

# Desintegración europea

## European disintegration

Manuela Sánchez Gómez\*

Universidad San Pablo CEU – Universidad Carlos III de Madrid

ORCID ID 0000-0001-9769-7091

[manuela.sanchezgomez@ceu.es](mailto:manuela.sanchezgomez@ceu.es)

Cita recomendada:

Sánchez Gómez, M. (2026). Desintegración europea. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 30, pp. 323-336.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2026.10387>

Recibido / received: 20/01/2025  
Aceptado / accepted: 27/06/2025

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el fenómeno reciente de la desintegración europea. Desde la creación de la Unión Europea, la idea de avanzar en un modelo supranacional ha estado presente a través del proceso de integración europea. Sin embargo, crisis como las vinculadas a la llegada masiva de personas que solicitaban asilo en 2015 y la retirada de Reino Unido de la Unión Europea, hacen necesario evaluar si nos encontramos ante un proceso de desintegración europea. Con este propósito, el trabajo se propone examinar las principales aportaciones de la literatura académica al concepto de desintegración europea; analizar las contribuciones de diferentes autores para hacer una distinción conceptual entre la desintegración europea y la integración diferenciada, sugiriendo atributos que pueden considerarse como criterios mínimos necesarios en el caso de la primera; exponer ejemplos de cómo las mencionadas crisis pueden constituir evidencias de un proceso de desintegración; y, finalmente, aproximarse a los factores explicativos que subyacen a este fenómeno.

### Palabras clave

Desintegración europea, crisis migratoria, supranacionalismo, integración diferenciada, Brexit.

### Abstract

The aim of this paper is to analyze the recent phenomenon of European disintegration. Since the creation of the European Union, the idea of an having a supranational organization to achieve cooperation between States has been present throughout the process of European integration. However, crises such as those linked to the massive arrival of asylum seekers in 2015 and Brexit, make it necessary to assess whether we are facing a process of European disintegration. With this purpose in mind, the paper aims to examine the main contributions of academic literature to the concept of European disintegration; to analyze the work of various authors in order to establish a conceptual distinction between European disintegration and differentiated integration, suggesting attributes that may be considered as minimum necessary

\* Doctora en Derecho Internacional Público. Miembro del Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia (GIDYJ).

*criteria in the case of the former; to present examples of how the aforementioned crises may constitute evidence of a disintegration process; and, finally, to explore the explanatory factors underlying this phenomenon.*

### **Keywords**

*European disintegration, supranationalism, differentiated integration, migratory crisis, Brexit.*

SUMARIO. 1. Introducción: la desintegración europea como un fenómeno reciente. 2. Revisión de la literatura académica sobre el concepto de desintegración europea. 3. Los límites difusos de la integración diferenciada y características distintivas de la desintegración europea. 4. Esbozo de las evidencias de la desintegración europea. 5. Aproximación a los factores que determinan la desintegración europea. 6. Conclusiones.

## **1. Introducción: la desintegración europea como un fenómeno reciente**

El concepto de integración ha sido ampliamente analizado por parte de la doctrina académica. Desde los años sesenta, en las disciplinas de Derecho, Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Economía han sido notables las contribuciones para dotarle de contenido; sin embargo, el concepto de desintegración tiene un origen más reciente y las contribuciones, aunque notables hasta la fecha, siguen siendo muy limitadas.

No solo en el ámbito europeo el concepto de desintegración está estrechamente ligado con el surgimiento de crisis que ponen en riesgo los pilares sobre los que se asientan las organizaciones internacionales. Ejemplo notable de ello ha sido la disolución de la Unión Soviética al desintegrarse sus estructuras federales y su gobierno central (Zubok, 2021).

Las crisis no son acontecimientos recientes en el ámbito europeo. Al respecto, Jean Monnet, considerado uno de los padres de Europa, sostuvo que «Europa se forjará en las crisis, y que será la suma de las soluciones adoptadas para las crisis». No cabe duda de que su predicción ha sido cierta, al menos, durante una gran parte de la historia de la Unión Europea (UE). Sin embargo, desde el año 2010, las crisis sufridas en el seno de la UE no siempre han fortalecido su modelo *sui generis* de integración, ya que, en ocasiones, se ha debilitado porque han causado retrocesos en una o varias de las dimensiones de la integración.

Aunque el concepto de desintegración europea ha ganado visibilidad en el debate académico contemporáneo, su origen puede situarse en el entorno de los años setenta cuando comenzaron a emerger enfoques que introducían la posibilidad de que el proceso integrador no fuera necesariamente lineal ni irreversible.

En los setenta, Schmitter fue una figura clave por sus contribuciones sobre los procesos de integración. A pesar de que no se refiere directamente al concepto de desintegración, sí que advierte en su obra que los procesos de integración pueden tener diferentes resultados, como estancamiento o retrocesos (1971, p. 836). En el plano más actual, en su obra conjunta con Lefkofridi aborda las sinergias entre neofuncionalismo y la teoría de la desintegración, señalando que la desintegración es un fenómeno que puede tener lugar en cualquier modelo de integración regional cuando se interrumpe el denominado efecto de desbordamiento (*spill-over*) (Schmitter y Lefkofridi, 2015, p.10), cuando los actores clave –ya sean los ciudadanos, los

gobiernos o los grupos de interés– pierden confianza en las instituciones supranacionales (p. 11) o cuando surgen crisis que priorizan el ámbito nacional sobre el supranacional (p. 12).

Por su parte, Lindberg y Scheingold (1970) hacen alusión a la idea de que la integración europea no es un proceso lineal en el que necesariamente las instituciones europeas cada vez tendrán más competencias. Los autores, junto con Schmitter (1970) fueron pioneros en señalar que el proceso de integración no es irreversible, ya que puede tener bloqueos, retrocesos y desviaciones (p. 276).

Sin perjuicio de que desde los años setenta hubiera aportaciones muy valiosas sobre el rumbo que puede tomar la integración europea, la doctrina académica ha mostrado, desde hace unos quince años, un renovado interés por el concepto de integración europea. Esta fecha coincide con la crisis económica y, en particular, con la posibilidad de que uno de los proyectos más ambiciosos de la UE como era el euro, desapareciera.

Zielonka (2011) fue de los primeros autores en advertir de la práctica ausencia de reflexiones académicas sobre desintegración cuando alertaba de que numerosos libros se han escrito sobre integración europea pero apenas ninguno sobre desintegración. Vollaard (2018, p. 3) también ha hecho alusión a que no existe prácticamente ninguna teoría que explique la desintegración europea. Es cierto que la literatura sobre otros conceptos como integración diferenciada o euroescepticismo, como posteriormente se analiza, es extensa; sin embargo, la misma, aunque estrechamente ligada con el concepto de desintegración, no aborda una definición de la desintegración, las causas que la originan o los resultados que genera.

## 2. Revisión de la literatura académica sobre el concepto de desintegración

En el presente apartado se realiza una mirada hacia las definiciones de diferentes autores sobre el concepto de desintegración europea. En el ámbito reciente, probablemente haya sido Webber el autor que ha analizado con más profundidad el concepto de desintegración, lo que ha contribuido a que una gran parte de los interesados en la materia –entre los que me incluyo– tomemos como punto de referencia los hallazgos de su investigación.

Para Webber (2019), la desintegración está compuesta por tres dimensiones. La dimensión sectorial hace referencia a la reducción de las áreas temáticas en las que la UE ejerce competencias políticas y, dentro de áreas temáticas específicas, una reducción del alcance de las políticas comunes existentes. La dimensión vertical del proceso de desintegración se refiere a una reducción de las competencias formales y de la autoridad efectiva de los órganos políticos supranacionales de la UE frente a los órganos intergubernamentales de la UE y/o los de los Estados miembros. Por último, la dimensión horizontal está vinculada a la reducción del número de Estados miembros de la UE (pp. 13-14).

De esta manera, según el autor, la desintegración tiene lugar como consecuencia de la retirada –completa o parcial– de un Estado miembro de la UE, como consecuencia de una pérdida de poder o autoridad de los órganos supranacionales frente a los Estados miembros y/o los órganos intergubernamentales de la UE, y el colapso de las políticas comunes o elementos de dichas políticas a través de su renacionalización por parte de los Estados miembros (Webber, 2019, pp. 13-14).

Otro de los autores que ha analizado a fondo el concepto de desintegración ha sido Vollaard (2018, p. 227). El punto de partida del autor se sitúa en definir en qué no consiste la desintegración. No se trata para él meramente de la retirada de un Estado miembro o la desaparición de la UE en su conjunto (2018, p. vi). El autor sostiene que las teorías de la integración europea más relevantes –teoría intergubernamental, institucionalista, neofuncionalista y postfuncionalista– no se centran en explicar la integración, pero aportan las bases para comprender los factores y consecuencias de los procesos de desintegración (2014, p. 1142).

Para Vollaard, la desintegración se refiere a los retrocesos parciales debido a la paralización de recursos destinados a la UE, la retirada de la toma de decisiones de ciertas políticas supranacionales y la reducción del grado de cumplimiento de la legislación de la UE. Es importante mencionar que los causantes de la desintegración no solo son los actores tradicionales como Estados o gobiernos, ya que el autor también identifica como promotores de la desintegración a las empresas, individuos y autoridades subestatales (2018, p. vi). En esa línea, define la desintegración no solo como la mera salida de un miembro de la UE o el colapso total de la UE, sino también como retiradas parciales en forma de retención de recursos, retirada de (ciertos) procesos de toma de decisiones y disminución del cumplimiento de la legislación de la UE, ya sea por parte de los gobiernos de los Estados miembros o de las empresas, los individuos y las autoridades subestatales.

Otro de los autores que proporciona una definición del término desintegración es Patberg (2021), para quien el concepto de desintegración es un contraconcepto de integración: ya que describe la reversión de la integración. La desintegración se puede observar cuando las relaciones previamente integradas dejan de estar integradas, lo cual ya la distingue del concepto de la integración diferenciada, en la que los Estados miembros de la UE profundizan su integración, aunque no todos ellos participan (o no en el mismo grado) (p. 603).

Patberg presenta dos ideas novedosas sobre el concepto de desintegración y sus consecuencias. En primer lugar, señala que hay cuatro tipologías de desintegración: intencional, no intencional, formal e informal (2021, p. 603-604). La desintegración intencional tiene lugar como consecuencia de decisiones deliberadas, enmarcadas en procesos políticos como podría ser el Brexit. La desintegración no intencional se considera como un efecto secundario no deseado de otros procesos, como la creciente divergencia económica y política debido a la crisis del COVID-19. La desintegración formal ocurre cuando tiene una forma jurídica clara, como la eventual supresión de la Unión Monetaria Europea o el Espacio Schengen. En contraste, la desintegración informal puede manifestarse de forma más difusa en fenómenos como un debilitamiento del sentido de comunidad entre los ciudadanos de la UE.

La segunda contribución novedosa que realiza Patberg es el análisis de la percepción y utilidad de la desintegración. Para el autor, se está desarrollando una nueva percepción sobre la desintegración ya que se concibe como una medida potencialmente constructiva en la configuración de la UE. Tomando como referencia a Müller (2013, p. 147), el autor menciona que, en vista del retroceso democrático, es decir, de los patrones iliberales y autoritarios en Estados miembros como Hungría y Polonia, algunos han considerado la idea de que, como medida de último recurso, la UE debería poder expulsar a los Estados miembros. Esta idea de desintegración forzosa constituye una forma de defender los principios fundamentales del orden constitucional de la UE (Patberg, 2021 p. 602).

Otros autores, en lugar de dar una definición concreta han analizado ciertos atributos y causas de la desintegración. Para Börzel (2018, p. 478), la desintegración europea se convierte en un concepto continuo y no dicotómico, situado en un continuo con dos extremos: integración total en un extremo y desintegración total en el otro. Por su parte, Huysmans y Van Kerckhoven (2023, p. 1), tomando como referencia a Gastinger (2021) han argumentado que los procesos de desintegración son el resultado de evaluaciones potencialmente politizadas de los costes y beneficios de la cooperación internacional.

Chalmers, Jachtenfuchs y Joerges (2016) ponen su atención en el fin del modelo tecnocrático de integración europea predominante desde los años cincuenta (p. iii). Para los autores, este giro en rumbo de la integración se vincula con la incapacidad de las instituciones supranacionales para adaptarse a la heterogeneidad de los numerosos Estados miembros que forman parte de la UE (p. 3), las asimetrías entre las economías domésticas y el marco legislativo nacional de cada Estado (p. 50), una administración europea debilitada (p. 146) y los incumplimientos de los parámetros del Estado de Derecho (p. 299).

Para Schimmelfenning y Winzen (2020, p. 138) existen dos tipos de desintegración. En primer lugar, la desintegración uniforme que se produce cuando todos los Estados miembros toman medidas opuestas a la integración europea. En segundo lugar, la desintegración diferenciada, lo hace cuando es solo un Estado el que adopta medidas que suponen un retroceso en el modelo de integración europea.

Bajo esa lógica, de acuerdo con Schimmelfenning (2018), el caso del Brexit es paradigmático de la desintegración diferenciada (p. 1154). Para entender las dinámicas de la integración diferenciada en el caso de la retirada de Reino Unido, el autor argumenta que fue clave el reforzamiento de las actitudes euroescépticas, el descontento de parte de la ciudadanía con las políticas europeas, así como el desconocimiento de sus beneficios y la tendencia nacionalista de parte de los partidos políticos y líderes de comunicación.

Por otro lado, Krastev (2012) se ha centrado en hacer una perspectiva comparada entre la desintegración que tuvo lugar en el centro y este de Europa y la que tiene lugar en la actualidad (p.26-27). En su investigación también argumenta que el factor crítico más relevante para explicar la desintegración es la insatisfacción con la democracia, en la medida en que los ciudadanos cada vez se sienten más desmotivados por la política europea y se refuerzan las tendencias nacionalistas de los líderes políticos (p. 29).

Al respecto, Wellings (2022) ha analizado en profundidad el vínculo entre nacionalismo y desintegración. Para el autor, el nacionalismo se explica como causa y consecuencia del fenómeno de la desintegración ya que la política de integración europea –focalizada principalmente en superar la crisis económica– en el entorno de 2010 favoreció el nacionalismo en lugar de contenerlo (p. 1664).

Markakis (2020) vincula la desintegración con la integración diferenciada. Para el autor, diferenciar entre ambos conceptos no es una tarea sencilla en la práctica, pero señala como ejemplos de ambos fenómenos los patrones emergentes de fragmentación geográfica y/o heterogeneidad socioeconómica dentro de la UE (p. 490). A su turno, autores como Leruth, Gänzle y Trondal (2019, p. 1013) se han centrado en analizar la influencia del Brexit a través del concepto de desintegración diferenciada. La cual es definida como un proceso que depende profundamente de una trayectoria, que está estructuralmente arraigada y profundamente condicionada por organizaciones e instituciones preexistentes de integración europea.

Rosamond (2016) sostiene que la desintegración europea debe ser considerada como un proceso indeterminado en lugar de un resultado identificable. Asimismo, para el autor, la desintegración no solo afecta a la estructura administrativa de la UE, ya que considera probable que haya un retroceso, el que denomina pacto capitalista democrático en que ha insertado históricamente la integración europea.

### 3. Los límites difusos de la integración diferenciada y características distintivas de la desintegración europea

Con el objetivo de acotar nuestro ámbito de investigación, es pertinente diferenciar el concepto de desintegración de otros como la integración diferenciada o los mecanismos que se despliegan de las cláusulas de exclusión voluntaria, que supone una fórmula institucional que garantiza la posibilidad de exclusión voluntaria de un Estado miembro en determinadas áreas políticas, sin comprometer el progreso colectivo de la UE.

La primera cuestión que se debe advertir sobre el término de integración diferenciada es la multitud de expresiones vinculadas al mismo. Como sostiene Alcoceba (2003) «doctrinalmente se han utilizado multiplicidad de expresiones para referirse a este mecanismo conciliador entre capacidades y voluntades de los Estados miembros para profundizar en la integración: flexibilidad, integración flexible, diferenciación, cooperación reforzada, elasticidad, integración diferenciada (...)» (p. 126).

Otra cuestión relevante es que, a diferencia de la desintegración que es un fenómeno ciertamente reciente –surgido principalmente como consecuencia de la crisis económica, la llegada masiva de refugiados y la retirada de Reino Unido– el concepto de integración diferenciada tiene sus raíces más alejadas en el tiempo. En concreto, desde la década de los setenta, comenzó a valorarse la introducción de criterios de diferenciación, ello con el fin de adecuar el proceso de integración a las diferentes expectativas y capacidades de los Estados miembros. Con esta finalidad, como ha analizado Urrea Corres (2008, p. 169):

el Tratado de Ámsterdam articuló jurídicamente la cláusula de cooperación reforzada como método de integración diferenciada a disposición de aquellos Estados que quisieran avanzar más en el proceso de integración. Una regulación sucesivamente modificada por el Tratado de Niza y el de Lisboa, pero sin virtualidad práctica hasta la fecha.

En el año 2007, tras superarse la crisis derivada de la incapacidad de adoptar una Constitución para Europa, en el articulado del Tratado de Lisboa se introdujo el artículo 50. No se trataba de una idea novedosa ni tampoco es que antes de entrar en vigor no pudieran los Estados miembros desvincularse de la UE. Como señalaba Mangas (2017) «las organizaciones internacionales tienen vocación de permanencia en sus tratados constitutivos, pero no son ni pueden ser pactos a perpetuidad» (p. 291).

La evidencia histórica de la noción de diferenciación ha sido analizada por Becerril Atienza (2009), quien refiere que ejemplos de diferenciación se han observado tanto en el Derecho primario como secundario de la UE. En este sentido, señala que los Tratados ya desde sus borradores originales contenían cláusulas de salvaguardia y que permitían autorizar excepciones provisionales (p. 11). Asimismo, los procesos de ampliación se han ido desarrollando progresivamente a través de períodos transitorios que han permitido flexibilizar temporalmente las condiciones de entrada de los nuevos Estados miembros. Otro ejemplo de flexibilidad es el de las

directivas, que pueden contemplar diferentes períodos de aplicación para cada Estado miembro, introduciendo así un nuevo elemento de diferenciación temporal.

Partiendo por tanto de la multitud de fenómenos que se relacionan estrechamente con la integración diferenciada y su amplio recorrido histórico, numerosos autores han tratado de analizar su alcance y contenido práctico. Debido a las limitaciones propias de este tipo de contribuciones, hemos optado por citar tres de ellas.

Princen et al. sostienen que la integración diferenciada es una forma de hacer frente a la heterogeneidad entre los Estados miembros. Esta heterogeneidad puede manifestarse durante la toma de decisiones, cuando una divergencia de preferencias dificulta la búsqueda de soluciones conjuntas. Permitir la diferenciación puede ser, entonces, una forma de apaciguar a los Estados miembros que no quieren verse vinculados a las políticas de la UE (2024, p. 467).

Thym (2017, p. 29) se centra en analizar tres modelos de integración diferenciada. El primer modelo es el de múltiples velocidades, en el que cada Estado miembro decide qué políticas públicas supranacionales son prioritarias y decide apoyar su mayor integración. El segundo modelo es el del núcleo federal y se centra en la teoría de que existen un determinado grupo de Estados que están alineados en cuanto a sus prioridades y son los impulsores del modelo de integración en esos ámbitos. Por último, existe el modelo de flexibilidad a la carta, que se basa en la libertad de los Estados miembros para elegir libremente los compromisos que desean asumir.

Schimmelfennig et al. (2023, p. 5) –tomando como referencia las contribuciones de Holzinger y Schimmelfennig (2012, p. 292) y Leuffen et al. (2013)– sostienen que la integración diferenciada se refiere a una situación en la que la extensión territorial de la validez jurídica de las normas de la UE es incongruente con la pertenencia a la UE. En cuanto a las diferentes categorías de integración diferenciada, Schimmelfennig et al. (2023) identifican dos: interna y externa: si al menos un Estado miembro de la UE no participa en una política integrada, se trata de diferenciación interna, y si al menos un Estado no miembro opta por participar, se refieren a diferenciación externa (p. 5).

Desde una perspectiva de políticas públicas, Santos Vara y Maillo González-Orús han analizado el impacto de la integración diferenciada en las áreas de libertad, seguridad y justicia y migración y asilo. Maillo González-Orús (2009, p. 89) ha señalado que el espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido un ámbito especialmente propicio para la integración diferenciada. Los ámbitos afectados (inmigración, terrorismo, cooperación policial, judicial, penal, etc.), estrechamente vinculados a la soberanía nacional y por tanto muy sensibles, han dado lugar en el pasado a algunos de los casos de diferenciación más llamativos y exitosos.

Estrechamente vinculado con el espacio de libertad, seguridad y justicia, el área de migración y asilo ha sido uno de los más tendentes a fomentar la integración diferenciada. Santos Vara (2022, p. 1246) ha argumentado que Irlanda y Reino Unido antes del Brexit, junto con Dinamarca, han sido los principales beneficiarios de la integración diferenciada en materia de asilo y migración, habiendo obtenido posiciones que los Estados miembros que se adhirieron a la UE en las últimas dos décadas no pudieron alcanzar. Es por ello, que el estatus especial otorgado a este grupo de países es quizás el epítome de la diferenciación en el derecho contemporáneo de la UE (p. 1245).

Los límites teóricos, como se puede observar, entre el significado del concepto de desintegración y de integración diferenciada son muy difusos. ¿Cómo puede distinguirse, si es que el caso, entre ambos conceptos?, ¿cuál es la diferencia o similitud entre ambos conceptos?, ¿es uno el resultado de otro? Para dar respuesta a este debate ciertamente inacabado en la doctrina académica tomaremos como referencia el trabajo de Markakis (2020). Para este autor, la integración diferenciada es un fenómeno que puede actuar tanto como promotor como disuasor de la desintegración, donde si la integración diferenciada actúa como promotor significa que ejerce una fuerza tractora para preparar el camino hacia la desintegración (p.492-493).

Sin embargo, la integración diferenciada también puede ser vista como un medio para evitar la desintegración, en la medida en que permite a los Estados miembros ajustar sus expectativas a las diferentes velocidades y las diferentes dimensiones en que la UE puede actuar. Por ejemplo, el caso del Brexit, los continuos modelos de integración diferenciada para Reino Unido –manifestados a través de los mecanismos *op-ed*– allanaron el camino para que finalmente se produjera una evidencia de desintegración al promoverse la retirada del Estado miembro de la UE. Sin embargo, en el caso de la crisis de la eurozona, el hecho de que se permitiera modelos de integración diferenciada evitó la caída del euro, lo que, sin duda, hubiera supuesto una evidencia de desintegración en el ámbito económico y monetario de la UE.

Cada una de las definiciones aportadas por los diferentes autores pone el énfasis en aspectos diferentes –si bien, complementarios– del proceso de desintegración europea. A nuestro juicio, la definición del concepto de desintegración europea debe contemplar –al menos– los siguientes aspectos de manera acumulativa y basarse en las dimensiones sectorial, vertical y horizontal de la integración.

La primera dimensión de la integración europea es la sectorial. La misma se refiere a la transferencia desde el ámbito nacional al ámbito europeo de competencias (áreas de gobernanza) de manera parcial o completa. Por ejemplo, en el ámbito de seguridad y defensa, medio ambiente y sanidad, en las últimas dos décadas, se ha producido un reforzamiento de la dimensión sectorial de la integración europea.

La segunda dimensión es la vertical, que hace referencia a cuando las competencias se comparten cada vez más entre los Estados miembros de la UE o se delegan a instituciones supranacionales autónomas. Una muestra de ello fue el reforzamiento de las tareas encomendadas a la Comisión Europea para adoptar medidas supranacionales que contribuyeran a superar la crisis del euro.

Por último, la dimensión horizontal de la integración está vinculada a la expansión territorial, es decir, a la incorporación de nuevos Estados miembros de la UE. El ejemplo más reciente se sitúa en el año 2013 cuando Croacia se incorporó al listado de Estados miembros tras su solicitud para ingresar en la UE veinte años antes.

Tomando en cuenta las aportaciones de la doctrina sobre la integración europea, se propone en la presente contribución definir la desintegración europea como el proceso en el que al menos una de las dimensiones de la integración europea retrocede. Es decir, nos encontramos ante un proceso de desintegración si se produce la disminución de las áreas de gobernanza sobre las que actúa la UE (dimensión sectorial), el menoscabo de la autoridad de las instituciones europeas (dimensión vertical), o la reducción del número de Estados que forman parte de la UE (dimensión horizontal).

#### 4. Esbozo de las evidencias de la desintegración europea

Tras hacer una revisión de la literatura académica sobre el concepto de desintegración –distinguiéndolo del fenómeno de la integración diferenciada– a continuación, tomando como referencia nuestro marco teórico propuesto, exponemos dos ejemplos de desintegración europea en el ámbito reciente. Se examinan estas crisis por el matiz extraordinario de las mismas.

El primer caso que se analiza es el de la retirada de Reino Unido de la UE. En el ámbito europeo no hay experiencias similares a esta porque hasta 2018 numerosos Estados se habían incorporado –o deseaban hacerlo– a la UE, pero ninguno Estado se había retirado de la organización hasta la fecha. El Brexit supuso un ejemplo paradigmático de la dimensión horizontal de la desintegración europea en la medida en que, por primera vez, un Estado decide abandonar la UE. La integración diferenciada es un fenómeno habitual en la UE, pero la retirada de un Estado miembro es un acontecimiento extraordinario.

El marco habilitante surge del artículo 50 del Tratado de la UE, que permitía, de acuerdo con sus normas constitucionales, la retirada de un Estado de la UE. La posibilidad de un mecanismo de retirada voluntaria y unilateral de un Estado miembro ya se reflejaba en la parte dispositiva de la fallida Constitución para Europa. Como ha señalado Andrés Sáenz de Santa María (2019, p. 33), en el caso de la interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la UE (TJ) del citado artículo 50 es esencial valorar tanto «el papel central del Estado en el proceso de integración» como el carácter libre y voluntario de la participación en el mismo, aspecto que también forma parte de los rasgos constitucionales y que justifica que el TJ considere que «si no puede obligarse a un Estado a adherirse a la Unión contra su voluntad, tampoco se le puede obligar a retirarse de la Unión contra su voluntad».

El segundo caso de desintegración europea reviste mayor complejidad. Se trata de la crisis migratoria que ocasionó un retroceso en las dimensiones sectorial y vertical de la integración europea. Esta crisis migratoria, tuvo una escala sin precedentes, ya que constituyó la mayor ola migratoria desde la Segunda Guerra Mundial. En el ámbito de la dimensión sectorial se constata que ciertos ámbitos competenciales que antes pertenecían a la esfera europea, a raíz de la crisis migratoria, viraron hacia la esfera nacional. El ejemplo más significativo del menoscabo de la dimensión sectorial se aprecia con la reintroducción de controles fronterizos entre los años 2015 y 2016 por Estados como Alemania. El Espacio Schengen, que había sido uno de los pilares clave de la integración europea, se había quebrantado al limitarse el área de libre circulación.

En la dimensión vertical también se produjeron indicios de desintegración europea, ya que la autoridad de las instituciones europeas fue gravemente menoscabada. En particular, la Comisión Europea estuvo incapacitada para hacer cumplir con el mandato de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 por las que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia con el objetivo de reubicar a 160.000 solicitantes de asilo.

Otro ejemplo del menoscabo de la autoridad de las instituciones europeas fue la externalización de la gestión de fronteras. La consecuencia de este modelo de gestión para los principios y valores de la UE, como señalaron Santos Vara et al. (2023, p. 901), es que el mismo se lleva a cabo «a expensas» del control democrático, la supervisión judicial, la transparencia y, lo más importante, la protección de los derechos humanos. También entraña desafíos sin precedentes para la legitimidad de la UE en su proyección internacional.

## 5. Aproximación a los factores que determinan la desintegración europea

Una vez que se ha determinado el marco conceptual de la desintegración y se ha analizado las evidencias de desintegración en los últimos quince años en el ámbito europeo, se exponen a continuación los factores que la causaron. Los factores explicativos, lejos de ser excluyentes entre sí o ser objeto de delimitación precisa, son variables en constante evolución que se complementan entre sí.

En primer lugar, el resurgimiento de actores políticos con vocación euroescéptica. Como ha señalado Mudde (2009), Europa se encuentra ante el reto de asumir las consecuencias del resurgimiento de los partidos políticos de extrema derecha. Sirvan como ejemplo los casos de Estados miembro como Austria –donde el *Freiheitliche Partei Österreichs* emergió como el partido líder en las elecciones de 2024, obteniendo el 28,9% de los votos–, Italia –donde la formación *Fratelli d'Italia* llegó al poder con el 25,99% de los votos en 2022– o Hungría –donde el presidente Orbán ha ganado por cuarta vez consecutiva las elecciones– (Aktas, 2024, p. 591).

No se trata de un acontecimiento reciente la existencia de partidos de extrema derecha en la arena europea. Si bien, lo que sí resulta novedoso es la fuerza con la que han irrumpido en las pasadas elecciones europeas. Como señala De Miguel (2024), el aspecto singular con el que nos encontramos es el hecho de que «con más de 150 escaños en total entre todos los grupos de extrema derecha, la presencia de una fuerza tan potente en contra de la Unión pone el proceso de integración europea contra las cuerdas».

La influencia que los partidos de extrema derecha ejercen como potenciadores de la desintegración europea, tanto en su dimensión sectorial como vertical, lo cual se constata, especialmente, en el ámbito de la migración y asilo. En ese sentido, tomaremos como referencia el instrumento clave de la última década en la UE para gestionar la migración y establecer un sistema común de asilo, el denominado Pacto sobre Migración y Asilo (Comisión Europea, 2024). A pesar de que el mismo tiene la vocación de garantizar los derechos de las personas y que ningún país de la UE sometido a presión se quede solo, presenta claros indicios de desintegración en lo referente al pilar de solidaridad y al de cumplimiento entre Estados miembros. Como señala González Enríquez (2024), en el referido Pacto

[L]a solidaridad queda perfilada a través de un sistema muy complejo donde los Estados obligados a apoyar a los de entrada tienen tantas alternativas a su disposición que resulta poco claro o predecible cómo va a concretarse esa solidaridad. Además, está por ver que la UE tenga la capacidad de obligar a los Estados que se niegan, como Polonia, a participar en esa solidaridad en cualquiera de sus formas. (p. 6)

La segunda variable explicativa que resulta esencial para comprender la desintegración europea es la ausencia de liderazgos fuertes en la arena europea. En un tiempo pretérito, donde Francia y Alemania ejercían como fuerza motora de la integración europea, fue notable el impulso que se dio a las políticas supranacionales como el medio ambiente, la energía o seguridad y defensa, ello inicialmente en las décadas de los setenta y ochenta (Simonian, 1985).

Otro de los ejemplos que pone de relieve la influencia del eje franco-alemán para salvaguardar el modelo de integración europea es la crisis de la eurozona. En la medida en que se pretendía evitar a toda costa la caída del euro y salvaguardar el modelo económico de integración, la colaboración entre Francia y Alemania fue una variable absolutamente determinante (Degner y Leuffen, 2019, p. 89).

Sin embargo, en sentido opuesto, cuando Francia y Alemania no están dispuestas a impulsar el modelo de integración europea, es factible que se den indicios de desintegración. Esto fue exactamente lo que sucedió con la crisis migratoria de 2015, ya que, debido a la ausencia de un liderazgo potente en la arena europea que protegiera el Espacio Schengen o garantizara la solidaridad entre Estados miembros se produjo un retroceso en el modelo supranacional de la migración en la UE.

Por ejemplo, Alemania –junto con otros Estados como Dinamarca y Noruega– decidió reintroducir los controles fronterizos en sus fronteras, lo que sin duda contribuyó a la desintegración del pilar europeo de migración y asilo. Bajo determinadas circunstancias muy tasadas, vinculadas básicamente al orden público, tiene sentido reinstaurar controles fronterizos, pero coincidimos en que la prolongación injustificada de los mismos como señala Del Valle (2019, p. 97) o el hecho de que haya sido el mismo grupo de Estados miembros los que de manera reiterada introdujeran los controles (Janer, 2018, p. 930) resulta alarmante y contribuye a potenciar la desintegración europea.

El tercer factor explicativo que detectamos es la ausencia de un bien común. Con bien común nos referimos a una prioridad compartida por todos los Estados miembros. Cuando hay un bien común u objetivo compartido por todos los Estados miembros la integración europea se refuerza. Como ejemplo práctico estaría el caso de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, donde el objetivo común era garantizar el suministro a todos los ciudadanos europeos de vacunas, por lo que se promovió la compra de estas a nivel europeo y también se apostó por una campaña de vacunación coordinada.

Otro ejemplo es la protección del mercado común tras la retirada de Reino Unido, puesto que, en la medida en que el objetivo común era proteger el mercado común, se promovió la integración en la medida en la que se nombró a un negociador principal, se reforzó el rol de las instituciones europeas y no se llevaron a cabo acuerdos bilaterales entre Reino Unido y Estados miembros (Sánchez Gómez, 2023, p. 173; Kyriazi et al., 2023, p. 1045; y, Fabbrini, 2017).

Sin embargo, uno de los factores que explican que la crisis migratoria provocara indicios de desintegración europea fue la ausencia de un bien común a proteger. Aunque podría pensarse que la defensa de los derechos humanos y el espacio Schengen son pilares esenciales de la integración no fueron lo suficientemente relevantes para que los Estados miembros –no solo, pero especialmente los del grupo de visegrado– los consideraran una prioridad ya que se decantaron por hacer predominar sus intereses nacionales sobre los intereses europeos (Sánchez Gómez, 2023, p. 210 y p.19-21; y, Grigonis, 2016, p. 93).

## 6. Conclusiones

La integración europea ha sido un fenómeno analizado por la doctrina académica de forma histórica desde el ámbito del Derecho, la Filosofía, las Relaciones Internacionales o la Economía. Sin embargo, el concepto de desintegración es considerablemente más reciente, de ahí la limitación existente hoy en día sobre trabajos doctrinales al respecto. El propósito de este trabajo ha sido hacer una revisión de una parte de la literatura existente, distinguir entre otros conceptos como el de integración diferenciada y dar una aproximación a evidencias prácticas que ponen de manifiesto en qué medida la UE tiene un retroceso en su modelo de integración en algunas áreas concretas de gobernanza.

La frase de «Europa se forjará en las crisis» atribuida a uno de los padres fundadores del modelo europeo de integración, Joan Monnet, tiene un trasfondo de optimismo que da a entender que las crisis son un aliciente para reforzar el modelo de integración de la UE. Sin embargo, en la última década se ha puesto de relieve que ciertas crisis lejos de potenciar el modelo de integración europeo lo debilitan. Es el ejemplo concreto de la crisis migratoria y del Brexit, que muestran indicios de retrocesos en las dimensiones vertical, sectorial y horizontal de la integración europea. Otro de los aspectos que han sido parte de las discusiones académicas en el ámbito de Derecho de la UE son los límites no siempre claros entre el modelo de integración diferenciada y la desintegración europea. En este sentido, aunque ambos fenómenos pueden solaparse, la integración diferenciada puede actuar tanto como mecanismo de contención como de aceleración de la desintegración, dependiendo del contexto político e institucional.

En lo relativo a los factores explicativos, no hay una sola causa que provoque la desintegración europea, más bien, al contrario. Entre ellos destacan: el auge de fuerzas políticas euroescépticas, la ausencia de liderazgos sólidos a nivel europeo y la falta de un bien común claramente compartido entre los Estados miembros. Estos elementos, cuando convergen, generan un entorno propicio para el retroceso del modelo supranacional propio de la Unión.

## Bibliografía

- Alcoceba, A. (2003). Del acervo comunitario y otras pizzas: contribución de la integración diferenciada a la transformación del acervo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7(14), pp. 97-139. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9783rdc014097.pdf>
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2019). Un Tribunal a la altura de sus responsabilidades: el brexit ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 62, pp. 17-37. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.62.01>
- Becerril Atienza, B. (2009). The regulation of enhanced cooperation and its reform in Lisbon: Towards a model of differentiation that is closer to the community method. En J. M. Beneyto, (Ed.), *Unity and Flexibility in the future of the European Union: the challenge of enhanced cooperation* (p.9-20). CEU Ediciones.
- Chalmers, D., Markus Jachtenfuchs, M. y Joerges, C. (2016). *The End of the Eurocrats' Dream Adjusting to European Diversity*. Cambridge University Press.
- Comisión Europea. (2024). Pacto sobre Migración y Asilo: Un sistema común de la UE para gestionar la migración. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-asylum-pact\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-asylum-pact_es)
- De Miguel, B. (2024). El éxito de la ultraderecha el 9J pone a la UE contra las cuerdas. *Agenda Pública*. <https://agendapublica.es/noticia/19246/xito-ultraderecha-9j-pone-ue-contra-cuerdas>
- Degner, H. y Leuffen D. (2019). Franco-German Cooperation and the Rescuing of the Eurozone. *European Union Politics*, 20(1), pp. 89-108. doi: <https://doi.org/10.1177/1465116518814337>
- Del Valle, A. (2019). Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa. En S. Ripol Carulla (Coord.), *Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa* (pp. 89-117). Marcial Pons.
- Fabbrini, F. (2017). *EU Unity Beyond Brexit*. Carnegie Endowment for International Peace.
- González Enríquez, C. (2024). El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones. *ARI* 59/2024. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/05/ari59-2024->

[gonzalez-enriquez-pacto-migracion-asilo-union-europea-contexto-desafios-limitaciones.pdf](#)

- Holzinger, K. y Schimmelfennig, F. (2012). Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19(2), pp. 292-305. doi: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.641748>
- Huysmans, M. y Van Kerckhoven, S. (2023). The Causes and Modes of European Disintegration. *Politics and Governance*, 11(3), pp. 1-4. doi: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i3.6633>
- Janer, J. D., (2018). El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público ya la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, pp. 899-932. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.04>
- Krastev, I. (2012). European Disintegration? A Fraying Union. *Journal of Democracy*, 23(4), pp. 23-30. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0066>
- Kyriazi, A., Genschel, P., Jachtenfuchs, M., y Roos, C. (2023). Quiet unity: salience, politicisation and togetherness in the EU's Brexit negotiating position. *West European Politics*, 47, pp. 1045-1071. doi: <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2188953>
- Lefkofridi, Z., y Schmitter, P. C. (2015). Transcending or descending? European integration in times of crisis. *European Political Science Review*, 7(1), pp. 3-22. doi: <https://doi.org/10.1017/S1755773914000114>
- Leruth, B., Gänzle, S. y Trondal, J. (2019). Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57(5), pp. 1013-1030. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12850>
- Leuffen D., Rittberger, B., y Schimmelfennig, F. (2013). *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*. Palgrave.
- Lindberg, L. N., y Scheingold, S. A. (1970). *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Maillo González-Orús, J. (2009). Differentiation in the European Area of Freedom, Security and Justice. En J. M. Beneyto, (coord), *Unity and Flexibility in the future of the European Union: the challenge of enhanced cooperation* (pp. 89-105). CEU Ediciones.
- Mangas, A. (2017). Retirada de un Estado de una organización internacional: Los procesos del Brexit. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 94, pp. 291-314.
- Markakis, M. (2020). Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles. *Journal of International Economic Law*, 23, pp. 489-507. doi: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa020>
- Mudde, C. (2009). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press.
- Patberg, M. (2021). The Democratic Ambivalence of EU Disintegration: A Mapping of Costs and Benefits. *Swiss Political Science Review*, 27(3), pp. 601-618. doi: <https://doi.org/10.1111/spsr.12456>
- Princen, S., et al. (Eds.). (2024). *Política de la Unión Europea*. Cambridge University Press.
- Rosamond, B. (2016). Brexit and the Problem of European Disintegration. *Journal of Contemporary European Research*, 12(4), pp. 864-871. doi: <https://doi.org/10.30950/jcer.v12i4.772>
- Sánchez Gómez, M. (2023). *An Ever-Closer Union? Towards a comprehensive approach of the European disintegration process*. Colex.
- Santos Vara, J. (2022). Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration? *European Papers*, 7, pp. 1243-1263. doi: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/621>
- Santos Vara, J.; García Andrade, P. y Molnár, T. (2023). The Externalisation of EU

- Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values: Reconciling the Irreconcilable? An Introduction to the Special Section. *European Papers*, 8, pp. 901-904. doi: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/653>
- Schimmelfennig, F. (2018). Brexit: differentiated disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 25 (8), pp. 1154-1173. doi: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467954>
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., y De Vries, C. E. (2023). Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements. *European Union Politics*, 24(1), 3-20. doi: <https://doi.org/10.1177/14651165221119083>
- Schmitter, P. C. (1970). A revised theory of regional integration. *International Organization*, 24(4), pp. 836-868. doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300007552>
- Simonian, H. (1985). *The Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community 1969-1984*. Clarendon Press.
- Thym, D. (2017). Competing Models of Understanding Differentiated Integration. En De Witte, B. et al. (coords), *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law* (9-27). Elgar Publishing.
- Urrea Corres, M. (2008). Mecanismos de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 39, pp. 169-190. <https://revistas.deusto.es/index.php/dt>
- Vollaard, H. (2014). Explaining European Disintegration. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), pp. 1142-1159. doi: <https://doi.org/10.1111/jcms.12110>
- Vollaard, H. (2018). *European Disintegration. A Search for Explanations*. Palgrave Mcmillan.
- Wellings, B. (2022). Nationalism and European disintegration. *Nations and Nationalism*, 29(4), pp. 1164-1178. doi: <https://doi.org/10.1111/nana.12884>
- Zubok, V. M. (2021). *Collapse: The fall of the Soviet Union*. Yale University Press.