guinea, 2010, pág. 271). Se multiplican las cláusulas que afirman las competencias de los Estados, pero se lleva a cabo una profundización en ámbitos como el espacio de libertad, la política de seguridad y defensa, la justicia, entre otros.

La Unión Europea bajo el más reciente de sus tratados es por tanto un sistema de gobernanza muy particular que se expresa a través de una serie de estructuras, regulaciones y responsabilidades y que, pese a disponer de la “autoridad necesaria para realizar asignaciones imperativas a la sociedad bajo forma de políticas públicas” (Morata, 2002, pág. 1), no constituye un gobierno en el sentido estricto. Al no existir un gobierno *per se* y tampoco un programa específico de gobierno, la formación de la agenda pública europea es mucho más aleatoria e incierta que en los Estados miembros, de manera que cuando se trata de lanzar nuevas políticas que pueden chocar contra los intereses de estos últimos, la estrategia consiste a menudo en elaborar documentos públicos de reflexión dirigidos a los sectores afectados, que permiten conocer más a fondo los problemas, estructurar el debate y construir redes iniciales o coaliciones de legitimación de sus propuestas (Mazey, Richardson, 1995), como ocurrió tanto en el caso del Tratado Constitucional como en el de Lisboa.

De ahí la importancia de las instituciones como elemento esencial para la comprensión del funcionamiento de la gobernanza multinivel, pues estas son las que definen y coordinan la interacción entre los diferentes niveles de gobierno, y son las llamadas a proporcionar un sistema para que esas relaciones no jerárquicas e interconectadas existan, agrupando a todos los actores interesados. No obstante, su influencia y capacidad de dirección ha venido experimentando un deterioro considerable a causa del incesante aumento de los problemas que se acumulan en la agenda gubernamental (Morata, 2002). Cada problema moviliza a sectores y grupos de la sociedad portadores de intereses y demandas contradictorias, cuyas respuestas públicas tienden a generar nuevos conflictos (Morata, 2002), poniendo en evidencia que en los últimos años, los diferentes sectores sociales han cobrado más fuerza como variable explicativa de los fenómenos de política pública en detrimento de las instituciones (Porrás, 2006).

De esta manera, las peculiaridades del sistema se reflejan directamente en el *policy-making* comunitario en un contexto donde la primera dificultad en el camino hacia la idea de “más Europa” reside en enfrentarse a los obstáculos derivados de la heterogeneidad cultural, social, económica, técnica y político-administrativa de los sistemas políticos, las culturas organizativas y los actores al interior de unas naciones que, pese a compartir un cierto grado de identidad política, cultural y lingüística común, forman parte de un proceso que a veces parecería estar definido por la prevalencia de una evaluación racional de los beneficios que representa la pertenencia a la UE (Hernández, 2007, pág. 206).

Todo ello ha dado lugar a una falta de transparencia de las decisiones, y como consecuencia de ello, a un malestar democrático definido por el distanciamiento y la desconfianza generalizada de los ciudadanos hacia el sistema político, sus instituciones y sus funcionarios. La paradoja de Europa reside precisamente en que los procedimientos de reforma de los Tratados que inciden en la democratización de su proceso político son, al mismo tiempo, en los que se recoge una ruptura de mayor envergadura en las actitudes públicas hacia el proceso de integración.

Teniendo en cuenta que la reforma que se puso en marcha con el Tratado de Lisboa constituye la revisión más ambiciosa de los fundamentos europeos tanto por su alcance y contenido, como por el número de ámbitos que abarca, las modificaciones que éste incorpora alteran algunas constantes del proceso de integración, como puede ser la propia naturaleza de la Unión, las características del sistema institucional y de los equilibrios interinstitucionales, o la participación de órganos distintos de los gobiernos en la toma de decisiones comunitarias (Aldecoa, Guinea, 2010).

Por todo lo anterior, la presente monografía busca estudiar el impacto que ha tenido el Tratado de Lisboa en el proceso de integración europea desde su entrada en vigor en el año 2009. Para lograr esto, se plantearon dos objetivos específicos que constituyen a su vez los capítulos en los que se ordena este estudio: en primer lugar, analizar el aporte del Tratado en materia de democratización y consolidación de una identidad europea; y en segundo lugar, evaluar sus efectos sobre el funcionamiento de las instituciones para conseguir una UE más cercana a sus ciudadanos, y un mayor grado de democratización en política exterior.

1. EL APOORTE DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSOLIDACIÓN DE UNA IDENTIDAD EUROPEA.

A lo largo de las tres últimas décadas, importantes reformas han tenido lugar al interior de la Unión Europea con el propósito de otorgarle un mayor grado de democratización. A comienzos de la década de los noventa empezó a surgir la necesidad de ejercer un mayor control por parte de los ciudadanos sobre las instituciones comunitarias, las cuales a su vez estaban llamadas a trabajar con mayor transparencia.

A medida que numerosas materias de decisión se fueron desacoplando del espacio de responsabilidad estatal y democrática, el desafío de adaptar la democracia al desarrollo de organizaciones, instituciones y procesos de gobernanza donde intervienen varios actores en múltiples niveles y se ejerce el poder en una nueva escala, adquirió una importancia cada vez mayor en la Unión Europea.

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se estableció entre los Estados miembros el principio de una exigencia democrática y de legitimación que fue gradualmente acentuado en 1997 con el Tratado de Ámsterdam y posteriormente en 2009 con el Tratado de Lisboa (Levrat 2012, pág. 11), cuyo impacto en materia de democratización y construcción de una identidad europea ha sido moderado.

1.1 Gobernanza democrática en la Unión Europea: avances, límites y desafíos

Hasta antes de la firma y ratificación del Tratado de Maastricht (1992-1993), las decisiones sobre la ampliación de las funciones de la Comunidad Europea estaban ocultas tras el velo de pequeños pasos motivados por necesidades funcionales (Micossi 2008, pág. 3). Esta estrategia estuvo facilitada por la entonces indeterminada finalidad del proceso de integración, permitiendo que los partidarios del concepto de unión política coexistieran con aquellos que simplemente querían un gran mercado abierto. Sin embargo, cuando el proceso de integración económica de los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE) era una realidad consolidada, se empezó a desarrollar el proyecto de profundizar en el

proceso de integración y de conferirle el pilar político imprescindible para el fortalecimiento del mercado interior y la cobertura de su dimensión exterior (Cendón 2009).

La idea de una reforma sustantiva a la estructura institucional de la Unión Europea en el sentido de hacer de ella una unión con mayor contenido político, encuentra sus raíces en el proyecto germinal de W. Churchill de disponer el camino hacia la eventual creación de los “Estados Unidos de Europa” (1946). Años más tarde, en 1976, los jefes de Estado y de gobierno de la entonces Comunidad Europea decidieron modificar los tratados constitutivos con el fin de permitir la elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo. Esta reforma tuvo efectos positivos considerables tanto sobre el funcionamiento del conjunto de instituciones europeas como en el proceso mismo de integración, marcando el inicio de la vida política de la Unión (Levrat 2012, pág. 11).

Pero no fue sino hasta principios de la década de 1990 cuando se comenzó a sentir la necesidad cada vez más imperiosa de un cambio no sólo en la estructura o composición de las instituciones y en el funcionamiento de las mismas, sino también en el diseño de los principios y objetivos últimos de la Comunidad (Cendón 2009).

Para entonces, la ampliación de la Comunidad Europea con el ingreso de nuevos Estados, la complejidad creciente de su esquema político y su ordenamiento jurídico, así como el distanciamiento de y hacia los ciudadanos, pusieron en evidencia que esta no podía seguir funcionando con las mismas estructuras orgánicas, los mismos procedimientos y las mismas competencias que en 1957, cuando los miembros eran sólo seis. En aquel momento “la Comunidad Europea se había consolidado como un espacio técnico, de contenido sustantivamente económico, en el que solo participaban políticos, funcionarios y sectores interesados” (Cendón 2009, pág. 185) y que llamaba a su conversión en un espacio con una mayor participación y legitimidad democrática.

Es posible entender entonces que el preludio del debate actual acerca la insuficiencia de los mecanismos institucionales existentes para ejercer un control democrático efectivo sobre el gobierno europeo, se encuentra en los conceptos de democracia y legitimidad, dos ingredientes sin los cuales las fuerzas que impulsan a la Unión hacia un mayor grado de integración encontrarían muy difícil la tarea de motivar a

sus miembros a ceder sus expectativas democráticas frente a unas instituciones centrales y a identificarse con ellas (Chryssochoou 2000).

Las preocupaciones alrededor de este tema cobraron mayor importancia tras el colapso del Comunismo en Europa Central y Oriental. En el intento por vincular los procesos paralelos de “integración en Europa Occidental y desintegración o regeneración en Europa Oriental” (Chryssochoou 2000, pág. 23), es posible afirmar que las consecuencias de los eventos de finales de los ochenta e inicios de los noventa, sumadas al nuevo orden que surgió en el contexto de la post-Guerra Fría y al impulso interno de la organización política europea orientado hacia la consecución de mayores reformas institucionales, labraron el camino hacia una reflexión del significado que debía adquirir la democracia al interior de una Comunidad embarcada en el desafío de lograr una verdadera Unión Europea a finales del milenio.

Por su parte, la emergencia de asuntos que van más allá de las fronteras nacionales - como la regulación de la vida económica, el medio ambiente, la seguridad, entre otros- se tradujo en lo que Dahl denomina “cambios en la escala de la vida política” (Dahl 1993, pág. 373) susceptibles de provocar una transformación en la democracia. En esta línea, Hernández (2007, pág. 91) sostiene que:

En buena medida, las instituciones y prácticas que integran la gobernanza transnacional suponen una ruptura con los cánones tradicionales que caracterizan a las entidades y procedimientos democráticos: una base popular definida por un sentimiento de comunidad; la participación ciudadana en el marco de una unidad democrática bien delimitada; y los mecanismos de responsabilidad, rendición de cuentas y control sobre los actores políticos.

De ahí que el problema de adaptar la democracia a este cambio de escala radica en que no puede haber una analogía perfecta con el concepto de “democracia de la tradición liberal del siglo XIX a partir de las ideas de consentimiento y legitimidad” (Held 2001, pág. 378). En el caso europeo, lo anterior se pone de manifiesto al entender que, en efecto, el proceso de integración ha conllevado una redefinición de las fronteras políticas donde se toman las decisiones de la vida pública, generando como consecuencia que los canales tradicionales de control político y representación de intereses se hayan debilitado en el

nivel estatal a medida que sus tareas y funciones han sido gradualmente cedidas, o a lo sumo compartidas, en el ámbito de la UE (Endo 1999).

El reto para la Comunidad Europea estaba por tanto en construir un sistema de gobierno europeo que estuviese definido por el propósito de generar y garantizar las condiciones para hacer que la democracia fuese una propuesta viable, dando lugar a un caso verdaderamente único (Warleigh 2003; Miller y Lunn 2014). En el origen, esto supuso la consolidación de una serie de proyectos nacionales de reforma y reconstrucción para superar los estragos de la guerra que llevaron a cimentar el proceso de integración sobre una condición de interdependencia económica que conduciría a una eventual unión política (Warleigh 2003, pág. 1). En la actualidad, este reto plantea por un lado el desarrollo de diferentes formas de dirigir el idiosincrásico sistema político que la Unión Europea ha generado, y por el otro, la capacidad de fomentar la voluntad y el potencial del ciudadano común de involucrarse en el proceso de toma de decisiones políticas en el marco de dicho sistema (Warleigh 2003, pág. 1).

Poco después de entender la importancia de democratizar la Comunidad, voces de crítica se alzaron severamente en torno al estado de sus procesos legislativos, toda vez que es precisamente “la actividad legislativa el parámetro central sobre el que se basan las aproximaciones para el estudio tanto del rango y número de competencias que se manejan a nivel comunitario, como de la valoración de las políticas europeas” (Dehousse 2002, pág. 1). La lógica detrás de dichas críticas se centraba en que la interacción y reparto de poderes entre las tres principales instituciones de la Unión, con base en el cual se determina la forma como se desarrolla el proceso de toma de decisiones, generó un desequilibrio de poderes entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo (PE) (Hernández 2007).

La inversión en la balanza de poder entre los cuerpos ejecutivo y legislativo, sumada a la ruptura con el ideal de democracia parlamentaria y una desconfianza en las instituciones, despertaron una lógica de insatisfacción que se encuentra hoy en día en la base del llamado déficit democrático en la gobernanza europea (Levrat 2012; Innerarity 2012).

1. 2 El déficit democrático en la Unión Europea: las múltiples dimensiones de un concepto polisémico

Un número creciente de teóricos ha denunciado la existencia de un déficit democrático en la Unión Europea que se ha generado principalmente a causa de una falta de participación política directa (*input democracy*), cuya realización además se dificulta por la ausencia de una voluntad colectiva, un espacio político y electoral común, una dinámica partidista supranacional y una identidad compartida. Sólo unos pocos defienden que la Unión Europea ha sido capaz de proporcionar una democracia de resultado (*output democracy*) a través de una gobernanza efectiva que no ha sido peor que otras democracias, dados los pesos y contrapesos atribuidos a sus autoridades (Schmidt 2006, Pág. 19).

Aunque las primeras referencias al término surgieron en la década de 1970 - con Theo Sommer, editor del periódico “The German” en 1973, seguido por los Jóvenes Federalistas Europeos en su manifiesto de 1977 y por el académico y ex diputado laborista David Marquand en 1979 (Miller y Lunn 2014, pág. 18)- el déficit democrático se ha atribuido en gran medida a las sucesivas modificaciones de los Tratados de la CE/UE desde el Acta Única Europea (1986).

A principios de los años noventa S. Williams (1991, pág. 162) definió el concepto como “the gap between the powers transferred to the Community level and the control of the elected Parliament over them”. Sin embargo, unos años más tarde y entendiendo que realmente no existe un solo significado del déficit democrático, Weiler, Haltern y Mayer propusieron ampliar el espectro de definición y acuñaron, en 1995, la denominada “versión estándar” del déficit democrático, en el seno de la cual se configuran los conceptos de legitimidad, responsabilidad, control político, participación ciudadana, protección de los intereses individuales, transparencia y rendición de cuentas (Hernández 2007; Miller y Lunn 2014).

De forma más amplia, el conjunto de argumentos en torno a la existencia de este déficit se centra en que la dinámica de integración europea - basada en el llamado método

comunitario³ - se tradujo en un aumento del poder del Ejecutivo, un decrecimiento del poder de control de los parlamentos nacionales sobre las decisiones tomadas por sus Gobiernos en Bruselas, y un Parlamento Europeo caracterizado por la debilidad de sus poderes y su distancia estructural con respecto a los ciudadanos (Weiler, Haltern y Mayer 1995). Esto ha originado “una falta de democracia en un sentido dual: por un lado, el diseño y ejecución de las políticas comunes difieren de las preferencias de la mayoría y, por el otro, los procesos de toma de decisión carecen de los requerimientos de transparencia, *accountability* e involucramiento democrático (Micossi 2008, pág. 3).

Ahora bien, en relación con las posibles causas del déficit democrático, Dieter Grimm, uno de los jueces de la Corte Constitucional Alemana más conocidos y distinguidos por su conocimiento teórico, ha identificado tres que podrían explicar la creciente distancia que separa el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades de la UE de la voluntad política de los ciudadanos europeos en sus respectivos contextos nacionales.

Para Grimm, la primera de estas causas reside en el hecho de haber privilegiado “la integración negativa de las diferentes sociedades nacionales a través de las libertades del mercado, sobre la integración positiva que se logra a través de la formación de la voluntad política en los propios ciudadanos” (Habermas 2015, pág. 547). En otras palabras, el déficit democrático es una consecuencia de la disyunción entre política y economía que genera un desarrollo de ambas dimensiones a dos velocidades distintas (Runcheva y Aspotolovska 2012, pág. 9).

La segunda causa radica en que el ejercicio de formulación de políticas a nivel europeo procede con independencia de la influencia democrática. Esta “auto-inmunización de Bruselas vis-à-vis las esferas públicas nacionales” (Habermas 2015, pág. 547) es una consecuencia de la interacción entre instituciones que están libres de presiones en torno a la legitimación de sus acciones. Como Follesdal y Hix afirman (2006, pág. 536), la ausencia de un “elemento europeo” en las elecciones nacionales y europeas en últimas se traduce en que las preferencias de los ciudadanos sobre temas de la agenda política de la UE tiene, en

³ El método comunitario está basado en la interacción entre tres instituciones autónomas: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros Consejo de la Unión Europea, las cuales forman conjuntamente el llamado triángulo institucional.

el mejor de los casos, una influencia indirecta en los resultados de dicha política. Si la UE fuese un sistema con una verdadera contienda electoral para determinar la formación del gobierno en el ámbito europeo, el resultado de estas elecciones tendría una influencia directa tanto en lo que hacen sus líderes, como en la determinación de si se puede seguir o se debe cambiar el rumbo de la política (Follesdal y Hix 2006, pág. 536).

Como tercera causa del déficit democrático, Grimm identifica el distanciamiento del Parlamento Europeo respecto a los ciudadanos cuyos intereses se supone debe representar. Tal distanciamiento no sólo se define en función de las actitudes de los ciudadanos hacia sus dirigentes e instituciones, sino también a partir de aspectos procedimentales de la democracia. Es lo que Lipset y Schneider (1983) describirían como “confidence gap”: la brecha entre los ciudadanos y los funcionarios que redunda a su vez en una falta de confianza en los políticos y en las instituciones, así como en unas deficiencias en materia de comunicación (Habermas 2015, pág. 547).

También es importante mencionar que una parte de la crítica sobre la existencia de un déficit democrático de la UE se acoge en el desarrollo de una tecnocracia en Bruselas caracterizada por la rápida acumulación y centralización del poder que surge como resultado de una tendencia hacia la formación de burocracias administrativas diseñadas con el propósito de dar respuesta a la creciente complejidad técnica y científica de las regulaciones públicas (Siedentop 2001, pág. 34).

Habiendo tomado consciencia sobre la existencia del déficit, la evolución del proceso de integración europea avanzó precisamente hacia el fortalecimiento de la legitimidad democrática en el sistema comunitario. Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht nació una Unión Europea construida sobre una estructura de pilares que se caracterizó por el nuevo rol que le otorgó al Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones. Con la incorporación al acervo comunitario del principio de subsidiaridad y la ampliación de los poderes legislativos del PE a través del procedimiento de codecisión, el Tratado de Maastricht debía suponer un verdadero salto cualitativo y cuantitativo, y ser una apuesta por resolver el déficit parlamentario provocado por el aumento de poder de los Ejecutivos y por construir una Unión más legítima y próxima al ciudadano (Hernández 2007; Follesdal y Hix 2006). En la misma línea, el Tratado intentó generar un avance

decisivo en la transición hacia la “Europa de los ciudadanos”, creando una ciudadanía europea que aspiraba a tener un amplio significado político y un profundo bagaje socio-cultural (Hernández 2007, Pág. 34).

No obstante, tanto los mecanismos de legitimidad democrática que a nivel estatal tradicionalmente han dependido de lo que Abraham Lincoln definió como “gobierno por el pueblo, del pueblo y para el pueblo”⁴ (Schmidt 2006, pág. 19), así como la legitimidad social - construida en torno a una densa identidad colectiva - estaban apareciendo de forma incipiente a nivel supranacional. En la Unión Europea, “el gobierno por las personas y de las personas” ha sido generalmente más débil que “el gobierno para las personas”, pues la participación política y la representación ciudadana tienen lugar principalmente en la esfera estatal (Schmidt 2006, pág. 20). Los partidos políticos por su parte suelen ser leales a sus vínculos nacionales y manejar agendas que generalmente giran en torno a cuestiones individuales de los Estados miembros, toda vez que sus bases organizacionales y electorales permanecen también al interior del Estado (Koo 2001, pág. 123).

En síntesis, se puede decir que la gobernanza europea se ha ido configurando a lo largo del tiempo dando entrada a una serie de actores clave en el proceso de toma de decisiones con el objetivo de intentar garantizar el consenso y mejorar la puesta en práctica de las políticas. Esta “gobernanza más allá del Estado no necesariamente implica que sea por encima del Estado” (Hix 1998, pág. 41) y por lo tanto la UE no es una réplica de los procesos y políticas propias del Estado-nación, sino “una red de instituciones reguladoras nacionales y supranacionales unidos por valores y objetivos compartidos, y por un estilo común de formulación de políticas” (Hix 1998, pág. 41), en el marco del cual se produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre los diversos intereses públicos y privados implicados.

Así, la Unión Europea ha cruzado la frontera de la cooperación interestatal horizontal para dar paso a una formulación de políticas vertical en un sistema de gobernanza multinivel dinámico en el que los Estados miembro son sólo un nivel más (Höreth 1998, pág. 4). Esto ha generado un complejo entramado de redes “caracterizado por la falta de transparencia de las decisiones, negociadas en el seno de los comités y de los

⁴ Traducción libre de la autora.

grupos de trabajo formados por funcionarios, expertos y representantes de grupos organizados” (Morata 2002, pág. 8) que ha desembocado a su vez en crecientes dificultades en materia de gobernanza democrática.

Estas tensiones democráticas inherentes al diseño institucional y a la naturaleza irregular de la gobernanza multinivel están asociadas a tres dilemas interrelacionados: el primero de ellos es que, pese a que el sistema de gobernanza multinivel promete regular y democratizar los procesos transnacionales, las condiciones sociales necesarias para que esto se dé no existen. “The absence of a demos at the aggregate level” (DeBardeleben y Hurrelmann 2007, pág. 232), unida a la ausencia de una esfera pública, hacen que la UE carezca de un grado suficiente de legitimidad (Catney 2008, pág. 1092). Sobre este punto se profundizará más adelante.

El segundo dilema es tal vez el más complejo y tiene que ver con la rendición de cuentas o *accountability*, y la dificultad que supone su consecución en un sistema en el que participan múltiples niveles de gobierno, y donde identificar los actores y objetos de rendición de cuentas es más complejo que en otros sistemas (Brandsma 2013, pág. 7). Esto termina generando una suerte de competencia entre los diferentes niveles en los cuales se da la rendición de cuentas, dando lugar a la paradoja de “more accountability, but less democracy (Papadopoulos 2008, pág. 13).

El tercer y último dilema para la democratización de la UE enmarcado en la gobernanza multinivel es el relativo a la representación. Los tomadores de decisiones que se encuentran en el seno de este sistema no son elegidos directamente, por lo que acuden a la consulta de grupos de interés en aras de conseguir legitimidad democrática. Pero cabe preguntarse ¿qué tan representativos son estos grupos? El dilema pone de manifiesto la dificultad que presenta la UE para evitar llevar a cabo procesos deliberativos en los que determinados grupos organizados puedan tener una influencia desproporcionada sobre la formulación de políticas (Catney 2008, pág. 1093).

Los tres dilemas se enmarcan perfectamente dentro de lo que Papadopoulos (2008, pág. 4) catalogó como “the weak democratic anchorage of network forms of governance”. En esta premisa, el autor agrega a lo explicado por los dilemas el problema que supone para la democratización la delegación, en gran medida a la administración, del diseño, la

formulación de agenda y gestión de la gobernanza en redes. Esto a su vez redonda en el otro inconveniente que encuentra Papadopoulos, y es la composición de las redes de gobernanza multinivel, constituida principalmente por administradores, expertos en política, grupos de interés, ONGs y actores privados.

Dicho esto, vale la pena preguntarse si la gobernanza multinivel y la coexistencia de varios vehículos de toma de decisiones en la estructura de gobierno de la UE resulta ser un sistema político más eficiente que el monopolio del Estado, en la medida en que puede reflejar mejor la heterogeneidad de las preferencias entre los individuos; o si por el contrario, la dispersión de autoridad, junto con las tendencias resultantes de la negociación entre los distintos niveles, pueden conllevar el denominado *faustian bargain*, en el que los valores fundamentales del gobierno democrático son negociados por la adaptación, el consenso y la eficiencia en la gobernanza (Hooghe y Marks 2004, pág. 16; Hurrelmann, DeBardeleben 2009, pág. 230). El análisis del impacto del Tratado de Lisboa en materia de democratización de la Unión Europea y la reducción de su déficit democrático puede ofrecer un panorama para responder a esta pregunta.

1.3 La moderada respuesta del Tratado de Lisboa a las necesidades reales de la democratización de la Unión Europea

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 supuso la conclusión del proceso de reforma del status quo institucional de la UE e introdujo una serie de cambios que pueden ser percibidos como un paso fundamental en la consecución de una Unión Europea más democrática. Pero, frente a su implementación, cabe preguntarse cuál ha sido el impacto real en la práctica.

De acuerdo con el propósito de mitigar las consecuencias negativas derivadas del déficit democrático, por primera vez en la historia de los tratados de la UE, el Tratado de Lisboa incluye provisiones explícitas sobre Principios Democráticos (Tratado de Lisboa, Título II). Las reformas presentadas están destinadas a reforzar la democracia tanto en su dimensión representativa - mediante el fortalecimiento de las instituciones más

democráticas (PE) y el aumento del control de que ejercen los parlamentos nacionales sobre las actuaciones de UE - como en su dimensión participativa, mediante el establecimiento de nuevos mecanismos de participación ciudadana y de mejores canales de comunicación e información con los ciudadanos europeos (Mayoral 2011, pág. 1).

Así pues, el Tratado de Lisboa modifica en primer lugar el procedimiento legislativo, transformando el modelo de codecisión hacia un procedimiento legislativo ordinario, el cual ha aumentado significativamente el número de áreas en las que las decisiones se toman bajo un modelo en virtud del cual la aprobación del Consejo y del Parlamento se hace necesaria en la adopción de las propuestas legislativas (Runcheva y Apostolovska 2012, pág. 5).

Sin embargo, estas reformas son insuficientes para superar el déficit democrático toda vez que realmente no ejercen ningún tipo de control sobre los procedimientos informales que surgieron con la implementación del proceso de codecisión tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (Micolta 2014, págs. 296-297). Adicionalmente, el número de ámbitos en los que aplica el procedimiento legislativo ordinario introducido en Lisboa sigue siendo reducido (Siebersson 2008, pág. 456).

En segundo lugar, el Tratado de Lisboa aumenta el poder del Parlamento Europeo otorgándole un mayor grado de injerencia en el proceso de toma de decisiones y extendiendo su jurisdicción a ámbitos como la cooperación judicial o la ratificación de los acuerdos internacionales de los cuales la Unión hace parte (Hatton y Maclean 2015, pág. 1; Bonvicini 2011, pág. 11). Adicionalmente, el Artículo 17 le concede al Parlamento la potestad de elegir al presidente de la Comisión por mayoría de votos de sus miembros (Tratado de Lisboa, Artículo 17, párrafo 7).

No obstante, siguen persistiendo algunas limitaciones que el Tratado no logró solventar. La primera tiene que ver con el carácter informal de dos métodos contemplados en el procedimiento legislativo ordinario: los llamados diálogos tripartitos y la aprobación mediante los acuerdos tempranos, dos procesos que, al privilegiar la eficacia, atentan contra la transparencia y la rendición de cuentas del PE (Micolta 2014, pág. 297). La segunda hace referencia al hecho de que el Parlamento no tiene el derecho de iniciativa legislativa, y que éste sigue siendo un poder reservado a la jurisdicción de la Comisión (Siebersson 2008, pág.

457). La tercera se relaciona con que no se haya creado un mecanismo de control político sobre el Consejo, una institución en cuyo seno se toman importantes decisiones, pero que sigue sin ser responsable ni frente al Parlamento ni frente ninguna otra institución.

En relación con los parlamentos nacionales, además de sus funciones tradicionales, el Tratado de Lisboa concibe para ellos “un papel garantista de las competencias nacionales frente a la actividad legislativa de la Unión, haciéndolos parte de un procedimiento de control político ex ante del cumplimiento del principio de subsidiariedad” (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 73), y otorgándoles así una mayor injerencia en el proceso de elaboración de leyes.

Si bien estas funciones representan una oportunidad significativa para su mayor participación, es difícil determinar cómo el poder de bloquear una legislación no deseada es útil en la práctica, pues lo que para un parlamento es no deseado, para otro puede no serlo. Esto lleva a que realmente no haya evidencia de que “the inputs of national parliaments have actually affected outcomes at the EU level” (Miller y Lunn 2014, pág. 53). Además, el Tratado de Lisboa no le otorga a los parlamentos nacionales ningún poder real para aprobar o vetar las propuestas legislativas de la UE. Sumado a lo anterior, Bellamy y Kröger (2012, pág. 452-453) sostienen que “los parlamentos nacionales, evitando minar las posiciones de negociación de los gobiernos, carecen de información relevante y por lo mismo mantienen los asuntos europeos fuera de las agendas parlamentarias”⁵, generando dudas acerca de la calidad y eficiencia del escrutinio que deben ejercer sobre sus gobiernos.

Con base en lo anterior es posible concluir que si bien el Tratado de Lisboa reunió una serie de avances en la democratización de las instituciones y le permitió a la Unión Europea demostrar que tiene la voluntad ofrecer una mayor apertura y más oportunidades de participación a varios sectores, varias de las preocupaciones identificadas en torno a la legitimidad democrática aún persisten (Miller y Lunn 2014, pág. 57).

Por otro lado, es válido reconocer que por la naturaleza misma de la Unión y por el funcionamiento de su gobernanza basada en una compleja estructura institucional donde intervienen múltiples actores, la adaptación de los elementos clásicos de la democracia tal y como se dan a nivel estatal no es fácil de conseguir a nivel supranacional. En últimas, como

⁵ Traducción libre de la autora.

consecuencia del fracaso de la Constitución Europea, “al elaborar el Tratado de Lisboa, los gobiernos europeos estuvieron motivados por dos impulsos contradictorios: querían hacer que la UE fuese más democrática y eficiente, evitando en paralelo cualquier proceso de “state-building” (Miller y Lunn 2014, pág. 71).

Ahora bien, otro de los centros de gravedad en la comprensión de la democratización del proceso de integración política europea es la generación y consolidación de una identidad común, pues se trata de un elemento clave para su legitimación, su estabilidad y la realización exitosa de su carácter supranacional. La idea de ser europeo como una categoría en la práctica no se pone en duda, y en ese sentido las apelaciones a la identidad y solidaridad europeas son fáciles de encontrar, como también lo son quienes se declaran europeos. El desafío está, sin embargo, en comprender el significado de ser europeo, y más aún, de pertenecer a la Unión Europea, entendiendo la importancia del rol que desempeñan las identidades culturales y territoriales como uno de los ingredientes principales de la política democrática (Jones, Menon y Weatherill 2012; Llamazares y Reinares 1999).

Por su parte, la creación de una ciudadanía europea, dotada de un contenido legal de derechos y obligaciones, precisaba a su vez un espacio donde tales derechos pudieran ser ejercidos: “una esfera pública europea, alimentada por el desarrollo de un debate transnacional sobre los asuntos europeos y a partir de la emergencia de una sociedad civil comprometida e implicada en los procesos de toma de decisiones de la Unión” (Hernández 2007, pág. 80). Asimismo, la ampliación al Este, más que la superación de una frontera geográfica, supuso la redefinición de las fronteras políticas, territoriales, identitarias y de ciudadanía en el interior de la Unión Europea. En palabras de Spohn y Triandafyllidou (2003, pág. 9), esto significó una “reconfiguración geopolítica y cultural de las identidades colectivas y una redefinición en la construcción de fronteras como bases culturales”.

Frente a la necesaria consolidación de la identidad europea como piedra angular adicional a la institucional en el proceso de democratización de la Unión, el Tratado de Lisboa ha tenido igualmente un impacto relativo.

1.4 Identidad y ciudadanía europeas: la otra cara de la integración política y del reto de la democratización para la Unión Europea

La identidad de Europa siempre ha sido incierta e imprecisa. Pese a que hay quienes han argumentado que la identidad europea es, a lo sumo, una ilusión, se sabe que al igual que todas las identidades, se trata de una construcción, un entramado de historias, imágenes, memorias colectivas y tradiciones cuidadosamente cultivadas (Padgen 2002, pág. 33). Autores como J. A. Sanahuja (2013, pág. 63) sostienen que “la Unión Europea existe hoy en día como una entidad basada sobre una racionalidad económica y como un proyecto eminentemente político”, pero que parece no tener significado cultural o afectivo y que “se limita a describir la lista de los Estados signatarios del Tratado de Maastricht” (Padgen 2002, pág. 33). Sin embargo, detrás de las condiciones limitadas y prácticas que llevaron a la congregación de una serie de Estados en Europa tras el fin de la II Guerra Mundial, hay una muy larga historia.

Dejando de lado la religión cristiana, la lengua (el latín), la noción de Ley, las ideas de expansión y competencia, el concepto de secularización, la filosofía basada en el pensamiento griego clásico y retomada en el Renacimiento, y las ideas económicas del liberalismo inglés, como algunos de los elementos unificadores de Europa que hacen que los “europeos puedan compartir una inusual sensación de que es posible pertenecer a algo más grande que la familia, la tribu, la comunidad o la nación” (Padgen 2002, pág. 53), los intentos conscientes y deliberados por construir una identidad europea comenzaron, de manera germinal, con el lanzamiento del proyecto europeo en la década de 1950, pero adquirieron mayor solidez con lo estipulado en el Comunicado Final de la Cumbre de La Haya en 1969 y con la Declaración Solemne de la Identidad Europea de 1983 (Schmidt 2006). Desde entonces, los esfuerzos destinados a este propósito se han acentuado, pero también han puesto en evidencia que tanto los vínculos entre cultura y democracia, como las relaciones entre las identidades nacionales y supranacionales plantean un gran reto para la consolidación exitosa de la integración política y de la democracia a nivel de la Unión Europea.

Frente a las ideas de herencia cultural y origen común, se opone la idea de una comunidad legitimada a partir del ejercicio activo de una ciudadanía democrática. En efecto, ante la ausencia de un *demos* europeo definido desde una identidad colectiva, uno de los retos políticos más grandes a los que se enfrenta la Unión Europea es la creación de una identidad supranacional a partir de la integración de sus diferentes *demoi* (pueblos). En ese sentido, J. Howorth afirma que “identity is not just a question of being, but of doing” (Schmidt 2006, pág. 17), y eso se consigue a través de las estructuras y actividades políticas, económicas y sociales que, con el paso del tiempo, contribuyen al desarrollo de un sentido de identidad.

Este “hacer” está estrechamente relacionado con la noción de ciudadanía y construcción de esquemas que incluyen derechos, participación y pertenencia, más que a una comunidad cultural, a una comunidad política cuyas bases no tienen que asentarse principalmente en una identidad étnico-cultural, sino más bien, como sostiene J. Habermas, sobre las prácticas de los ciudadanos que ejercen sus derechos a la participación y la comunicación. Es precisamente aquí donde se encuentra la tensión entre la idea de una “Europa de los pueblos” y una “Europa de los ciudadanos”; es decir, “entre una solidaridad de raíz étnico-cultural y una solidaridad democrática de carácter político-cívico” (Schmidt 2006, pág. 17; Hernández 2007, pág. 38).

Esta discusión conduce, de este modo, hacia tres aspectos fundamentales del proyecto de la integración en Europa: la necesidad de configurar una sociedad civil y una esfera pública europea donde se desarrolle el ejercicio de la ciudadanía y, a través de ellas, la construcción de una Unión más democráticamente legítima, transparente y cercana a los ciudadanos (Hernández 2007, pág. 103).

Inaugurando una nueva etapa en la construcción de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht avanzó precisamente en esa dirección. La creación de una ciudadanía europea, con una amplia gama de derechos que se yuxtaponen a los que confiere la ciudadanía nacional de cada Estado miembro, supuso un paso decisivo en la consecución de una verdadera Unión entre los Estados y los ciudadanos, y se constituyó como un referente sociocultural para la construcción de la identidad política de la Unión Europea, al tratarse

de la piedra fundadora del desarrollo de una sociedad civil y un espacio público en la UE (Closa 2001).

No obstante, era preciso avanzar un paso más allá de la configuración de un estatus legal de la ciudadanía. El reconocimiento legal de derechos políticos y deberes cívicos no es el único factor del cual depende el desarrollo de la ciudadanía europea, y tampoco era suficiente para consolidar un sentimiento de identidad y cohesión en torno a una serie de condiciones y valores europeos. Era necesario relacionar la construcción de ciudadanía e identidad con los proyectos de los actores sociales y políticos, e instaurar “una práctica de participación en instituciones políticas que fueran percibidas como determinantes en la vida de los ciudadanos” (Díez-Picazo 2002, pág. 63).

El camino hacia esa “Europa de los ciudadanos” y hacia la consecución de una ciudadanía transnacional pasa por ser entonces un proceso de legitimación institucional cuyo propósito es generar manifestaciones de lealtad por medio de la apertura, el debate público, la inclusión social, la participación civil y el reconocimiento de la diversidad europea. La síntesis de esta idea es que, a la larga, la práctica de la ciudadanía, el enfrentamiento con la diversidad cultural y el modelo firmemente establecido de legitimidad y soberanía proporcionarán un lazo integrador de pertenencia y auto-entendimiento colectivo (Giesen 2003, pág. 22).

Ahora bien, a lo largo de las dos últimas décadas, la integración europea ha presentado una serie de características y hechos que se escapan del espectro de lo que ofrecen las teorías tradicionales sobre integración regional. Esto ha generado un creciente interés en el desarrollo de nuevos enfoques orientados hacia análisis de la formación de la identidad, fomentado a su vez por un número significativo de teóricos que han tomado como punto de partida una perspectiva institucional (constructivista o sociológica), reenfocando el análisis hacia aquellos factores que pueden explicar lo que hay detrás de la transferencia de lealtades e identidades del nivel nacional al internacional (Egeberg 2011, pág. 457).

Por eso la identidad desempeña un papel fundamental y decisivo no sólo para la gobernanza multinivel en general, sino para la integración regional en particular. Esto es así gracias a la naturaleza misma de la gobernanza y a sus dos distintos propósitos: por un lado,

la gobernanza es un medio para conseguir beneficios a través de la coordinación de una actividad humana; pero la gobernanza es también una expresión de la comunidad (Hooghe y Marks 2008). El reto para la teoría de gobernanza multinivel, según Hooghe y Marks (2008, pág. 2), radica en que “la necesidad funcional de cooperación humana rara vez coincide con el ámbito territorial de la comunidad”⁶. Por esta razón, los mismos autores afirman que “para entender la integración europea necesitamos entender cómo y cuándo se moviliza la identidad”⁷ (Hooghe y Marks 2008, pág. 2).

El aporte de N. Fligstein en torno a este respecto es fundamental. Concibiendo la integración europea como un proceso que se desarrolla en el marco de un sistema de gobernanza multinivel, la premisa de que la integración fomenta el surgimiento de una identidad europea se basa en la idea de que cuando los grupos interactúan, comienzan a forjar relaciones transfronterizas de confianza y mutuo entendimiento que constituyen la base de lo que podría llamarse “sociedad europea” (Fligstein 2008, pág. 1; Jones, Menon y Weatherill 2012, pág. 694). Con el tiempo, la creciente densidad de estas “redes de interacción social transnacional” (Fligstein 2008, pág. 1), fortalece tanto la percepción propia como la colectiva, y contribuye al surgimiento de un sentido de identidad con Europa, pues conlleva la apropiación de los valores que se crean y refuerzan en este proceso (Menon, Weatherill 2012, pág. 694).

Por otro lado, si la Unión Europea es un sistema de gobierno multinivel, entonces no es de extrañar que los ciudadanos europeos tengan también una estructura de identidad multinivel. La fuerza de la idea sobre la existencia de múltiples identidades europeas radica en que relaciona el proceso de socialización e integración entre los grupos con un proceso de europeización a través de las instituciones en los diferentes niveles de gobierno (Jones, Menon y Weatherill 2012, pág. 695). Se trata por lo tanto de una identidad supranacional constituida como complemento, y no en contradicción, de las identidades nacionales o regionales en el marco de un modelo donde se hace posible que las personas mantengan varias identidades a la vez (Castells 1999, pág. 367; Jones, Menon y Weatherill 2012, pág. 695).

⁶ Traducción libre de la autora.

⁷ Traducción libre de la autora.

Como consecuencia de lo anterior, el patrón general de identidad y el surgimiento de los intereses pasan a ser más coherentes con los de la Unión Europea en su conjunto, haciendo que los ciudadanos comiencen a actuar de manera cada vez más parecida y a volverse cada vez más europeos sin ser necesariamente conscientes de ello.

Sobre esta base, es posible hablar de la UE como lo que R. Breton llamaría una “comunidad de destino”, es decir, una comunidad política que surge como resultado y no como antecedente del proceso de integración, gracias a la relación de interdependencia entre distintos actores en diferentes niveles que comparten el compromiso de consecución de objetivos comunes (Schmidt 2006, pág 17; Saurugger 2009, pág. 237).

A la luz de la teoría de gobernanza multinivel se puede concluir entonces que las identidades nacionales y subnacionales, junto con la diversidad cultural europea, plantean la necesidad de un modelo de pluri-pertenencia o, como lo denomina D. Miller, un modelo de “multilevel nationalisms” en el que los individuos manifiestan lealtades a diferentes niveles de comunidades (Miller, 2000). A. Marín (2003, pág. 85) lo resume de la siguiente manera: “it is important to develop models of identification which are valid for all people and permit a combination of national and cultural identity with a supranational identity; one that is open, flexible, and evolutionary”.

Cabe preguntarse entonces en qué medida el Tratado de Lisboa contribuyó al fortalecimiento de esta identidad. Determinar el aporte de este Tratado en los aspectos relativos a la ciudadanía europea es menos complejo que hacer lo propio con respecto a la consolidación de una identidad europea, toda vez que la esencia abstracta de este último concepto dificulta las posibilidades de medición e impacto.

1.5 La contribución del Tratado de Lisboa a la consolidación de una identidad europea

Es posible afirmar que el Tratado de Lisboa constituye una nueva etapa en la definición de la ciudadanía europea. En sus disposiciones, se refuerza el principio de que toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro deberá ser un ciudadano de la Unión (sin

que eso implique la sustitución de su ciudadanía nacional) y se establecen claramente los derechos derivados del ejercicio de la ciudadanía a nivel supranacional, ampliando la lista de los que habían sido previamente establecidos en el TUE.

Adicionalmente, se ofrecen nuevas garantías para los ciudadanos en la protección de sus derechos fundamentales ya que con el Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales adquiere un valor jurídico vinculante para todos los Estados miembros (aunque el Reino Unido y Polonia tienen una excepción en cuanto a su aplicación). Por otro lado, el refuerzo de los mecanismos de protección de los Derechos Fundamentales frente a los poderes públicos europeos se manifiesta también a través de la competencia que recoge Lisboa para que la UE pueda adherirse al convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, el cual reúne 47 Estados más allá de las fronteras de la Unión (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 73).

Ahora bien, en cuanto a la consolidación de una identidad europea, una forma de aclarar el panorama es usar los datos arrojados por los Eurobarómetros llevados a cabo desde la entrada en vigor de Lisboa en torno a la pregunta de cómo es percibida por los ciudadanos la identidad europea. El hecho de que las encuestas sean realizadas bajo las mismas condiciones en todos los Estados miembros hace de los Eurobarómetros instrumentos pertinentes para la mejor comprensión de la diversidad de las sensibilidades nacionales (Soufflot de Magny 2009, pág. 103).

Dando cuenta de lo que explica la teoría de gobernanza multinivel acerca de la existencia de múltiples identidades que se manifiestan en simultánea al interior de la UE, las encuestas revelan que, lejos de oponerse, la identidad europea y la identidad nacional tienden a superponerse. Los resultados de los Eurobarómetros⁸ también muestran que el sentimiento de identidad europea es inseparable de la existencia de valores comunes: la paz, la libertad de circulación, la economía social de mercado y cada vez más los temas ambientales, constituyen elementos esenciales en el proceso la consolidación de una identidad sobre el que se ha venido trabajando en la UE durante los últimos años. A lo anterior es necesario sumar la existencia de determinados símbolos europeos capaces de provocar respuestas positivas en la ciudadanía europea, y en ellos está la clave de una

⁸ Flash Eurobarómetro 230, encuesta realizada en mayo de 2009 por The Gallup Organization.

identidad común y de la base de una conciencia europea para lograr mayor implicación de los ciudadanos.

Sin embargo, y a pesar de que la Comisión Europea ha participado en la construcción de un sentido de pertenencia a un proyecto común principalmente a través de su política de comunicación, impulsando la creación de un espacio público europeo en el que el concepto de identidad europea pueda prosperar, la crisis por la que actualmente atraviesa Europa, entre otras cosas, plantea un desafío mayúsculo en la consecución de este proyecto (Soufflot de Magny 2009, pág. 112). La premisa de Moravcsik (2006) acerca de que el aumento de las oportunidades para participar y decidir no necesariamente genera una mayor participación, como tampoco un incremento de la participación genera mayor legitimación, es una clara muestra de ello. De hecho, la disminución en la participación de votantes para las elecciones al Parlamento Europeo en 2014 parece confirmar que gran parte de los espacios de participación democrática prevista en los Tratados no ha sido en bien utilizada, y que cuando se ha hecho, ha sido para expresar insatisfacción hacia las políticas domésticas de los gobiernos nacionales, y no en contra de las políticas propiamente europeas, dada la naturaleza de las mismas y el desinterés de un alto porcentaje de los ciudadanos frente a ellas (Micossi de 2008, pág. 4).

De esta forma la integración europea parece producir un desvío de las preferencias políticas ideales de los votantes haciendo que la heteronomía sea inevitable, pues el cuerpo de ciudadanos que elige representantes y legitima así sus decisiones, no coincide con el espectro de ciudadanos que en la práctica se ven afectados por las mismas (Habermas 2015; Follesdal y Hix 2006).

Por su parte, Schmidt (2009, pág. 38) sostiene que mientras no haya un proceso de “reconceptualización de lo que es realmente la UE, acompañada de una revisión de sus procesos de toma de decisión que busque eliminar la regla de unanimidad y el ideal de uniformidad, la UE seguirá teniendo obstáculos institucionales frente a la acción tanto interna como externa”, pues la convivencia de estas dos condiciones redundaría en la existencia de “tensions between EU widening as a market, security area or human rights promoter, and EU deepening as an identity-enhancing values-based, political union able to agree on and take global action” (Schmidt 2009, pág. 39).

Ahora bien, es importante distinguir “identidad de utilidad, y afecto de ganancia” (Jones, Menon y Weatherill 2012, pág. 694), y en ese sentido, la cuestión de fondo está en saber si las personas se identifican con Europa por lo que es, o si lo hacen por lo que ofrece. Aun si ambos factores son importantes, sería interesante saber cuál de ellos tiene mayor influencia en el proceso de integración, pero desafortunadamente los límites entre un sentido de pertenencia y una percepción de las ventajas son difíciles de determinar (Jones, Menon y Weatherill 2012, pág. 691).

Dicho lo anterior, es posible concluir que, para el caso de la UE, el tema de la democracia debe abordarse teniendo en cuenta su necesidad de adaptación a un sistema político cuyo espectro se ha expandido considerablemente y que por lo tanto requiere una correspondiente expansión en sus controles democráticos (Micossi 2008, pág. 4), en simultánea con un progreso político institucional que sólo puede provenir de un proceso de toma de decisiones deliberadas por parte de Estados que actúan “in full accountability vis-à-vis their public opinions and parliaments” (Micossi 2008, pág. 5). Sobre este último punto recae el desarrollo del segundo capítulo del presente trabajo.

2. EL APOORTE DEL TRATADO DE LISBOA AL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES⁹ PARA LA CONSECUCCIÓN DE UNA UNIÓN EUROPEA MÁS INTEGRADA Y CERCANA A SUS CIUDADANOS.

La demanda de una reforma integral del marco institucional europeo para efectos de dotarlo de mayor transparencia, eficacia y dinamismo no es un asunto sin precedentes. Desde la década de 1980, primero la Comunidad y luego la Unión Europea, ha pasado por un proceso continuo de ajuste, reestructuración, ampliación y adaptación que ha involucrado no solo a las instituciones, sino a las relaciones de distribución, control y legitimidad que se establecen entre ellas en aras de conseguir un equilibrio (Prodi 2001, pág. 5; Olsen 2002, págs. 581-584).

En el marco de este esquema dinámico entre instituciones y procesos de toma de decisión, el concepto de gobernanza multinivel desempeña un papel fundamental para la comprensión de la interacción entre los actores involucrados, integrando un espectro más amplio de sectores de la sociedad civil que ha implicado en paralelo una transición del método de negociación hacia uno de deliberación en el proceso de formulación de políticas a nivel de la UE.

La contribución del Tratado de Lisboa para lograr una Unión Europea más cercana a sus ciudadanos se considera positiva, en la medida en que consiguió consolidar una reforma que en efecto busca un esquema de funcionamiento institucional caracterizado por tener un mayor grado de participación, transparencia y eficacia, incluso –aunque con cierta moderación – en política exterior, un ámbito en el que tradicionalmente los Estados miembros se han resistido a un mayor grado de cesión de los dominios de su soberanía nacional.

⁹ Es necesario advertir que el desarrollo del presente capítulo se centrará en las instituciones que configuran el llamado triángulo institucional (Comisión, Parlamento y Consejo de la UE) desde la perspectiva del proceso decisorio.

2.1 El método comunitario y el equilibrio institucional: ¿cómo surge la necesidad de una reforma?

En el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial se había previsto una estructura institucional en la entonces Comunidad Europea diseñada con el propósito de defender los intereses de los Estados pequeños (a saber, los países del Benelux) y evitar las debilidades comunes derivadas de las entidades intergubernamentales que pudieran retrasar e incluso impedir la adopción de las decisiones (Miller y Lunn 2014, pág. 23). Este diseño original de las competencias de la Comunidad Europea y de sus mecanismos de toma de decisiones concibió una estructura fundamentada en cinco instituciones originarias, cada una de las cuales representaba un principio y una raíz política determinada (Hernández 2007, pág. 72).

Así, en virtud del Artículo 7.1 del Tratado de Roma (1957) -también llamado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)-, se estableció un marco institucional integrado por el Parlamento Europeo, el Consejo¹⁰, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas (Tratado de la Comunidad Europea, Título I)¹¹, conformando de esta manera un sistema de pesos y contrapesos que se acoge dentro de dos conceptos básicos del sistema político europeo: el método comunitario y el equilibrio institucional (Hernández 2007, pág. 73).

El método comunitario surgió¹² como un mecanismo diseñado con el fin de garantizar la diversidad y la eficacia de la Unión, y el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros. Asimismo, estaba previsto que fuese un medio de arbitraje entre los intereses de los actores involucrados en el proceso de integración a través de dos filtros sucesivos: el del interés general a nivel de la Comisión, y el de los intereses de los Estados miembros y los ciudadanos, representados a través del Consejo y del Parlamento.

¹⁰ Se trata del Consejo de la Unión Europea, también llamado Consejo de Ministros, compuesto por los Ministros de los Estados miembros en función del tema que se vaya a tratar. Es importante no confundirlo con el Consejo Europeo, establecido como institución oficial de la UE en 2009 a la luz del Tratado de Lisboa, ni con el Consejo de Europa, un órgano independiente que no hace parte del sistema de la UE.

¹¹ La composición, funcionamiento y competencias de las instituciones comunitarias están incluidos en la Quinta Parte (Instituciones de la Comunidad), Título I (Disposiciones institucionales), Capítulo 1(Instituciones) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹² En el marco de este método, la Comisión Europea es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y ejecutar las políticas. La adopción de los actos legislativos y presupuestarios corresponde al Consejo (que representa a los Estados miembros) y al Parlamento Europeo (que representa a los ciudadanos).

Dentro de esta lógica funcionalista del proceso de integración, el método comunitario es considerado por una parte importante de la doctrina como la clave del éxito y la “fórmula magistral de la construcción europea” (Mangas 2004, pág. 16), toda vez que no reproduce la división de poderes bajo el cuadro estatal, sino que reparte las funciones de decisión y control entre cada una de las instituciones (Hernández 2007, pág. 74). De esta manera, en el ejercicio de las competencias que les fueron atribuidas por el TCE, la Comisión, el Consejo y los Estados miembros (como ejecutores de las políticas y normativas) intervienen en la función ejecutiva; la función legislativa se divide entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, la cual a su vez detenta el poder de iniciativa legislativa; y la función judicial es repartida entre el Tribunal de Justicia y las cortes nacionales (Hernández 2007, pág. 74).

En términos de control, el poder se disemina en la arquitectura institucional de la siguiente manera: el Parlamento Europeo ejerce el control político sobre la Comisión y el Consejo, y este último, a su vez, controla a los dos primeros. El Tribunal de Justicia ejerce su jurisdicción sobre las tres instituciones, sobre los Estados miembros y sobre los particulares. La Comisión, por su parte, vela por el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el Tratado sobre los Estados miembros y, en determinados casos, también sobre los particulares (Hernández 2007, pág.74).

El TCE, sin embargo, no atribuyó esferas completas de competencias y tampoco ofreció un catálogo de funciones que delimitara las facultades atribuidas a la Comunidad y a los Estados miembros. Lo que hizo fue recoger un “método funcional de atribución” (Hernández 2007, pág. 57) en el marco del cual se conceden competencias específicas en función de una serie de objetivos a cumplir y acciones a realizar, generando como consecuencia que la Comunidad tuviera una finalidad funcional que de alguna manera limitaba los poderes atribuidos a las instituciones (Mangas y Liñán 2006, pág. 115).

Por otra parte, este sistema de pesos y contrapesos integrado por múltiples intereses, dio lugar a una compleja dinámica que exige el diálogo y la negociación entre el triángulo institucional decisorio, el cual está su vez en la base de lo que debería ser el equilibrio institucional, un principio comunitario imprescindible.

Lo anterior redundaba en la aplicación del llamado principio de subsidiaridad, el cual, junto con el principio de proporcionalidad, regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea determinando el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros. De esta manera, en los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiaridad busca proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, los Estados miembros no pueden alcanzar de manera suficiente los objetivos de dicha acción, mientras que estos sí pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión. Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible (www.europarl.europa.eu).

No obstante, la interacción y reparto de poderes entre las tres principales instituciones de la Unión basado en el método comunitario, condujo a una vía de acción común “básicamente técnica y no-mayoritaria” (Micossi 2008, pág. 15) y realmente generó un desequilibrio en el que los intereses primordiales de la Unión se atribuyeron a la Comisión, un órgano no elegido democráticamente, con poderes exclusivos de iniciativa legislativa y encargado de la custodia de los Tratados; donde el Consejo, en palabras de Micossi (2008, pág. 3), “es un foro necesariamente opaco para el compromiso político entre los Estados Miembros”, percibido como un órgano supremamente distante; y donde la legitimación democrática directa se limitó al Parlamento, una institución dotada con poderes débiles y sobre la que recaían interrogantes frente a su ecuanimidad (Micossi 2008, pág. 3; Miller y Lunn 2014, pág. 27). En los términos de Chryssochoou (2000, pág. 23) y Majone (2006, pág. 79), se originó un patrón de desarrollo institucional donde “el Ejecutivo ordena y el Parlamentario obedece” y donde “la Comisión propone y el Consejo dispone”.

2.2 Los problemas de la estructura institucional

El temor a un mayor grado de apertura hacia la sociedad civil estaba en la premisa de que esto suponía un gran riesgo de caer en bloqueos al verse las delegaciones obligadas a

asumir posiciones inamovibles para satisfacer de forma superficial las peticiones de los ciudadanos, sabiendo que el verdadero proceso de negociación se seguiría manteniendo a puerta cerrada (Curtin 1995). Esto se manifestó en el hecho de que la mayoría de los documentos elaborados por el Consejo no estaban a disposición pública, poniendo en evidencia que sus reglas de confidencialidad no eran compatibles con las normas democráticas (Miller y Lunn 2014, pág. 38).

Por último, tal y como se expuso en el primer capítulo, el Parlamento Europeo ha sido el foco de las críticas sobre la falta de legitimidad y el déficit democrático de la UE. Las modificaciones diseñadas para reforzar el elemento comunitario y otorgarle al PE un mayor grado de legitimidad comenzaron desde finales de la década de los setenta con la introducción de las elecciones de sus miembros por sufragio universal (1979), y con el aumento paulatino de su poder legislativo a través, primero, del procedimiento de cooperación¹³ (1986), y posteriormente, del procedimiento de codecisión y de la posibilidad de vetar una propuesta legislativa (1993)¹⁴ (Miller y Lunn 2014, págs. 26-27).

Sin embargo, persistía una deficiencia: a pesar del poder de codecisión del Parlamento, a menudo éste estaba dominado por la misma mayoría política que se da en el Consejo, limitando así su capacidad para modificar las propuestas planteadas por éste último y haciendo que la toma de decisiones fuese predecible e inevitable (Miller y Lunn 2014, pág. 28). Además, el aumento del uso de codecisión y de los ámbitos políticos donde la UE tiene injerencia, minó de alguna manera las funciones de los parlamentos nacionales y planteó muchos cuestionamientos en torno a cuál debía ser el papel que estaban llamados a desempeñar en el proceso de toma de decisiones.

Adicionalmente, el principio de atribución limitada de competencias, establecido en el Artículo 5 del TCE, referido a la Comunidad, y en el Artículo 7 del mismo Tratado en relación con las instituciones comunitarias, había resultado ser vago e impreciso en la práctica (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea; Hernández 2007, pág. 58). La

¹³ El Acta Única Europea de 1986 intentó restablecer el equilibrio institucional, dando al PE una segunda lectura. En el marco del procedimiento de cooperación, el Consejo sólo podría aprobar una propuesta previamente rechazado por unanimidad y no por mayoría cualificada (Miller y Lunn 2014, pág. 28).

¹⁴ El Tratado de Maastricht introdujo el procedimiento de codecisión y le otorgó al PE el derecho de veto de una propuesta legislativa por mayoría absoluta después de dos lecturas del Consejo y del PE.

naturaleza dinámica y evolutiva del proceso de integración europea manifestó que las facultades conferidas a las instituciones a través de esta atribución “funcional” de competencias, eran insuficientes para la consecución de los objetivos de una Unión Europea que paulatinamente aumentaba sus poderes (Hernández 2007, pág. 58).

Pese a lo anterior, el marco creado en torno a la Comunidad Europea en los Tratados constitutivos de los años cincuenta no se vio radicalmente reformado en las sucesivas modificaciones de los textos hasta comienzos de la década de los noventa, pues hasta ese momento, el sistema en su conjunto nunca había sido puesto bajo tela de juicio (Hernández 2007; Mangas 2004). Pero los Tratados consecutivos sí progresaron hacia la evolución de los procesos de toma de decisiones y, en consecuencia, de las propias funciones de cada institución en el sistema comunitario, a partir del Tratado de Maastricht.

Desde entonces, la eventual ampliación de la Comunidad Europea y su consecuente complejidad, superaban los mecanismos de control existentes y daban cuenta de una realidad que demandaba una reacción frente a la naturaleza de aquel contexto y convocaba a la revisión de la arquitectura institucional europea, llamada a su vez a trabajar con un mayor grado de eficacia y transparencia, un parámetro de evaluación que también surgió con el Tratado de Maastricht como un principio básico de la democracia que le permitiría a los ciudadanos ver y entender cómo las instituciones ejercen los poderes que les habían sido atribuidos (Rubio y Martínez 1999; Mangas 2002; Michelle y Koo 2011).

Sumado a lo anterior, a comienzos de la década de 1990, la popularidad de la UE con sus ciudadanos mostró un preocupante descenso - reflejado en la resistencia generalizada de diversos sectores (la opinión pública, los parlamentos nacionales, el Tribunal Constitucional Alemán) - que tuvo que ser superado en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht (Micossi 2008, pág. 1).

Las exigencias por repensar y remodelar el esquema de funcionamiento institucional presentaban de esta manera una base triple: en primer lugar, una reforma política que diera lugar a una agenda más amplia en materia social, democrática y económica. En segundo lugar, una reconfiguración institucional capaz de hacer frente a las necesidades generadas por el aumento en el tamaño y la heterogeneidad de la Unión por cuenta de la ampliación. Y por último, una reforma que tuviera en cuenta los cambios en las dinámicas geopolíticas

globales para efectos de cumplir el objetivo de fortalecer el papel de la Unión Europea en la arena internacional (Olsen 2002, pág. 583). Estos tres aspectos configuraron el origen de las revisiones de los tratados constitutivos que tuvieron lugar en los quince años posteriores a Maastricht con la finalidad de dinamizar la toma de decisiones, un proceso que se percibía paralizado (Micossi 2008, pág. 1).

El Tratado de Ámsterdam (1999) convocó así una revisión en lo relativo a la composición y el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de adaptarlas a la inminente ampliación, al cabo se llegó a la adopción de un acuerdo en diciembre de 2000 durante el Consejo Europeo de Niza (Cendón 2009, pág. 185) que fue declarado como un éxito por parte de los Jefes de Estado y de gobierno. Sin embargo, numerosas voces de crítica se alzaron calificando el proceso de Ámsterdam como un fracaso, pues la realidad puso en evidencia que, tanto en su forma jurídica como en su contenido específico, este Tratado ofrecía una respuesta muy tímida a las necesidades de la nueva Unión de los 25, pues los dos aspectos clave de plena garantía de la capacidad de actuación de una Unión ampliada y reducción significativa del déficit democrático, seguían sin cumplirse (Hernández 2007, pág. 197; Parlamento Europeo 2001).

Así pues, en julio de 2001, la Comisión Europea presentó el llamado Libro Blanco de la Gobernanza Europea, en el que describió la brecha entre Europa y sus ciudadanos por cuenta de un sistema de gobierno que se percibía excesivamente complejo, lejano y a la vez intervencionista, generador de expectativas a la par que de desilusiones (Hernández 2007, pág. 199). Los dirigentes políticos de Europa se enfrentaban a una paradoja: por una parte, los europeos esperaban de ellos que encontraran soluciones a los problemas que aquejaban a la sociedad, y que en simultánea la Unión estuviese a la vanguardia para aprovechar las oportunidades de desarrollo de la globalización y para enfrentar los desafíos que planteaban ámbitos como el medio ambiente, el desempleo, la seguridad o los conflictos regionales (Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001, pág. 3).

Un año después, la reforma se interpretó como urgente: los altos índices de abstención en los comicios europeos, el “No” irlandés en el referendo popular celebrado en junio de 2001 sobre la reforma de Niza y la baja calidad del debate que lo precedió, evidenciaron que el hiato en el apoyo público para una mayor integración podía constituirse

como una causa importante de parálisis en la toma de decisiones institucionales y en el mismo proceso de integración, constituyéndose como una crisis de percepción por parte de la opinión pública e incluso de algunos gobiernos. El Euroescepticismo se empezó a convertir así en una preocupación cada vez más seria en la medida en que el camino hacia la idea de “más Europa” encontraba obstáculos en la posibilidad de generar un consenso entre una multiplicidad de actores que defienden sus propios intereses pero que en últimas también persiguen propósitos de interés común y compartido (Flood 2009, pág. 911).

En este contexto, permeado también por las dinámicas de control horizontal mutuo, la amplia gama de intereses que participan en el proceso y la naturaleza fragmentada propias de la arquitectura del “sistema de gobierno” europeo, una gobernanza más democrática debía ajustarse a los cinco principios de la “buena gobernanza” - apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001) -, reforzando el método comunitario a través de una clara división de poderes entre los órganos legislativo y ejecutivo, un uso eficaz de los instrumentos no legislativos y el establecimiento de criterios específicos que definieran el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros.

Teniendo en cuenta lo anterior y sobre la base de los avances conseguidos con las reformas de Ámsterdam y Niza, ¿cómo podía la siguiente revisión de los Tratados, materializada en Lisboa, contribuir al acercamiento con los ciudadanos y a estructuración de la vida política en la UE?

2.3 Lisboa: victorias y derrotas de la más reciente reforma

En aras de acercar a los ciudadanos a la Unión el Tratado de Lisboa precisaba conseguir tres cambios fundamentales: el primero de ellos, simplificar la complejidad de la Unión para que el ciudadano pudiese entender qué es y cómo funciona la Unión Europea; en segundo lugar, democratizar las estructuras y el esquema de toma de decisión para que los ciudadanos tuvieran una participación más directa en su funcionamiento; y finalmente, dotar a la Unión con los instrumentos necesarios para dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos (Aldecoa y Guinea 2010, pág.260).

En el caso de la simplificación, el Tratado de Lisboa vuelve a la lógica de los Tratados complejos y de difícil comprensión como consecuencia, principalmente, del uso de un lenguaje que, al querer evitar todo tipo de alusión constitucional, no contribuye a la visibilidad de la Unión (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 260).

En cuanto a la democratización de las estructuras de la Unión el balance es más optimista, destacando en primer lugar las disposiciones del Tratado de Lisboa en lo relativo a la participación y el diálogo con la sociedad civil en la toma de decisiones de la UE (Artículo 11), el establecimiento de debates públicos (Artículos 15 y 16) y la explicitación de los derechos democráticos de los ciudadanos (Artículos 20.2 b) y d), 24, 227 y 228). Estos principios generales se acogen en el Artículo 10.3, donde se establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión, y para ello las decisiones de la UE deben tomarse de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos (Mayoral 2011, Pág. 5).

El diagnóstico se vuelve más alentador particularmente al observar los cinco cambios más importantes introducidos en el Parlamento Europeo: en primer lugar, y siguiendo la tendencia de las anteriores reformas de otorgar poderes crecientes al PE, es importante destacar la consolidación de su papel central como representante de la legitimidad ciudadana, en virtud del Artículo 10 del Tratado de Lisboa.

En segundo lugar, cabe resaltar la extensión de sus funciones a través del procedimiento legislativo ordinario y la ampliación de su aplicación a un buen número de decisiones políticas de gran trascendencia en las que la aprobación del Parlamento se vuelve necesaria, permitiéndole obtener el mismo poder de decisión que el Consejo en asuntos que antes eran competencia exclusiva de este último (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 171). Adicionalmente, con Lisboa el PE puede convocar comités para investigar los casos de mala administración por parte de las instituciones (Miller y Lunn 2014, pág. 45).

En relación con el marco financiero, el Tratado de Lisboa amplía las competencias del PE al desaparecer la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios del presupuesto, quedando en igualdad con el Consejo en la función de determinar los gastos de la Unión (Miller y Lunn 2014, pág. 45).

Otro ámbito en el que el PE adquiere un poder considerable es en la revisión de los Tratados, a la luz de Artículo 48 del Tratado de Lisboa, el cual le otorga por primera vez la iniciativa en la revisión y la participación a través del método de la Convención como vía para la revisión futura de los Tratados (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 172).

Finalmente, la revisión que tuvo lugar en la reforma de Lisboa sobre los escaños mínimos y máximos para la representación en el PE de los Estados medianos y pequeños, lo que también redundaba en un incremento de su poder (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 172).

Sin embargo, es preciso mencionar que pese al aumento de poderes del Parlamento, los índices de participación en los comicios europeos dan cuenta de una realidad que no es tan optimista. Desde 1979, año en que por primera vez los miembros del PE fueron elegidos por sufragio universal, ha habido una disminución general de la participación promedio en las elecciones, con una caída del 62% en 1979 al 43% en 2009¹⁵ que puede deberse a una disminución en el interés de los ciudadanos frente a los asuntos europeos¹⁶ pero paradójicamente no a una sensación de insatisfacción frente a la democracia en la Unión Europea¹⁷. Esto plantea una paradoja que está en la base de los interrogantes que suscita esta investigación, y es que, en palabras de Aldecoa (2006, pág. 19) “cuando se consigue más democracia en el proceso de construcción europea, luego el producto no es bien acogido”.

Por otro parte, autores como Menon (2009) han planteado que la caída en la participación electoral europea tiende a basarse en asuntos nacionales, es decir, que la indiferencia de muchos ciudadanos puede encontrar sus raíces en el hecho de que los Estados conservan el control sobre aquellos ámbitos de la política pública que las encuestas muestran sistemáticamente como los que constituyen la preocupación principal de los electores: salud, gasto social, educación, impuestos etc. No es de extrañar entonces que el verdadero debate político se produzca a nivel nacional y que las elecciones europeas sean

¹⁵ Participación máxima, mínima y media de votantes en las elecciones europeas (1979 a 2009). Fuente: Parlamento Europeo.

¹⁶ Interés por los asuntos europeos y el índice de participación de los votantes. Fuente: Eurobarómetro y Parlamento Europeo. La pregunta fue: “En lo que se refiere a los asuntos de la política europea, ¿qué tanto diría usted que usted está interesado en ellos?”

¹⁷ Satisfacción con la democracia de la UE y la participación electoral. Fuente: Eurobarómetro y Parlamento Europeo. La pregunta fue: “En general, ¿está usted muy satisfecho, satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en la UE?”

consideradas como elecciones de segundo orden, en las que los ciudadanos se dan libertad de experimentar.

En cuanto al Consejo, las principales innovaciones de Lisboa persiguen la eficacia de su funcionamiento ante el mayor número de miembros y son las relativas a la reforma de las Presidencias rotatorias semestrales y al nuevo sistema de votación por mayoría cualificada. Su función legislativa y presupuestaria - junto con el Parlamento - y la definición y coordinación de las políticas económicas exteriores de los Estados miembros quedaron establecidas bajo el Artículo 16 del Tratado de Lisboa (Tratado de Lisboa, Artículo 16).

Lisboa también contribuyó al proceso de apertura que venía adelantando el Consejo desde 1993 a través de la disposición de los documentos de la UE al acceso público, y de la apertura en el proceso de toma de decisiones mediante un formato bajo el cual el Consejo discute y vota en público las propuestas de actos legislativos, en el marco de un proyecto denominado Programa de Transparencia, donde los actores involucrados son ciudadanos individuales y asociaciones de interés activos en la fase de formulación de políticas, es decir, durante la fase de puesta en práctica y aplicación de las mismas (*output phase*). La idea detrás de este proyecto es que la difusión de información sobre las políticas europeas ayudaría a cerrar la brecha entre los ciudadanos y la administración de Bruselas y a generar un mayor apoyo popular a las medidas que sean adoptadas (Héritier 2011, pág. 272).

No obstante, los más críticos sostienen que aunque las nuevas normas de procedimiento han aumentado la transparencia del Consejo, sus procesos siguen siendo en alguna medida opacos, afectando la capacidad de los parlamentos nacionales de escrutar su desempeño (Miller y Lunn 2014, pág. 39). Esta afirmación se apoya en la premisa de que los funcionarios, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, llevan a cabo gran parte de la negociación antes de que los ministros de gobierno adopten formalmente una medida en el Consejo. Esto a su vez redundaría en el hecho de que la participación y el involucramiento por parte de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas (*input phase*), sigue siendo un asunto aislado y desatendido que en ocasiones tiene como consecuencia la aceptación de acuerdos que no son necesariamente populares con los ciudadanos o incluso con los parlamentos nacionales. En esos casos, apelar a la falta de transparencia puede ser

también una vía para evadir la responsabilidad y la rendición de cuentas sobre decisiones impopulares de la UE (Miller y Lunn 2014, pág. 39).

Finalmente, en relación con la Comisión, el Tratado de Lisboa extiende sus poderes a la iniciativa y la gestión de nuevas áreas comunitarizadas, las recién creadas bases jurídicas y su consolidación como poder ejecutivo, abordando a su vez dos capítulos esenciales en su reforma: su elección y su composición, destinadas a reforzar su dimensión democrática y su funcionamiento (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 177).

En cuanto a su elección existe un pequeño avance: la influencia del Parlamento se verá incrementada por el hecho del que el Tratado de Lisboa exige que el Consejo Europeo proponga su candidato para el cargo de Presidente de la Comisión de acuerdo con los resultados de las elecciones al PE. Los poderes de la Comisión aparecen reforzados por el Tratado al extenderse la mayoría cualificada y la codecisión a través del procedimiento legislativo ordinario, lo que da a esta institución más protagonismo en sus papeles de mediación entre el PE y el Consejo y refuerza su iniciativa legislativa (Aldeoca y Guinea 2010, pág. 177).

Cabe resaltar la puesta en marcha la Iniciativa Ciudadana Europea, un instrumento de democracia participativa en la Unión Europea por medio del cual un millón de ciudadanos de la Unión que residan en al menos una cuarta parte de los Estados miembros pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico que consideren necesaria para la aplicación de los Tratados de la UE, teniendo así un derecho similar al derecho de iniciativa del Parlamento Europeo y del Consejo. Desde la aplicación del Reglamento nº 211/2011, que establece de forma detallada procedimientos y condiciones de este instrumento¹⁸, cuatro han sido las propuestas que recogieron el número requerido de declaraciones de apoyo y han sido presentadas ante la Comisión de forma exitosa¹⁹ (www.ec.europa.eu)

¹⁸ Todos los detalles relativos a las bases jurídicas, antecedentes, procedimiento, iniciativas en curso y el papel que el PE desempeña en todo este proceso, se pueden consultar en el siguiente vínculo: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.5.html

¹⁹ Las iniciativas exitosas presentadas ante la Comisión pueden consultarse en la página de la Iniciativa Ciudadana Europea en el siguiente vínculo: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>

Por último, el objetivo de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos tiende a ser más difícil de evaluar. Los Eurobarómetros y sondeos similares pueden ser utilizados como indicativos de cuáles son las expectativas de los ciudadanos y en ese sentido pueden ayudar a aclarar el panorama. En 2011, por ejemplo, un año marcado por una crisis financiera de escala mundial, reportó un fuerte declive de la confianza en las instituciones europeas (Eurobarómetro 76 de 2011), el cual ha continuado disminuyendo hasta 2015. En esta misma línea, en el Eurobarómetro 79 de 2013, más de dos tercios (67%) de los europeos dijeron que su voz no cuenta en la Unión Europea, una proporción aumentó de manera casi continua desde la primavera de 2009, cuando comenzó en un 53% (Eurobarómetro 71). Cabe decir que desde 2015 hasta el último Eurobarómetro llevado a cabo en mayo de 2017, las cifras en torno los temas de confianza en las instituciones políticas, la imagen de la UE y el grado en el que cuenta la voz de los ciudadanos han mejorado, después de un largo periodo de decrecimiento.

Sin embargo, los resultados de las encuestas de opinión pública tradicionalmente han mostrado aumento en el euroescepticismo, con poco apoyo para una mayor integración o ampliación de la UE, poniendo de manifiesto que los ciudadanos no están satisfechos con el desempeño de sus respectivas democracias parlamentarias en el marco de la UE (Panagiotarea 2012; Miller y Lunn 2014, pág. 34).

Este tipo de sondeos también muestran cómo los ciudadanos europeos demandan en mayor medida acción europea en aquellos ámbitos “donde se ve el valor agregado europeo, como el cambio climático, una política de energía común, una política migratoria común, seguridad frente a las amenazas transnacionales, una política exterior común o políticas sociales que protegieran el modelo social europeo” (Aldecoa y Guinea 2010, págs. 260-261; Eurobarómetro 87 de 2017). Para el caso del cambio climático, la energía o el espacio de libertad el Tratado de Lisboa introduce nuevas bases para la actuación ciudadana, pero en casos como el de las políticas sociales o la política exterior, no ha sido posible ir más allá por el veto de algunos Estados miembros.

Ahora bien, en medio de todo lo anterior, no hay que perder de vista que Laeken había subrayado un tercer desafío para la Unión Europea aterrizado en su dimensión exterior: hacer de la Unión Europea un actor relevante en las relaciones internacionales.

2.4 En política exterior, ¿la democracia hace parte del juego?

Los intentos europeos de hablar y actuar con una sola voz en la arena internacional se remontan a la promulgación del Tratado de Roma en 1958. En 1970, la aparición de una maquinaria europea dispuesta a incidir en el sistema internacional - la Cooperación Política Europea (CPE) - propició que el proceso de integración europea se acercara a las relaciones internacionales de forma más activa. Unos años más tarde, la incorporación en el Tratado de Maastricht de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en virtud de su Artículo 11, dio luz a uno de los pilares de la Unión Europea a través de una serie de objetivos, instrumentos, procedimientos, instituciones y actores²⁰ que darían vida a una política exterior europea renovada.

Sin embargo, pese a que el lanzamiento de la PESC supuso un avance importante en la transición ineludible hacia una Unión de mayor talante político, la superficialidad del análisis sobre los intereses comunes, el establecimiento de objetivos poco precisos - con escasa distinción entre propósitos generales y ejercicios puntuales -, la dificultad para distinguir entre acciones y posiciones comunes, la falta de claridad en torno a la relación entre la ahora Unión Europea y la Unión Europea Occidental²¹, la adopción continuada de las decisiones por consenso, la desconfianza entre la Comisión y el nuevo marco institucional de la PESC, el déficit democrático también presente en la toma de decisiones de política exterior y la falta de credibilidad a causa de la no disposición de instrumentos militares, fueron algunos de los problemas estructurales y deficiencias funcionales a los cuales P. Willaert y C. Marqués-Ruiz (1995, págs. 84-93) atribuyeron el bajo desempeño de la PESC en sus primeros años de funcionamiento.

El déficit democrático asociado al funcionamiento de la PESC ha estado en la agenda de cada reforma de los Tratados desde su creación en 1993, pues el aumento

²⁰ Los detalles sobre el funcionamiento de la PESC han sido ampliamente abordados por la literatura. En este caso, se pueden encontrar en el texto *La PESC: Desafíos políticos y límites institucionales*, págs. 107-128, en *Política Exterior y Europea*, Esther Barbé (coord.), 2000.

²¹ La Unión Europea Occidental (UEO) fue una organización internacional de defensa colectiva conformada por los Estados miembros de la Unión Europea y los miembros europeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que aspiraba a reconstruir e integrar la Europa de la posguerra bajo un enfoque comprensivo de todos los campos esenciales de su seguridad. La UEO concluyó sus actividades en junio de 2011 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

progresivo en el número de funciones de política exterior realizadas por las instituciones europeas, ha llevado a una disminución paralela del control parlamentario nacional que no ha sido compensada por los controles democráticos ni por los mecanismos de rendición de cuentas a nivel europeo. En consecuencia, las visiones divergentes sobre qué institución debería controlar el proceso de toma de decisión en política exterior (la Comisión o el Consejo), así como las presiones internas y externas para aumentar la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la UE en su conjunto, dieron lugar a una forma de gobierno que algunos han denominado *bruselización*²². El problema es hasta qué punto este proceso *bruselización* ha ido acompañado de un aumento simultáneo de los mecanismos eficaces de *accountability* a nivel de la UE, así como de más oportunidades para la participación parlamentaria en política exterior y, en esta misma línea, hasta qué punto el déficit democrático es una característica inevitable de la política exterior europea, o incluso una consecuencia prevista (Barbé 2004, págs. 48-52).

En el Tratado Constitucional, las prerrogativas del Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC eran en gran medida las mismas establecidas por el Artículo 21 del Tratado de Maastricht: el PE mantenía su derecho a debatir cuestiones de política exterior, emitir declaraciones, informes y resoluciones, y hacer preguntas y recomendaciones al Consejo y la Comisión, todo ello a través de acuerdos interinstitucionales, pero no se establecía ninguna obligación formal para que el Consejo tuviera en cuenta las posturas del PE, como había sido exigido en numerosas ocasiones.

Esto se hacía extensivo a otros aspectos de las relaciones exteriores, donde, a pesar de haber ampliado el requisito de consulta parlamentaria a la mayoría de acuerdos comerciales, se seguía eludiendo la participación del PE en aquellos que se ocupaban exclusivamente de los asuntos políticos. Además, el papel del Parlamento en los acuerdos internacionales se seguía limitando a una revisión *ex post* del documento, dejándolo sin voz ni voto en las etapas cruciales donde los compromisos políticos y financieros son negociados (Wuermeling 2002).

²² Este concepto hace referencia al hecho de que si bien las competencias pertinentes permanecen en última instancia a discreción de los Estados miembros, la formulación y aplicación de la política es cada vez más europeizada por funcionarios y servicios alojados de forma permanente en Bruselas (Barbé 2004, pág. 48).

El rechazo de las demandas del PE para desempeñar un papel más formal en el proceso de toma de decisiones en política exterior era, una vez más, la expresión de la tensión entre la bruselización y el deseo de los gobiernos de mantener el control intergubernamental de la PESC. Dicho rechazo se sustentaba en la premisa de que la participación parlamentaria en asuntos exteriores podía afectar la eficiencia, coherencia y velocidad de las decisiones, y que hacer la PESC “*democratically accountable*” no significaba necesariamente darle al PE más competencias, pues “dada la naturaleza fundamentalmente intergubernamental de la PESC, su fuente de legitimidad residía en la soberanía nacional” (Barbé 2004, págs. 53-54).

Así, las propuestas en torno a este respecto sugerían sencillamente reforzar las capacidades de los parlamentos nacionales de debatir y controlar las decisiones de sus respectivos gobiernos en los temas relativos a las PESC, reconociendo en simultánea la necesidad de una mejor coordinación entre los parlamentos nacionales. Sin embargo, bajo el supuesto de que la PESC es más que la simple suma de las políticas exteriores de cada Estado, y que el aspecto de política exterior puesto en común a nivel de la UE por los mismos Estados miembros debe ser controlado, el PE sí estaba llamado a tener un mayor grado de empoderamiento, otorgado por la soberanía popular tanto en la esfera estatal como en la de la UE (Barbé 2004, pág. 54). Mientras tanto, el Parlamento intentaba adquirir una sólida reputación como interlocutor con otros países mediante mecanismos de cooperación parlamentaria, y como “*agenda-setter*” a través de una creciente producción de informes por iniciativa propia, en respuesta al reto de mostrarse creativo, convincente e influyente que le imponía ser deliberadamente inadvertido en política exterior (Spencer 1999).

Por otro lado, aunque se sugería que el déficit democrático en política exterior no era más que una consecuencia desafortunada de la integración europea, autores como Koenig-Archibugi (2002) plantearon que se trata en realidad de uno de sus propósitos, diseñado para evitar que la capacidad y voluntad que tiene el PE de controlar la política exterior supere a la de los parlamentos nacionales. En ese sentido, la democratización de la PESC se enfrentaba a una doble paradoja: por un lado, los gobiernos en condiciones de dirigir la política exterior sin un control democrático estricto, se oponían a la existencia de una PESC verdaderamente supranacional, mientras que aquellos que apoyaban una PESC

supranacional consideraban que la integración era una manera de proteger sus opciones de política exterior y alejarlas del control democrático interno (Koenig-Archibugi 2008, pág. 67).

Bajo estas condiciones, parecía difícil mantener en simultánea el papel esencial de los gobiernos nacionales en la determinación de la trayectoria institucional de la Unión, un sistema integrado de política exterior y una política exterior sujeta a un control democrático estricto. Así, aunque el Tratado Constitucional buscó llevar a la PESC y a la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa²³) en dirección de una mayor descentralización de las estructuras institucionales y de la creación de nuevos instrumentos de flexibilidad, los cambios implementados en busca de mayor eficacia seguían planteando desafíos a la dimensión de rendición de cuentas, pues eran susceptibles de causar una mayor fragmentación y una menor transparencia. Lo anterior ponía de manifiesto que una mayor bruselización de la PESC bajo un estricto control intergubernamental, seguía estando en desacuerdo con un mayor control democrático de esta política a nivel de la UE (Barbé 2004, pág. 55).

Este asunto cobra mayor importancia cuando se mira desde una perspectiva más amplia. Ya en 1998, Fraser Cameron señaló que la proliferación de estructuras, actores y agentes que debían intervenir en la formulación y aplicación de la política exterior constituía un área importante para la reforma de Ámsterdam. Su afirmación dejaba entrever que la política exterior debía ser un tema abierto a más sectores distintos al estatal, y que era hora de examinar la PESC como una secuencia de comportamientos y actores donde quienes están involucrados deberían participar en foros altamente institucionalizados e influir en cada una de las etapas del proceso de formulación de políticas (Smith 2004, págs. 743-744).

En esta línea, Smith (2004) junto con Joachim y Dembinski (2011) han apoyado la idea de que la formulación de política exterior de la Unión Europea no debe ser tan Estado-céntrica como lo asume, por ejemplo, el intergubernamentalismo, y han afirmado que la

²³ La Cumbre de Saint-Malo de 1998 y el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 acordaron ejecutar operaciones militares en las que no interviniera la OTAN, formando la base de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), consolidada formalmente en diciembre de 2002 en el Consejo Europeo de Copenhague.

aplicación de un modelo de gobernanza multinivel en este ámbito podría dar lugar a un esquema óptimo de gobernanza defendiendo la premisa de que, gracias a su carácter vinculante y a la adopción de las decisiones por mayoría cualificada, la apertura a una mayor diversidad de actores y de puntos de acceso en la toma de decisiones puede implicar un mayor grado de autonomía y de coherencia (Smith 2004, pág. 743; Bergmann y Niemann 2013, pág. 10).

No obstante, es posible afirmar que en la práctica el análisis de la política exterior como una estructura descentralizada no se adapta de forma integral a los axiomas planteados por la gobernanza multinivel, pues la reserva de los Estados por conservar sus dominios, sumada al temor que existe alrededor de que este ejercicio resulte en una cesión de soberanía nacional a la autoridad supranacional, han limitado el involucramiento de un margen más amplio de actores (Mugenyzi 2015, pág. 355).

Por todo lo anterior, cabe preguntarse cuál fue el aporte concreto del Tratado de Lisboa en torno a este respecto.

2.5 La contribución del Tratado de Lisboa frente a la democratización de la política exterior europea

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se buscó una vez más fortalecer la acción exterior del bloque europeo, intentando generar un mejor balance entre la economía, la política, la sociedad y las relaciones exteriores europeas que a su vez pudiera dotar a la UE de mayores poderes en el ámbito internacional, cuidando en simultánea no traspasar la línea de soberanía de los Estados miembros.

Así pues, el Tratado de Lisboa se establecieron definitivamente las bases jurídicas de un actor internacional, dándole legitimidad a las prácticas que se habían venido realizando, recogiendo en su totalidad los aportes del Tratado Constitucional en materia de política exterior, y presentando solo algunas modificaciones que fueron más de forma que de fondo.

Siguiendo la lógica de reforzar la política exterior como parte de un todo unitario, desapareció la estructura de pilares creados en Maastricht, se atribuyó personalidad jurídica propia a la Unión Europea –lo que le permite actuar como un único sujeto en política exterior-, se estableció una regulación integrada, y se consolidaron las bases de un marco institucional único (Aldecoa y Guinea 2010, pág. 221). En cuanto a la toma de decisiones, Lisboa no logró establecer la mayoría cualificada como norma, quedando vigente la adopción por unanimidad, acompañada de una multiplicación de cláusulas que recuerdan que no hay cesión de competencias en materia de política exterior y que la seguridad y defensa siguen siendo una cuestión de exclusivo alcance nacional.

Por su parte, las innovaciones en los temas relativos a la Política Europea de Seguridad y Defensa se tradujeron en una nueva conceptualización que implicó un modelo de desarrollo dentro del que se enmarcó, en primera instancia, el cambio de nombre a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y una reordenación institucional de las competencias que antes estaban distribuidas en varias instancias (Comisión, el Consejo y los Estados miembros) (Mora 2010, pág. 18; Arteaga 2010, pág. 32). Más allá de la ampliación de las Misiones de Petersberg²⁴ y del reforzamiento de las capacidades de la Agencia Europea de Defensa, la reflexión sobre el sistema institucional en conjunto con el de adopción de decisiones de la PCSD, y la apuesta por el recurso de implementar técnicas de integración diferenciada fueron protagonistas de Lisboa.

En relación con esto, se cree que el fortalecimiento de las instituciones, la generación de mecanismos en pro de la mejora del ejercicio internacional, y la ampliación de los poderes que el Tratado de Lisboa le otorga en especial al Parlamento Europeo, pueden impactar de forma positiva en la disminución del déficit democrático que afecta la ejecución de la política exterior de la UE, influyendo en la conformación de un servicio de acción exterior europeo más sólido, unificado e influyente, en la transformación de una política presupuestaria más controlada y mejor distribuida, y en la conformación de una Comisión Europea más representativa, donde estén reflejadas las preferencias ciudadanas (Gardeazábal 2011, pág. 16). Esto se ratifica teniendo en cuenta que a partir de la entrada

²⁴ Tareas humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de paz (*peacekeeping missions*) y misiones de gestión de crisis que impliquen el empleo de recursos militares.

en vigor de Lisboa, el Parlamento Europeo es quien elige el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que al mismo tiempo es el vicepresidente de la Comisión Europea, con base en la preselección que haga la Comisión de Ministros. De la misma forma, es el PE el encargado de elegir al Presidente de la Comisión con base en la preselección de candidatos por parte de los jefes de Estado y de Gobierno.

A pesar de que el tema de *accountability* sigue siendo una tarea pendiente en la arquitectura institucional de la política exterior, los principales cambios introducidos en Lisboa que involucran al Parlamento Europeo tienen que ver no sólo con la representación del servicio exterior de la UE, sino con el hecho de que el Tratado de Lisboa amplió el uso del procedimiento de consentimiento a todas las áreas en las que el PE tiene la facultad de co-decisión en el marco del procedimiento legislativo ordinario (Artículo 218 del TFUE). En la práctica, esto significa que el PE ahora está en pie de igualdad con el Consejo, obteniendo la capacidad de ratificar instrumentos tan importantes como lo son los mecanismos financieros que afectan directamente la inversión de la UE, y especialmente los acuerdos internacionales en áreas clave como el comercio, la agricultura y los asuntos de seguridad interna, ámbitos de las que anteriormente se había excluido (Gardeazábal 2011, pág. 16; Ripoll 2014, pág. 568).

Dos ejemplos ilustran muy bien lo anterior: el primero es el Acuerdo SWIFT relativo al tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos de Programa de Seguimiento de la financiación del Terrorismo. Cuando en febrero de 2010, el Parlamento Europeo decidió votar en contra de la ratificación de dicho Acuerdo, la reacción fue de sorpresa. Los acuerdos previos entre la UE y EEUU en temas de seguridad interna solo habían necesitado la firma y la ratificación del Consejo, y la cooperación a largo plazo entre ambas partes, así como la ausencia de rechazos bajo el “procedimiento de dictamen” (el llamado “procedimiento de consentimiento” en el Tratado de Lisboa), había llevado a los Estados miembros a considerar la ratificación del PE como una simple formalidad.

El cuerpo del Acuerdo hacía explícita la participación del PE declarando que la Comisión debía proporcionarle toda la información sobre la negociación y celebración del Acuerdo con el tiempo suficiente tanto para que el PE pudiera expresar su punto de vista,

como para que la Comisión pudiese tener en cuenta la participación y las opiniones del Parlamento a lo largo de todas las etapas de las negociaciones (Acuerdo SWIFT, puntos 23, 24).

El segundo ejemplo fue la votación negativa por parte del PE sobre el Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA), la cual demostró una vez más la voluntad del PE de hacer valer sus ambiciones a través del ejercicio de su poder de veto. Una de las principales razones que motivaron al Parlamento a retirar su consentimiento fue una preocupación frente a la transparencia de las negociaciones, lanzando un mensaje contundente al Consejo y la Comisión para que sean conscientes de que ahora tienen que contar también con el PE, que representa y defiende a los ciudadanos (Agence Europe 2012).

Como resultado de lo anterior, y en palabras de A. Ripoll (2014, pág. 580), “the EP was able to do more than merely rubber-stamp international agreements; it asserted its position as an agenda-setter capable of steering the EU negotiators’ agenda and controlling the proceedings of negotiations both at the domestic and international level”.

Así, el Parlamento ha aprovechado la oportunidad en posteriores negociaciones internacionales para expandir su influencia y mostrar su disposición a convertirse en algo más que un simple jugador con veto. Será interesante, por lo tanto, observar cómo el PE continúa haciendo uso de esta posición y cómo las relaciones con las demás instituciones a nivel nacional y europeo evolucionan en los próximos años.

De esta forma, en lo que concierne la política exterior es posible afirmar que el Tratado de Lisboa ha supuesto una importante contribución en la previsión de una serie de instrumentos jurídicos a disposición de la Unión y de los Estados miembros, a la vez que ha resuelto el difícil equilibrio entre las necesarias técnicas de inclusión que la dotan de coherencia y unidad, y las fórmulas que permiten compatibilidad entre el deseo de los Estados que están dispuestos a avanzar y aquellos que prefieren desvincularse de algunas decisiones difícilmente congruentes con algunas de sus políticas nacionales (Urrea 2010, pág. 98).

Ahora bien, frente al contexto posterior a la firma de Lisboa, es válido afirmar que la política exterior europea sigue viéndose perjudicada por el desfase creado entre sus

capacidades y competencias reales, y las expectativas creadas en torno a sus posibilidades, instituciones, instrumentos y recursos (lo que C. Hill definió como “*capability-expectations gap*”).

A modo de conclusión, cabe recordar que en sus orígenes la PESC no partió de unos intereses comunes para definir unos objetivos políticos ni contó con una estrategia que articulara todos con los recursos disponibles para conseguir esos medios. En esas condiciones ha resultado complicado planificar una política como la PESD y luego la PCSD, las cuales precisaban escenarios estratégicos de evaluación para habilitar las capacidades civiles y militares necesarias para ejecutarla (Arteaga 2010, pág. 33). Esto nos permite hablar de un desarrollo en el ámbito de la política exterior que se ha dado como producto de una combinación entre factores estructurales y factores coyunturales (Barbé 2005, pág. 1) y que ha trazado el camino hacia lo hoy está dispuesto en el Tratado de Lisboa. Por eso, al analizar la política exterior de la UE, conviene tener en cuenta que se trata de una política en construcción cuyas luces y sombras han sido contingentes respecto a las dinámicas señaladas, y que cada uno de sus términos es controvertido debido a la peculiar naturaleza e identidad de la Unión Europea.

En cualquier caso, es importante reconocer que ha habido un importante progreso “desde la coordinación hacia la cooperación, desde lo voluntario a lo reglamentado”, así como una vocación de llegar a ser común algún día, pero que al Tratado de Lisboa llegó siendo europea pero no común (Arteaga 2010, pág. 32). La PESC, la PESD y la PCSD han tenido, por lo tanto, dos caras: “una externa e intergubernamental –la de los europeos-, y otra interna y comunitaria -la europea- que interactuaron bajo la dinámica del proyecto de integración y de los cambios del contexto estratégico” (Arteaga 2010, pág. 33).

CONCLUSIONES

No podemos ignorar que la historia real de la integración europea ha estado marcada tanto por grandes avances como por momentos de crisis y estancamiento. Hoy en día existen muchas posturas supuestamente europeístas según las cuales la UE conduce en piloto automático hacia una suerte de destino inexorable. No obstante, la historia ha demostrado que ante la necesidad que ha tenido primero la Comunidad y luego la Unión Europea de hacer frente a todo tipo de imprevistos y de situaciones difíciles, la manera de mantener el curso de la integración ha sido una combinación de reflexión sobre cómo adaptar y potenciar el proyecto de integración en cada momento, y de liderazgo político comprometido con los valores europeos.

Así pues, durante décadas, la integración europea se ha revelado como un proceso genuino de construcción que, tomando como primera fuente los Tratados constitutivos de la originaria Comunidad Europea y sus sucesivas reformas, se ha ido transformando de una unión de carácter comercial hasta una nueva suerte de sistema político que no responde ni a los clásicos esquemas del Estado-nación ni al tradicional funcionamiento y competencias de una organización internacional. Por eso es erróneo aplicar los esquemas de organización política de un Estado al sistema institucional europeo, bien sea para entenderlo, criticarlo o reformarlo. Sin duda hay muchas cosas que se pueden exportar desde el nivel nacional al europeo en términos de transparencia y accountability, por ejemplo, pero la Unión Europea tiene su propio sistema de separación de poderes, así como de pesos y contrapesos.

De ahí que la UE sea comúnmente referida como una entidad *sui generis*, lo que Micossi (2008, pág. 14) definiría como “an innovative polity, where power is shared by a large number of players, with many participation and influence-wielding mechanisms, multiple and potentially conflicting legitimisation channels, constantly adapting its institutions to the requirements of its component parts.” Para Moravcsik (2006, pág. 86), la Unión Europea puede incluso ser vista como “el producto de un acuerdo intergubernamental - incorporado en los Tratados - que es pragmáticamente eficiente, normativamente atractivo y políticamente estable: un equilibrio negociado, periódicamente

modificado cuando surge la necesidad y que por lo tanto refleja los requisitos de los Estados participantes”.

Las reformas contempladas en el Tratado de Lisboa, instrumentadas en el preludio de la crisis económica, constituyeron la respuesta del liderazgo comunitario, tanto al avance y profundización del proceso integracionista, como a la necesidad de paliar una serie de vulnerabilidades que afrontaba. En este contexto, resultaba interesante entender qué motivó y cómo se llegó a la adopción del Tratado de Lisboa, y en virtud de eso, cómo cambió el proceso político y social de la Unión. En ese sentido, aunque no deja de ser producto de una serie de contradicciones, Lisboa no fue una pequeña reforma al estilo de las precedentes, sino que tuvo la ambición de proveer los instrumentos que la Unión necesitaba para hacer frente a los desafíos presentes.

Es posible concluir por tanto que el impacto del Tratado de Lisboa en materia de democratización y consolidación de una identidad europea ha sido moderado, mientras que para lograr una Unión Europea más cercana a sus ciudadanos, a través de un replanteamiento de su dinámica institucional –aún en lo que concierne la política exterior-, se considera positivo.

Pero, pese a que a través de este continuo proceso de ajuste la Unión ha logrado diseñar soluciones de legitimación, la complicación está en que la legitimidad institucional y la eficiencia de las políticas (“policy-efficiency”) no necesariamente coinciden (Olsen 2002, pág. 586). Eso en parte puede atribuirse al hecho de que, al carecer de los atributos de poder propios de un Estado y que de hecho permanecen como competencia exclusiva de los Estados miembros, la UE ha tenido una restricción en su capacidad para desarrollar características de una democracia sustantiva, y en consecuencia, el nivel europeo tiene que conformarse con medidas más modestas de democratización (Héritier 2011, pág. 279).

Ahora bien, a pesar de la necesidad de ejercer un control democrático de la actividad del ente supranacional se hace patente (Micossi 2008), no parece razonable esperar que una ampliación en el alcance de los controles democráticos pueda resolver todos los problemas de la UE -que van desde el desempleo hasta la inmigración, la exclusión y la seguridad- especialmente en un mundo donde el ritmo del cambio no está controlado ni por Estados individuales ni por la Unión Europea. Las consecuencias de lo

que Kalypso Nicolaidis llama “demoi-cracia” (una democracia fundada sobre la agrupación de pueblos –“demoi”) implican el proyecto europeo debe fundarse en el pluralismo y la diversidad de identidades, en una visión cosmopolita en la que los proyectos nacionales de los Estados miembros se respetan y se renuevan al tiempo que la integración avanza.

Esto está estrechamente vinculado con los cambios que la integración ha operado en el significado tradicional de nación y ciudadanía. La cuestión de fondo no es otra que la problemática planteada por la necesidad construir una identidad colectiva europea con base en criterios tanto políticos como culturales (Hernández 2007, pág. 100). Esto supone un reto importante para la construcción política de la UE, pues no solo depende en gran medida de sus Estados miembros, sino también porque la UE está imaginada principalmente a través de los diferentes lentes nacionales de identidad (Schmidt 2006). Esto lo que quiere decir es que la Europa representada en la imaginación pública es muy diferente de un país a otro, y como resultado de esa pluralidad de Europas imaginadas a nivel nacional, es muy difícil para la UE tener una identidad común equivalente a la sensación de nacionalidad de los Estados miembros.

Ahora, si bien es cierto que una identidad común débil y la ausencia de valores suficientemente compartidos para guiar la acción institucional hacen que sea difícil remitirse a una única base de apoyo popular (Dahrendorf, 2001; Schmitter, 2000), la construcción de un sentido de identidad europea sí es posible si uno acepta su naturaleza necesariamente compuesta, con construcciones Europeas, nacionales, y subnacionales de la europeidad (Schmidt 2006), Pág 18). En esta línea, la reflexión de Castells (1999, pág. 366) avanza hacia esa concepción de la “identidad-proyecto” europea en un sentido abierto, inclusivo, democrático y participativo, centrada también en valores y derechos sociales y culturales.

La construcción de una identidad política colectiva europea se enfrenta de este modo a la necesidad de compatibilizar la emergente identidad supranacional con las preexistentes identidades nacionales y, además, con el deber cívico y democrático de edificar esa identidad europea sobre el cimiento tanto de la diversidad como de la particularidad cultural que alberga el continente (Hernández 2007). Como apunta Marín (2003, pág. 84) “la realización de una identidad europea implica que los individuos

incorporen una identidad transnacional en su identidad nacional, para lo cual necesitarán sentir la seguridad y el deseo de adherirse a una entidad transnacional sin que ello signifique sacrificar sus identidades personales y nacionales”.²⁵ La integración europea puede considerarse, por lo tanto, como un experimento de formación de identidad en ausencia de la fuerza principal que ha dado forma a la identidad en el pasado (Hooghe y Marks 2008, pág. 23).

Como se vio en el desarrollo del presente trabajo, esto pasa también por un tema de demarcación de la ciudadanía europea. Para entenderlo es necesario dimensionar la riqueza del proceso de toma de decisiones en las instituciones comunitarias en términos de inclusión de sujetos institucionales y no estatales que se ven involucrados en el proceso. Se trata en definitiva, de encontrar una característica propia de esa nueva ciudadanía posnacional, es decir, una ciudadanía abierta entendida como “pertenencia no exclusiva” (Balibar 2003, págs. 249).

En torno a este respecto, vale mencionar que, al igual que muchos sistemas democráticos, la UE ha combinado la creencia en la ingeniería institucional con la experiencia de que la reforma integral es difícil de lograr. Aun así, y pese a que se ha producido un aumento gradual en los poderes de las instituciones europeas comunes y en la cooperación intergubernamental, es un hecho que las relaciones con la sociedad civil demuestran que la UE necesita acercarse a los ciudadanos. Si las instituciones desean promover un contagio democrático entre distintos espacios públicos europeos, deben fomentar la apropiación de la iniciativa ciudadana para conseguir la difusión de información en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea y la capacidad de canalizar las demandas de los ciudadanos de forma participativa. (Olsen 2002, pág. 594).

A menudo, el hiato en el apoyo público para una mayor integración es visto como una causa importante de parálisis en la toma de decisiones institucionales. El problema sin duda es significativo, pero también es posible que haya sido sobreestimado; la impopularidad de la Unión probablemente reflejó también otros acontecimientos, en particular el impacto de la globalización y el cambio tecnológico en los mercados laborales, que contribuyeron en gran medida a aumentar los sentimientos de inseguridad y resistencia

²⁵ Traducción libre de la autora.

a la integración entre los segmentos más pobres de la sociedad (Micossi 2008, pág. 1). En última instancia, estos sentimientos negativos no deben interpretarse necesariamente como una reacción hacia los propios textos o hacia la o la UE como tal. Dichas reacciones pueden estar relacionadas con aspectos como la extendida desinformación que existe sobre la UE en su conjunto, sobre sus Instituciones, sobre su sistema de gobernanza, y sobre el contenido concreto de los Tratados que se votan; y, en otro nivel, por la poca importancia que en la escala de prioridades de los ciudadanos tienen las políticas que se manejan de forma primordial a nivel europeo.

Por último, comparada con otras políticas de la UE, la política exterior europea ha hecho su recorrido con un estadio de evolución a medio camino entre las políticas nacionales de los Estados miembros y las políticas comunes de la UE, intentando proyectarse como una combinación entre potencia civil, con una discreta voluntad de intervencionismo militar, y potencia normativa, basada en la fuerza de sus ideas, asentadas a su vez en valores universales difundidos a través de la persuasión por medio de una interacción con las instituciones internacionales que la han llevado a “exportar una perspectiva más social que una con matices políticos más activos e influyentes” (Barbé 2014, pág. 8). El camino que debe recorrer la UE hacia la sofisticación y la evolución de sus políticas para conseguir una mayor influencia política internacional, tiene que responder a un constante estudio de las deficiencias internas del bloque que afectan su proyección exterior y a la puesta en marcha de soluciones que no resulten en cambios traumáticos reflejados en el funcionamiento de la UE, ni afecten a los Estados miembros.

Del mismo modo, la UE ha de seguir reflexionando sobre su identidad, valores y sistema de toma de decisiones - sin que este ejercicio la paralice - y al mismo tiempo orientarse a la obtención de resultados, mediante un programa de reformas ambicioso en ámbitos como el mercado interior, la energía, la inmigración, la seguridad y defensa y las reformas económicas. Pero la gobernanza europea no debe simplemente enfocarse hacia la resolución rápida y eficaz de problemas que, aunque acuciantes, provocan una reacción de apoyo de tipo racional e instrumental y en un momento concreto. Europa necesita niveles más difusos de apoyo basados en la cohesión social y en el afecto mutuo (Hernández 2007, pág. 256).

Siendo la Unión Europea el paradigma de la integración regional, resulta de suma importancia abordar las perspectivas y desafíos a los que ésta se enfrenta teniendo en cuenta además la necesidad de concebir esta organización más allá de lo establecido a través de los mecanismo jurídicos, para dar paso a la consolidación de herramientas eficaces de integración. En este sentido, los retos en el proceso de integración suponen también un desafío teórico para las Relaciones Internacionales que permita comprender y analizar no sólo los instrumentos legales sino también sus efectos prácticos.

.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, Guinea. (2010). *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons.
- Bache, I. Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford Scholarship.
- Barbé, E. (2012). *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre Unión Europea y las instituciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (Directora) (2014). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Chryssochou, D. (2000). *Democracy in the EU*. New York: IB Tauris Publishers.
- Díez-Picazo, L. M. (2009). *La naturaleza de la Unión Europea*. Pamplona: S.L. Civitas Ediciones.
- Kies, R., Nanz, P. (Eds.) (2013). *Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*. Farnham: Ashgate.
- Levrat, N. (2012). *La construction européenne, este- elle démocratique?* Paris: La documentation Française.
- Matarazzo, R. (2011). *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- Menon, J. Weatherill, S. Jones, E. (2012). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford. Oxford University Press.
- Pagden, A. (Ed.) (2000). *The Idea of Europe: from Antiquity to the European Union*. Washington, Cambridge: Woodrow Wilson Center Press.
- Phillipe, C. Shurrutter, R. (2000). *How to democratize the EU and why bother?* Boston: Littlefield Publishers INC.
- Richardson, J. Mazey, S. (2001). *European Union: Power and Policy Making*. New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.
- Warleigh, J. A. (2006). *Democracy and the EU: theory, practice and reform*. New Dheli: London-Thousand Oaks.

Wolton, D. (1993). *Naissance de l'Europe Démocratique*. Paris: Flammarion.

Capítulos de libro

Libert, U. (2013). Democratising the EU from below? Citizenshship, Civil Society and the Public Sphere in Making Europ's Order. En U. Liebert, A. Gattig, T. Evas, *Democratising the EU from below?* (págs. 1-23). Farham: Ashgate.

Mütfüler-Baç, M. (2008). The European Union and the 2nd Pillar Integration: The Common Foreign and Security Policy. En Y. Stivachtis, *State of European Integration* (p. 41-55). Abingdon: Ashgate.

Padgen, A. (2000). Europe: Conceptualizing a Continente. En A. Padgen, *The Idea of Europe: from Antiquity to the European Union* (págs. 33-55). Washington, Cambridge: Woodrow Wilson Center Press y Cambridge University Press.

Sanahuja, A. (2013). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa, *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales* (págs. 51-85). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultural de Paz.

Schmidt, V. (2006). The EU and National Politics. En *Democracy in Europe. The EU and National Politics* (págs. 1-49). Oxford: Oxford University Press.

Stivachtis, Y. (2008). The EU as an International Actor: 'Civilian', 'Normative' or 'Military Power'?. En Y. Stivachtis, *State of European Integration* (p. 41-55). Abingdon: Ashgate.

Wiesner, C. (2008). Democratic Legitimacy, Democratisation and Democratic Identity of the European Union- Old Questions, New Challenges. En K. Palonen (Ed.), *Redescriptions: Yearbook of Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory* (págs. 96-122). Berlín: Lit Verlag.

Publicaciones periódicas académicas

Aldecoa, F. (2005). La Política Exterior Común y el proceso constitucional. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 9, 19-37.

Alli, J.C. (2013). Gobernanza europea. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14, 19-49.

- Barbé, E. (1998). Política exterior y de seguridad común: de Luxemburgo a Amsterdam. *Política y Sociedad*, 28, 29-39.
- Barbé, E. (2004). The evolution of CFSP institutions: Where does democratic accountability stand? *The international Spectator*, 39 (2), 47-60.
- Barbé, E. (2014). Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (108), 7-21.
- Bellamy, R., Kröger, S. (2012). Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU'S System of Governance. *Parliamentary Affairs*, 67, 437-457.
- Bouza, L. (2010). Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 del Tratado de Lisboa. *Estudios de progreso. Fundación Alternativas*, 57, 1-56.
- Biondo, F. (2012). El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza. *Persona y Derecho*, 67, 291-314.
- Blockmans, S., Wessel, R. (2009). The European Union Crisis Management: Will the Lisbon Treaty make the EU More Effective? *Journal of Conflict and Security Law*, 14 (2), 265-308.
- Caporaso, J., Kim, M. (2009). The dual nature of European identity: subjective awareness and coherence. *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 19-42.
- Catney, P. (2008). Democratic Dilemmas of Multilevel Governance: Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union. *West European Politics*, 31 (5), 1092-1093.
- Crespo, A. (2014). Unión Europea y Estado de bienestar: retos compartidos, objetivos communes. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (108), 237-249.
- Egeberg, M. (2015). Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decisionmaking. *Journal of European Public Policy*, 6 (3), 456-474.

- Endo, K. (1999). Book Review of Democracy in the EU by D. Chryssochou. *International Affairs. Royal Institute of International Affairs*, 75 (3), 686-688.
- Flood, C. (2009). Dimensions of Euroscepticism. *Journal of Common Market Studies*, 47 (4), 911-917.
- Follesdal, A., Hix, S. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 533 -562.
- Ginsberg, R. (1999). Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies*, 37 (3), 429-454.
- Gomà, R., Adelantado, J. (2001). La dimensión social de la integración europea: ¿hacia un Estado supranacional de bienestar? *Revista Mexicana de Sociología*, 63 (3), 135-164.
- Goodhart, M. (2007). Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy. *Perspectives on Politics*. 5 (3), 567-584.
- Gstöhl, S. (2011). EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism? *Brown Journal of World Affairs*, 17 (2), 181-193.
- Habermas, J. (2015). Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. *European Law Journal*, 21 (4), 546- 557.
- Hay, C. (2009). Neil Fligstein Euroclash: The EU, European Identity and the Future of Europe. Review Symposium. *Socio-Economic Review*. 7, 535-552.
- Heritier, A. (2011). Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective. *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 269-282.
- Hooghe, L. Marks, G (2008). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *Cambridge University Press*, (39) 1-23.

- Hurrelmann, A., Debardeleben, J. (2009). Democratic dilemmas in EU multilevel governance: untangling the Gordian knot. *European Political Science Review*, 1 (2), 229-247.
- Innerarity, D. (2013). La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (100), 11-23.C
- Jolly, M. (2005). A Demos for the European Union? *Politics*, 25 (1), 12-18.
- Klenanc, M. (2011). El proceso legislativo en el Tratado de Lisboa: privilegio de la eficacia en detrimento de la democracia. *CEU eTD Collection*. 2-68.
- Koenig-Archibugi, M. (2002). The democratic deficit of EU foreign and security policy. *The International Spectator*, 37 (4), 61-73.
- Koo, P.M. (2001). The Struggle for Democratic Legitimacy in the European Union. *Boston University International Law Journal*, 19, 111-128.
- Lehen, S. (2012). The Big Three in EU Foreign Policy. *The Carnegie Papers. Carnegie Endowment for International Peace*, 1-48.
- Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit: The Question of Standards. *European Law Journal*. 4 (1), 5-28.
- Mangas, A. (2007). La reforma institucional en el Tratado de Reforma. *Revista de las Cortes Generales*, (70-72), 127-154.
- Matarazzo, R. (2011). Democracy in the EU after the Lisbon Treaty. *IAI Research*. Septiembre (83), 1-160.
- Méndez, F., Méndez, M., Triga, V. (2009). Direct Democracy in the European Union: How Comparative Federalism can Help us Understand the Interplay of Direct Democracy and European Integration. *Revista de Ciencia Política*, 29 (1), 57-83.
- Mény, I. (2002), "De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 1, pp. 1-13.
- Micolta, M. C. (2014). El proceso legislativo en el Tratado de Lisboa: privilegio de la eficacia en detrimento de la democracia. *Papel Político*, 19 (1), 265-301.

- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 603–24.
- Mugenzi, J. (2015). EU External Governance: Regionalizing Multilevel Networks of Governance. *Journal of European Integration*, 37 (3), 353-370.
- Olsen, J. (2002). Reforming European Institutions of Governance. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 581-602.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*. 13 (4), 469-486.
- Rosas, A. Armati, C. (2014). Book Reviews. *JCMS*. (52), 175–182.
- Sáenz de Santamaría, P.A. (2003). La reforma de las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de las ampliaciones. *Información Comercial Española ICE: Revista de economía*, 809, 11-26.
- Sanahuja, J.A. (2007). Cohesión Social: La experiencia de la UE y las enseñanzas para America Latina. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, (18), 51-67.
- Schmidt, V. (2009). Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy. *Journal of Common Market Studies*, 47, 17-42.
- Siebertson, S. (2008). The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's democratic deficit. *Columbia Journal of European Law*, 14 (3), 445-465.
- Smith, M. (2004). Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 740-758.
- Tijmes, J. (2011). Los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea. *Estudios internacionales*, 169, 55-78.
- Von Bogdandy, A., Schill, S. (2011). Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 48, 1-38.

Vanhoonacker, S., Neuhold, C. (2015). Dynamics of institutional cooperation in the European Union: dimensions and effects. An Introduction. *European Integration online Papers*, 19 (1), 1-15.

Van Kersbergen, K., Van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.

Otros Documentos

Archick, K., Derek, M. (2010). The European Union's Reform Process: The Lisbon Treaty. *Congressional Research Service*. CRS Report for Congress, 1-10.

Aldecoa, F. (2003). El debate sobre la Política Exterior común en la Convención Europea. Papel de Trabajo 3/2003. *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 1-21.

Barbé, E. (2005): La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución. Documento de Trabajo 50/2005. *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 1-15.

Bergmann, J., Niemann, A. (2013). Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy. Paper prepared for the 8th Pan-European Conference on International Relations.

Brandsma, G.J. (2012). Accountability and multi-level governance: an analytical framework. (Paper). Utrecht University. Utrecht School of Governance. Paper prepared for the EGPA conference in Bergen, PSG on EU administration and MLG, 1-26.

Comisión Europea (2001). La Gobernanza Europea. Un libro blanco.

Emmanouilidis, J., Stratulat, C. (2010). Implementing Lisbon: narrowing the EU's 'democratic deficit'? Policy Brief for the *European Policy*, 1–4.

Ferrín, M. (2012). What is Democracy to Citizens? Understanding Perceptions and Evaluations of Democratic Systems in Contemporary Europe. *European University Institute*, Tesis de Doctorado, Florencia, 1-244.

- Gardeazábal, D. C. (2011). Redefinición de la acción exterior de la Unión Europea a partir del fortalecimiento que el Tratado de Lisboa le otorga a las instituciones Europeas, específicamente al Parlamento Europeo, *Universidad del Rosario*. Disertación de Grado, 1-63.
- Hatton, L. (2011). Democracy in the EU. *Civitas Institute for Civil Society*, EU Factsheets, 1-3.
- Hernández, E. (2007). Estado y nación en la Unión Europea: retos políticos, democráticos y populares del proceso de integración. Universidad Católica San Antonio, Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa. (Tesis de Doctorado), 1-271.
- Höreth, M. (1998). The Trilemma of Legitimacy- Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy. *Discussion Paper*, Center for European Integration Studies, 1-35.
- Klenanc, M. (2011). Cure for Democratic Deficit in the EU: the Lisbon Treaty? LL.M Short Thesis, Central European University, 1-68.
- Kok, W. (2003). Ampliación de la Unión Europea: logros y desafíos. Informe para la Comisión Europea.
- Mayoral, J. (2011). Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic government in the EU. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European Union Democracy Observatory*, 1- 12.
- Micossi, S. (2008). Democracy in the European Union. Documento de Trabajo #286 para el Centre for European Policy Studies CEPS, 1-20.
- Miller, V. Lunn, J. (2014). The European Union: a democratic institution? *House of Commons Library*. Research Paper 14/25, 1-76.
- Moliner, J. A. (). De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. *Real Instituto Elcano*, 1-7.
- Papadopoulos, Y. (2008). Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy? Institut d'Etudes Politiques et Internationales,

Univeristy of Lausanne, Revised version of a paper presented at the “Connex” workshop on Accountability, European University Institute, Florence, 21st April 2008.

Phelan, W. (2002). Does the European Union Strengthen the State? Democracy. Executive Power and International Cooperation. Documento de Trabajo #95, Center for European Studies, 1-32.

Runcheva, H., Apostolovska, M. (2012). Paper prepared for the Second Euroacademia International Conference. The European Union and the Politicization of Europe. Budapest.

Spende, T. (1999) Report on the role of the Union in the World: Implementation of the common foreign and security policy, A4-024/99.