

Repensando la europeización*

Nicolás Mariscal

Profesor emérito de la Universidad de Deusto

Profesor Jean Monnet emérito

Sumario: I. De las teorías a los modelos. I.1. Teorías de la integración y europeización. I.2. Definiciones y concepciones: direcciones y áreas de la dimensión política. I.3. Meta-teoría. I.4. Modelos de europeización.—II. Variables y mecanismos. II.1. Las variables. II.2. La «bondad del ajuste» (*goodness of fit*) y otros mecanismos. II.3. La causalidad del factor UE.—III. El método del trazado del proceso.—IV. Replanteando la europeización.

Resumen: En sus primeros cuarenta años, las teorías de la integración europea estudiaron el proceso y el resultado de ésta; iban de abajo a arriba. Pero el propio crecimiento provocó en los años 90 del siglo pasado un cambio de dirección de arriba a abajo, desde la integración europea a los Estados miembros y a los entes sub-estatales. El debate sobre la doble dirección ha sido y va a seguir siendo crucial. En el presente artículo se estudian también las variables, mecanismos —con especial referencia a la «bondad del ajuste»—, causalidad y método del trazado del proceso. Con la crisis del último lustro y la subsiguiente supremacía de Alemania son cuestionados tanto la integración europea como el proceso de europeización, que ahora parece de germanización.

Palabras clave: integración europea, europeización, causalidad, trazado del proceso, Alemania.

Abstract: *In their first forty years, the theories of European integration studied the process and the result from a bottom-up perspective. But in the 90s of last century growth itself caused a change of direction: top-down, from the European integration to the Member States and to the sub-national entities. The debate over the dual direction has been and will continue to be crucial. This paper also examines the variables, mechanisms —with special reference to the «goodness of fit»—, causality and process tracing method. The crisis of the last five years and the subsequent German supremacy are challenging both the European integration and the process of Europeanization, which now looks like Germanization.*

Keywords: *European integration, Europeanization, causality, process tracing, Germany.*

* Recibido el 24 de abril 2013, aceptado el 12 de junio de 2013.

I. De las teorías a los modelos

I.1. *Teorías de la integración y europeización*

En sus primeros cuarenta años, desde *The Uniting of Europe* (1958) de Haas a *The Choice for Europe* (1998) de Moravcsik, las teorías de la integración europea estuvieron centradas en el estudio del proceso y del resultado de la propia integración. El neofuncionalismo y el intergubernamentalismo liberal iban de abajo a arriba (*bottom-up*), desde las elites, grupos sociales y gobiernos nacionales a la construcción de la integración europea, de los Estados miembros a la Comunidad Europea. Pero el propio crecimiento de ésta provocó a comienzos de los años 90 del siglo XX un cambio de dirección, de arriba a abajo (*top-down*), desde la integración europea hacia las instituciones, políticas públicas y juego político de los Estados miembros, dando origen a la investigación sobre la «europeización» con variedad de análisis de política comparada que toman la Unión Europea (UE) como variable independiente impactando en los niveles domésticos de los Estados miembros, la variable dependiente.

Una primera generación de investigadores se ocupó sobre todo de la definición de la europeización, su conceptualización y la construcción de marcos analíticos, privilegiando la dirección de arriba a abajo, el estudio del «desajuste» entre los niveles europeo y doméstico y las áreas institucionales y de políticas públicas. Posteriormente la segunda generación emprende el «giro empírico»¹ con direcciones e interacciones más complejas: de arriba a abajo, de abajo a arriba y horizontales, la dinámica política del «ajuste» y el área del juego político². Recientemente Egan se ha referido a la «tercera ola», que se abre a la sociedad civil, los partidos, la ampliación a nuevos Estados miembros y los procesos que vinculan la europeización con el transnacionalismo, la buena gobernanza y la condicionalidad. Más allá de las definiciones y conceptos atiende al lenguaje y al discurso, a la contestación política y a la no-decisión. «La investigación sobre europeización se confronta así con la ambigüedad, temporalidad, presiones cruzadas y con-

¹ VINK, M.P. y GRAZIANO, P., «Challenges of a New Research Agenda» en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007-2008, p. 7.

² Puede verse el «Resumen de Dyson y Goetz (2002) sobre las “Dos Generaciones de la Investigación sobre Europeización”», en BACHE, I., GEORGE, St. y BULMER, S., «Theorizing Consequences» en *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011 (3rd ed.), p. 64.

flictos que producen una visión más matizada de cómo tratar tales problemas de investigación»³.

Los estudios sobre la europeización no pretenden ser una nueva teoría, sino que han utilizado y han aprovechado las aproximaciones del nuevo institucionalismo (racionalista, histórico y sociológico)⁴ y, a través de los institucionalistas sociológicos, se han vinculado al constructivismo y también se han confrontado con las teorías y las aproximaciones existentes de política internacional, de política comparada, proceso de elaboración de políticas y gobernanza y mostrado creciente interés por la politización y la socialización⁵. Predomina cierto escepticismo respecto a la evaluación de los logros teóricos, pero, como dicen Radaelli y Exadaktylos, «la europeización no está tratando de llegar a ser una nueva teoría con su propio vocabulario *ad hoc*, sino que nos ayuda a organizar conceptos y a orquestar las teorías predominantes de ciencia política, de economía política y de relaciones internacionales (...). El objetivo es integrar más todo el campo de los estudios europeos con las teorías mayores».⁶

I.2. Definiciones y concepciones: direcciones y áreas de la dimensión política

Aunque hubo valiosos intentos previos, en 1994 Ladrech formuló una definición de europeización que se considera el primer hito firme:

«La europeización es un proceso incremental que reorienta la dirección y configuración de la política al grado que la dinámica política y económica de la CE deviene parte de la lógica organizativa de la política y de la elaboración de políticas nacionales».⁷

³ EGAN, M., «Preface» en EXADAKTYLOS, Th. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012, p. xi.

⁴ BULMER, S., «Theorizing Europeanization» en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 50 y 51.

⁵ RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., «Conceptual Issues», en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 42 y 43.

⁶ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions in Europeanization Research», en EGAN, M., NUGENT, N. y PATERSON, W.E. (eds.), *Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, p. 208.

⁷ LADRECH, R., «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France» en *Journal of Common Market Studies* 32, 1, 1994, p. 69.

Enfatizando la idea de proceso y la reorientación de la lógica organizativa se espera apreciar mejor los cambios inducidos por la integración europea.

A comienzos del siglo XXI Risse, Cowles y Caporaso se refirieron, por su parte, al impacto de la europeización «que nosotros definimos como la emergencia y el desarrollo en el nivel europeo de distintas estructuras de gobernanza - sobre las estructuras domésticas de los Estados miembros».⁸ El foco está en el impacto del nivel europeo sobre los niveles estatal y subestatal.

Poco después Olsen se acercó a la europeización interrogándose sobre si se trataba de una mera moda o tenía utilidad para comprender la evolución europea: ¿Qué es lo que está cambiando? ¿Cómo? ¿Por qué? En relación a la primera cuestión explicitó cinco usos posibles del término europeización: 1. El cambio de las fronteras exteriores de la UE (adhesión de nuevos miembros); 2. El desarrollo de las instituciones comunes europeas; 3. El impacto doméstico de las instituciones del nivel europeo, entendiendo que esos impactos no se limitan a cambios estructurales y de políticas, sino que también pueden ser internalizados valores y paradigmas de políticas; 4. La exportación o difusión de las instituciones europeas; y 5. La unificación política de Europa. Indicaba que la acepción más usada era la 3, el impacto doméstico de las instituciones europeas y concluía señalando que «la europeización puede resultar, sin embargo, menos útil como concepto explicativo que como un artificio que dirige la atención y un punto de partida para una ulterior exploración»⁹.

Por ese mismo tiempo, Tanja Börzel insistió en la doble dirección de la europeización, un proceso de doble vía: de abajo a arriba (*bottom-up*) y de arriba a abajo (*top-down*) y exploró su vinculación conceptual: los Gobiernos de los Estados miembros tratan de configurar las políticas europeas de modo que su posterior cumplimiento les suponga el menor costo posible. «Cuanto mejor sea el ajuste (*fit*) entre las políticas europeas y las domésticas, menor el costo de implementación en el nivel

⁸ RISSE, Th., COWLES, M.G. y CAPORASO, J., «Europeanization and Domestic Change: Introduction», en COWLES, M.G., CAPORASO, J. y RISSE, Th. (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001, p. 1.

⁹ OLSEN, J.P., «The Many Faces of Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40, 5, 2002, p. 943. En una línea paralela, Kevin FEATHERSTONE, «Introduction: In the Name of “Europe”», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 5ss., indicaba que la europeización es aplicable a cuatro amplias categorías: proceso histórico, difusión cultural transnacional, adaptación institucional y adaptación de políticas y procesos de políticas.

nacional». ¹⁰ Para lograrlo los diferentes Estados miembros utilizan diferentes estrategias: unos tratan de marcar el paso europeo (*pace-setting*), otros arrastran los pies (*foot-dragging*) y unos terceros nadan entre dos aguas (*fence-sitting*).

En similares direcciones Radaelli elabora en 2003 la que no pocos han considerado la más completa definición de la europeización:

«Procesos de a) construcción, b) difusión y c) institucionalización de reglas, procedimientos, paradigmas de políticas, estilos, “modos de hacer las cosas” formales e informales y creencias y normas compartidas que primero son definidos y consolidados en la elaboración de las políticas y el juego político de la UE y luego incorporados en la lógica del discurso, identidades, estructuras políticas y políticas públicas domésticas»¹¹.

La definición subraya la importancia del cambio en la lógica del comportamiento político, pero se refiere también a la institucionalización. Caben las organizaciones y los individuos y se abre al amplio horizonte de las políticas públicas de la UE y de su elaboración. Apunta a dos momentos y direcciones y a diversos componentes materiales e ideales. No obstante su amplitud, Radaelli es consciente de que para algunos puede resultar restrictiva en exceso al ignorar los procesos de europeización más allá de la Unión Europea, «pero yo defendería todavía esta definición —dice— introduciendo la diferencia entre un enfoque pre-analítico sobre la noción amplia de “qué es Europa” y un enfoque analítico que nos conduce a la definición, operacionalización y explicación»¹².

La doble dirección de abajo a arriba (*bottom-up*) y de arriba a abajo (*top-down*), por un lado, y, por otro, el enfoque analítico mencionados van a ir privilegiando una comprensión de la europeización como el impacto doméstico de la Unión Europea: «las diversas maneras en las que las instituciones, procesos y políticas emanados desde el nivel europeo influyen las políticas, la política y los sistemas político-institucionales en el nivel doméstico (sean Estados miembros o no)»¹³. En este contexto, según Börzel y Risse, la investigación se plantea tres cuestiones: 1. Dónde afecta la UE

¹⁰ BÖRZEL, T., «Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», *Journal of Common Market Studies* 40, 2, 2002, p. 194.

¹¹ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, p. 30.

¹² *Ibid.*, p. 31. Una idea similar se expresa como la europeización «en sentido sistematizado», en RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., *op. cit.*, p. 36.

¹³ BÖRZEL, T. y RISSE, T., «Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics», en JØRGENSEN, K.E., POLLACK, M.A. y ROSEMOND, B. (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006, p. 485a.

a los Estados miembros: dimensiones del cambio doméstico; 2. Cómo les afecta: mecanismos del cambio doméstico; y 3. Cuál es el efecto: resultado del cambio doméstico.

Al comienzo de la obra colectiva que editaron en 2007, Vink y Graziano formulan una definición básica de la europeización como «la adaptación doméstica a la integración regional europea»,¹⁴ ofreciendo simultáneamente cinco puntos para «ir más allá»: no es necesariamente de arriba a abajo, debería incluir los efectos directos e indirectos, el impacto puede ser diferencial y no uniforme, no restringida a las políticas públicas, sino abierta a la política y al sistema político y, finalmente, puede ir más allá de los Estados miembros. Siguen abiertos algunos problemas claves, mencionando Radaelli y Pasquier la falta de claridad respecto al «territorio» cubierto por el concepto, si la europeización puede ser medida y el exceso de conceptualizaciones *ad hoc* y explicaciones *sui generis*¹⁵. Al cerrar la obra colectiva Lehmkuhl recoge la misma definición común y señala las direcciones vertical y horizontal, la sensibilidad a los factores institucionales e ideacionales, la atención a la adaptación voluntaria mediante los procesos de aprendizaje y de transferencia de políticas¹⁶.

Posteriormente Radaelli y Exadaktylos constataron cómo el campo asociado con la europeización había ido sutilmente cambiando y seguían existiendo discusiones y controversias en torno a las definiciones, pero también una base común: «el impacto doméstico de la integración europea» y la dirección de arriba a abajo (*top-down*), a la que algunos añaden la de abajo a arriba (*bottom-up*) y tal vez efectos circulares (*roundabout*)¹⁷.

Por otra parte, Bache, George y Gunay apuntan a la cambiante naturaleza de las relaciones entre la UE y sus Estados miembros y nos ofrecen un resumen de los usos de la europeización por diferentes académicos en la última década. Señalan seis en relación a los específicos a la UE: proceso de cambio de arriba a abajo, creación de nuevos poderes UE, punto de referencia europeo de la política doméstica, interacción de doble dirección entre Estados y la UE, cambios en las fronteras exteriores y «cortina de humo» para manipulaciones domésticas, y dos relativos a no específicos de la UE: transferencia horizontal o cruzada (*crossloading*) entre Estados y exportación de formas de organización política¹⁸.

¹⁴ VINK, M.P. y GRAZIANO, P., «Challenges of a New Research Agenda», *op. cit.* p. 7.

¹⁵ RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., *op. cit.*, p. 39ss.

¹⁶ LEHMKUHL, D., «Some Promises and Pitfalls of Europeanization Research», en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 340-341.

¹⁷ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, Th., «New Directions...», *op. cit.*, p. 192.

¹⁸ BACHE, I., GEORGE, St. y BULMER, S., *op. cit.*, p. 60.

Dieciseis años después de aquella su primera definición que constituyó un hito, Ladrech en *Europeanization and National Politics* entiende ahora la europeización como «proceso de adaptación doméstica al impacto de la UE dentro de los Estados miembros»¹⁹ y se propone explorar la dimensión política de ese proceso de cambio en tres áreas: el sistema político-institucional, la política y las políticas públicas, cuyo carácter diferencial —por ejemplo, respecto de la globalización— está en la posibilidad de vincular cambios domésticos específicos a la acción de la Unión Europea: «la europeización se entiende entonces como el cambio dentro de un Estado miembro cuya lógica motivadora está ligada a políticas de la UE o al proceso decisorio»²⁰. La importancia de su estudio reside en que: a) revela otra dimensión del proceso de integración; b) proporciona una más aguda comprensión del cumplimiento de políticas y del éxito o fracaso de una pretendida política de la UE; c) vincula estrechamente la dirección de arriba a abajo (*top-down*), impacto de la UE en los Estados miembros, con la de abajo a arriba (*bottom-up*), acciones y estrategias de los Estados miembros respecto a la elaboración y decisión de políticas UE; d) desarrolla una más amplia perspectiva de la evolución del Estado-nación europeo; y e) suscita preocupaciones normativas. Ladrech prima la dirección de arriba a abajo, sin excluir en algunos casos la ascendente y la horizontal, y la dimensión política con la triple distinción sistema político-institucional, juego político y políticas públicas. El sistema político-institucional (*polity*) nacional, cuyo cambio es inducido por la influencia de la UE, comprende los ejecutivos nacionales, los parlamentos nacionales, los tribunales nacionales y las relaciones entre el gobierno central nacional y las regiones. El juego político (*politics*) se refiere al campo de acción y sus actores comprometidos con la gobernanza doméstica, específicamente los partidos políticos y los grupos de interés. Las políticas públicas (*policy*), muy variadas y estudiadas por diversos autores, son agrupadas en políticas nacionales y política exterior.

Cuando numerosos autores se refieren a las dimensiones, espacios, dominios, áreas o ámbitos de la europeización privilegian la dirección de arriba a abajo y se centran y entienden con frecuencia que la europeizada es la dimensión política doméstica de los Estados miembros de la Unión Europea, habiéndose distinguido tempranamente tres áreas: el sistema político-institucional (*polity*), las políticas públicas (*policy*) y el juego político (*politics*), distinción que luego ha sido una y otra vez reafirmada.²¹ Posteriormente se añadieron los Estados candidatos a la adhesión a la UE y luego

¹⁹ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, p. 1.

²⁰ *Ibid.*, p. 2.

²¹ Ver nota 13.

algunos de los destinatarios de la Política Europea de Vecindad, manteniéndose la triple distinción. El más investigado y también el más diverso ha sido el cambio de las políticas públicas, señalándose su carácter diferencial, después el cambio institucional y por último el menos explorado del juego político. Con mayor sensibilidad cultural van siendo posteriormente incluidos en algunos estudios el discurso político, las estructuras cognitivas y normativas y el cambio de identidad²², mientras se mencionan nuevas dimensiones como la económica y la social. Algunos autores se han abierto también al estudio de la no-europeización e incluso a la posibilidad de la des-europeización²³.

Flockhart en un sugerente artículo ha criticado la cortedad en el tiempo y la estrechez en el espacio del concepto de europeización. Es un concepto sin génesis y sin dimensión social, producto de haber identificado la europeización con la UE-ización, Europa con la Unión Europea. Basándose en la sociología histórica y el constructivismo social, Flockhart caracteriza la europeización como «diferentes formas de procesos de difusión de ideas y prácticas europeas a través del tiempo y del espacio»²⁴. Propone, por tanto, darle contenido histórico, desde antes de 1450 al período contemporáneo de europeización, y contenido sociológico incluyendo la estructura, agentes y procesos ideacionales, la difusión de la norma, el «otro» y el «nosotros significativo». También Marciacq, refiriéndose con sensibilidad constructivista a las cuestiones de definición, se pregunta por qué la europeización es una cuestión tan disputada y explora «las diferentes estructuras de significado político-geográficas sobre las que pueden ser situadas las diferentes concepciones de europeización». A partir de una crítica de las teorías de la integración avanza hacia perspectivas de gobernanza y usando tres tipos ideales de gobernanza europea (westfaliano, neo-westfaliano y post-westfaliano) muestra que las concepciones y espacios de europeización son múltiples en esencia. «Definir la europeización —defiende el artículo— es un acto so-

²² BÖRZEL, T. y RISSE, T., «Europeanization: The Domestic Impact ...», *op. cit.*, pp. 486ss; SAURUGGER, S., «Européanisation et transfert des politiques publiques» en *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2009, pp. 263-265; RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions...», *op. cit.*, pp. 194-197.

²³ SAURUGGER, S., «Beyond Non-Compliance with Legal Norms», y MOUMOUTZIS, K., «Being Clear Enough to Be Wrong: Europeanization Refuted and Defended», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design in European ...*, *op. cit.*, pp. 105-124 y 237-254 respectivamente; MÉRAND, F. y WEISBEIN, J., «L'Européanisation», en *Introduction à l'Union européenne. Institutions, politique et société*, De Boeck, Bruxelles, 2011, p. 162.

²⁴ FLOCKHART, T., «Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space», *Journal of Common Market Studies*, 48, 4, 2010, p. 788.

cial que tiene motivaciones político-geográficas. Es un prerequisite de investigación, que no solo define el objeto de la investigación, sino también, en el espíritu del idealismo constructivo, contribuye a edificar la construcción social de Europa»²⁵. La multiplicidad de concepciones y espacios de europeización no quiere decir que sean igualmente buenos y se decanta por el post-westfaliano.

El alargamiento en el tiempo y la ampliación sociológica son sugerentes sin duda, pero agudizan el interrogante repetidamente expuesto de si el concepto se ha extendido ya tanto que deja de ser útil. A mi juicio sigue siendo iluminadora y válida la diferencia, introducida por Radaelli hace casi una década y ya mencionada, entre un enfoque pre-analítico sobre Europa y un enfoque analítico, que nos empuja a una definición, operativización y explicación... de la Unión Europea.

I.3. Meta-teoría

«La meta-teoría revela los supuestos de las teorías acerca de la naturaleza del mundo social: lo que existe (ontología), lo que nosotros podemos saber (epistemología) y cuáles son las vías adecuadas para adquirir conocimiento (metodología)»²⁶. Los estudiosos no le han dedicado mucha atención, tal vez porque no han pretendido siquiera que la europeización fuera una teoría. Pero algunos lo han hecho.

Bajo la exploración de la ontología de la europeización late la tensión y el debate entre el realismo y el constructivismo, como lo señalan Bache, Bulmer y Gunay, quienes desde el realismo crítico se inclinan por el realismo ontológico. La realidad abarca tres estratos: el *real*, donde se encuentran los poderes y mecanismos causales de diferentes factores (materiales, formales, finales o eficientes); el *presente*, si y una vez que un mecanismo ha producido un acontecimiento; y el *empírico*, si y cuando tal acontecimiento es experimentado. Además «el realismo crítico parte del supuesto de que hay una relación interactiva entre estructura y agencia»²⁷.

Respecto a la epistemología no parece existir inicialmente preocupación ni ocupación importante, refiriéndose algunos autores al pluralismo episte-

²⁵ MARCIACQ, F., «The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation», *Journal of Contemporary European Research* 8,1, 2012, p. 68.

²⁶ BACHE, I., BULMER, S. y GUNAY, D., «Europeanization: A Critical Realist Perspective», en EXADAKTYLOS, Th. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design...*, *op. cit.*, p. 65.

²⁷ *Ibid.*, p. 73.

mológico y manifestando una posibilidad de coexistencia entre realismo y constructivismo. El problema de la causalidad devendrá central y crucial, como posteriormente se verá.

En cambio la metodología adquiere una notable relevancia. Bache, Bulmer y Gunay nos proponen la del realismo crítico junto con el pluralismo metodológico:

«En resumidas cuentas, el realismo crítico ofrece una metodología basada en el análisis del juego entre estructura y agencia, mediante un cuidadoso diseño de investigación que utiliza una metodología histórica diacrónica y lógicas de inferencia orientadas a abstraer ciertos elementos de la realidad social a mano y establecer el juego de los mecanismos causales que producen esa realidad. Esta aproximación es implementada mediante el pluralismo metodológico que implica el uso de ambos métodos, cuantitativo y cualitativo, y estudios de caso dentro de un marco de trazado del proceso»²⁸.

Algunas de las cuestiones metodológicas clave planteadas tienen que ver con el estudio y selección de caso(s), el nivel de análisis, los métodos cualitativos y cuantitativos y la metodología histórica²⁹. Entre las estrategias se proponen las del trazado del proceso, razonamiento contrafactual, inclusión de casos no-UE, ámbitos cruzados (*cross-section strategy*) y el análisis cualitativo comparado³⁰.

I.4. Modelos de europeización

Mientras a comienzos del siglo XXI se formulaban definiciones de la europeización, se advertía simultáneamente que ese no era el reto principal de la investigación: «el reto es modelar la dinámica del cambio de maneras que hagan accesible a pruebas empíricas los supuestos simplificadores subyacentes a las diversas definiciones»³¹. En ese sentido Risse, Cowles y Caporaso presentan «una aproximación “en tres escalones” a la europeización y al cambio doméstico estructural». En el primer escalón identifican los procesos relevantes de europeización en el nivel europeo; en el segundo la «bondad del ajuste» («*goodness of fit*») entre los procesos de europeización por una parte y los conjuntos, reglas y prácticas institucionales por

²⁸ *Ibid.*, p. 79.

²⁹ HAVERLAND, M., «Methodology» en GRAZIANO, P. y VINK, M.A., *op. cit.*, pp. 59-70; BACHE, I., BULMER, S. y GUNAY, D., *op. cit.*, pp. 69-70.

³⁰ HAVERLAND, M., *op. cit.*

³¹ OLSEN, J.P., *op. cit.*, p. 944.

otra, pudiendo darse desajustes («*misfit*») de políticas o de estructuras institucionales y generarse presiones de adaptación; el tercer escalón se refiere a los factores de mediación concernientes a la estructura o a la agencia. «Esperamos que se dé cambio estructural como respuesta a la europeización si y cuando a) genere significativas presiones de adaptación en el medio doméstico; y b) estén presentes factores facilitadores que permitan a los actores inducir o empujar el cambio institucional»³². Se completa el modelo incluyendo círculos de retroalimentación, aunque se enfatiza la causación de arriba a abajo. Unos años después Caporaso lo reproducirá, casi sin modificaciones, y presentará como «el modelo básico»³³.

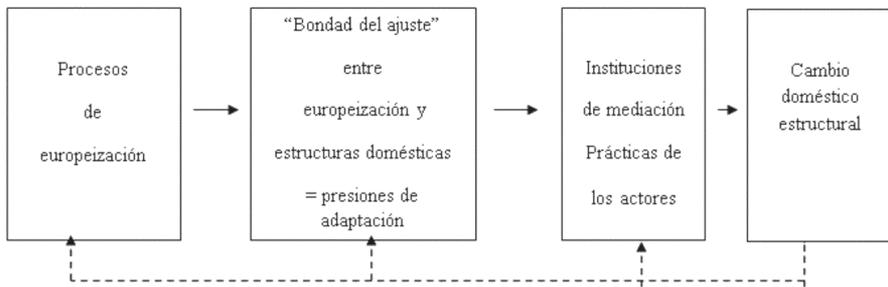


Figura 1

Europeización y cambio doméstico estructural

(Tomado de Risse, Th., Cowles, M.G., y Caporaso, J., «Europeanization...», *op. cit.*, p. 6)

Radaelli y Pasquier van a contraponer al modelo básico o estándar una «aproximación de abajo a arriba» (*bottom-up*). Ésta comienza y acaba en el nivel de los actores domésticos, sus problemas, recursos, estilo de políticas y discursos. Las presiones de adaptación no son una condición necesaria. Incluyendo el tiempo y secuencias causales temporales posibilita examinar si, cuando y cómo la UE produce un cambio en alguno de los principales componentes de la interacción. Finalmente trata de medir las consecuencias de todo ello en términos de cambio en el nivel doméstico. Además permite contrastar hipótesis alternativas. Ambos modelos coinciden, sin embargo, en algunos puntos³⁴. En este mismo sentido Saurugger propone pasar del modelo de causalidad secuencial al estilo de Risse, Cowles y Ca-

³² RISSE, T., COWLES, M.G. y CAPORASO, J., *op. cit.*, p. 12.

³³ CAPORASO, J., «The Three Worlds of Regional Integration Theory», en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 27ss.

³⁴ RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., *op. cit.*, pp. 40-41.

poraso a un modelo de causalidad imbricada en el que «en todo momento, el nivel nacional y el nivel europeo interaccionan e influyen tanto en las políticas públicas (*policies*) como en las estructuras políticas y constitucionales (*polity*), así como en los juegos políticos y electorales (*politics*) en el nivel nacional»³⁵.

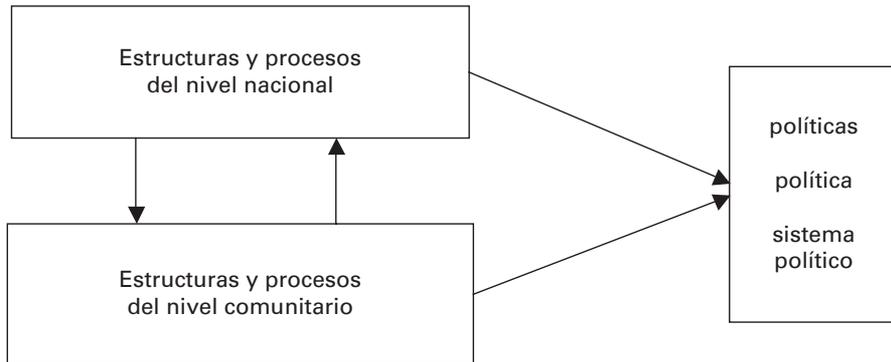


Figura 2

Causalidad imbricada

(Tomado de Saurugger, S., «Européanisation...», *op. cit.*, p. 262)

En *Europeanization and National Politics* también Ladrech se refiere a la posibilidad de presentar un modelo de europeización y cambio doméstico, pero, como otros ya antes lo habían hecho, señala la limitación de que su característica dirección de arriba a abajo (*top-down*) no tiene en cuenta —al menos en su forma esquemática— ninguna dinámica o proceso circular. Podría incluir, no obstante, cierta dirección de abajo a arriba en sus aplicaciones a la investigación, pero solo en determinados casos podría ayudar a explicar el cambio: «lo que estoy sugiriendo es que los efectos UE, en el diseño de investigación de un estudio de caso, han tenido en cuenta un insumo (*input*) doméstico previo, pero puesto que lo que nos interesa en definitiva es explicar las respuestas domésticas, nos concernirá solamente si la interacción tiene una relación directa en la explicación del cambio subsiguiente»³⁶. Esta precisión permite a Ladrech seguir apegado fundamentalmente al modelo básico.

³⁵ SAURUGGER, S., «Européanisation et ...», *op. cit.*, p. 261.

³⁶ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, p. 42.

II. Variables y mecanismos

II.1. *Las variables*

La identificación y relaciones entre las variables es cuestión crucial en el estudio de la europeización.

Cowles y Risse señalaban a comienzos del siglo XXI como fuentes de los procesos de europeización la estructura formal legal de la Unión Europea, las políticas de ésta, las competencias o decisiones de la UE, la construcción de sistemas de significados y comprensiones colectivas, que se pueden conceptualizar como variables independientes³⁷. Se suelen agrupar y distinguir las fuentes formales-legales y las informales. Entre éstas últimas una línea de autores ha trabajado lo que denominan *les usages* (usos y costumbres), que insisten «por un lado, en el rol de los actores en la traducción concreta de los efectos de la integración y, por otro, en la calificación de los motivos de acción de los actores, más precisamente la interacción entre el nivel micro del actor y el nivel macro de las instituciones»³⁸. Distinguen tres tipos de *usages*: el cognitivo, el estratégico y el de legitimación³⁹. En algún sentido la propia existencia y constitución de la Unión Europea y toda su compleja, variada y poderosa actuación son susceptibles de causar efectos en los Estados miembros y podrían ser conceptualizadas como variables independientes. De aquí la necesidad de acotarlas, concretarlas y especificarlas en los diseños de investigación.

El cambio —no la europeización, que es el proceso— es la variable dependiente⁴⁰. El cambio ocurre cuando el nivel UE tiene efectos sobre los niveles domésticos de los Estados miembros, pudiendo afectar en la dimensión política al sistema político-institucional, a las políticas públicas o al juego político. Se ha ido dando cierta evolución desde una concepción de la variable dependiente en términos predominantemente legales e institucionales y de políticas públicas a otra más abierta a los actores, las dimensiones cognitivas y normativas y las identidades. Ya en 2003 Radaelli se refería a los siguientes dominios donde supuestamente se realizaban los efectos de la europeización: estructuras domésticas políticas y de representación, políti-

³⁷ COWLES, M.G. y RISSE, T., «Transforming Europe: Conclusions», en COWLES, M.G., CAPORASO, J. y RISSE, T. (eds.), *op. cit.* pp. 218-219.

³⁸ SAURUGGER, S., «Européanisation et ...», *op. cit.*, p. 267.

³⁹ *Ibid.*, pp. 268-269.; MÉRAND, F. y WEISBEIN, S., «L'Européanisation», *op. cit.*, pp. 146-149.

⁴⁰ EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M., «Looking for Causality in the Literature on Europeanization» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research design...*, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

cas públicas y estructuras cognitivas y normativas⁴¹. Se trataba de saber si y cuanto habían sido influidas por la acción de la UE. «Sin embargo el objeto del cambio está lejos de ser claro y nos falta todavía una buena explicación del grado de cambio que los procesos e instituciones del nivel europeo inducen en el juego político, las políticas públicas y los sistemas político-jurídicos domésticos»⁴². Para tipificar los resultados se han ido elaborando escalas y tipologías y numerosos autores presentan una que comprende el sentido y la intensidad del cambio e incluye muchas de las anteriores: resistencia al cambio, inercia (ausencia de cambio), absorción (bajo grado de cambio), acomodación (adaptación, sin cambiar el núcleo o características esenciales) y transformación (cambio substancial)⁴³.

El impacto de la variable independiente en la dependiente viene mediado por las variables intervinientes, que modifican y diferencian los resultados. Las variables intervinientes pueden ser mundiales como la globalización, europeas como la presente crisis de la UE o domésticas (estatales o regionales). Estas últimas son las que más han interesado a los estudios sobre europeización. Hace ya más de una década que Cowles y Risse señalaron cinco factores de mediación: tres estructurales «1) múltiples puntos de veto; 2) instituciones formales de mediación; y 3) culturas políticas y organizativas» y dos relativos a los agentes «4) empoderamiento diferencial de los actores; y 5) aprendizaje»⁴⁴. Radaelli, siguiendo a Héritier, especifica series de variables intervinientes: un primer grupo tiene que ver con la capacidad institucional para producir cambio (jugadores con veto y liderazgo ejecutivo); el segundo, con la secuencia de los acontecimientos (*timing*); y el tercero con las estructuras de políticas y coaliciones: «estas observaciones en conjunto ponen el énfasis en la constelación de actores, las características de la política y el rol del sistema de creencias».⁴⁵ En líneas parecidas han venido trabajando diversos autores durante los últimos años. Martinsen, por ejemplo, con ocasión de un estudio empírico comparado sobre la atención sanitaria cruzando las fronteras y la movilidad de los pacientes en Francia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Dinamarca, presta

⁴¹ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 35-36.

⁴² BÖRZEL, T. y RISSE, T., «Europeanization. The Domestic Impact...», *op. cit.*, p. 494 b.

⁴³ MORATA, F., «Introducción: el proceso de europeización» en MORATA, F. y MATEO, G. (eds.), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 27-28.

⁴⁴ COWLES, M.G. y RISSE, T., «Transforming Europe: Conclusions», en COWLES, M.G., CAPORASO, J. y RISSE, T. (eds.), *op. cit.*, pp. 226-231.

⁴⁵ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 47 y 48.

cuidadosa atención a las variables intervinientes y plantea un posible diseño de investigación con las siguientes: instituciones nacionales, núcleo ejecutivo, burocracia, tipo de sistema político, grupos de presión/Organizaciones No-Gubernamentales, poder judicial, partidos políticos, medios de comunicación, preferencias y otras⁴⁶. Cada vez se enfatiza más la importancia clave de las variables intervinientes domésticas en los procesos de europeización y los resultados diferenciados.

Dada la cantidad, diversidad y complejas relaciones entre las variables, las diferentes dimensiones, áreas y ámbitos domésticos y las distintas estrategias de respuesta de los Estados miembros y niveles sub-estatales, la medición del cambio resulta complicada, difícil y hasta engañosa a veces. La dificultad puede aparecer incluso en los estudios que se centran en cambios específicos y concretos susceptibles de cuantificación como los de Töller respecto al impacto europeo en la legislación nacional⁴⁷. Numerosos autores se mueven con mayor o menor precisión a lo largo de la tipología del cambio ya mencionada: resistencia, inercia, absorción, acomodación y transformación.

También desde el principio se ha debatido y llevado a cabo estudios empíricos acerca de si los procesos de europeización acaban produciendo convergencia entre los Estados miembros o entre los entes sub-estatales. No producen divergencia, pero tampoco parecen producir clara convergencia en todos los casos, en el sentido de tendencia a la homogeneización. La Unión Europea existe, actúa e impacta, pero el impacto es diferencial, así como el cambio. Habría que distinguir de nuevo dimensiones (políticas, administrativas, económicas, sociales), áreas (sistema político-institucional, políticas públicas y juego político) y ámbitos de políticas, pero parece seguir siendo válido lo que Lehmkuhl concluía hace unos años: «De aquí que apenas fue una sorpresa que Europa tiene un impacto diferencial (Héritier *et al.* 2001) y la continuación de la divergencia más que la convergencia caracteriza la adaptación doméstica a la integración regional europea»⁴⁸. Lo más que podría esperarse, según algunos, sería una «convergencia por grupos» (*clustered convergence*).

⁴⁶ MARTINSEN, D.S., «The Europeanization of Health Care: Processes and Factors», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, pp. 147-148 y 151ss.

⁴⁷ TÖLLER, A.E., «Causality in Quantitative Approaches» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁸ LEHMKUHL, D., «Some Promises and Pitfalls ...», *op. cit.*, p. 347.

II.2. La «bondad del ajuste» (*goodness of fit*) y otros mecanismos

«Cuando hay cambios en el nivel europeo, la primera cuestión que hay que preguntarse es cuán estrechamente estos cambios se ajustan (*fit*) a lo que ya existe en el nivel doméstico. Un ajuste pobre implica fuertes presiones de adaptación; un buen ajuste implica débiles presiones». ⁴⁹ La presión de adaptación generada por la europeización depende del grado de ajuste (*fit*) o desajuste (*misfit*) entre los niveles europeo y doméstico. En caso de desajuste se trataría de establecer de nuevo un buen ajuste (*goodness of fit*) entre el nivel europeo y el doméstico. ⁵⁰ Las presiones de adaptación no conducen necesariamente, sin embargo, al cambio doméstico significativo, sino que el que un país se ajuste a la Unión Europea dependerá también de la presencia o ausencia de factores de mediación.

El desajuste (*misfit*) es condición necesaria del cambio doméstico: «... la europeización solo resulta probablemente en cambio doméstico si es “inconveniente”. Debe de haber algún “desajuste” (Druina 1999) o “desencaje” (Héritier *et al* 1996) entre las políticas, procesos e instituciones europeos y domésticos». ⁵¹ El desajuste es además el punto de partida del cambio, pudiendo ser de dos tipos: desajuste de políticas (*policy misfit*) y desajuste institucional (*institutional misfit*) entre los niveles europeo y doméstico. El desajuste provoca una presión de adaptación, una dinámica, un mecanismo de nuevo encaje o bondad del ajuste (*goodness of fit*). Sin embargo no es suficiente, sino que necesita factores de mediación que posibiliten el cambio doméstico y den cuenta del impacto diferencial.

Börzel y Risse señalan también dos rutas no excluyentes hacia el cambio doméstico. La primera, anclada teóricamente en el institucionalismo racionalista, seguiría la «lógica del conseguidismo» y una racionalidad instrumental y vería la europeización como una estructura emergente de oportunidad política que conduce a la redistribución de los recursos y a un empoderamiento diferencial ofreciendo recursos adicionales a algunos actores y recortando los de otros; dos factores de mediación influyen las capacidades de acción: a) ausencia o presencia de múltiples puntos de veto; y b) existencia o no de instituciones formales de apoyo. La segunda, basada

⁴⁹ RISSE, T., COWLES, M.G. y CAPORASO, J., «Europeanization and Domestic Change: Introduction», *op. cit.*, p. 2.

⁵⁰ MORATA, F., en «Introducción: el proceso de europeización y España» en MORATA, F. y MATEO, G. (eds.), *España en Europa ...*, *op. cit.*, p. 23, lo traduce elegantemente como «encaje adecuado»; aquí nos ha parecido más expresiva la traducción «bondad del ajuste», no obstante cierta reminiscencia de mecánica industrial.

⁵¹ BÖRZEL, T.A. y RISSE, T., «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 60-61.

en el institucionalismo sociológico, seguiría la «lógica de lo apropiado», es-forzándose los actores por responder a las expectativas sociales, y vería la europeización como emergencia de nuevas normas, prácticas y estructuras de significado a las que están expuestos los Estados miembros y que tratan de incorporarlas domésticamente. Dos factores de mediación son: a) los agentes de cambio o emprendedores de normas, y b) la cultura política y otras instituciones informales que llevan a la construcción del consenso y a la compartición de costos. «Necesitamos ser conscientes, sin embargo, que la “bondad del ajuste”, las presiones de adaptación y las respuestas domésticas a la europeización no son fenómenos estáticos. Los procesos de europeización están en constante movimiento y así las adaptaciones domésticas a ellos. Existen, además, continuos procesos de retroalimentación desde los niveles domésticos al europeo»⁵².

En torno al mecanismo de la bondad del ajuste se llevaron a cabo muchos estudios empíricos y se produjeron acalorados debates teóricos, de los que Börzel y Risse concluían críticamente:

«En resumen, la proposición de la “bondad del ajuste” (“*goodness of fit*”) no va más allá de una condición de posibilidad para el impacto doméstico de Europa, un punto de partida sin mucho peso causal en sí o de sí mismo. El cambio doméstico en respuesta a Europa y la UE requiere entonces que actores domésticos o europeos construyan activamente “presiones de adaptación” y se comprometan con la política. Aquí es donde comienza en serio la historia causal acerca del proceso de europeización»⁵³.

Bulmer, por su parte, sitúa el debate sobre la bondad del ajuste en el más amplio acerca de si la europeización es exclusivamente un fenómeno de arriba a abajo (*top-down*), jerárquico, donde puede tener sentido el mecanismo de la bondad del ajuste o el desajuste o es un fenómeno en parte horizontal, en el que la europeización podría ocurrir sin que hubiera desajuste: «A pesar de la prominencia del marco ajuste/desajuste, no hay ni que decir que otros puntos de referencia han emergido para comprender la adaptación de políticas»⁵⁴.

Ladrech ha analizado cuidadosamente la bondad del ajuste como mecanismo del cambio doméstico de instituciones, organizaciones políticas y políticas públicas por influencia de la UE. Su intervención es muy diversa y específica en diferentes casos: ejecutivos, parlamentos o tribunales na-

⁵² *Ibid.*, p. 74.

⁵³ BÖRZEL, T.A. y RISSE, T. «Europeanization. The Domestic Impact...», *op. cit.*, p. 492a.

⁵⁴ BULMER, S., «Theorizing Europeanization», *op. cit.*, p. 53.

cionales; partidos políticos, grupos de interés o movimientos sociales; políticas nacionales o exterior. «El desajuste de políticas y el desajuste institucional presentan las condiciones en las que pueden tener lugar cambios específicos. Como se ha argüido antes, no hay respuesta automática a tales presiones»⁵⁵.

No obstante los debates, acotaciones, matizaciones y diversidad de la bondad del ajuste, este mecanismo sigue atrayendo a los investigadores de la europeización. Recientemente Exadaktylos ha presentado una versión modificada de Börzel y Risse (2003) con dos vías potenciales explicativas del cambio: una de presiones basadas más estructuralmente y la otra más basadas en los agentes. Estima que es necesario rediseñar los límites de las presiones baja y alta y su juego con los factores facilitadores⁵⁶.

Los mecanismos, junto con las variables intervinientes, conectan la variable independiente con la dependiente, la causa con el efecto, el nivel europeo y el doméstico.

Ante la cuestión de cómo tenía lugar la europeización, Olsen en 2002 sugirió hipotéticamente para cada uno de los posibles usos del término (ver p. 22) uno o dos procesos: a) aplicación de reglas; b) proceso decisorio finalista; c) dos procesos básicos de adaptación: aprendizaje experiencial y selección competitiva; d) proceso de difusión; y e) adaptación institucional mutua. Los dos procesos básicos de adaptación (c) correspondían a la acepción más usada del término europeización como impacto doméstico de las instituciones europeas⁵⁷.

Radaelli señala dos tipos de mecanismos. Los mecanismos verticales marcan claramente el nivel UE, en el que se define la política pública, y el nivel doméstico, donde tiene que llevarse a cabo, y están basados en presiones de adaptación. Los mecanismos horizontales, por su parte, consideran la europeización un proceso en el que no hay presión para conformarse a los modelos de políticas UE, sino diferentes formas de encuadramiento. Entre ambos mecanismos, el de la competencia reguladora comienza verticalmente, pero tiene consecuencias horizontales. En los mecanismos verticales, los modelos europeos prescriben la adopción de un modelo específico en ciertos ámbitos de políticas: integración positiva bajo presiones de adaptación. Hay otros casos en los que las políticas UE no prescriben un modelo, sino que remueven obstáculos y cambian la estructura de oportunidad doméstica, mediante el mecanismo de la competencia reguladora

⁵⁵ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁶ EXADAKTYLOS, T., «Europeanization of Foreign Policy beyond the Common Foreign and Security Policy» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, pp. 200-202.

⁵⁷ OLSEN, J.P., *op. cit.*, p. 925.

internacional. Los mecanismos horizontales de europeización son «blandos» («*soft*»). Radaelli especifica tres: a) directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias, que pueden aportar legitimación adicional, sembrar posibles soluciones o alterar las expectativas de futuro; b) arquitecturas de nueva gobernanza, que crean las precondiciones para la difusión de ideas compartidas y paradigmas de políticas, por ejemplo, el método abierto de coordinación; y c) más allá del equilibrio del poder, la diseminación en los Estados miembros de lo que Kohler-Koch denomina «el modo de gobernanza en red».⁵⁸

Por su parte la obra de Ladrech *Europeanization and National Politics* es un exponente de la variedad de mecanismos para el cambio político asociado con la europeización, desde la legitimidad y fuerza del derecho de la Unión a la flexibilidad de la coordinación abierta, desde las realidades y presiones del poder a las sutilezas del aprendizaje, la socialización y el discurso, desde poderosos mecanismos directos o indirectos a estructuras y ventanas de oportunidad política. Exadaktylos y Radaelli han revisado la literatura sobre los mecanismos causales desde 1997 y los categorizan en cuatro familias: mecanismos ideacionales y discursivos; mecanismos de cumplimiento regulado o de competencia; mecanismos de cambio institucional y bondad del ajuste; y mecanismos cognitivos.⁵⁹ En la obra que ellos mismo han editado en 2012, una docena de autores exploran con notable riqueza, rigor y matices los variados mecanismos causales del proceso de europeización y concluyen:

«Los mecanismos son una característica esencial de la explicación. Aunque nuestros autores han identificado una pluralidad de mecanismos, es honesto observar que la mayoría de los mecanismos contribuyentes no representan una alternativa a las explicaciones basadas en variables —nuestra lectura de la mayoría de los capítulos es que son complementarios—».⁶⁰

II.3. *La causalidad del factor UE*

La europeización es un proceso con múltiples y complejos elementos y factores que influyen el cambio doméstico en los Estados miembros y a veces también en los entes sub-estatales. Que ese cambio sea causado funda-

⁵⁸ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 40-44.

⁵⁹ EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M., «Looking for Causality ...», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C. M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁰ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «Lessons Learned: Beyond Causality», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 258.

mentalmente por el factor Unión Europea (UE), bien sea mediante una obligación legal o un incentivo o un modelo es lo específico y central. De ahí el reto de extraerlo y aislarlo analíticamente de otros elementos y factores (globales, europeos, domésticos), que tal vez podrían haber influido. Es el problema de la causalidad del factor UE, cuyo afrontamiento constituye un difícil reto metodológico. Teniendo en cuenta su posible diversidad y probable complejidad es necesario especificarlo:

«Dada esta amplia gama de maneras en que la UE puede afectar la política doméstica, el proceso de europeización puede tener lugar vía el poder obligatorio de la legislación, procesos ideacionales y de aprendizaje de socialización y convergencia en torno a paradigmas compartidos de políticas públicas, la recalibración de identidades y recursos materiales (incluyendo presupuestos, obligaciones financiera y planes de fianzas). Podemos ver ya el problema de la causalidad»⁶¹.

Nos recuerda Radaelli, además, que la europeización tiene también una dirección de abajo a arriba, lo que complica aún más el problema.

«La causación es una relación entre un acontecimiento (la causa) y su efecto».⁶² En su forma más simple se puede expresar como $y = f(x)$, es decir, el efecto y , la variable dependiente, es función, está causado por la causa x , la variable independiente. Algunos estudios privilegian el efecto, otros la causa y otros precisamente su relación (f).

La causa puede ser múltiple, por ejemplo, x_1 (factores UE), x_2 (otros factores europeos), x_3 (factores internacionales o globales), x_4 (factores domésticos). El realismo crítico además adscribe poderes causales a diferentes factores: causas materiales, causas formales, causas «finales» y causas eficientes; las dos primeras tiene carácter estructural, mientras las dos últimas se refieren a los actores⁶³. Por su parte, el efecto suele ser diferente (y_1, y_2, y_3, \dots) en diversos Estados miembros, entes sub-estatales, ámbitos de políticas u organizaciones de acción colectiva, debido a que la relación entre x e y , la causación, está mediada por distintas variables intervinientes y mecanismos. Además la relación entre x e y puede no ser lineal, sino curvilínea o cuadrática, lo que los diversos modelos deberán tomar en cuenta. Todo ello hace compleja y problemática la construcción de la causalidad.

Mostrar en concreto que la integración europea tiene un efecto causal en los niveles domésticos de los Estados miembros no es fácil. Los inves-

⁶¹ RADAELLI, C.M., «Europeanization: The Challenge of Establishing Causality», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, op. cit., p. 2.

⁶² *Ibid.*, p. 8. Ver TÖLLER, A.E., «Causality in Quantitative Approaches», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, op. cit., p. 49.

⁶³ BACHE, I., BULMER, S., y GUNAY, D., op. cit., p. 73.

tigadores pueden atribuir erróneamente causalidad al nivel UE cuando los cambios domésticos son fundamentalmente resultado de otras fuerzas: globales, europeas o domésticas. Diversas estrategias han sido elaboradas y usadas a fin de establecer la causalidad del factor UE⁶⁴:

1. *Trazado del proceso*. Es la más utilizada y la más explícita respecto al vínculo causal. Su punto de partida son implicaciones observables derivadas de las teorías: qué, cómo y cuándo debería ocurrir, lo que es comparado con la pauta empírica identificada en el estudio de caso. Presta especial atención a los desarrollos en el tiempo.
2. *Razonamiento contrafactual*. Presume que si la integración europea no hubiese estado presente, el resultado concreto no habría ocurrido. Apartando hipotéticamente el factor UE, el investigador se ve forzado a considerar otros alternativos para la evidencia empírica. Hay que respetar, no obstante, algunas reglas.
3. *Inclusión de casos no-UE como control*. Más limitada en su aplicación. Eligiendo una serie de países o ámbitos de políticas donde el factor UE está ausente, pero cuyos resultados son similares a otros donde está presente, el investigador concluye que la UE no es el factor causal decisivo.

Aunque éstas son las más usadas, pueden aplicarse también otras estrategias o métodos para tratar de mostrar la causalidad del factor UE⁶⁵.

Ladrech, tratando de aislar el efecto causal del factor UE, ha analizado la dimensión política en tres áreas domésticas: sistema político-institucional, políticas públicas y organizaciones de acción colectiva. Descubre una notable variedad en lo referente al sistema político-institucional interno: presiones múltiples, diferente profundidad del impacto y cambios relevantes en los casos de los ejecutivos nacionales; factor contribuyente a la extendida desparlamentarización nacional; estructura de oportunidad política para las relaciones nacionales centro-periferia; y recalibración de la fuerza de los tribunales estatales respecto a los ejecutivos y parlamentos. En relación a las organizaciones domésticas de acción colectiva señala el impacto indirecto del factor UE, que genera oportunidades para avanzar intereses y/o tomar medidas de resistencia al desbordamiento de asuntos europeos, que interfieren y complican el liderazgo de los partidos políticos y sus actividades; para los grupos de interés, y en menor medida para los movimientos sociales, genera estructuras de oportunidad política. En cuanto a

⁶⁴ HAVERLAND, M., *op. cit.*, pp. 62 y 63. LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

⁶⁵ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions ...», en EGAN, M., NUGENT, N. y PATERSON, W.E. (eds.), *op. cit.*, pp. 197-199.

las diferentes políticas públicas domésticas tiene muy variados impactos y efectos causales: «el cambio de política (*policy*) por el que un vínculo causal puede ser trazado a la UE está extendido y sin embargo es cuestionado como la única explicación de la variable dependiente»⁶⁶; finalmente, en la política exterior nacional, la UE produce, según Ladrech, el efecto de cierta adaptación nacional de las instituciones y políticas (aproximación racionalista) y de cambios en la visión mundial e identidad de las elites (aproximación constructivista), siendo muy frecuente el mecanismo del aprendizaje.

En *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*, un grupo de autores, bajo la dirección de Exadaktylos y Radaelli, avanza la elaboración teórica y metodológica y analizan los efectos causales del factor UE en diferentes realidades y ámbitos de políticas domésticas. La causalidad en la europeización de la legislación nacional, de la atención sanitaria, de las ciudades, de los partidos políticos y de la política exterior de algunos de los Estados miembros va apareciendo o siendo refutada y se dibuja una rica, variada y matizada panorámica: «nos hemos dirigido a la causalidad en este volumen con dos cuestiones en la cabeza: cómo establecer las relaciones causa-efecto en diferentes tipos de proyectos de investigación y cómo usar conjeturas causales en la comprobación de las teorías»⁶⁷. Al final del libro, generalizando las «lecciones aprendidas» acerca de la causación, Radaelli y Exadaktylos apuntan a una constelación de causas contribuyentes, una pluralidad de resultados y una serie de variables intervinientes y diferentes mecanismos. Frente a la causación única lineal es posible una causación múltiple. Indican también la importancia del análisis temporal del cambio, por ejemplo, la simultaneidad o no de procesos y la causalidad a largo plazo. Con relación al diseño de investigación y los métodos, «la cuestión principal es todavía cómo medir el rol causal de los factores europeos en los cambios domésticos»⁶⁸. Pero eso no es todo. Se precisa también la contrastación de la teoría y el desarrollo de ésta.

III. El método del trazado del proceso

Hace cuarenta años, Guy Rocher en su *Introducción a la Sociología General* conceptuaba el proceso como «la secuencia y el encadenamiento de los acontecimientos, de los fenómenos, de las acciones cuya totalidad constituye el discurrir del cambio» y advertía que, aunque nos dice cómo

⁶⁶ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, p. 187.

⁶⁷ EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M., «Lessons Learned ...», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 263.

⁶⁸ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions ...», *op. cit.*, p. 209.

acontecen, en qué orden se presentan y cómo se disponen las cosas, no nos explica el cambio, «sino que nos *narra* su desarrollo en el tiempo»⁶⁹. El método del trazado del proceso trata de ir un poco más allá, de explicarnos el cambio entre la variable independiente y la dependiente, teniendo en cuenta, pero también excluyendo, potenciales vías alternativas. En el contexto de los estudios sobre integración europea, se dice que:

«El método del trazado del proceso (*process tracing method*) intenta identificar el proceso causal interviniente —la cadena causal y el mecanismo causal— entre una variable (o variables) independiente y el resultado de la variable dependiente. ... El trazado del proceso fuerza al investigador a tener en cuenta la equifinalidad, esto es, a considerar vías alternativas a través de las cuales el resultado podría haber ocurrido y ofrece la posibilidad de dibujar un mapa de una o más vías causales potenciales que son consistentes con el resultado y la evidencia del trazado del proceso en un caso particular (Bennet y George, 2005:206-7)»⁷⁰.

El trazado del proceso se usó muy pronto y frecuentemente en los estudios sobre europeización, aunque no siempre con los debidos rigor y sistematicidad, pero hubo y hay actualmente excelentes aplicaciones.⁷¹

Uniendo la concepción básica del proceso al desarrollo posterior del método del trazado del proceso, Panke nos recuerda que éste toma en serio el proceso como desenvolvimiento de un acontecimiento en el tiempo, enfoca los encadenamientos y se ocupa también de los posibles mecanismos causales de acompañamiento. Intenta desenredar los que podrían intervenir en la producción de un cambio en la variable dependiente, formula expectativas sobre los pasos intermedios en la cadena causal de acontecimientos y reconstruye cual de los posibles cursos causales ha jugado en el desarrollo temporal de los acontecimientos y acciones de un caso.

«La técnica del trazado del proceso permite moverse de la correlación a la causalidad en el diseño de un estudio de caso. Toma en serio los mecanismos causales inherentes en las hipótesis y analiza en detalle si un curso particular, provocado por una variable independiente, ha sido en verdad el causante de un acontecimiento particular. En este sentido, el trazado del proceso no solo proporciona respuestas a las cuestio-

⁶⁹ ROCHER, G., *Introducción a la Sociología General*, Herder, Barcelona, 1973, p. 416.

⁷⁰ CHECKEL, J.T., «Constructivism and EU Politics» en JORGENSEN, K.E., POLLACK, M. y ROSAMOND, B. (eds.), *op. cit.*, p. 59b.

⁷¹ HAVERLAND, M., *op. cit.*, p. 66; RADAELLI, C. M., «Europeanization: The Challenge of Establishing Causality», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, pp. 12-14.

nes sobre el “por qué”, sino también a las cuestiones acerca de “cómo ha sucedido”». ⁷²

Ya Haverland había indicado que el punto de partida del método del trazado del proceso es la derivación de implicaciones observables en torno a qué, cómo y cuándo sucedería, si las teorías fuesen válidas, implicaciones que hay que comparar con la pauta empírica identificada en el estudio de caso. Las pautas temporales son especialmente importantes en la europeización y distingue, basándose en Schmitter y Santiso, entre el punto temporal cuando un acontecimiento ocurre (*time*), la secuencia de acontecimientos (*timing*) y su velocidad (*tempo*). ⁷³

Algunas recientes aplicaciones notables del método del trazado del proceso se presentan en el libro ya mencionado *Research Design in European Studies*, editado por Exadaktylos y Radaelli. Martinsen presta especial atención a la identificación de los factores explicativos (variables intervinientes y mecanismos causales), que supuestamente vinculan la variable independiente (x) y la dependiente (y). Un estudio diacrónico del trazado del proceso puede descubrir —según la autora— esta compleja europeización y en su diseño de investigación para examinarla en un área de política nos presenta largas listas de posibles variables independientes y de mecanismos causales. ⁷⁴ Exadaktylos, por su parte, ilustra el método del trazado del proceso con el estudio empírico del impacto de la reciente ampliación (2004 y 2007) de la Unión Europea sobre la política exterior de Alemania. Construye previamente expectativas respecto a ese impacto y las contrasta con la evidencia empírica. Dibuja, además, sobre la línea del tiempo la posición relativa mutua de los componentes de la política exterior alemana (actores, instrumentos, decisiones y creencias), variable dependiente compuesta. Moumoutzis ha aplicado el método del trazado del proceso al falseamiento del factor europeo como causante del cambio. En el caso de la política griega hacia Turquía en la segunda mitad de la década de los 90 del

⁷² PANKE, D., «Process Tracing: Testing Multiple Hypotheses with a Small Number of Cases» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 136.

⁷³ HAVERLAND, M., *op. cit.*, pp. 62-63. Aunque en algunos diseños de investigación hay referencias al tiempo como variable independiente o interviniente (RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy» en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 47 y 48; MARTINSEN, D.S., *op. cit.*, pp. 145 y 153; SAURUGGER, S., «Beyond Non-Compliance ...», *op. cit.*, pp. 118-119), a mi juicio, desde una conceptualización de la europeización como proceso, el tiempo es un elemento constitutivo esencial de éste. El método del trazado del proceso así lo entiende y analiza el cambio en el tiempo (PANKE, D., *op. cit.*, p.129).

⁷⁴ MARTINSEN, D.S., *op. cit.*, p. 148 (figura 8. 1).

siglo pasado, de las tres explicaciones alternativas propuestas rechaza las dos que atribuyen el cambio a la UE, para decantarse por la causada por un líder doméstico griego. La posibilidad del rechazo del cambio como resultado de la europeización —concluye— es una muestra de la potencialidad del método del trazado del proceso para el estudio empírico riguroso de la europeización.

«A lo largo de los años, sin importar si la estrategia es de arriba a abajo o de abajo a arriba, si se trata del cambio nacional o sub-nacional, el trazado del proceso se ha hecho prominente en los estudios sobre europeización»⁷⁵, pero hay que tomar precauciones, pues no siempre se aplica correctamente y «sin rigor esta técnica transforma la explicación en descripción»⁷⁶. Existen también otros métodos: razonamiento contrafactual, inclusión de casos no-UE, estrategia de ámbitos cruzados, análisis cualitativo comparado, que pueden ser usados solos o conjuntamente con el del trazado del proceso⁷⁷.

IV. Replanteando la europeización

«Europa se ha hecho alemana»⁷⁸. Así expresa Ulrich Beck lo que millones de europeos hemos venido percibiendo y experimentando los últimos años. Desde el punto de vista del proceso de europeización esto implica que de la Unión Europea viene..., lo que de Alemania va.

El reciente ascenso de Alemania a la supremacía en Europa arranca con la caída del muro de Berlín en 1989 y la reunificación un año después. Los costos, esfuerzos y sacrificios de ésta, las duras reformas sociales internas del cambio de siglo, el comprometimiento con el salvamento del proceso constitucional europeo que desembocaría en el Tratado de Lisboa⁷⁹ y el «merkiavelismo»⁸⁰ en la crisis que desde hace cinco años asola Europa han ido forjando y consolidando la actual supremacía alemana en la Unión Europea.

Francia, que por necesidad supo abrazar con sabiduría y valentía políticas a su enemigo secular en las Comunidades Europeas primero y con el euro después, formando el eje franco-alemán y compartiendo el liderazgo europeo, asustada ante la globalización, se ha encerrado en sí misma y en la

⁷⁵ RADAELLI, C.M., «Europeanization: The Challenge ...», *op. cit.*, p. 12.

⁷⁶ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «Lessons Learned ...», *op. cit.*, p. 259.

⁷⁷ HAVERLAND, M., *op. cit.*, pp. 62-63 y 66-69.

⁷⁸ BECK, U., *Una Europa Alemana*, Paidós, Barcelona, 2012, p. 11.

⁷⁹ MARISCAL, N., *Más allá de Lisboa: Horizontes Europeos*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 129-150.

⁸⁰ BECK, U., *op. cit.*, pp. 63ss.

defensa de su envidiable modo de vida, pero ha ido perdiendo potencia, audacia y comprometimiento europeo para seguir co-liderando la Unión Europea. No es posible equilibrar a Alemania, sin hacer avanzar políticamente a Europa.

El Reino Unido es diferente. *Sorry! Europe is different*. Europa es diferente y, por supuesto, no tan buena. Por eso el Reino Unido no quiso entrar al comienzo en las Comunidades Europeas y creó su alternativa, obstaculizó los avances hacia la unión política del Tratado de la Unión Europea de 1992, se quedó fuera del euro y del espacio Schengen, erosionó todo lo que pudo el proceso constitucional y el Tratado de Lisboa y no cree en Europa ni en los europeos más allá del mercado común y las ventajas financieras de la *City*.

Italia y España, sin potencia suficiente para liderar individualmente Europa, pero con relevantes capacidades de apoyo y de coalición, bajo Berlusconi la primera y con sus espejismos la segunda han sido desnudadas por la crisis del último lustro, que ha dejado al descubierto sus debilidades.

Este juego de unos y de otros, de aciertos y desaciertos, ha ido tejiendo la supremacía de Alemania desde la caída del muro, con la consecuencia de que la Unión Europea se ha hecho y sigue haciéndose alemana.

A mi juicio una relectura del conocido como *Schäuble/Lamers Papier* de 1994,⁸¹ que por una parte advertía ante posibles cursos no deseables en Europa y por otra animaba a hacer «que la hegemonía no aparezca como posible ni como valiosa», podría iluminar y ayudar a reflexionar sobre lo que ha sucedido en la Unión Europea, que debiera no haber ocurrido.

La supremacía de Alemania y su ejercicio atentan substancialmente contra la integración europea. En el espíritu de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea todos los Estados son jurídicamente iguales, aunque como siempre se ha dicho con fina ironía política unos son más iguales que otros: el liderazgo de Francia y Alemania, los «seis» fundadores, los posteriores pesos pesados y semipesados: Reino Unido, España y Polonia, los países del euro y los sujetos a una excepción, los «in» y los «out». Pero esas diferencias eran relativamente compensadas por el nuevo espíritu comunitario, la discriminación institucional positiva a favor de los pequeños, la búsqueda de equilibrio entre Norte y Sur, entre mundo latino y mundo centroeuropeo, entre ricos y menos ricos, y por la política de cohesión económica y social. Por decenios se ha intentado no dividir Europa, sino construir la Comunidad y la Unión, tener un proyecto de todos y para todos los

⁸¹ CDU/CSU FRAKTION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, «Überlegungen zur europäischen Politik. Vorschläge für eine Reform der Europäischen Union», CDU-Dokumentation 1/1995, Bonn. Puede verse un breve resumen en MARISCAL, N., *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 253 y 254.

miembros, aunque respetando diferencias y ritmos y tal vez avanzando provisionalmente a diversas velocidades. El actual *diktat* de Alemania, el peso decisivo de sus finanzas y economía, el poder determinante de sus instituciones y políticas: el Gobierno de Frau Merkel, los derechos del Bundestag y del Bundesrat, el Tribunal Federal Constitucional, las elecciones nacionales y su política interior rompen los equilibrios en las relaciones entre los miembros de la Unión Europea.

La supremacía alemana cuestiona también el estudio de lo que hasta ahora veníamos denominando el proceso de europeización, es decir, del impacto del nivel europeo en los niveles domésticos de los Estados miembros y de los entes sub-estatales. La variable independiente es ahora el poder de Alemania y la acción de sus órganos político-institucionales, mientras el cambio doméstico sigue siendo formalmente la variable dependiente, pero profundamente transformada por un sesgo crecientemente germánico. La dirección de arriba abajo (*top-down*) se ha vuelto engañosa, si no es precedida y completada por la dirección de abajo a arriba (*bottom-up*). De Europa baja..., lo que de Alemania sube.

En su famosa definición de la europeización de 2003 Radaelli apuntó claramente a la doble dirección, que nunca ha desaparecido del todo del horizonte analítico, aunque la de arriba abajo (*top-down*) ha sido la predominante. Sin embargo, no podemos seguir privilegiando acríticamente esa dirección, dando por supuesto el carácter europeo del nivel superior (*top*), cuando por efecto del impacto desde abajo (*bottom*) se ha transformado en germánico. La consecuencia es que ahora de la Unión Europea no vienen impactos para más Europa, sino para más Alemania o, al menos, para una Europa excesivamente alemana. El proceso de europeización está deviniendo proceso de germanización. En este segundo decenio del siglo XXI, de ningún modo puede primarse la dirección de arriba a abajo, sin tener en cuenta que ha sido substancialmente transformada por la dirección de abajo a arriba. De Europa viene..., lo que de Alemania va. Los resultados del proceso de doble dirección estarán sin duda condicionados por numerosas variables intervinientes que modularán los impactos de ambas direcciones, impactos poderosos, que, sin embargo, están generando ya crecientes resistencias.

Ante esto Beck se pregunta: «¿no puede erigirse sobre Europa una política que aspire a algo completamente distinto a la visión de Merkiavelo de una Europa alemana?»⁸² y, tratando de ir más allá del realismo y del escepticismo, apunta a un contrato social para Europa —más libertad, más segu-

⁸² *Ibid.*, pp. 82 y 83.

ridad y más democracia mediante más Europa— apoyado por una alianza de naciones y de movimientos cosmopolitas.

El desafío de fondo, sin embargo, no es solo la cuestión alemana en Europa, formulada como la disyuntiva Alemania europea o Europa alemana. El gran reto es la Unión Europea en la globalización mundial. Snyder, citado por Longo, ya a finales del siglo XX, se refería a la naturaleza fundamental de la europeización y la globalización como «complementarias, solapándose en parte, reforzándose mutuamente, pero también como procesos en competencia».⁸³ Tanto para seguir construyendo la primera, como para tener un impacto relevante en la configuración de la segunda, los pueblos y los Estados europeos necesitamos los mejores aportes de todos nosotros con su rica variedad, la negociación deliberante permanente y eficiente y la participación y colaboración democrática de todos en las decisiones. Europa sólo —y sólo esta Europa— tiene sentido en un mundo globalizado.

⁸³ LONGO, M., «European Integration. Between Micro-Regionalism and Globalism» en *Journal of Common Market Studies* 41, 3, 2003, p. 487.