

Reseña

Anu Bradford

The Brussels Effect: How the European Union Rules the World

New York, Oxford University Press, 2020, 424 p.

ISBN: 9780190088583

Eva Peña Fdez.

Investigadora independiente



Recepción: marzo 2021

Aceptación: mayo 2021

Publicación: enero 2022

Cita recomendada: BRADFORD, A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2020), rec. PEÑA FDEZ., E., *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 1 (1) (2022), 214-217. – DOI « <https://doi.org/10.5565/rev/quadernsisee.3> »

La profesora de Derecho en Columbia, Anu Bradford, empezó a utilizar la expresión el “efecto Bruselas” en algunos artículos académicos, allá por 2012, probablemente desconociendo hasta qué punto iba a prosperar, de forma muy relevante, cuando en la primavera de 2020 publicó una exitosa obra bajo el citado título.

En el libro *The Brussels Effect*, editado por Oxford University Press, ejecuta una labor de desmenuzando de la trayectoria política de la Unión Europea (UE), demostrando una relevancia contraintuitiva para la opinión pública en general y la huella indeleble de la Europa “política” en los destinos globales. Podría parecer el objetivo de la obra resarcitorio, pero no polariza, sino que con naturalidad el lector asume la necesidad del proyecto europeo, siendo conquistado por la elocuencia con que es capaz de transmitir la autora la fuerza de la acción política europea, lo que interpela al lector en una lectura muy amena.

Si lo habitual es que se carguen las tintas en los errores e ineficiencias de la UE, si Europa es percibida como un bloque digno de sorna, incluso, débil militarmente, incapaz de asegurar a sus miembros (al Brexit me remito) y con un histórico de episodios que se retrataron de forma grotesca por muchos medios, como la crisis del euro, etc.; tras leer esta obra, no habrá duda del poder concreto que tiene la UE en la regulación de los mercados mundiales, al punto de haber establecido las normas en ámbitos como la alimentación y la industria química, por mencionar algunos de los bienes que consumimos a diario en todo el planeta, sin olvidar lo que atañe a derechos a la privacidad y a la libre competencia.

La fuerza del libro es que aporta datos demostrando que detrás de la mayoría de los acontecimientos hay una norma que ha nacido de la UE, capaz de implantar una

globalización de estándares. Si algún lector se está llevando las manos a la cabeza tras estas conclusiones, que dan pábulos a los que temen un superpoder burocrático y omnisciente antiliberal, se describe también en el libro por qué la UE no ejerce este poder de forma unilateral y coercitiva. Se trata de una influencia positiva, análoga a la que ejerce la libre competencia sobre la mejora de los bienes: existiría un incentivo por parte de Estados para adaptar sus estándares a los marcados por la UE.

La razón de este poder de influencia regulatorio de la UE es bastante más prosaica de lo que pudiera sospecharse. La lucha entre convergencia normativa y poder normativo surge cuando hay divergencias de criterios entre los decisores. En este caso, la autora presenta pruebas de que cuando hay rivalidad entre propuestas regulatorias, al final se acaba imponiendo la más restrictiva. La UE realiza esta labor mediante un proceso a caballo entre la cooperación y una cierta coerción. Se habla de incentivos involuntarios que crea el propio mercado para que las empresas adopten los estándares europeos.

Bradford argumenta que la UE es el mercado interior más grande del planeta, cuyo funcionamiento queda garantizado por la fortaleza de las instituciones comunes. Todo aquel que quiera acceder al mercado europeo ha de adaptar sus productos a las normas europeas y, efectivamente, así ocurre. Se trata de mercados de consumo inelásticos, como argumenta Bradford, no elásticos, como sería el caso de los movimientos de capitales. La autora evidencia que las multinacionales han optado por adaptar sus producciones a la normativa europea, en lugar de tener distintos criterios de producción. Esto es lo que Bradford ha bautizado como el “efecto Bruselas” y es la idea esencial de la que parte esta gran obra.

Lo interesante de su propuesta es que no procede de la narrativa oficial e institucional, que todos los que nos preocupamos por la política europea conocemos en mayor o menor medida. El libro no solo sitúa a las instituciones de la UE a la altura de los principales actores mundiales, sino que las ubica en un plano casi de justicia histórica. Los esfuerzos que las instituciones comunitarias han realizado durante décadas para asegurar que el mercado interior sea equitativo y justo, han acabado generando un efecto secundario sobre los mercados globales. En cuanto a los asuntos, no menos esenciales, como la privacidad de los individuos y las leyes antimonopolio, la habilidad de la UE para determinar en estos campos todavía se ha revelado mayor, al quedar estos aspectos fuera del ámbito de las instituciones del sistema internacional, como la Organización Mundial del Comercio. Como conjunto de Estados, la UE asimismo tiene una fortaleza interna en todos los aspectos; en el ámbito financiero dentro de la UE, por ejemplo, existe un mecanismo de *passporting* que permite a los bancos operar en el conjunto de la Unión, mediante un reconocimiento mutuo de los Estados miembros, que se someten a un libro de normas único y por ello el Reino Unido debería ser capaz de mantener esa línea con las regulaciones de la UE, si pretende mantener la potencia de su industria financiera, a pesar de la peculiaridad de los mercados de capitales.

Si a estas alturas de la lectura alguien se pregunta sobre la legitimidad democrática de este “efecto Bruselas”, se insiste en la idea que ésta proviene del propio núcleo de la UE, de su propio sistema de controles y contrapesos y de esa arquitectura institucional que incluye a los Estados, a través del Consejo y a los ciudadanos a través de su voto directo para el Parlamento Europeo. De ahí la importancia de dar más papel a este último y de estar pendiente a la evolución de los partidos anti-UE, aunque muchos de ellos son más reformistas que contrarios a la integración, sin entrar a profundizar en este análisis de carácter más político, sino centrándose más en el papel

tecnocrático de la Comisión, que da solidez a la influencia del “efecto Bruselas”, al aislar su acción de las disputas meramente políticas.

En cuanto a la estructura de la obra, ésta no es muy extensa, son menos de trescientas páginas, más un anexo con notas y bibliografía. Se desarrolla partiendo del contexto histórico de cómo se ha ido forjando el poder normativo de la UE, ahondando bastante en el papel de cada institución y enlazando con un conjunto de evidencias empíricas sobre políticas concretas, como competencia en el mercado, salud y seguridad, economía digital y medio ambiente. El cierre del libro presenta conclusiones valorativas sobre los beneficios de este “efecto Bruselas”, aportando una idea del potencial de su futuro desarrollo.

Sin negar la validez de algunas de las críticas que se suelen verter sobre la política europea, el balance de los datos que presenta Bradford ofrece una narrativa alternativa a la idea de la dicotomía entre unos Estados Unidos con tendencia al unilateralismo, frente a una UE propensa al multilateralismo. Lo que demuestra el libro es que el enfoque multilateral de la UE es mucho más útil para que las normas internacionales acaben reflejando sus preferencias regulatorias.

En la parte final del libro se plantea si ese poder de la UE es beneficioso para la gente, una pregunta de la mayor importancia, la esencial. Una de las críticas es que los costes que impone sobre las empresas el aplicar las normas europeas podrían traducirse en menos recursos para invertir en innovación. La práctica demuestra que la carrera ha sido favorable en términos justamente de garantías para el consumidor, que se ha habituado a exigir unos estándares elevados en seguridad. En este sentido, incluso el Reino Unido se verá afectado por ese tipo de regulación, a pesar de haber abandonado la UE. Algo análogo ocurre con respecto a los mercados asiáticos. El caso particular de China queda sin resolver en el libro de Bradford, que apunta a una evolución impredecible del gigante asiático en cuanto a su propia influencia regulatoria. Si en el libro domina la idea de que la condicionalidad que impone la UE se convierte en una oportunidad para el desarrollo de su capacidad política, queda en el aire un paralelismo posible con el caso chino, escenario de consecuencias impredecibles para Bradford.

Una paradoja o conclusión sorprendente es que, a través de su influencia, hasta ahora, la UE permite que las fuerzas del mercado actúen y se desarrollen, de manera que la capacidad normativa de la UE es útil para evitar el exceso de intervencionismo estatal en muchos lugares del mundo, de alguna forma poniendo en jaque las tentaciones de control excesivo por parte de algunos gobiernos. Esta influencia permite que la UE como conjunto, y no sus Estados, tenga un poder supremo muy por encima del considerado sacrosanto poder de los Estados en el orden mundial, si nos ceñimos al ámbito legal y todo lo que ello implica. Ha de tenerse en mente, eso sí, que el libro se escribió justo antes de que estallara la pandemia por Covid-19.

Todo lo descrito queda bien argumentado en el conjunto de la obra, apoyado con una profusión notable de citas, tanto académicas como referencias a documentos oficiales, que contribuye claramente a revelar cómo la UE ejerce estas influencias a través de las normas, que han sido adoptadas por los actores del mercado mundial, para evitar costes o para mejorar su imagen sometida a un escrutinio creciente de la opinión pública globalizada. Por otro lado, se señala la garantía de seguridad que ofrece la UE a sus ciudadanos como suficiente en sí para dotar de legitimidad a las instituciones de la UE.

Ahora bien, no se acaba la obra sin apuntar a una amenaza concreta sobre ese poder del “efecto Bruselas”, que no es otra que la debilidad política de la UE como

proyecto, que podría minar la capacidad justamente de producir normas globales eficaces. Con todo, concluye el análisis evidenciando que la UE es un poder que, a día de hoy, dista mucho de estar en decadencia.