
Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación de la Unión Europea

José Ignacio Torreblanca

El artículo examina el debate generado en torno a la racionalidad de la ampliación al Este de la Unión Europea y discute algunas de las explicaciones ofrecidas hasta la fecha acerca del papel y peso de principios e intereses en la determinación de las preferencias y conducta de los Estados miembros. El artículo contrasta también el potencial explicativo de las tres variantes del "nuevo institucionalismo" y ofrece un modelo explicativo basado en el papel de las instituciones para acomodar principios e intereses cuando éstos tienen contenidos divergentes o contradictorios.

Palabras clave: Unión Europea, ampliación al Este, "nuevo institucionalismo", teoría de la elección racional, constructivismo.

PRESENTACIÓN *

Al parecer, nunca una decisión fue tan contraria a los intereses materiales de aquellos que la tomaron. La ampliación al Este de la Unión Europea será enormemente costosa desde el punto de vista económico, político, institucional, de seguridad e incluso identitario, sin que los beneficios sean evidentes, estén garantizados o esté claro que no puedan obtenerse por vías menos costosas. Así parece entenderlo la opinión pública

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Carlos Closa, Ignacio Sánchez-Cuena y José Ramón Montero a una versión anterior de este artículo.

europea, muy reticente a aceptar la ampliación, pero también los políticos europeos, que conscientes de su escaso atractivo material suelen justificarla ante los ciudadanos más como deber histórico, imperativo moral o ejercicio de solidaridad que como producto de un cálculo racional de costes y beneficios. Por tanto, la decisión de ampliar la Unión presentaría una paradoja difícil de explicar para aquellas teorías que enfatizan la racionalidad instrumental de los actos y las decisiones políticas y, sin embargo, tendería a confirmar las teorías o aproximaciones que enfatizan la posibilidad de comportamientos basados en modelos alternativos de racionalidad.

Este artículo tiene como objeto examinar y contrastar las afirmaciones presentadas en este debate y ofrecer una explicación alternativa. El artículo tiene tres partes. En la primera, reviso los costes de la ampliación y concluyo que es imposible explicar la decisión de ampliar la Unión solamente en torno a la satisfacción de intereses materiales. En la segunda, analizo la solidez de algunas de las explicaciones alternativas propuestas y cuestiono su capacidad explicativa. En la tercera sección, examino el potencial explicativo de las tres variantes del “nuevo institucionalismo” (la racional, la histórica y la sociológica) y planteo un modelo alternativo mediante el cual integrar comportamientos basados en principios y en intereses. Como conclusión, destaco la necesidad de continuar investigando cómo y de qué manera las instituciones facilitan o inhiben el acomodo de principios e intereses y de qué manera el “nuevo institucionalismo” puede contribuir a dicha tarea.

I. LA ESCASA RACIONALIDAD INSTRUMENTAL DE LA AMPLIACIÓN

La ampliación de la Unión Europea redundará en una Unión más pobre, más desigual, menos cohesionada, seguramente demasiado poblada y, por tanto, menos competitiva en la esfera internacional. Además, la ampliación agravará los ya importantes problemas de legitimidad, eficacia y falta de transparencia, incrementará los problemas de gobernabilidad, hará más precario el proyecto de integración política y más difícil la consolidación de una identidad común o solidaridad sobre la que asentar nuevos avances. Si resulta, además, que los beneficios económicos y de seguridad pueden ser obtenidos sin necesidad de ampliar, o pueden ser obtenidos a la vez que se posterga la ampliación hasta que ésta no represente ningún desafío a la Unión, ¿por qué ampliar entonces?

(A) *Los costes de la ampliación*

Dejando a un lado Turquía, Chipre o Malta, la ampliación de la UE a los diez países candidatos de Europa Central y Oriental supondrá que la UE incrementará su población un 29 por 100 y su territorio un 34 por 100. Esta Unión ampliada, que se extenderá desde Portugal hasta Finlandia y desde Irlanda hasta Chipre, comprenderá 470 millones

de habitantes, casi el doble de los EEUU. Sin embargo, dadas las disparidades de renta entre los Estados miembros de la Unión y los candidatos, la Unión ampliada será más pobre y más desigual que la actual: la renta per cápita en la Unión ampliada será un 16 por 100 inferior a la actual mientras que las diferencias de renta entre los Estados miembros más ricos y más pobres se agudizarán notablemente. El impacto económico de la ampliación es también evidente en cuanto a las principales políticas redistributivas que los europeos han puesto en práctica en los últimos cincuenta años —políticas que consumen 75 millardos de euros, casi el 80 por 100 del presupuesto comunitario—, ya que la traslación sin más de las principales políticas de gasto a los candidatos forzaría a la Unión Europea a más que duplicar su presupuesto ¹.

Cierto que, en la práctica, la UE ha reformado o está reformando dichas políticas y ha promulgado una serie de normas y llegado a una serie de acuerdos tendentes a evitar la materialización de dicho escenario de desbordamiento presupuestario. No obstante, el que se hayan llevado o se vayan a llevar a cabo reformas para reducir el coste de la ampliación no refuta el argumento de que los costes superan a los beneficios, más bien lo confirman; primero, porque, como viene siendo evidente desde que se inició la reforma de la PAC y de las políticas estructurales, la reforma en sentido restrictivo de cualquier política redistributiva tiene un coste político altísimo. Segundo, porque si la decisión adoptada en 1999 en el Consejo Europeo de Berlín de situar el techo presupuestario de la UE en el 1,27 por 100 del PIB significa que la ampliación se financiará con los recursos existentes, esto sólo puede tener como consecuencia la transferencia de recursos de las regiones y agricultores de los Estados miembros que actualmente reciben dichos recursos a las regiones y agricultores de los países candidatos. Por tanto, la ampliación no sólo hará más pobre y más desigual a la Unión, obligará además a los Estados miembros a transferir renta a los nuevos miembros sin que en modo alguno esté garantizado que dichos costes se repartirán equitativamente. Las empresas con más capacidad inversora, generalmente radicadas en los Estados miembros más desarrollados, podrán aprovechar las normas del mercado interior y los bajos salarios de Europa Central y Oriental para invertir su capital y vender sus productos en los nuevos mercados. Sin embargo, los beneficios para las regiones menos prósperas, los trabajadores menos cualificados y los agricultores de la Unión no son tan evidentes,

1. Recuérdese que en 1998, el candidato más rico, Eslovenia, tenía un nivel de renta del 68 por 100 de la media europea y el más pobre, Letonia, del 27 por 100. Como la propia Comisión Europea ha venido señalando, dados los indicadores de renta de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental, la población elegible para recibir fondos estructurales con cargo al Objetivo 1 (75 por 100 de renta) pasaría de 94 a 199 millones de personas. Por su parte, las perspectivas respecto a la aplicación de la política agrícola común (PAC) a los candidatos arrojan un resultado igualmente desequilibrante. En la actualidad, cinco millones de agricultores europeos, que representan un 2 por 100 del empleo en la Unión, consumen casi la mitad del presupuesto comunitario para producir el 1,3 por 100 del PIB de la UE. Pues bien, el número de agricultores en Europa Central y Oriental es de 25 millones y la ampliación de la Unión Europea aumentará la superficie cultivable de la Unión en un 30 por 100 (European Commission, 1997, II: 22, 86; Eurostat, 1999; Eurostat, 2000c).

ya que disfrutarán de un menor volumen de inversión extranjera, sufrirán la competencia comercial y laboral de sus nuevos vecinos y se verán obligados a compartir el presupuesto de la Unión con los nuevos miembros ².

En consecuencia, los costes de la ampliación, además de ser altos, se distribuirán desigual y regresivamente entre Estados, regiones y diversos colectivos de la Unión. Dado que prácticamente todos los países se benefician en alguna medida del presupuesto comunitario (bien por la política agrícola, bien por los fondos estructurales y de cohesión) y teniendo en cuenta que de acuerdo con los Tratados en vigor, la decisión de ampliar debe ser tomada por unanimidad, ¿no cabría esperar un bloque de oposición más activo y/o visible a la ampliación? ³.

Un examen siquiera superficial de los costes políticos de la ampliación tiene como consecuencia reforzar las dudas respecto a la racionalidad de dicha decisión. La caída del muro y la perspectiva de la ampliación al Este han tenido un evidente impacto en la convocatoria y/o desarrollo de cuatro conferencias intergubernamentales (CIG): las dos CIG paralelas sobre unión política y sobre unión económica y monetaria (UEM) lanzadas en diciembre de 1990 y que desembocaron en el Tratado de Maastricht de 1992; la CIG 1996 cuyo objeto era preparar la Unión Europea para la ampliación y que dio luz al Tratado de Amsterdam de 1997; la CIG 2000, que ha antecedido al Tratado de Niza recientemente firmado, convocada para resolver los llamados “flecós” —fundamentalmente, la reforma institucional— dejados por el Tratado de Amsterdam; y la próxima CIG, ya acordada para el año 2004, que pretende delimitar las competencias de la Unión, simplificar los Tratados y estudiar cómo involucrar más estrechamente a los Parlamentos nacionales en la construcción europea.

Todas estas reformas de los Tratados han sido costosas para los Estados miembros, no sólo en términos de las arduas negociaciones y múltiples compromisos que se han visto obligados a ratificar, sino en términos de soberanía, poder e influencia (ya que con cada nuevo Tratado se ha incrementado la lista de materias sujetas a mayoría cualificada así como el poder del Parlamento Europeo), pero también de diseño institucional (con la creciente complejidad de los procesos de decisión). En todas las conferencias intergubernamentales celebradas desde la caída del muro en 1989, el detonante de las reformas institucionales ha sido la ampliación y la lógica subyacente la necesidad de profundizar la integración para poder llevar a cabo la ampliación. Sin embargo, las conferencias celebradas hasta la fecha han puesto en evidencia la dificultad y complejidad

2. Según un reciente estudio de la Comisión Europea, las primeras adhesiones provocarán una oleada migratoria de 330.000 personas. Quince años después, el número total de inmigrantes provenientes de los nuevos miembros sería de dos millones y medio; citado en *El País*, 9 de marzo de 2000, pág. 47.

3. Una explicación más detallada de estos costes así como de la posición de la opinión pública y élites europeas, puede verse en: European Commission (1997); European Omnibus Survey (1997); Eurobarometer (1999); Schmitter y Torreblanca (1999); Sedelmeier y Wallace (2000); TEPSA (1999); TEPSA (2000).

de anteponer profundización a ampliación, fundamentalmente porque la UE se encuentra en una zona de integración en la que los requisitos de cada ampliación hacen más difícil no sólo la propia integración de cada país en la Unión, tanto de miembros como de candidatos, sino también la adecuación de la Unión y de sus políticas a su propia realidad ampliada. Esto se traduce en un círculo vicioso caracterizado por la interacción entre la insatisfacción con el proceso de integración de elites y opinión pública en los Estados miembros y pérdida de eficacia y erosión de la legitimación de la Unión a causa de la progresiva ingobernabilidad de un proceso que va estirándose y fragmentándose con cada ampliación⁴.

En consecuencia, los costes políticos de la ampliación añadirían dudas sobre la oportunidad de tal decisión. Queda, dicen algunos, una justificación inapelable: la ampliación tiene como objetivo garantizar la seguridad y la estabilidad de Europa. Sin embargo, el argumento de la seguridad plantea bastantes problemas. El primero y más evidente, referido a la seguridad de la propia UE, es la inexistencia de una *amenaza* concreta y directa sobre el territorio o intereses económicos de la Unión Europea que justifique la adopción de un curso de acción tan costoso para la Unión y, especialmente, que explique la decisión de ofrecer la adhesión a *todos* los países de la región. Ciertamente existen y han existido problemas muy graves y *riesgos* que han justificado la adopción de medidas de diplomacia preventiva para contrarrestarlos, pero, como se ha venido probando trágicamente en los Balcanes, la UE deja mucho que desear como organización de seguridad: no sólo carece de los medios y estructuras institucionales, sino de lo que es más importante, de la voluntad para jugar dicho papel. En cualquier caso, si la lógica de la seguridad hubiera sido determinante, resulta sumamente difícil explicar por qué la UE se negó reiteradamente a ofrecer una perspectiva de adhesión clara a los países de la zona entre diciembre de 1989 y junio de 1993, precisamente cuando las tensiones y conflictos regionales en la zona hacían más necesaria dicha promesa⁵.

El contraste entre la ampliación de la OTAN y de la UE nos daría la clave definitiva: mientras que la OTAN ha llevado a cabo una ampliación rápida, limitada a tres países, dirigida a extender su zona de seguridad al este de la Alemania unificada y compatible con la preservación de su identidad y eficacia institucional, la UE se habría visto inmersa en una ampliación costosa económicamente, de escasa eficacia estabilizadora, arriesgada en términos de cohesión (abarca trece candidatos) y de identidad (incluye Turquía)

4. Acerca de la reforma institucional y sus consecuencias, véase Schmitter y Torreblanca (1997) y Wessels (1995).

5. Aunque sea evidente que el deseo de estabilización de la región ha ocupado un lugar central en las motivaciones de la política de la UE en la zona y también que la perspectiva de adhesión a la Unión, así como el *Plan Balladur* para la resolución de las disputas en la región, han sido un factor importante en la estabilización de la región, no puede olvidarse tampoco que, junto con la UE, la propia OTAN, el Consejo de Europa y la OSCE han sido claves en la reducción o transformación de las tensiones étnicas o interestatales.

e incluso peligrosa desde el punto de vista de la seguridad (piénsese en el delicado triángulo Grecia-Turquía-Chipre o en las minorías rusófonas en los países Bálticos). Por tanto, la seguridad explicaría una ampliación rápida y limitada y, sobre todo, que la UE mostrara más flexibilidad en las negociaciones de adhesión con Polonia que con otros países, pero no la decisión global de ampliar, y menos la decisión de ampliar *a todos*. Seguimos, por tanto, en la ignorancia respecto a la racionalidad instrumental de la ampliación.

(B) *¿Había alternativa?*

Hasta aquí, se ha hablado mucho de costes, pero poco de beneficios. ¿No es legítimo preguntarse si la ampliación no tiene beneficios que pudieran superar dichos costes? Pues bien, la respuesta no hace sino reforzar las dudas respecto a la racionalidad de la ampliación. Primero, porque los beneficios económicos son evidentes solamente en el largo plazo, mientras que en el corto y medio plazo los costes parecen superiores. Segundo, porque la UE disponía de estrategias alternativas que hubieran permitido a los Estados miembros obtener los mismos beneficios a un coste menor.

Por más que costes y beneficios sean difícilmente cuantificables —en cualquier caso, no se trata aquí tanto de realizar un ejercicio contable como de justificar la procedencia de un debate teórico en torno al peso de principios e intereses en la determinación de la conducta de un actor como la UE—, es evidente que la ampliación tendrá beneficios económicos indudables. Europa Central y Oriental representa un mercado de más de 100 millones de consumidores con una renta disponible que irá elevándose progresivamente. Además, existen multitud de sectores económicos muy atractivos para los inversores europeos, no sólo por el mercado potencial de consumo que representan, sino porque la alta cualificación y bajos salarios de los trabajadores hacen muy atractiva la región para la inversión directa.

De hecho, la Unión Europea disfruta ya de una parte de estos beneficios. Por medio de los acuerdos de asociación, firmados por la UE entre 1991 y 1996, la UE ha establecido un área de libre comercio con la región y ha creado un marco institucional para la inversión extranjera y la cooperación técnica y política. Además, gracias al proceso de aproximación de legislaciones previsto en estos acuerdos, las normas relativas al mercado interior y libre competencia de los países de la región se encuentran armonizadas o en proceso de armonización con las de la UE, lo que significa un enorme grado de transparencia y seguridad jurídica para Estados e inversores europeos. No obstante, dado que el escaso nivel de renta y la todavía difícil situación económica limitan todavía sustancialmente el flujo de inversión extranjera hacia dichos países, el argumento

acerca de los beneficios económicos debe ser matizado, al menos en cuanto al horizonte temporal ⁶.

En cualquier caso, lo verdaderamente importante de cara al argumento central es que, si la Unión Europea hubiera estado exclusivamente guiada por el afán de lograr beneficios económicos, es dudoso que la ampliación fuera la mejor manera de garantizarse estos beneficios. Como se ha señalado (Friis y Murphy, 1999), los acuerdos de asociación ofrecían una alternativa superior a la ampliación. Con ellos, la UE expresaba su apoyo a los procesos de democratización y reforma económica. A la vez, se liberalizaban los intercambios y las inversiones, se prestaba ayuda técnica y financiera, se cooperaba en materias de política exterior y de seguridad, se contenían los movimientos migratorios y se extendían a la región tanto las normas del mercado interior comunitario como las del Consejo de Europa referidos a derechos humanos y de las minorías. Todo ello sin tener que subsidiar a los agricultores o a las regiones del Este, ni dar derechos de voto a los candidatos y sin tener que permitir la libre circulación de los trabajadores del Este por el territorio de la UE. ¿Por qué abandonó la UE esta estrategia de reducción de costes y se embarcó en la costosa e incierta tarea de la ampliación? ¿No probaría esto que en la cuestión de la ampliación los Estados miembros no se han guiado por consideraciones de carácter material sino de principios? ⁷.

II. LOS LÍMITES DE LAS EXPLICACIONES CONSTRUCTIVISTAS

Como se ha visto, del examen de los costes de la ampliación se desprende una muy difícil justificación de la racionalidad instrumental de dicha decisión. Tras corroborar la dificultad de explicar dicha decisión sobre la base de las teorías basadas en la presunción de racionalidad instrumental, conviene examinar la capacidad explicativa de elementos como las identidades o los valores. No obstante, como las hipótesis construidas

6. Desde comienzos de los años noventa, la UE registra un enorme superávit comercial en sus relaciones con los diez países de la región. Sin embargo, el comercio UE-candidatos representa una ínfima parte del comercio exterior de la Unión (Eurostat, 2000a). Respecto a la inversión, nótese que entre 1994 y 1997, el valor de la inversión directa de los Estados miembros de la UE en los trece países candidatos fue solamente de 32,8 millardos de ecus, solamente un 8 por 100 de la inversión total de la UE en el mundo (Eurostat, 2000b).

7. De hecho, entre 1989 y 1992, la política de la UE hacia Europa Central y Oriental estuvo guiada tanto por la confianza en que los acuerdos de asociación constituían el mejor modo de gestionar las interdependencias entre las dos partes (UE y candidatos) como por la negativa a considerar dichos acuerdos como una "sala de espera" para la adhesión. Con el Espacio Económico Europeo (EEE) entre la UE y los países de la EFTA con los acuerdos de asociación con Europa Central y Oriental, un buen número de Estados miembros de la UE quisieron desactivar la cuestión de la ampliación (Torreblanca, 2001). Sin embargo, tras la buena aceptación inicial de estos acuerdos, muchos de los países firmantes se dieron cuenta de que con dichos acuerdos cedían igualmente soberanía sin beneficiarse a cambio de las políticas comunes de la UE, por lo que decidieron solicitar la adhesión.



— El acuerdo con los presupuestos de las teorías constructivistas distan de verificarse en la práctica, parece obligado buscar explicaciones que integren comportamientos basados tanto en principios como en intereses ⁸.

(A) *La explicación constructivista*

Para las teorías basadas en la racionalidad instrumental, las instituciones sólo existen porque son funcionales para la satisfacción de los intereses de los actores; son meras arenas de negociación que reducen los costes de transacción, generan confianza e incrementan las posibilidades de que la acción colectiva sea exitosa, sin que en ningún caso podamos afirmar que alteren o construyan las identidades o las preferencias de los actores (Hall y Taylor, 1996).

En este sentido, la pertenencia o el deseo de pertenencia a una institución u organización sólo puede ser explicada por el acceso a algún tipo de bien del cual los no-miembros están excluidos. Por tanto, la admisión o el rechazo en dicha organización vendría determinada por el valor de la contribución que el nuevo miembro realiza a la provisión de dicho bien. Siempre que el nuevo miembro aporte al grupo más de lo que consume, será bienvenido. Sin embargo, si consume más de lo que aporta o incluso si consume exactamente lo mismo que aporta, será rechazado (en el primer caso, por razones obvias, en el segundo porque el incremento de miembros de un grupo aumenta los costes de transacción y reduce el control de cada uno de los miembros).

Por tanto, ante la perspectiva de aumentar los costes y reducir los beneficios de su participación en la UE, los Estados miembros deberían haberse comportado racionalmente y, en defensa de sus intereses, haber vetado la ampliación. En la práctica, sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea no sólo no han vetado la ampliación, sino que la han promovido e impulsado, y además lo han hecho en las condiciones más adversas para sí mismos y para la teoría: primero, porque habrían tomado la decisión de ampliar sin haber pactado *antes* claramente el reparto de los costes; segundo, porque habrían extendido la oferta de adhesión a un número elevado de candidatos (un mínimo de trece); y tercero, porque los *cráterios de admisión* (fundamentalmente, el principio de no-discriminación entre candidatos) desmentirían claramente que en la decisión de ampliar primen los intereses económicos o de seguridad de los Estados miembros. En consecuencia, a pesar de los indudables costes económicos y

8. Huelga decir, aunque a veces este aspecto quede algo confuso en la literatura, que cuando se cuestiona la racionalidad de la ampliación, se emplea el concepto de racionalidad *en sentido estricto*: lo que se pone en entredicho es que la Unión Europea se comporte como un sujeto maximizador de sus intereses materiales (bien económicos o de seguridad), es decir, como un actor egoísta (o "económico"). El hombre "racional" tiene preferencias y planes consistentes, el hombre económico tiene preferencias y planes consistentes y *egoístas*. El actor racional elige un plan; el actor racional egoísta elige el mejor plan para sí (Elster, 1988: 26).

políticos, no obstante las dificultades de gobernabilidad y de proyecto colectivo que generará la ampliación, aun cuando los beneficios económicos y de seguridad pudieran obtenerse por otros medios y a menor coste, la UE decidió ampliarse al Este y sigue adelante con ese plan⁹.

Sintetizando los argumentos del conjunto de académicos que defienden que la ampliación no puede explicarse de acuerdo con una lógica de racionalidad instrumental, las razones que explicarían este cambio de lógica serían las siguientes. La Unión Europea sería una arena tan densamente institucionalizada, con un marco normativo tan sumamente consolidado y gozaría de una identidad colectiva tan fuerte que afectaría profunda y decisivamente el proceso de formación de preferencias de los Estados miembros. Así, la decisión de ampliar la Unión sólo se podría explicar atendiendo a la "identidad colectiva" de la Unión Europea, identidad basada desde sus orígenes en la apertura a todos los países que compartieran los valores en los que ésta se basa. Por esta razón, más allá del impacto concreto de la ampliación para cada Estado miembro y para todos en conjunto (positivo o negativo), la identidad colectiva de la UE abocaría a los Estados miembros a considerar la ampliación como algo no sólo inevitable, sino deseable, y a comprometer todas sus energías en hacer posible la integración de nuevos miembros. Este *ethos* fundacional estaría presente no sólo en el Preámbulo de los Tratados de Roma, con la determinación de forjar «una unión más estrecha entre los pueblos de Europa» anunciada en la primera línea del Preámbulo, sino también en el artículo 237 y sus sucesivas modificaciones (arts. F y 6 del Tratado de la Unión Europea) mediante los cuales se constituiría la identidad de la Unión sobre la base de los principios liberal-democráticos occidentales y el deseo de superar rivalidades históricas mediante el llamado "método comunitario", es decir: la integración supranacional (Fierke y Wiener, 1999; Smith, 1999; Friis, 1998b; Sedelmeier, 1999; Sedelmeier, 2001).

La relevancia teórica de dicha observación empírica es indudable: en tanto la Unión Europea, guiada por algún tipo de principio superior, hubiera acomodado las preferencias de los candidatos más allá de lo que sus propios intereses materiales le dictaban, la ampliación sería un caso ejemplar donde quedaría de manifiesto la "lógica de lo apropiado" que defiende el institucionalismo sociológico o constructivismo frente a la "lógica estratégica" que defiende el institucionalismo racional (Christiansen *et al.*, 1999; Moravcsik, 1999).

El caso de la ampliación probaría entonces que las instituciones sí tienen efectos

9. Reproduzco aquí los argumentos de Schimmelfennig (1999). Según este autor, ni las teorías (*neorealistas*) basadas en la maximización de la seguridad por parte de los Estados (teoría de las alianzas), ni las teorías (*neoliberales*) basadas en la maximización del bienestar (teoría de la interdependencia) explicarían satisfactoriamente la ampliación. Extrañamente, el autor omite examinar una variante del institucionalismo, la "neoliberal" (Moravcsik, 1993; Moravcsik, 1995), que contiene guías claras para formular y contrastar hipótesis tanto acerca de las preferencias de los Estados miembros como del desarrollo de las negociaciones intergubernamentales en el seno de la Unión Europea.

constitutivos sobre los intereses y preferencias de sus miembros. La pertenencia a la UE modificaría la identidad de los Estados miembros de tal manera que llevaría a éstos a considerar la ampliación un deber moral y a apoyarla sincera y naturalmente, sin mediar coacción alguna y separada e independientemente de los costes materiales que esto les supusiera. Los Estados miembros actuarían entonces guiados por el deseo de hacer lo correcto, lo justo, no simplemente por la necesidad de hacer lo más conveniente. Por tanto, las instituciones no serían solamente variables intervinientes que actuarían constriñendo o favoreciendo unos resultados frente a otros, sino que realmente actuarían como variables independientes, es decir: *causarían* y *explicarían* los comportamientos ¹⁰.

(B) *Las limitaciones del argumento constructivista*

A primera vista, las explicaciones de carácter constructivista parecerían colmar el vacío dejado por las teorías de inspiración racional. Sin embargo, como se ha señalado frecuentemente (Checkel, 2000; Risse y Wiener, 1999; Schimmelfennig, 1999; Sedelmeier, 2001), los constructivistas tienden a incurrir en los mismos errores que critican: imputan apriorísticamente a los actores una serie de preferencias (en este caso, intencionales) y llevan a cabo el análisis desde el supuesto de que los actores se comportan “como si” tuvieran dichas preferencias. Obviamente, sus análisis sufren los mismos problemas de circularidad que plantean las preferencias reveladas de los racionalistas y son igualmente reduccionistas, con el problema agravado de que sus hipótesis son difícilmente falsables, sus diseños de investigación excesivamente oscuros y, en general, poco parsimoniosos, ya que acaban explicando menos con más (Moravcsik, 1999).

Por tanto, aunque la evidencia empírica claramente corrobore la afirmación de Sedelmeier (1999: 1) en el sentido de que «la Unión Europea ha acomodado las preferencias de los candidatos más allá de lo que sus propios intereses dictaban», parece evidente que cuestionar exitosamente la validez de una explicación no garantiza *per se* disponer de una explicación alternativa válida. En este sentido, si la identidad colectiva de la Unión explica la decisión de ampliar, deberíamos esperar que dicha decisión se tomara

10. *A priori*, la solidez del argumento constructivista vendría refrendada por los propios protagonistas del proceso, que no harían sino avalarla en sus justificaciones de la ampliación. Véanse si no las recientes declaraciones del Director General de la Comisión Europea para la ampliación, Eneko Landáburu, donde justifica los costes de la ampliación en términos de identidad: «a estos países que han recuperado la democracia después de tanto tiempo bajo control soviético», dice Landáburu, «no les podemos decir que no son europeos». Véanse también las declaraciones del Secretario de Estado de Asuntos Europeos, Ramón de Miguel: «oponerse a la ampliación, sería de un egoísmo inexplicable»; los argumentos del Consejo Europeo: «la Unión Europea tiene una responsabilidad histórica»; o el dictamen de las Cortes Españolas: «la ampliación es una obligación moral y política» (*El País*, 22 de marzo de 2001, pág. 6, énfasis añadido; *El Mundo*, 27 de julio de 1997; Consejo Europeo de Estrasburgo, Conclusiones de la Presidencia, Estrasburgo, 4-6 de diciembre de 1989; Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la CIG 1996, *BOCG*, 29 de diciembre de 1995, Serie A, núm. 82, pág. 18).

rápidamente, sin controversia y sin mediar negociaciones. De esta forma, las instituciones cumplirían el papel que la teoría les asigna de moldar las preferencias y dotar a los actores de patrones de comportamiento rutinizado a los cuales recurrirían los actores para tomar decisiones en contextos de incertidumbre. De acuerdo con este patrón, toda consideración acerca de los costes económicos de la ampliación sería secundaria frente a elementos constitutivos de la identidad de la UE tal y como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la economía de mercado y, por tanto, los países que compartieran dichos valores e identidad serían candidatos natos o naturales a la ampliación que en modo alguno podrían ser vetados en razón de los costes materiales que su inclusión supusiera.

La segunda hipótesis que deberíamos verificar para establecer la validez de la explicación constructivista tendría que ver con el carácter de las discusiones acerca del método y calendario de la ampliación. Lógicamente, en ellas no deberían jugar papel alguno las asimetrías de poder entre los Estados miembros (si el argumento lo sostiene Alemania o Luxemburgo), sino la validez y coherencia de las propuestas presentadas con respecto al marco normativo o valores de referencia comunes. Igualmente, tampoco deberíamos esperar soluciones basadas en intercambios, compromisos o compensaciones, ni que las sanciones legales u otros mecanismos coactivos jugaran papel alguno. Más que un proceso de negociación entre Estados, deberíamos observar un proceso de deliberación en que los actores buscaran establecer qué tipo de actos o decisiones reflejan mejor los principios compartidos o la identidad colectiva del grupo. En consecuencia, podríamos asistir a controversias, pero el tipo de racionalidad que debería presidir la solución de dichas controversias debería ser de tipo comunicativo, no estratégico, y reflejaría simplemente un proceso colectivo de adquisición de conocimiento respecto a la mejor adecuación entre medios y fines por medio de la deliberación y la discusión, en ningún caso un proceso de ajuste y reparto de costes.

Sin embargo, como demuestran los estudios empíricos (Sedelmeier, 1994; Torreblanca, 1998; Torreblanca, 2001; Friis, 1998a), si algo ha caracterizado el proceso de ampliación al Este de la Unión Europea ha sido la fragilidad y el alto coste del consenso interno; la acumulación de contradicciones entre la retórica y la realidad, las promesas y las políticas; el protagonismo de los intereses económicos a corto plazo; el constante sacrificio de los intereses colectivos de la Unión a costa de los intereses de los Estados miembros y, en general, la complejísima gobernabilidad de todo el proceso de la ampliación. En realidad, las respuestas de la UE han estado lejos de ser automáticas en el sentido esperado por los constructivistas. Más bien al contrario, han estado dominadas por un claro sentimiento de amenaza y un exceso de cautela, además de por un evidente deseo de controlar la agenda y el calendario así como por un ajustadísimo y problemático reparto de los costes.

Si la identidad colectiva de los Estados miembros de la UE ha sido tan determinante como algunas explicaciones sugieren (Fierke y Wiener, 1999; Sedelmeier, 2001; Smith,

1999), ¿cómo se explica que entre la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y el reconocimiento de la posibilidad de la adhesión a la Unión de los países de Europa Central y Oriental pasaran más de tres años? Si la identidad hubiera sido tan crucial, ¿no deberían los Doce haber transmitido inmediatamente una oferta de adhesión a los nuevos gobiernos democráticos de la región? La explicación basada en la identidad contrasta no sólo con el lapso temporal, sino con la cautela mostrada por los Doce en Copenhague en junio de 1993, cuando, dominados por el miedo de que la ampliación diluya la Unión, establecen una serie de condiciones que van mucho más allá de lo que el preámbulo y el artículo 237 del Tratado de Roma establecen ¹¹.

Finalmente, aunque estudios como el de Friis (1998b) caracterizan la decisión del Consejo Europeo de Luxemburgo en diciembre de 1997 de iniciar las negociaciones de ampliación —y, concretamente, la selección de los seis candidatos con los que se abrirían negociaciones— como una decisión basada en principios y no en intereses, la misma evidencia empírica que allí se ofrece puede ser interpretada en sentido contrario. El proceso que Friis describe parece más bien el de la derrota de Alemania en imponer un modelo de ampliación basado en sus intereses nacionales que un proceso de deliberación o creación de conocimiento consensual. Además, como la propia Friis explica, lo que caracteriza el juego de Luxemburgo es cómo los Estados miembros intentan camuflar bajo principios aparentemente objetivos intereses estrictamente nacionales ¹².

En consecuencia, la explicación constructivista adolece de un doble problema: primero, aunque demuestra que los intereses materiales no explican la ampliación, no acredita suficientemente que la ampliación esté dominada por los principios; segundo, aunque señala factores explicativos muy sugerentes (como la identidad), los mecanismos causales que establece son confusos y, en general, poco parsimoniosos ¹³.

Del examen de las limitaciones observadas a la hora de intentar aplicar los dos con-

11. Los Doce prometen que serán miembros de la UE, en una fecha sin especificar, todos los países europeos democráticos que hayan firmado acuerdos de asociación con la UE, respeten los derechos de las minorías, hayan puesto en marcha una economía de mercado, estén preparados para hacer frente a la presión de las fuerzas de mercado de la Unión y acepten el acervo comunitario en su totalidad, incluyendo los fines de la unión política, económica y monetaria. Los Doce introducen una última condición —que la ampliación permita mantener a los Doce el ritmo del proceso de integración— que revela más una identidad amenazada por los candidatos que una identidad compartida con ellos.

12. La evidencia empírica desmiente también el argumento de que las decisiones acerca de la ampliación hayan precedido a las decisiones acerca del reparto de costes. En realidad, la evidencia es de signo opuesto, ya que, como se explica con más detalle en la última sección, son numerosas las ocasiones en que los Estados miembros han supeditado el ritmo de la ampliación a la reforma institucional, al reparto de los costes económicos o a la reforma de las políticas comunes. Claramente, estamos ante una dura negociación de carácter instrumental que ha requerido múltiples compromisos entre posiciones *a priori* muy encontradas, la búsqueda de numerosas y costosas compensaciones para aplacar a los más reticentes así como el aplazamiento, una y otra vez, de decisiones aparentemente inaplazables e ineludibles.

13. Nótese que los citados autores discrepan a la hora de identificar el elemento explicativo central: para Sedelmeier (2001), es la identidad; para Fierke y Wiener (1999), la capacidad constitutiva del lenguaje y el

juntos de teorías al caso de la ampliación, Schimmelfennig (1999) deduce que la ampliación presentaría una paradoja, un “doble puzzle”, porque el *resultado* (la ampliación) tendería a confirmar las teorías constructivistas, pero el *proceso* de toma de decisiones se explicaría mejor desde la presunción de racionalidad instrumental. Más importante que describir o valorar en detalle el mecanismo causal que Schimmelfennig ofrece —bastante confuso, por lo demás— es destacar que, a pesar de lo atractivo del supuesto puzzle, la caracterización de la ampliación como un proceso dominado por intereses egoístas que desemboca en un resultado sujeto a principios o valores es sumamente problemática.

En primer lugar, es contraintuitivo desde el punto de vista teórico, ya que la teoría de la acción colectiva nos obliga a esperar exactamente lo contrario, es decir: que el comportamiento maximizador de preferencias individuales sea incompatible con el bienestar colectivo. También es incoherente con todo el *corpus* de evidencia empírica acerca de la Unión Europea, que insiste una y otra vez en mostrarnos que la fragmentación de la autoridad y los múltiples puntos de veto tienen a producir resultados subóptimos, es decir: la primacía de los intereses individuales sobre los colectivos (Scharpf, 1988; Scharpf, 1990; Sánchez-Cuenca, 1996). Finalmente, la paradoja es incierta desde el punto de vista empírico, porque lo habitual en la UE, y específicamente en el caso que nos ocupa, ha sido y es la tremenda dificultad demostrada por los Estados miembros a la hora de dejar a un lado sus intereses materiales y hábitos del pasado y comportarse de acuerdo a los principios por ellos mismos proclamados. Realmente, el verdadero problema de la UE con respecto a la ampliación no ha sido tanto el de haber acomodado los intereses de los candidatos más allá de lo que sus propios intereses materiales le dictaron, sino el de haber sido incapaz en numerosas ocasiones de ser coherente con sus propios principios (Havel, 1994; Harries, 1991; Sedelmeier y Wallace, 2000; Torreblanca, 2001).

III. UN MODELO ALTERNATIVO

Vistas las dificultades registradas por los dos conjuntos de teorías a la hora de explicar procesos y resultados, resulta obligado intentar plantear un modelo explicativo alternativo. El modelo que ofrezco se basa en el concepto de *adaptación estratégica* y parte del supuesto de que los Estados miembros defienden intereses individuales de carácter material, pero tienen también principios generales o intereses colectivos que querrían ver satisfechos. Dado que, como es evidente en la Unión Europea, la combinación de

discurso (*speech acts*); para Schimmelfennig (1999), el uso estratégico que hacen algunos Estados miembros de la retórica común para debilitar la oposición de otros Estados (*rhetorical entrapments*).

principios e intereses no es homogénea para todos los actores (por ejemplo, la ampliación es buena para la Unión pero mala para España), es razonable suponer que cuando se produce una discrepancia entre principios e intereses, los actores se comportarán estratégicamente, es decir: *negociarán* entre ellos el grado de acomodo entre principios e intereses. Por tanto, lo que determinará la capacidad del colectivo de llevar a cabo políticas coherentes con sus principios será, por un lado, la constelación de discrepancias entre principios e intereses entre todos los Estados miembros (más o menos homogénea) y, por otro, los mecanismos institucionales (facilitadores o inhibidores) que, repartiendo costes, estableciendo compensaciones o interpretando los principios, permitan integrar dichas discrepancias.

La sección está estructurada de la siguiente manera: en la primera parte me sirvo de las predicciones del “nuevo institucionalismo” para estructurar la arena de negociación y sus límites; en la segunda planteo la cuestión del equilibrio entre intereses y principios en la política de la ampliación; y, para concluir, ofrezco una explicación de cómo ha funcionado el mecanismo de adaptación estratégica en el caso que nos ocupa.

(A) *Inercia histórica, cultura del consenso y negociación*

Como se ha señalado (Hall y Taylor, 1996), uno de los principales problemas del “nuevo institucionalismo” es la incomunicación que provoca entre sus variantes histórica, sociológica y racional el hecho de que cada una de ellas concentre su atención en fenómenos y momentos distintos —las inercias institucionales o históricas, los procesos de formación de preferencias, o el comportamiento estratégico de los actores, respectivamente—. Como se explica a continuación, el caso de la ampliación de la UE pone singularmente de manifiesto la validez de dicha afirmación y la necesidad de buscar conceptos y mecanismos integradores.

Por una parte, las predicciones del neoinstitucionalismo histórico acerca del peso de las inercias históricas y de la dificultad de reformar instituciones o cambiar normas explican sobradamente por qué la UE ha dispuesto de un rango de alternativas tan sumamente limitado en la cuestión de la ampliación. Resulta evidente que la cuestión de la ampliación de la UE no se suscita en el vacío, ni legal ni práctico. El citado preámbulo del Tratado de Roma es claro respecto a la voluntad de ampliación de la UE y, más definitivamente que la retórica del preámbulo, el artículo 237 del Tratado de Roma que regulaba el proceso de ingreso afirmaba: «cualquier Estado europeo podrá solicitar su ingreso como miembro de la Comunidad». Pero, además, la Comunidad Europea que en 1993 discute si ampliar al Este es una Comunidad que ha duplicado sus miembros desde su fundación, ha admitido a nuevas democracias europeas con niveles de renta sensiblemente inferiores a la media y ha manifestado su voluntad de con-

tinuar ampliándose tras la caída del muro (a los países de la EFTA). Finalmente, aunque la Comunidad intente denodadamente convencer a los países del Este con los que firma acuerdos de asociación de que dichos acuerdos deben distinguirse del proceso de adhesión, la propia Comunidad había establecido el precedente de que la asociación era un proceso evolutivo hacia la adhesión en los acuerdos de asociación firmados en los años sesenta con Grecia, Turquía, Chipre y Malta. Por tanto, aunque un buen número de líderes de la UE deseara en su fuero íntimo decir “no” a la ampliación al Este, es indudable que tenían elementos suficientes de juicio para anticipar que la normativa legal y la experiencia constreñirían severamente su capacidad de oponerse a la ampliación o de sostener dicha oposición durante mucho tiempo.

Por otra parte, necesitaríamos recurrir a la variante sociológica del neoinstitucionalismo para explicar cómo se tomó la decisión de ampliar la Unión. Dados unos costes tan elevados y, sobre todo, tan asimétricos, deberíamos haber observado un nivel elevado de controversia o incluso de conflicto —máxime teniendo en cuenta que de acuerdo con el Tratado de la UE la ampliación se decide por unanimidad—. Sin embargo, en la práctica, es difícil datar el lugar y momento exacto en el que cada uno de los Estados miembros o los Doce en su conjunto dieron el sí a la ampliación; aunque fuera el Consejo de Copenhague de junio de 1993 el que formalmente ofreciera la adhesión, el Consejo de Lisboa de junio de 1992 ya parecía darla por hecho. Obviamente, el que una decisión tan importante esté dominada por acuerdos tácitos y escasamente visibles y un proceso gradual más que por una negociación específica es sumamente revelador de la tendencia al consenso, la aversión al conflicto y el ejercicio de autocontención que señalan los que defienden la existencia de una cultura consensual en la UE. Esta cultura obligaría a todos los miembros a respetar al máximo los intereses de cada Estado miembro y a hacer todo lo que esté en su mano por acomodar la diversidad de preferencias, es decir: a no oponerse a algo sin explicar clara y sinceramente por qué se oponen y bajo que condiciones retirarían su oposición¹⁴.

Aplicada al caso, dicha cultura consensual explicaría por qué los países más favorables (Alemania o el Reino Unido) se han abstenido de utilizar su poder real para imponer la ampliación a los demás, pero también por qué los más reticentes se han abstenido de vetarla. Dicho de otra forma: permite explicar la predisposición de los Estados miembros a lograr que la ampliación sea máximamente congruente con los intereses materiales de todos los miembros —no, lógicamente, con los intereses de los candidatos e incluso, si fuera necesario, a costa de los principios que la propia Unión dice defender—.

Sin embargo, una vez explorada la relevancia de los factores institucionales o socio-

14. Hayes-Renshaw y Wallace, 1997; Lewis, 2000. Hasta el punto de que, como se ha detallado en otro lugar (Torreblanca, 1998), las esporádicas amenazas de veto constatadas a lo largo del proceso de ampliación han estado dominadas más por una lógica de consenso y por la búsqueda de soluciones a los problemas domésticos de los Estados miembros que por una lógica de confrontación entre un Estado miembro y la UE.

lógicos, la evidencia empírica no deja otro camino que presentar las negociaciones entre los Estados miembros acerca de la ampliación en términos de una negociación de carácter estratégico en la que cada cual busca satisfacer sus propios intereses materiales. Como el General De Gaulle demostró al vetar dos veces el ingreso del Reino Unido en la Comunidad Europea o el Presidente Giscard al “parar” o vetar encubiertamente las negociaciones de adhesión con España, ni la identidad colectiva de los miembros ni el Tratado confiere a los candidatos un derecho al ingreso. Más bien al contrario, el requisito de unanimidad en el Consejo y mayoría absoluta en el Parlamento exigido por el propio artículo 237 deja bien claro que son los Estados miembros los que tienen derecho a que la ampliación no se haga en contra de sus intereses y, por tanto, a negociar compensaciones de otros Estados o períodos transitorios para los candidatos cuando prevean un impacto negativo sobre sus intereses. Por tanto, debemos esperar que los Estados miembros más reticentes a la ampliación, si bien no se opondrán a que ésta tenga lugar, en ningún momento dejarán a un lado sus intereses materiales y negociarán exhaustivamente las formas, los plazos y los contenidos de la ampliación que mejor se acomode a sus intereses—incluso, como se ve en las acusaciones que Estados como España han recibido en numerosas ocasiones, hasta el punto de que otros miembros cuestionen hasta qué punto el contenido de dicha negociación no presupone un veto *de facto* a la ampliación— (Torreblanca, 2000).

En consecuencia, la variante histórica del neoinstitucionalismo ofrece una explicación muy satisfactoria del limitado rango de opciones y la rigidez de los instrumentos de los que disponían los Estados miembros a la hora de establecer una política común para Europa Central y Oriental. Por su parte, la variante sociológica parece explicar adecuadamente la contención mostrada por unos y otros Estados miembros, a pesar de la intensidad y heterogeneidad de sus intereses materiales, a la hora de presionar en favor de sus preferencias respecto a la ampliación. Finalmente, sólo la variante racional parece capaz de explicar el proceso de negociación y reparto de costes que ha precedido y seguido a la decisión de ampliar.

(B) Integrando principios e intereses

Una vez delimitada la arena en la que se desenvuelven las negociaciones acerca de la ampliación, procede resolver la cuestión de cómo y hasta qué punto los Estados miembros acomodan o integran principios e intereses cuando éstos son contradictorios o divergentes. Para ello es necesario, en primer lugar, suponer que los actores pueden mantener dos conjuntos de preferencias: por un lado, tienen preferencias individuales (o intereses materiales) que les llevan a comportarse egoístamente y a buscar su propio bienestar,

pero también podemos suponer que tienen principios y valores que comparten con el resto de los actores y que desearían ver cumplidos en la práctica ¹⁵.

Aplicado a la Unión Europea, esto supondría que los Estados miembros se comportarían de acuerdo con dos lógicas: de acuerdo con una lógica de intereses individuales, establecerán sus preferencias respecto a la ampliación estrictamente en términos de los costes y beneficios económicos, institucionales y de seguridad que esto les reporte, pero de acuerdo con una lógica de intereses colectivos o principios, los Estados miembros, conscientes de que la ampliación es tanto un deber histórico como un ejercicio de solidaridad y de congruencia con los principios democráticos, liberales y transformadores de las rivalidades entre Estados que la UE dice defender, deberían apoyar la ampliación. Por tanto, como actor colectivo, el comportamiento de la UE estaría determinado por la necesidad de satisfacer los intereses de sus miembros, pero también por el deseo de ser coherente con sus principios y, últimamente, con su razón de ser.

En tanto sujeto colectivo guiado por la racionalidad instrumental, podríamos ordenar las preferencias de la UE respecto a la ampliación de la siguiente manera: la primera opción sería rechazar la ampliación, es decir, apostar por una estrategia de gestión de las interdependencias similar a la adoptada por los EEUU respecto a Méjico y mantener los acuerdos de asociación; la segunda opción sería retrasar la ampliación lo más posible de tal manera que se permitiera, por un lado, reducir los costes y, por otro, pactar adecuadamente su reparto entre los miembros; en tercer lugar, una vez asumida la inevitabilidad de la ampliación, lo lógico sería ampliar la Unión por oleadas, admitiendo primero a los mejor preparados y menos costosos y luego a los peor preparados y más costosos, mientras que la última opción sería la de ampliar a todos los candidatos, rápidamente y sin discriminación alguna por criterios de renta o seguridad. Por tanto, las preferencias de la Unión, si ésta se guiara por consideraciones materiales, serían, de mayor a menor: (+4) *no ampliar* > (+3) *retrasar la ampliación* > (+2) *ampliar a pocos y/o lentamente* > (+1) *ampliar a todos y/o rápidamente*.

Sin embargo, en tanto sujeto colectivo con unos principios sólidos y un claro sentimiento de misión y responsabilidad histórica, las preferencias de la Unión vendrían dadas por el deseo de ser coherente con dichos principios o valores y cumplir eficazmente tanto con su misión liberal-democrática como con su lógica transformadora, lo que ine-

15. Esta formulación, más coherente con la teoría, pero también con la evidencia empírica, nos permite incorporar principios e intereses —y sobre todo, las tensiones entre ellos—, a la conducta de los actores, sin tener que presuponer una secuencia temporal ni causal entre ellos. Se evita así afirmar que el comportamiento basado en intereses habría generado resultados basados en principios (Schimmelfennig, 1999) sin a cambio tener que aceptar *a priori* que los principios o la identidad colectiva constituyan el punto de partida del proceso de toma de decisiones (Sedelmeier, 1999). Igualmente, nos evita suponer que los actores tienen solamente preferencias egoístas, pero tampoco nos fuerza a suponer que el principal mecanismo adaptativo es el cambio de preferencias. Dicha formulación nos obliga a distinguir analítica y empíricamente entre preferencias basadas en principios y preferencias basadas en intereses y, por tanto, en consonancia con las recomendaciones de la teoría (Elster, 1988; Elster, 1991; Yec, 1997), a integrarlas en un marco explicativo único.

vitablemente requiere ampliar. Dado que la eficacia de dicha tarea transformadora descansa sobre la capacidad de las instituciones para crear y reproducir las normas, principios y valores en los que ésta se sostiene, el factor determinante a la hora de establecer si la ampliación tiene lugar y de qué manera se desarrolla sería la eficacia institucional, no los costes económicos¹⁶.

Precisamente porque, en este supuesto, la UE es un actor orientado a la satisfacción de unos determinados principios, es lógico que actúe racionalmente y sopesé qué reformas debe adoptar para poder ser consecuente con dichos principios. Podríamos entonces ordenar las preferencias de la UE en función del impacto de la ampliación sobre su eficacia institucional y el coste político y temporal de adaptar sus instituciones. Con ello introducimos una lógica de costes y beneficios en el modelo de comportamiento basado en principios. Esto nos permite estructurar racionalmente las preferencias de la UE y evitar el exceso de abstracción del que adolecen las explicaciones que sostienen que la identidad colectiva de la UE es el motor de la ampliación. Pero más importante aún, nos ayuda a explicar un fenómeno crucial que dichas explicaciones omiten y que tiene una importancia singular. Claramente, la frecuencia con la que aquéllos más opuestos a la ampliación han planteado el argumento de la identidad en sentido contrario, es decir, para justificar su oposición a la ampliación (“la ampliación diluirá la Unión”), nos impide plantear el juego de la ampliación en unos términos tan simples como los ofrecidos por Fierke y Wiener (1999), Friis (1998), Schimmelfennig (1999) y Sedelmeier (1999, 2001), que ofrecen un retrato de los Estados miembros en el que el apoyo a la ampliación refleja una conducta sujeta a principios (o identidad colectiva), mientras que la oposición a la ampliación denota una conducta de tipo egoísta¹⁷.

Una vez introducidas estas consideraciones, podríamos suponer, en primer lugar, que la UE preferiría ampliar rápidamente a cuantos candidatos compartieran sus principios, si esto fuera compatible sin más con el mantenimiento de la eficacia institucional; en segundo lugar, si llegara al convencimiento de que la ampliación requiere algunas pequeñas reformas, la UE optaría por una ampliación lenta y gradual; en tercer lugar, si la ampliación requiriera una profunda reforma interna, retrasaría la ampliación hasta que dichas reformas se hubieran adoptado; en cuarto lugar, si llegara al convencimiento

16. En el supuesto de racionalidad orientada a la satisfacción de intereses individuales de los Estados miembros, la cuestión de la “reforma institucional” se refiere al peso (decreciente con cada ampliación) de cada Estado en el sistema de toma de decisiones y por eso se plantea en términos de costes. Por el contrario, en el supuesto de racionalidad orientada a principios, la idea de “eficacia institucional” se refiere a la capacidad de la UE en su conjunto para llevar a cabo sus fines colectivos, capacidad que, lógicamente, tendría mucho que ver con la preservación del “método comunitario”, pero también con el nivel de heterogeneidad de preferencias respecto a los fines de la Unión (la *“finalité politique”*) y los problemas de gobernabilidad del mercado único.

17. Simplificación tanto más incomprensible cuanto la política de Thatcher y Major respecto a la ampliación (ampliar para diluir) se basta por sí sola para refutar el argumento. Claramente, la ampliación es un medio de conseguir un fin y no un fin en sí mismo por lo que debemos suponer que, ampliando, la UE busca maximizar algún tipo de principio que, lógicamente, no puede ser simplemente la satisfacción que le produce ampliar.

de que no habría reforma alguna que pudiera mantener su eficacia tras la ampliación, la UE debería estar dispuesta a no ampliar, contentándose con ofrecer a los países de Europa Central y Oriental unos acuerdos de asociación. Por tanto, en este caso, podríamos ordenar las preferencias en el orden inverso al anterior. De mayor a menor, serían: (+4) *ampliar a todos y/o rápidamente* > (+3) *ampliar a pocos y/o lentamente* > (+2) *retrasar la ampliación* > (+1) *no ampliar*.

TABLA 1.

PRINCIPIOS, INTERESES Y PREFERENCIAS EN LA AMPLIACIÓN DE LA UE

	<i>No ampliar</i> 1989-1993	<i>Retrasar la ampliación</i> 1993-1997	<i>Ampliar a pocos</i> 1997-1999	<i>Ampliar a todos</i> 1999-
Intereses	+4	+3	+2	+1
Principios.....	+1	+2	+3	+4

Tal y como se muestra en la tabla 1, en cualquiera de las opciones que adopte la UE, la satisfacción obtenida es la misma (+5). Si hubiera decidido mantener los acuerdos de asociación y no ampliar (+4, +1), hubiera disfrutado de los beneficios económicos derivados de la liberalización comercial y de la inversión sin tener que pagar el coste de extender sus principales políticas redistributivas a la región. Claro está, a cambio tendría que soportar las críticas de los países de la región que tildarían su actitud de egoísta, críticas que en su fuero interno los líderes de la UE muy probablemente aceptarían como merecidas. En el extremo opuesto, los Estados miembros de la UE habrían procedido a ampliar la Unión tan rápidamente como pudieran aunque ello les hubiera requerido aumentar considerablemente sus contribuciones al presupuesto o emprender profundas reformas institucionales. A cambio, tendrían la satisfacción de haber restaurado la injusticia que supusieron tanto los acuerdos de Yalta como su posterior consentimiento de la tutela soviética sobre Europa Central y Oriental, de ahí (+1, +4).

Como se ve, ambos tipos de comportamientos son racionales: las preferencias son transitivas, completas y coherentes (Elster, 1988: 11). Tampoco la elección de uno u otro tipo de comportamiento está relacionado con el coste o la coacción: debemos suponer que, siempre que sean el producto de una elección libre, la satisfacción de ser máximamente rico y poderoso es la misma que la de dar todo a los demás y no querer nada para uno mismo. Además, ambas opciones no son mutuamente excluyentes: en determinados momentos de su vida, un sujeto puede preferir tener menos poder y riqueza y, a cambio, tener la satisfacción de estar contribuyendo a construir un mundo mejor, mientras que en otros puede comportarse de forma más individualista. ¿No se asemeja

bastante la Unión Europea a este tipo de actores? ¿No es evidente el contraste entre las grandes declaraciones de principios y la retórica de los Consejos Europeos con la defensa más cruda de los intereses nacionales?

(C) *La adaptación estratégica*

Vistas tanto la discusión teórica anterior, que integra principios e intereses sin presuponer que unos u otros causen exclusivamente los resultados que se quieren explicar, como la evidencia empírica, que muestra que ni los conceptos que los presupuestos racionalistas o constructivistas ofrecen pueden explicar la ampliación de la UE, podríamos reformular el problema en términos diferentes. Más que intentar explicar por qué la UE habría hecho más de lo que sus intereses materiales dictaban (Scdelmeier, 1999: 1), deberíamos explicar por qué la UE habría hecho *más* de lo que lo que sus intereses le dictaban (no ampliar), pero *menos* que lo que sus principios le sugerían (ampliar rápida y sinceramente). El reto, por tanto, consistiría en explicar por qué ha habido acomodo entre principios e intereses, pero también por qué este acomodo ha sido insuficiente.

En mi opinión, el concepto de “adaptación estratégica” ofrece una alternativa superior a los mecanismos de identidad colectiva propuestos por Scdelmeier (1999, 2001) y Friis (1998), las trampas retóricas planteadas por Schimmelfennig (1999), los actos discursivos sugeridos por Fierke y Wiener (1999) o los cambios de preferencias que plantea Smith (1999). El concepto de “adaptación estratégica” pretende ilustrar cómo el acomodo entre principios e intereses, tanto de la UE en su conjunto como de los Estados miembros individualmente, se lleva a cabo de forma *negociada*, pero tiene lugar en un marco constreñido por las inercias institucionales e históricas, dominado por una cultura negociadora sumamente consensual a la vez que presidido por un comportamiento maximizador de intereses individuales. Dado que en un contexto institucional como el de la UE ni el veto egoísta ni el comportamiento puramente altruista son posibles, ante la presencia de intereses materiales muy heterogéneos (unos ganan mucho y otros pierden mucho con la ampliación), los Estados miembros se ven obligados a resolver las discrepancias entre principios e intereses de una doble manera. Por un lado, los más reticentes aceptan los principios generales (y dicen sí a la ampliación), pero negocian la interpretación de su materialización práctica en el sentido más conveniente a sus intereses o limitaciones materiales (se demora mucho el ingreso, se limita el acceso a los beneficios de las políticas comunes, se imponen largos períodos transitorios, etc.). Por otro lado, la capacidad del sistema institucional de vincular arenas de negociación aparentemente distantes y establecer pagos y compensaciones entre ellas permite que la conducta maximizadora de los intereses individuales sea compatible con la colaboración solidaria de todos los Estados miembros en el refuerzo de la eficacia institucional

de la UE de tal manera que se eleve el umbral y las posibilidades de coherencia entre principios e intereses.

Aplicado al caso que nos ocupa, este tipo de análisis ofrece una explicación coherente de cómo ha actuado la Unión Europea en el proceso de ampliación: en una *primera fase* (1989-1993), la UE se sintió amenazada tanto económicamente como en términos de identidad y rechazó tajantemente la posibilidad de la ampliación (véase la primera columna de la tabla 1). Dos estrategias de reducción de costes permitieron superar dicha fase: primero, la conclusión del Tratado de Maastricht (1992), que refuerza las instituciones de la Unión y el proceso de integración europea haciendo más difícil que la ampliación diluya la UE y, segundo, el recurrir a los acuerdos de asociación (1991) para diluir y retrasar a lo largo de una década (1992-2002) los costes del proceso de liberalización comercial para los sectores más sensibles de la UE (carbón y acero, textil y agricultura).

Se inicia entonces una *segunda fase* (1993-1998) caracterizada por la oferta de la adhesión a la UE a todos aquellos países que compartan la identidad democrática-liberal y supranacional de la UE siempre y cuando —por ello no se pone fecha al inicio de las negociaciones de adhesión— su incorporación refuerce y no debilite el proceso de integración (cláusula quinta de Copenhague). A partir de entonces, se pone en marcha una nueva y doble estrategia de reducción de costes. Por un lado, se pone en marcha una estrategia de preadhesión (Consejo de Essen, 1994), consistente en la extensión del acervo comunitario y de las normas del mercado interior a los países candidatos, por otro (Consejo de Cannes, 1995), se satisface a los miembros más reticentes de la UE con una nueva política y nuevos fondos para el Mediterráneo y, al mismo tiempo, se lanza una nueva conferencia intergubernamental (CIG 1996) con el objetivo de preparar a la UE para la ampliación.

El paso a la *tercera fase*, la decisión del Consejo de Luxemburgo en diciembre de 1997 de iniciar las negociaciones de adhesión con los candidatos mejor preparados (hecho que se produce en marzo de 1998), también está marcada por un calendario muy estricto, ya que su comienzo se supedita al transcurso de seis meses desde la conclusión satisfactoria de la CIG 1996 (en Amsterdam en octubre de 1997), pero también y, muy especialmente, a la preparación de un detallado estudio sobre el impacto de la ampliación sobre la UE que incluye un programa de reformas que la UE debe adoptar para que la ampliación sea un éxito (la “Agenda 2000”, de junio de 1997).

Finalmente, lo que podríamos denominar *cuarta fase* —bien caracterizada por la apertura de negociaciones con todos los candidatos adoptada en Helsinki en diciembre de 1999 o por la disposición clara de la UE de cerrar negociaciones con algunos de ellos de tal manera que se produzcan las primeras incorporaciones— comenzaría con la decisión de abrir negociaciones con otros seis candidatos, pero, de nuevo, estaría estrechamente vinculada al reparto de costes (las perspectivas financieras para el septenio

2000-2006 aprobadas en marzo de 1999 en Berlín) y a la satisfactoria conclusión de la CIG 2000 (que da lugar en marzo de 2001 al Tratado de Niza).

Por tanto, frente a la explicación de Fierke y Wiener (1999), Schimmelfennig (1999), Friis (1998), o Sedelmeier (2001) en el sentido de que el avance hacia resultados sujetos a principios o valores se deba a que aquellos Estados e instituciones que están a favor de la ampliación manipulan estratégicamente las identidades, la retórica, los argumentos, los valores o la credibilidad de aquellos que están en contra hasta hacerles desistir o cambiar sus preferencias, la evidencia empírica parece avalar la explicación del proceso en términos de una negociación colectiva por parte de la UE y de sus miembros acerca de la mejor adecuación entre principios e intereses entre el nivel colectivo y el individual. Dicho de otra forma, como se ha demostrado en otra parte (Torreblanca 2001), el contraste entre retórica y realidad, a pesar de haber sido un elemento frecuente y público de la política de la UE durante todo el proceso de ampliación, ha estado lejos de causar el reajuste entre principios e intereses. Claramente, los países más reticentes a la ampliación no lo han sido porque no compartieran los principios sobre los que ésta se justificaba (¿cómo podría España no compartir la lógica de la ampliación?) sino sobre la base de los previsibles costes en lo que se incurriría respecto a los fondos estructurales y de cohesión, la política agrícola o la inversión exterior. Por tanto, para aceptar la ampliación no han tenido, ni ellos ni ningún otro Estado miembro, ni que renunciar a la satisfacción de intereses materiales ni que cambiar sus preferencias para orientarlas a la satisfacción de principios y valores colectivos. Simplemente han buscado, mediante la negociación, la mejor manera de acomodar sus intereses con sus principios.

CONCLUSIÓN

Como muestra diariamente el ámbito agrícola, la política medioambiental o la ayuda al desarrollo, la UE renuncia con suma facilidad a defender valores o principios generales y, al contrario, sufre enormemente a la hora de seguir sus propios principios. No debe sorprender, por tanto, que, como en el caso de la ampliación, el punto de partida de la UE tienda a estar más cerca de los intereses que de los principios y sí cabe argumentar que el grado de acomodo entre principios e intereses estará siempre fuertemente determinado tanto por la intensidad y heterogeneidad de las preferencias de los miembros —lo que Moravcsik (1995) denomina la “demanda” de políticas comunes— como por la capacidad de la UE de acomodar dichas preferencias y ofrecer políticas congruentes entre principios e intereses —de nuevo en términos de Moravcsik, la “oferta” de políticas—. Dentro de la UE existen mecanismos institucionales que fomentan la coherencia entre principios e intereses y otras que la socavan. Entre los primeros está la existencia de un horizonte temporal de negociación indefinido y la posibilidad de establecer pagos cruzados entre áreas de negociación y políticas sectoriales aparentemente distantes;

entre los segundos está la existencia de múltiples niveles de autoridad y gobierno, las dificultades de integrar la enorme heterogeneidad de intereses y coaliciones y la excesiva extensión de los derechos de veto a lo largo del proceso de toma de decisiones. Inevitablemente, esto nos lleva a continuar investigando cómo y de qué manera las instituciones facilitan o inhiben el acomodo de principios e intereses y de qué manera el “nuevo institucionalismo” puede contribuir a dicha tarea.

Referencias

- Checkel, Jeffrey. 2000. «Bridging the rational choice-constructivists gap: Theorizing social interaction in European institutions», *ARENA Working Papers*, 11.
- Christiansen, Thomas, Knud Jorgensen y Antje Wiener. 1999. «The social construction of Europe», *Journal of European Public Policy*, 6: 528-544.
- Elster, Jon. 1988. *Uvas amargas: sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Península.
- Elster, Jon. 1991. *El Cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- Eurobarometer. 1999. «Public opinion in the European Union», 52. Luxembourg: Office for Official Publications.
- European Commission. 1997. «Agenda 2000: for a stronger and wider Union». Luxembourg: Office for Official Publications.
- European Omnibus Survey. 1997. «The European Union: A view from the top. Top decision-makers in the European Union». Luxembourg: Gallup Europe.
- Eurostat. 1999. «Key data on candidate countries», *Eurostat Memo*, Memo 10/99.
- Eurostat. 2000a. «Balance of current transactions of candidates countries: annual data 1995-1998», *Statistics in Focus —Economy and Finance—*, Theme 2.
- Eurostat. 2000b. «European Union FDI with candidate countries», *Statistics in Focus —Economy and Finance—*, Theme 2.
- Eurostat. 2000c. «Per capita GDP in 41 out of 53 regions below 50 por 100 of the EU average in 1998», *Eurostat News Release*, 31.
- Fierke, Karen, y Antje Wiener. 1999. «Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement», *Journal of European Public Policy*, 6: 721-742.
- Friis, Lykke. 1998a. «Approaching the third half of EU grand bargaining: the post-negotiation phase of the Europe Agreement game», *Journal of European Public Policy*, 5: 322-338.
- Friis, Lykke. 1998b. «The end of the beginning of Eastern enlargement: Luxembourg summit and agenda-setting», *European Integration Online Papers*, 2.
- Friis, Lykke, y Anna Murphy. 1999. «The European Union and Central and Eastern

- Europe: Governance and boundaries», *Journal of Common Market Studies*, 37: 211-232.
- Hall, Peter, y Rosemarie Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Harries, David. 1991. «The collapse of the West», *Foreign Affairs*, 72: 41-53.
- Havel, Vaclav. 1994. «A call for sacrifice», *Foreign Affairs*, 73: 2-7.
- Hayes-Renshaw, Fiona, y Helen Wallace. 1997. *The Council of Ministers*. New York: St. Martin's Press.
- Lewis, Jeffrey. 2000. «The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure», *Journal of European Public Policy*, 7: 261-289
- Moravcsik, Andrew. 1999. «Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration», *Journal of European Public Policy*, 6: 669-681.
- Moravcsik, Andrew. 1995. «Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder», *Journal of Common Market Studies*, 33: 610-628.
- Moravcsik, Andrew. 1993. «Preferences and power in the European Community», *Journal of Common Market Studies*, 31: 473-524.
- Risse, Tomas, y Antje Wiener. 1999. «“Something rotten” and the social construction of social constructivism: a comment on comments», *Journal of European Public Policy*, 6: 775-782.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. 1996. *Las negociaciones agrícolas entre los EEUU y la Unión Europea en la Ronda Uruguay*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Scharpf, Fritz. 1990. «Games real actors could play: The problem of connectedness». *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper 90/8*.
- Scharpf, Fritz. 1988. «The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration», *Public Administration*, 66: 239-278.
- Schimmelfennig, Frank. 1999. «The double puzzle of EU enlargement: Liberal norms, rhetorical action, and the decision to expand to the East», *ARENA Working Papers*, 99/15.
- Schmitter, Philippe, y José I. Torreblanca. 1997. «Old foundations and new rules for an enlarged European Union», *European University Institute, Policy Papers*, 97/1.
- Schmitter, Philippe. C., y José I. Torreblanca. 1999. «El desafío de la ampliación», en Iván Llamazares y Fernando Reinares (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo Blanch: 287-308.
- Sedelmeier, Ulrich. 1994. «The European Union's association policy towards Central Eastern Europe: political and economic rationales in conflict», *Working Papers in Contemporary European Studies*. Sussex European Institute, 7.
- Sedelmeier, Ulrich. 1999. «Accommodation beyond self-interest: Identity, policy

- paradigms, and the limits of rationalist approach to EU policy towards Central Eastern Europe». Ponencia presentada en el *6th ECSEA-USA Biennial International Conference*. Pittsburgh, 2-5 de junio.
- Sedelmeier, Ulrich. 2001. «The EU and Eastern enlargement: Risk, rationality and role-compliance», en Maria Green-Cowles y Michael Smith (eds.), *The state of the European Union*, 5, *Risk, reforms, resistances and revival*. Oxford: Oxford University Press (en prensa).
- Sedelmeier, Ulrich, y Helen Wallace. 2000. «Eastern enlargement: Strategy or second-thoughts», en Helen y William Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press: 427-460.
- Smith, Karen. 1999. *The making of EU foreign policy: the case of Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.
- TEPSA. 1999. «Enlargement Watch», Brussels: Trans-European Policy Studies Association, mayo: 1.
- TEPSA. 2000. «Enlargement Watch», Brussels: Trans-European Policy Studies Association, octubre: 3.
- Torreblanca, José I. 1998. «Overlapping games and cross-cutting coalitions in the European Union», *West European Politics*, 21: 134-153.
- Torreblanca, José I. 2000. «España y la ampliación: mito y realidad», *Economía Exterior*, 11.
- Torreblanca, José I. 2001. *The Reuniting of Europe: Discourses, Negotiations and Compromises*. Aldershot: Ashgate (en prensa).
- Wessels, Wolfgang. 1995. «How to mix transformation and integration», en Barbara Lippert y Heinrich Schneider (eds.), *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*. Bonn: Europa Union Verlag/Institut für Europäische Politik: 383-404.
- Yee, Albert. 1997. «Thick rationality and the missing "brute fact": The limits of rationalist incorporations of norms and ideas», *Journal of Politics*, 59: 1001-1039.

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA

E-mail: jtorre@poli.uned.es

Es Profesor Ayudante en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y Doctor Miembro del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, ha sido Fulbright Professor y European Union Scholar in-Residence en la Universidad George Washington, en Washington D.C. Ha publicado varios artículos en revistas y capítulos en libros sobre la cuestión de la ampliación de la Unión Europea y también un libro que será próximamente publicado por la editorial británica Ashgate.