

El paradigma funcionalista en la teoría política sobre la Unión Europea

*José Luis Egío**

1. POSTULADOS DEL FUNCIONALISMO PRESENTES EN LA HISTORIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Desde la perspectiva funcionalista, lo fundamental de una organización política es que pueda cumplir con éxito un cierto número de funciones o misiones claramente definidas.

Cuanto más certeramente estén definidos dichos objetivos mejor se podrán determinar los medios necesarios para su cumplimiento. La historia de la UE sería un testimonio magnífico de esta convicción funcionalista. Los objetivos inicialmente trazados, la creación de una unión aduanera y de un mercado económico unificado, sobre los cuales el conjunto de los Estados miembros estaba de acuerdo en el momento de la fundación de la Comunidad Económica Europea o de su adhesión a la estructura política continental, fueron satisfechos de manera ejemplar.

En cambio, hablando de otros objetivos con respecto a los cuales la unanimidad entre los países que integran la Unión no prevaleció (pensemos en la elaboración de una política social o en la puesta en marcha de una defensa común), hay que constatar que los avances en su cumplimiento han sido lentos y mucho menos importantes.

Otra idea que define bien esta perspectiva pragmática de las realidades políticas, de gran importancia en la época que vio nacer al funcionalismo, caracterizada por necesidades sociales agudas (David Mitrany, el autor fundador de esta corriente del pensamiento político escribió su obra más importante, *Working Peace System*, en 1943) es la siguiente:

«Functionalist approaches to world politics —and therefore to European integration— have tended to coalesce around a distinct, if

* Universidad de Murcia.

somewhat broad-ranging, agenda. At the core of this agenda is the prioritization of human needs or public welfare, as opposed to, say, the sanctity of the nation-state or the celebration of any particular ideological credo»¹.

Las cuestiones ideológicas y normativas permanecen así en segundo plano y la gestión o administración de las necesidades colectivas toma el lugar de la política, que en otras concepciones teóricas es asociada por definición al debate público sobre los medios y los fines y a la participación del mayor número de ciudadanos en la toma de decisiones². El funcionalismo es, en cambio, esencialmente tecnocrático. Esta corriente asigna a los expertos sobre los problemas que padece la estructura política común, la responsabilidad de decidir con respecto a sus hipotéticas soluciones. Otra vez más, es la definición clara y distinta de los fines de la organización la que establece la división entre gobernantes expertos y gobernados inexpertos. Solamente los primeros tienen la capacidad de tener siempre presentes los objetivos principales del sistema político y de establecer una clasificación de las diferentes misiones intermedias que la organización debe satisfacer. Del monopolio de la capacidad de decisión ostentado por los expertos o por los burócratas en activo resulta, según un argumento tan antiguo como Aristóteles, un beneficio general.

Desde esta perspectiva se apoya a una estructura política transnacional como la Unión Europea, considerando que una agrupación de naciones puede ejercer muchas más funciones que un Estado-nación aislado. Aunque en este punto encontramos una convergencia de la teoría funcionalista con las doctrinas expuestas por los teóricos del federalismo, no podemos dejar de subrayar la diferencia filosófica fundamental que separa a estas dos concepciones de lo político. El apoyo del funcionalismo a una Europa unificada es totalmente ajeno a cualquier motivación ideológica. Considerando los postulados funcionalistas, si nos encontráramos ante el caso de un Estado capaz de satisfacer

1 B. ROSAMOND, *Theories of european integration*, London, Macmillan Press, 2000, p. 33.

2 Los estudios de H. ARENDT sobre la *aparición* del ciudadano en las instituciones políticas de la Atenas clásica son muy interesantes en este sentido y pueden servir como complemento perfecto a la breve referencia a este tema que hemos hecho en nuestro trabajo. Uno de los trabajos en los que Arendt trata de este asunto con la mayor maestría es el conjunto de escritos póstumos que conforman su proyecto inacabado de una *Introducción a la política*. En los fragmentos redactados Arendt expone su concepción de la *polis* como espacio público («it is political and therefore different from other settlements —for which the Greeks had a different word: *aste*—, because it is purposefully built around its public space, the agora, where free men could meet as peers on any occasion», *The Promise of Politics*, New York, Schocken Books, 2005, p. 123.

con éxito todas las necesidades materiales de sus ciudadanos, no podríamos justificar su presencia en una organización política internacional.

«The decision to proceed with integration or to oppose it rests on the perception of interests and on the articulation of specific values on the part of existing political actors»³.

La contradicción que afecta hoy al núcleo duro de la doctrina funcionalista es la siguiente⁴. Puesto que los dos grandes objetivos que motivaron el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 y de la Comunidad Económica Europea y del EURATOM en 1957 han sido superados, es necesario encontrar otras metas capaces de justificar la necesidad de la pervivencia de la Unión Europea, heredera natural de las tres primeras. Bien entrados ya en el siglo XXI, no podemos hablar con el mismo entusiasmo que hace algunas décadas de procesos político-económicos como la integración de Alemania en Occidente o la creación de un mercado común. Estas dos metas originarias pueden, sin duda alguna, ser invocadas para legitimar el proceso de integración europea. Sin embargo, el crédito que confieren a las instituciones europeas ya no es de naturaleza funcional sino histórica.

Sin oponernos a los axiomas de la teoría funcional, cabe decir que es preciso encontrar nuevos *outputs*, reformar la estructura política continental poniéndola en disposición de satisfacer nuevos objetivos. A falta del coraje necesario para emprender nuevas rutas inexploradas, resulta difícil justificar la existencia de una organización política europea cuyas únicas tareas son la mera gestión de un mercado económico común y la administración de un continente pacificado.

Los partidarios de una mayor participación ciudadana en las políticas comunitarias, dudan de que sin una mayor implicación de los europeos en el trabajo institucional se puedan obtener resultados en los ámbitos más descuidados por la Unión (política social y política exterior, principalmente).

Partiendo de esta creencia, esta nueva generación de demócratas, invita a los líderes políticos europeos a ir más allá del consenso funcional entre expertos y administradores de lo cotidiano. Las proposiciones participativas cobran sentido pensando en futuros desarrollos de la Unión como la creación de un ejército europeo. Las tropas europeas podrían reemplazar dentro de algunas décadas a los ejércitos particulares de cada Estado-nación y tendrían como objetivo el hacer mucho más audible la voz de Europa y sus Estados en el mundo.

3 E. HAAS, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

4 En esta parte de nuestro análisis seguimos el brillante artículo de J. HABERMAS, «Why Europe Needs a Constitution?», publicado en *New Left Review* 11, September-October 2001, pp. 6-11.

Este paso valiente e inédito requeriría sin embargo un claro apoyo ciudadano, cuyo logro es impensable sin recurrir precedentemente a instrumentos de fusión ideológica entre los ciudadanos de los diferentes Estados miembro. La comunicación y la *vida en común* de los europeos deberían ser mucho más intensas que en la actualidad para estar en condiciones de soñar con un pacto por el que, parafraseando la teoría política clásica⁵, todos ellos pondrían sus vidas a disposición de un soberano cosmopolita. La misma expresión de este consenso requiere de una participación real e informada de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en los que una iniciativa de este tipo podría ser discutida.

En conclusión, uno de los miembros del binomio funcionalista «monopolio de la capacidad de decisión por los expertos + búsqueda de la satisfacción de las necesidades colectivas», deberá desaparecer en la Unión Europea del siglo XXI.

2. FUNCIONALISMO Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y CIUDADANA

Aunque el hincapié funcionalista sobre la eficiencia de las instituciones podría parecer radicalmente contrario a la asociación entre deliberación y participación a la que recurrimos habitualmente, en la teoría contemporánea sobre el funcionamiento del sistema democrático europeo estos dos polos en apariencia opuestos comienzan a acercarse. Es posible rebatir, por tanto, «un dilema entre eficacia del sistema y participación de los ciudadanos»⁶ que se revela falso.

En efecto, una teoría como la funcionalista, especialmente sensible a los procesos comunicativos que se desarrollan en el seno de los subsistemas sociales, resulta particularmente afín al discurso deliberacionista y constituye un elemento indispensable para entender la naturaleza y la variedad de las proposiciones deliberativas. Traer a colación algunos de los postulados del funcionalismo clásico de Niklas Luhmann es, por ello, un paso inevitable para aprehender la lógica subyacente a la corriente funcionalista del deliberacionismo, muy en boga entre los círculos académicos ocupados en el estudio de las instituciones europeas.

5 T. HOBBS, *El Ciudadano*, C. VI, par. VII, Madrid, CSIC, 1993, p. 58.

6 S. SAURUGGER, «Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle», en *Raisons politiques*, n° 10, mai-juillet 2003. El dilema planteado por Saurugger es el siguiente: «Si queremos democratizar la Unión europea reforzando la participación de los ciudadanos en el proceso de *policy making*, tenemos que aceptar una disminución de la eficacia de la Unión. Si, por el contrario, pretendemos mejorar la eficacia del sistema, estableciendo mecanismos para reaccionar ante los problemas políticos que se plantean tanto a nivel nacional como internacional, es la participación de los ciudadanos en los procesos la que disminuye», p. 158.

En opinión de Luhmann, los diferentes sistemas sociales (político, económico,...) están integrados por comunicaciones. Es el flujo comunicativo el que asegura la supervivencia de todo sistema social, así como su autoreproducción o *autopoiesis*. Mediante las comunicaciones que tienen lugar en el interior de cada sistema, los actores sociales que actúan como emisores y receptores conforman y descubren las reglas de funcionamiento del sistema, a las que necesariamente han de adaptar su conducta. Es la adecuación general a estos imperativos propios a cada sistema social la que hace previsible la conducta de los individuos y la que permite, en general, que el funcionamiento de la sociedad responda a un cierto orden. Un conjunto de pautas de actuación de obligado respeto por los actores sociales conforma, por tanto, la lógica de interacción en cada uno de los sistemas.

Teniendo en cuenta todo ello, resulta claro que el sistema político no tendría ninguna oportunidad de sobrevivir si fuera incapaz de dotarse de instrumentos de comunicación necesarios para el ejercicio de su función primordial, «la toma de decisiones colectivas, obligatorias para el sistema social»⁷. Para satisfacer esta misión y con el objetivo de asegurar la efectividad de las decisiones que son acordadas por cada uno de los miembros de la estructura política, el sistema político ha desarrollado su propia descripción, una autointerpretación de sus metas y funciones que se transmite entre los actores sociales en los intercambios comunicativos. Tal descripción no es sino el Estado, que en la teoría sociológica de Luhmann, no es sino la forma en la que el sistema político se convierte en el sujeto de una narración que describe el conjunto de sus operaciones.

Bajo el término *Estado*, hacemos por tanto referencia a diversos subsistemas del sistema político, encargados todos ellos de tomar decisiones relativas a la pluralidad de los campos respecto a los cuales es necesaria una administración colectiva. La semántica del Estado es así necesaria para poder hablar de un sujeto de la acción política, para poder conducir a la unicidad a un sistema general cada vez más complejo y compuesto, tal como acabamos de decir, de numerosos subsistemas relacionados con funciones políticas particulares.

De esta manera, la semántica del Estado nos permite mantener la ilusión de un sujeto (el Estado), que actuaría movido por una voluntad general compuesta por nuestras *pequeñas* voluntades particulares. En este sentido, este gran sujeto colectivo es considerado como el responsable del mantenimiento del orden en medio de la avalancha de acontecimientos inasibles que se suceden en torno a nuestro sistema psíquico (el Yo, en una teoría subjetivista). El Estado, mediante sus ficciones semánticas y la autodescripción complaciente que los actores sociales realizan de su propia conducta, da un sentido y una

7 N. LUHMANN, *Politique et complexité*, Paris, Cerf, 1999, p. 86.

orientación a las acciones que los distintos *sujetos* realizan en el seno de unos sistemas sociales de naturaleza totalmente inhumana. En efecto, términos como participación, acción,... están completamente desprovistos de sentido si consideramos con Luhmann, que cada sistema social es autosuficiente y produce sus propios imperativos dejando al margen el *mundo de la vida* de los sujetos que toman parte en él.

Jürgen Habermas ha rebatido durante las últimas décadas el carácter *autopoietico* de los sistemas teorizados por Luhmann. En polémica con su compatriota, Habermas se opone a las teorías que describen el derecho como un sistema funcional cuya misión exclusiva sería la de crear y asegurar el cumplimiento de las reglas sociales que conforman los códigos jurídicos. La concepción del derecho desarrollada por Luhmann⁸, heredera de la mirada objetivista de la Economía Política anglosajona, nos ofrece una imagen de un derecho autocreado y autoregulado, esfera cuyos criterios de funcionamiento son independientes del resto de «subsistemas», «recursivamente cerrados»⁹, que integran el gran sistema social. Luhmann no haría sino transferir al sistema jurídico la concepción liberal que justifica la autonomía del sistema económico frente a los criterios políticos cambiantes que se suceden al frente de las instituciones políticas. Si el sistema económico tiene en los criterios de eficacia y de creación de riqueza sus propios imperativos funcionales, el sistema jurídico, en opinión de Luhmann, encuentra sus metas particulares en la seguridad y el orden que aparecen en la sociedad cuando la conducta de cada actor social responde a las expectativas de sus semejantes.

Habermas considera que la teoría de Luhmann nos aboca a una negación total de los lazos entre derecho y ética, chocando de lleno con la idea normativa fundamental que da vida al Estado de Derecho. Para el frankfurtiano, más allá de su función de garante del orden, el Estado es la encarnación y la garantía de los principios de la justicia (libertad, igualdad,...). Habermas retoma la concepción kantiana del derecho, que considera que «las normas jurídicas son a la vez, aunque en aspectos distintos, leyes coercitivas y leyes de la libertad» que «han de poder ser seguidas también en todo momento por la pretensión normativa de validez que les es inherente»¹⁰. La afirmación de la naturaleza ética del derecho no es posible en una teoría como la luhmaniana, que afirma la completa autonomía de los imperativos jurídicos. Al mismo tiempo, sólo desde las premisas de una teoría capaz de pensar con acierto el lazo entre ética y derecho se puede comprender el que la conducta de los acto-

8 N. LUHMANN, Ver *Ausdifferenzierung des Rechts*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1981 y *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, Luchterhand, 1969.

9 J. HABERMAS, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 110.

10 *Ibid.*, p. 91.

res sociales no responda siempre a imperativos funcionales y egoístas. Entre las armas con las que Habermas ataca al funcionalismo se encuentra la imposibilidad de este último para explicar la actitud performativa y comunicacional de los individuos en sus interacciones sociales. Los agentes no obedecen las leyes movidos exclusivamente, tal como parece desprenderse de la teoría de Luhmann, por el miedo que les inspira el castigo penal o civil, sino en razón de su legitimidad y de su fundamento ético.

El filósofo de la Escuela de Frankfurt contesta también con este argumento el hipotético aislamiento en el que se encontrarían los distintos sistemas sociales. Más allá de los códigos de comunicación propios a cada sistema se encuentra un *mundo de la vida*, experiencias comunitarias compartidas por sujetos que interactúan en varios sistemas sociales y que conservan una misma *identidad*. Dicho esto, resulta claro que los sujetos no se transforman en simples autómatas al servicio de los imperativos funcionales del sistema particular que constituye el marco ocasional de sus actividades. Por tanto, en tanto que postulado y a la vez consecuencia de la interconexión de los subsistemas sociales, cabe hablar «de un medio de comunicación común para todas las comunicaciones sociales, sobre el que los códigos especiales no harían sino asentarse»¹¹, así como de criterios éticos de conducta que «los medios de control o regulación que son el dinero y el poder administrativo»¹² no pueden obviar.

Más allá de los complejos elementos filosóficos de esta polémica, en la que la misma realidad de los sujetos y de su libertad entra en discusión, la visión funcionalista de las instituciones políticas nos interesa, de acuerdo a lo que afirmamos al comienzo de este párrafo, por la forma en la que los aspectos comunicacionales de la política son privilegiados en su análisis. Desde su consideración de la comunicación como el elemento indispensable para la supervivencia de un sistema político, numerosos autores inscritos en la corriente deliberacionista del funcionalismo han lanzado interesantes propuestas de reforma de las instituciones comunitarias que analizamos a continuación.

3. EL FUNCIONALISMO, INSPIRADOR DE REFORMAS EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UE

Entre los demócratas deliberativos, es la escuela funcionalista la que conoce un mayor éxito en la actualidad. Apoyándose en la transformación del Estado legislativo en Estado administrativo, los autores afiliados a esta corriente se muestran a favor de una delegación del papel político que tradicionalmente han desempeñado los Parlamentos a «un dispositivo extraparlamentario de

11 *Ibid.*, p. 117.

12 *Ibid.*, p. 120.

consulta y concertación, encargado de elaborar las políticas públicas en un sector concreto y en contacto directo con la acción social»¹³.

Un dispositivo similar serviría para evitar la polarización y el maniqueísmo que caracterizan el trabajo legislativo de los Parlamentos, en los que la toma de posiciones con respecto a las cuestiones que serán votadas parece estar predeterminada por la división gobierno-oposición. La lógica conflictiva de tipo amigo-enemigo que define los sistemas modernos de producción legislativa, cedería de esta manera el testigo a una práctica consensual de base filosófica postmoderna, que tiene como puntos fuertes el «communicative style»¹⁴ y el carácter certero de los argumentos que resultan de la experiencia sectorial atesorada por los nuevos actores políticos. El sistema de comités que trabajan al amparo de la Comisión europea se revela como un modelo ejemplar para este tipo de propuestas.

Resulta útil rastrear en las obras de los padres y madres del funcionalismo, el fundamento filosófico de la elección de los comités como instrumentos políticos privilegiados. Incluso Luhmann, quien se mantiene alejado de los debates acerca de la participación y la legitimación por considerarlos como antiguallas desprovistas de toda utilidad contemporánea¹⁵, interviene en esta polémica para otorgar a los comités reducidos el estatus de instrumentos políticos adecuados en los tiempos actuales.

13 J. F. THUOT, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de démocratie*, Montréal, Nota Bene, 1998, p. 141.

14 E. ERIKSEN, «The European Union's democratic deficit. A deliberative perspective» in MICHAEL SAWARD, (ed.), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, London, Routledge, 2000, p. 63.

15 Para Luhmann, el concepto de participación tenía sentido exclusivamente en la Edad Media, en la que cada individuo concreto, considerando algunos de sus atributos singulares, participaba en diferentes estructuras sociales: familia, casa, grupo social,... El individuo moderno o sujeto, sintetizado en una abstracción que lo hace igual a sus semejantes, tiene el derecho de participar en la totalidad de los sistemas de los que la sociedad se compone, pero no es capaz, teniendo en cuenta la complejidad que caracteriza a las sociedades modernas, de *comportarse* de forma singular en ninguno de ellos. En realidad se encuentra desbordado por el gran número de informaciones relacionadas con cada sistema y no puede sino seguir pasivamente los imperativos funcionales que aseguran la supervivencia de los sistemas particulares.

El concepto de legitimidad experimenta el mismo tipo de caducidad. Tal noción no tenía sentido más que en la época en la que el derecho natural estaba situado en la cima de las fuentes del derecho. En la Edad Media imperaba sobre el derecho elaborado por cada príncipe y constituía la base a partir de la cual justificar una resistencia *legítima* contra una medida positiva dictada por un soberano particular. En los tiempos actuales y desde Hobbes y Spinoza, ya no podemos justificar el recurso a un hipotético derecho natural, quedando en las manos del poder político la capacidad para distinguir lo justo de lo injusto. No siendo la justicia más que el derecho positivo aprobado por las instituciones, la discusión acerca de la legitimidad no tiene sentido en la teoría jurídica contemporánea.

La raíz de esta confianza en los comités se encuentra en una paralela desconfianza hacia la capacidad de acción de los diferentes actores sociales. En los sistemas actuales, éstos no pueden más que adaptar su conducta a la lógica de funcionamiento de los diferentes subsistemas. Los individuos se muestran incapaces de gestionar por ellos mismos la multiplicidad de situaciones que se presenta en las sociedades contemporáneas, circunstancia que hace necesaria la existencia de órganos colectivos capaces de ofrecer respuesta a las amenazas a las que continuamente han de hacer frente los sistemas sociales. En opinión de Luhmann, esperar una respuesta autónoma y conjunta por parte de la sociedad es una ilusión suicida, porque «cada vez que es necesario llegar a resultados precisos en un tiempo limitado, la ineficacia manifiesta, la pesadez y la absurdidad de los procedimientos han impedido, de forma evidente, la realización completa del principio de participación»¹⁶. La falta de eficacia de las políticas participativas sería, por tanto, el precio a pagar por la falta de realismo de las teorías sobre la soberanía que las fundamentan.

Para Luhmann, por tanto, el término «participación» no puede ser empleado con sentido más que para referirse a la elección de los gestores. Sin su concurso, las medidas a poner en marcha por las instituciones no podrían ser aprobadas y aplicadas. La eficacia política necesita de la participación de los expertos. Ellos conocen y ordenan el mayor número de informaciones que han de ver con los subsistemas que conforman un mundo complejo. El consenso de los individuos que sufrirán o se beneficiarán de las consecuencias de las políticas a implementar debe ser también procurado y por ello, una cierta representación de los afectados por cada medida debe estar también presente en los comités.

El tipo de problemas que interesan a Luhmann y a los funcionalistas, tal y como se señala en *Politique et complexité*, «pertenece más bien al ámbito de lo que se designa hoy con el término *neo-corporativismo*, algo que no tiene nada que ver con la intención originaria de la búsqueda de la participación ni con la mejora de las oportunidades de realización personal en el colectivo»¹⁷. Los funcionalistas consideran este enfoque como una ganancia en efectividad con respecto a los pesados procedimientos de discusión y de decisión (por ejemplo, el referéndum) en los que toman parte un gran número de individuos.

Para sus detractores, el neo-corporativismo con el que sueñan Luhmann y sus discípulos, tiene más puntos en común con los modelos dictatoriales de concertación que con los principios democráticos defendidos por la UE.

16 N. LUHMANN, *Politique et complexité*, op. cit., p. 153.

17 Ibid., p. 162.