

## **La ampliación de la Unión Europea desde una perspectiva histórica: rompecabezas y explicaciones**

Nuria Ibryamova\* y Roberto Domínguez\*\*

Recibido: 15 / 09 / 2006

Aceptado: 18 / 10 / 2006

### **RESUMEN**

La explicación de la ampliación de la Unión Europea resulta un ejercicio bastante complejo porque involucra aspectos relacionados con la naturaleza de la Unión como entidad, el fenómeno de la integración europea y, recientemente, la naturaleza cambiante del Estado en la era de la globalización.

En este trabajo, se revisa la evolución de la ampliación desde los distintos enfoques teóricos que se fueron utilizando en las distintas etapas de la ampliación, desde la suscripción inicial del Tratado de Roma, hasta la fase de los años 90. Así, se pasa revista a los enfoques racionales con las teorías del neo funcionalismo y el Intergubernamentalismo, la teoría de la integración con los conceptos de gobernabilidad de multinivel o de red, la europeización de las reglas de gobernabilidad, las instituciones y las prácticas. Finalmente, su abordaje desde el constructivismo social y otros enfoques alternativos de las Relaciones Internacionales.

**Palabras Clave:** Unión Europea, ampliación, enfoques teóricos

### **The amplification of the European Union from an historical perspective: puzzle and explanations**

### **ABSTRACT**

The explanation of the amplification of the European Union is a very complex exercise since it involves some aspects related to the nature of the Union as an entity, the phenomenon of the European integration and, recently, the changing nature of the State in the age of globalization.

\* La profesora Nuria Ibryamova actualmente se desempeña como visiting professor en el Rhodes College de Memphis, Tennessee. Su e-mail: nourayi@yahoo.com.

\*\* Roberto Domínguez es profesor en el Departamento de Gobierno de Suffolk University en Boston. Su E-mail: robdomri@yahoo.com

In this research, the evolution of the amplification is revised since the different theoretical views which have been used in the different stages of the amplification, from the initial subscription of the Treaty of Rome, to the 90's phase. This way, rational focus with the neo functionalism theories and the inter governmentalism is checked; the theory of integration with the concepts of governability and multilevel or web, the Europeanism of the rules of governability, the institutions and the practices. Finally, the boarding from the social constructivism and some other alternative focus in the International Relationships field are also discussed.

**Key words:** European Union, amplification, theoretical views.

## Introducción

El proceso de integración en Europa ha sido objeto de innumerables discusiones y explicaciones académicas en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales. La explicación de esta ampliación resulta un ejercicio bastante complejo puesto que incluye cuestiones que abordan la naturaleza de la Unión Europea como entidad, el fenómeno de la integración europea y últimamente la naturaleza cambiante del Estado en la era de la globalización.

Gran parte de la literatura inicial sobre la ampliación era en extremo descriptiva y empírica por naturaleza.<sup>1</sup> Estos análisis empíricos fueron valiosos porque se fue acumulando información detallada sobre el proceso y las políticas de crecimiento. A medida que fueron surgiendo preguntas sobre este tema, empezaron a proliferar una gran cantidad de trabajos que buscaban crearle un marco teórico al tema de la ampliación o explicaciones a partir de ejercicios teóricos más amplios sobre la integración<sup>2</sup>. Siguiendo con lo planteado por Lykke Friis y Anna Murphy (2000), aún cuando existan muchas publicaciones sobre la ampliación “debido a su carácter antiteórico, tienden a estar desconectadas de las publicaciones que tratan del desarrollo de la unión. La ampliación aparece por lo general como un apéndice al desarrollo completo de la Unión o como una especie de ‘ghetto’

dentro de los estudios europeos”. Sin embargo, en los últimos años se ha ampliado el espacio para su interpretación teórica en un intento por ubicar estos procesos dentro de otros que abarcan la integración y por construir puentes de diálogo con otras escuelas de pensamiento. El presente artículo muestra la revisión de algunas de las teorías más importantes sobre la integración europea y sus contribuciones a la explicación sobre la ampliación de la Unión Europea.

### **Teorías integracionistas y ampliación: Desde el racionalismo hasta el constructivismo**

Los procesos de integración han estimulado un ‘menú’ o ‘mosaico’ rico en conceptos y teorías dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales (Wiener y Diez, 2004: 6-9). Desde el principio de la reconciliación europea resultante de la Segunda Guerra Mundial y hasta la expansión del año 2004, una variedad de investigadores han debatido sus supuestos teóricos en un intento por explicar el proceso de integración. Antje Wiener y Thomas Diez (Ibid.) sugieren que el desarrollo de una teoría sobre la integración puede dividirse en tres grandes fases. La primera de ellas se inicia con la firma del Tratado de Roma y se basa en las presunciones racionales con dos de las teorías dominantes para entonces, a saber, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. La segunda fase se inicia en los años 80 con las aproximaciones comparativas e institucionalistas sobre el trasfondo de la teoría de la integración, en las que se desarrollaron conceptos como la gobernabilidad de multinivel o de red, la europeización de las reglas de gobernabilidad, las instituciones y las prácticas. La tercera fase que se inició en los 90, nació inspirada en la influencia del constructivismo social y otros enfoques alternativos de la teoría de las Relaciones Internacionales.

Esta clasificación cronológica no significa necesariamente que una fase reemplazó a la otra. En realidad, las teorías de la integración están en constante competencia porque cada cual aspira ofrecer la explicación más convincente acerca de la dinámica del proceso de integración. Como resultado de los debates enmarcados en la teoría de las Relaciones Internacionales (RR.II.), las teorías contem-

poráneas de integración más influyentes pueden concentrarse en dos grandes grupos que representan dos extremos de un continuo. Por un lado, las teorías racionalistas nos ayudan a comprender las fuerzas que actúan sobre el proceso de integración y la gobernabilidad de la UE; por otra parte, los enfoques reflectivistas y relativistas, como el constructivismo, prometen ser coherentes en el análisis de la integración más allá del nivel sistémico tradicional de análisis.

De acuerdo con la lógica racionalista, las decisiones en torno a la membresía en las organizaciones internacionales se basan sobre criterios derivados de presiones externas y preferencias egoístas de los miembros activos y de los candidatos a ser miembros reflejando también las condiciones materiales del sistema internacional. Las organizaciones internacionales son vistas como 'clubes' de voluntarios cuyos miembros se benefician mutuamente al compartir bienes restringidos y divisibles. De esta manera, estas organizaciones crecen solamente en aquellos casos donde las pérdidas puedan ser compensadas por la reducción de costos que resulte de las contribuciones de los nuevos miembros. En otras palabras, para que se pueda dar la ampliación, cada miembro activo y cada candidato esperan beneficios netos (Jupille et al, 2003).

El "punto intermedio" de la teoría de las RR.II. está ocupado por el constructivismo social. Emmanuel Adler (1997) lo define como "la forma en que el mundo material se moldea y es determinado por la acción humana donde la interacción depende de la normativa dinámica y de las interpretaciones epistémicas del mundo material" (Adler, 1997). El constructivismo no le otorga primacía a la estructura o a la agencia; al contrario, sostiene que no se constituyen dentro del proceso de interacción social. Las normas, los valores, la identidad y las reglas son todas variables que juegan el papel de factores determinantes y no de factores secundarios. Tal y como lo señala Steve Smith (2000), "los conceptos del constructivismo ofrecen una vía para estudiar la integración europea de una manera distinta a las que ofrecen las teorías racionalistas, en el hecho de que ven las ideas y normas como partes constitutivas de la esfera política y no como meras variables, tal y como se ven bajo la concepción racionalista". En las siguientes secciones se ofrece una visión sucinta sobre las fortale-

zas y debilidades de estos enfoques para explicar la ampliación de la UE hacia el este del continente.

### **Neorrealismo**

Desde la perspectiva neorrealista, las instituciones internacionales reflejan los intereses de los Estados miembros más poderosos de la organización. De ahí que la UE creciera en la medida en que esta ampliación fuese útil a los intereses de estos países. En otras palabras, la ampliación sólo sería necesaria cuando la UE no pudiese mantener un equilibrio frente a una potencia económica contrincente o superior, como la de los EE.UU. o frente a amenazas directas. Sin embargo, hemos observado el éxito que ha tenido el programa de mercado interno y de la unión monetaria, de manera que aún si la Unión Europea hubiese llegado a necesitar ayuda externa para compensar su balance frente a los Estados Unidos u otra superpotencia económica emergente, difícilmente hubiese escogido una ampliación hacia los países del Este, considerando que Europa central y del Este no le sería de gran ayuda en términos financieros. Además, al no haber una amenaza externa en el mundo actual, sumar estados miembros a la UE resulta mucho más difícil de explicar a través de los conceptos neorrealistas, de allí que desde este punto de vista, la expansión hacia el Este no resulte ni necesaria ni productiva para sus objetivos.

Otra explicación realista sobre la ampliación indica que los Estados miembros pudieran buscarlo para equilibrar la balanza en caso de que alguno de sus miembros repuntara. Dentro del contexto de la integración europea, Francia y Alemania han sido los dos actores más influyentes e importantes, teniendo igual número de votos en el Consejo de la Unión Europea. La fuerza armada gala —sobre todo por la posesión de armas nucleares— pudiera otorgarle a Francia alguna ventaja en términos estratégicos, mientras que Alemania ha sido considerada como el “centro neurálgico” económico de Europa. A partir de las consecuencias de la Guerra Fría, entre las que se incluyeron la pérdida de interés sobre las armas nucleares y la reunificación de Alemania (se convirtió en el estado más grande de la

Unión), se podría suponer que la ampliación de la UE era para los demás estados miembros una manera de equilibrar la balanza ante el poder emergente de Alemania. Sin embargo, esta opción no parece resistir un análisis empírico puesto que Alemania fue uno de los estados que más apoyó y vio los beneficios de una eventual ampliación de la Unión.

### **Institucionalismo neoliberal**

El neorrealismo y el neoliberalismo tienen cosas en común, como por ejemplo, el racionalismo, la búsqueda del interés individual, los presupuestos sobre la anarquía y la superioridad del estado, entre otros. A diferencia de los neorrealistas, los neoliberales afirman que la cooperación —principalmente de Europa oriental— desafía la anarquía y las ganancias relativas. La visión neoliberal de las instituciones es ampliamente discutida en el texto de Dag Hammarskjöld (en Croft, Redmond, Rees y Weber, 1999: 13), según el cual las instituciones existen “no sólo para traernos el cielo sino para salvarnos del infierno.” Las instituciones internacionales no pueden eliminar la anarquía de un todo, pero ofrecen en cambio oportunidades e incentivos a sus miembros para que persigan intereses comunes a través de la cooperación. Los estados son todavía los grandes impulsores del interés racional; sin embargo, las instituciones pueden coadyuvar en lo que ellas conciben son sus intereses (Keohane y Martin, 1995).

La distinción entre ganancias absolutas y relativas es quizás la diferencia más significativa entre neoliberalismo y neorrealismo. Las ganancias absolutas son un componente definitorio del liberalismo y, en esencia, piedra angular en los conceptos neoliberales del mundo. Además del posible aumento de los beneficios, el éxito de la cooperación en cualquier institución internacional está directamente relacionado con el número de estados miembros que posea: a menor número de miembros, mayores son las posibilidades de éxito. Los institucionalistas sostienen —los neorrealistas les dan la razón— que los bienes compartidos y de los que se benefician los miembros son divisibles: más miembros implica menos beneficios, de allí que la ampliación sea vista por los miembros activos como una causa de

reducción de beneficios. El aumento de la membresía reduce el poder que produce el voto así como la política de contribuciones marginales por parte de sus miembros. Por otro lado, aumenta los costos administrativos y la probabilidad de reciprocidad, así como los costos que implican el logro de algún acuerdo. Este es el argumento que se maneja y que es proporcionalmente relevante al aumento de la Unión Europea. Un mayor número de estados miembros conlleva un mayor riesgo de choque de intereses y problemas de coordinación, administración y comunicación. Stuart Croft et al. (1999: 14) observan que el tema de la ampliación puede conducir a divisiones entre los miembros de una institución. "No se quiere decir que la ampliación sea considerada como un factor sospechoso por los institucionalistas. Todo lo contrario, el proceso supone ganancias y pérdidas. Sin embargo, permanece latente un dilema elemental: ampliación versus cohesión". Estos dilemas se presentan también en el caso de la UE, contribuyendo así a un largo y lento proceso, juzgado muchas veces por su falta de visión y coherencia política.

Siguiendo la lógica neoliberal, la Unión Europea crecería sólo si sus miembros esperan obtener ganancias absolutas al dar este paso. Sin embargo, factores como (a) los efectos totales relativamente tímidos ante el aumento del intercambio comercial con los CEECs (Países de Europa Central y Oriental), al menos en el corto plazo, (b) la distribución desigual de los efectos de la integración comercial, (c) la posibilidad cierta para los miembros de la UE en obtener la mayor parte de las ganancias de la integración comercial sin otorgarles a los CEECs el beneficio de la membresía plena y (d) la poca posibilidad de tener costos relativamente bajos por la no ampliación (Dyker, 2000), nos indican que la UE esperaba obtener beneficios ligeramente superiores a los que ya recibía sin tener que soportar la carga de tener que admitir a un importante número de estados pobres e inestables. Estos fueron todos los factores que desde la perspectiva liberal le indicaba a la UE no proceder a la ampliación. Ahora bien, desde el punto de vista de los actuales estados miembros, la asociación con los CEECs resultó ser una solución institucional que le permitió a la UE beneficiarse de la integración económica del mercado sin tener que pagar el precio de membresía plena para los CEECs. En

vista de que los costos y beneficios derivados de la ampliación serían distribuidos en condiciones desiguales entre los miembros activos, el apoyo hacia la ampliación también sería desigual; de allí que cuantos más elevados son los costos y más desigual la distribución, mayor será también la controversia para decidirse por la ampliación, tomando en cuenta los criterios de transferencia de costos hacia los candidatos y un proceso más lento para lograr su admisión.

### **Intergubernamentalismo liberal**

El concepto de intergubernamentalismo entra en el terreno liberal a través de sus análisis sobre la formación preferencial y la importancia de las instituciones, mientras sus raíces realistas se hacen evidentes en el énfasis sobre los intereses nacionales y las posibilidades relativas de ser potencias nacionales. La mayor contribución a la teoría de la integración proviene de Andrew Moravcsik (1998), quien sostiene que la fuente primaria de la integración yace en los intereses de los estados y su poder relativo. El aspecto más importante de la contribución teórica de Moravcsik radica en la combinación de dos teorías sobre las RR.II. generales: la teoría liberal sobre la formación nacional preferencial y el análisis intergubernamental sobre la negociación interestatal y la creación institucional (Smith, 2000).

El principal argumento que Moravcsik pone sobre el tapete es que la integración europea está donde está debido a las decisiones excesivamente racionales de los líderes nacionales y sus intereses económicos, principalmente comerciales. La combinación de estos intereses, junto con el poder relativo de los estados miembros y los compromisos efectuados da cuenta de la forma, sustancia y tiempo para acometer los grandes avances hacia la integración europea.

Moravcsik y Vachudova (2003) explican el proceso de la negociación interestatal de la siguiente manera: “Aquellos países que ganan más gracias a una cooperación interestatal —en particular, aquellos países para quienes la cooperación más atractiva es la derivada de la política unilateral (o minilateral)— tienen una mayor preferencia hacia el establecimiento de acuerdos, por lo que están más dispues-

tos a comprometerse más allá de los márgenes”. Esta suposición indica que son los países solicitantes —en especial, aquellos para quienes el ingreso constituye un objetivo importante— los llamados a estar más dispuestos para otorgar concesiones en vista de sus expectativas de obtener ganancias futuras a largo plazo.

Este modelo de negociación predominó en las negociaciones entre los estados miembros de la UE y los países candidatos: las concesiones específicas interestatales junto con los compromisos reflejan por lo general las prioridades de los estados más grandes y poderosos, mientras que a los candidatos les queda poco o casi nada de margen para la negociación. En consecuencia, fueron las negociaciones internas las que determinaron si la UE estaba o no lista para aceptar nuevos estados miembros (Schimmelfennig, 2003), y no las negociaciones para lograr el ingreso, las cuales resultaron ser las menos relevantes. Moravcsik y Vachudova (2003) señalan que en los procesos previos de ampliación, “las demandas de negociación por parte de los países solicitantes que buscaban el reconocimiento de sus casos particulares fueron desechadas una a una hasta que se transase algún acuerdo que reflejara en desproporción las prioridades de los estados miembros activos”. Por otro lado, dado el contexto del proceso de negociación interna en la UE, el intergubernamentalismo liberal nos llevaría a esperar que aquellos miembros más reacios a la ampliación hicieran lo que fuese necesario para lograr sus metas de negociación debido a la posibilidad real de que pueden bloquear el proyecto, a menos que pudiesen lograr sus demandas. Por consiguiente, mientras que los países candidatos tuviesen que aceptar a pie juntillas los términos propuestos por la UE con tan poco espacio para maniobrar, los estados miembros con menor interés por la ampliación de la UE —como España— obtendrían mayores ganancias gracias a las negociaciones internas. Un ejemplo de la importancia de este tipo de negociaciones lo constituye el establecimiento de tratados en la Unión para aceptar nuevos miembros como una condición para su ampliación. De esta manera, las negociaciones reales que determinaron el lapso y las condiciones no fueron precisamente las que se dieron entre la UE y los candidatos, sino las que protagonizaron los estados miembros. Como resultado,

la disposición de la UE fue el mayor obstáculo a vencer, así como también la condición de ingreso, completamente independiente de las condiciones de los candidatos.

### **Neofuncionalismo**

El neofuncionalismo es una teoría de la integración regional que enfatiza mayormente en el rol de los actores no-estados, en las asociaciones por intereses y en los movimientos sociales que se crean en el plano regional (Schmitter, año: 46). La relación que se da entre los estados y los actores regionales sigue siendo muy importante porque los burócratas buscan la explotación del inevitable “desborde” y de las “consecuencias imprevistas” que se producen cuando los estados se ponen de acuerdo para asignar responsabilidades supranacionales a fin de alcanzar el cumplimiento de algunas tareas. Esta idea cobra importancia para la integración regional cuando se evalúan los efectos que los estados tienen sobre las actividades autónomas de las organizaciones regionales.

Philippe Schmitter afirma que los gobiernos nacionales se empantanar cada vez más por las presiones regionales; para salir de sus conflictos terminan haciéndoles a las organizaciones concesiones que se traducen en un mayor campo de acción y autoridad que estas organizaciones ya tenían. Recientemente, esta situación le ha otorgado mayor poder al sector regional en la medida en que los ciudadanos dependen más de sus regiones para construir el desarrollo económico y social. Los neofuncionalistas creen que esta situación ‘desbordará’ eventualmente el desarrollo político.

De acuerdo con Schmitter (año: 71), la contribución del neofuncionalismo a la explicación sobre la ampliación sigue estando limitada por su premisa teórica, la cual se basa en nuevas tareas funcionales, no en mayor número de unidades territoriales. El ingreso de nuevos miembros trae consigo una mayor diversidad ejerciendo más presión sobre la formación de grupos transnacionales, de allí que la ampliación “atenúa y retrasa la posibilidad del desborde —a menos que este desborde en el ejercicio de la autoridad se construya con las negociaciones que rodean el proceso de ingreso”. Añade

que el tema de la ampliación no se resuelve cuando se admite un país candidato. A diferencia de anteriores situaciones semejantes, la ampliación de la UE hacia el Este puede producirle una conmoción en su funcionamiento debido a que las condiciones exigidas eran muy difíciles de lograr y la disposición para pagar compensaciones no era precisamente la mejor (ibid.: 72).

### **Gobernabilidad y desarrollo institucional**

El concepto de gobernabilidad se está empleando cada vez con más fuerza en la política nacional e internacional, basándose en la idea que desde la perspectiva de gobernabilidad se puede enlazar el diseño de políticas y la construcción institucional, reintroducir la competencia del poder político en el análisis y el pase a la discusión de aspectos normativos para lograr un adecuado orden político en la UE (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, año). Esta situación cobra especial importancia para el análisis del papel cada vez más protagónico que ejercen sobre la UE los países de Europa del Este. La perspectiva de la gobernabilidad se enfoca sobre las consecuencias previsibles de la ampliación dentro de los cánones que se aplican en la UE, tales como el manejo que hace de los conceptos de gobernabilidad, desarrollo institucional y gobernabilidad de los países candidatos (ibid.: 112). Asimismo, como resultado de la ampliación, la diversidad entre los Estados miembros se traducirá en preferencias y decisiones divergentes tomadas por el Consejo de la UE, haciéndolas más difíciles de alcanzar. La ampliación también llevará al hecho de que será más difícil adoptar reglas estrictas y uniformes dejando con ello mayor flexibilidad en la toma de decisiones a fin de evitar discusiones que lleguen a un punto muerto dentro de la institución (ibid.: 24).

La ampliación de la UE intensificará las comunicaciones entre los estados miembros, donde los nuevos integrantes serán más vigilados por los antiguos miembros y por la Comisión. Esta situación podría originar conflictos dentro del proceso de diseño de políticas, debido a que una mayor ampliación podría hacer que la UE se apoyara más en el principio de la autonomía que en el principio comunitario, actualmente en vigencia. Como resultado, se caería en un proce-

so competitivo dentro de la esfera de la toma de decisiones. Jachtenfuchs y Kohler-Koch piensan que este potencial énfasis sobre la autonomía se basa en el principio básico de que el constitucionalismo europeo es el crecimiento relativo del transgubernamentalismo si se le compara con el supranacionalismo. Con esta situación, se genera inevitablemente un mayor cúmulo de problemas para el parlamento por cuanto el ejecutivo poseería el poder mayoritario, lo cual traería más tensión a las negociaciones y al proceso mismo de la toma de decisiones.

### **Constructivismo social**

El constructivismo social sostiene que las estructuras de la política internacional son el resultado de las interacciones sociales (Rosamond, 2000: 172-73). Según esta interpretación, las organizaciones internacionales son, en efecto, “representantes de la comunidad” (Schimmelfennig, 2004), “sus metas y procedimientos están diseñados por los valores y normas de la comunidad internacional que ellas representan. En otras palabras, la ampliación se maneja por valores y normas”.

Siguiendo la lógica constructivista, el proceso de ampliación sería más consensuado si factores como la identidad compartida, las normas constitutivas de la UE y las interacciones sociales condujesen a una convergencia en las preferencias de los estados miembros. Se alcanzaría entonces una decisión sobre la ampliación sin mayores problemas, los criterios de ingreso impuestos a los candidatos no serían discriminatorios y estarían basados sobre principios y no sobre costos. En consecuencia, los estados miembros aceptarían de buena manera los costos de la ampliación<sup>3</sup>.

Los postulados constructivistas le sugieren a los representantes comunitarios (cuerpos supranacionales de la UE) jugar un papel decisivo en el proceso de toma de decisiones. Los costos que implica la ampliación serían sufragados por los miembros activos, en vez de ser transferidos a los candidatos. Los criterios de ingreso serían las “correas de transmisión” de los valores liberales que la UE representa. Aquellos candidatos con mayores potencialidades para absorber los valores comunitarios serían los primeros en ser aceptados.

Uno de los postulados más importantes de la ampliación de la UE hacia el Este ha sido tratado por Frank Schimmelfennig<sup>4</sup>, quien sugiere justamente la lectura constructivista. Este autor sostiene asimismo que la ampliación tendría que ser motivada por valores, es decir, que la Unión admitiese a aquellos países que se acercaran más a sus valores de identidad liberal. El mecanismo que lo haría realidad –prosigue el autor– sería un “enganche retórico”, según el cual los líderes de la UE se verían atrapados por sus propias promesas de apoyo al proceso de ampliación y que siempre se las estaría recordando el liderazgo de los CEECs. En otras palabras, en vez de mirar la hoja que muestre el balance de gastos y dividendos, la Unión Europea parece estar garantizando la membresía a aquellos países que compartan los valores subyacentes de su identidad colectiva liberal, a saber, derechos humanos liberales expresados en libertades individuales, libertades civiles y derechos políticos (ibid.: 172 y 182-83). Al insistir en la internalización de estos valores, el proyecto de ampliación sirve también para corroborar el mito fundacional de la UE (aseguramiento de la paz y prosperidad) a través del reforzamiento de su legitimidad (Friis y Murphy, 2000: 235-36).

### **Constructivismo orientado a la lengua**

La forma más radical del constructivismo se enfoca en el papel que juega la lengua en la construcción de la Unión Europea. En esencia, este enfoque añade el análisis del discurso al conjunto de herramientas teóricas que giran en torno al estudio de la UE. La lengua no sólo nos da información sobre la Unión Europea, sino que ha sido a través de ella y de los actos de habla, en particular, que gran parte de la integración europea se ha construido, o como lo ha indicado J. L. Austin (1975: 94), “es diciendo algo como *hacemos* algo”. Enriquecido con la teoría de los actos de habla, este tipo de constructivismo enfatiza la integración de cualquier tipo de gobernabilidad, incluyendo la europea, en un discurso contextual y temporal específico, ampliamente definido como un conjunto de articulaciones. Los seguidores de esta teoría sostienen que la realidad no puede existir fuera de la lengua con la cual se describe. La misma naturaleza de la

governabilidad europea con sus tratados, directivas y regulaciones —por sólo mencionar algunos de los instrumentos por los que se hace presente la UE— se patentiza gracias a la lengua y dentro de un discurso específico políticamente informado. Ambos, investigadores y políticos, juegan un importante papel en la construcción de conceptos refutados como “Europa” y en los términos y teorías que empleamos para analizar el privilegio que supone la integración europea al hacer las lecturas que se solapan entre sí. Algunos de los casos que ejemplifican esta situación incluyen la justificación de los tratados de Maastricht y de la Constitución, la ampliación hacia el Este, los llamados a la unidad europea en la lucha contra la guerra de Irak y los debates en torno a la admisión de Turquía. El discurso en todos estos eventos se mueve por los conceptos de peligro, seguridad, soberanía y por la misma existencia de “Europa”, una entidad cuya definición es ahora más difusa que nunca pero que se evoca cuando se trata de defender proyectos que impulsen los polos opuestos del espectro político.

El uso del constructivismo en los estudios sobre la Unión Europea está bastante difundido. Aún cuando el concepto norma-valor prevalece sobre los demás, los análisis basados en los actos de habla y otras teorías comunicativas han ganado mucho terreno en las RR.II. de la Unión Europea de los últimos años. Thomas Diez (1999) señala lo siguiente: “los diferentes intentos para asimilar la naturaleza de la Unión no son meras descripciones de una política desconocida, pero forman parte de su construcción. A tal fin, no son inocentes desde el punto de vista político, sino que son susceptibles de análisis junto con las articulaciones propias de otros actores”. Las vías que toman los investigadores para explicar la naturaleza de la UE contribuyen a la jerga del Euro y a las políticas discursivas que vienen de la mano con ella. De esta manera, la lengua, las ideas y los valores que se emplean para describir, defender o discutir el proceso de ampliación pueden tener ciertamente un efecto sobre la visión de este proceso, como el hecho de que “dentro de la lengua que empleamos yace un conjunto de opciones sobre las decisiones políticas diarias” (ibid).

Markus Jachtenfuchs (2002) resume las oportunidades y los pro-

blemas que se presentan por el uso de este enfoque más radical, como lo es el constructivismo: “Rechaza explicaciones causales, la necesidad e incluso la posibilidad de formular hipótesis comprobables; con frecuencia reivindica que la realidad social es objeto de investigación sólo bajo el formato del discurso. La ciencia, según este enfoque, no tiene mayor influencia sobre la realidad”. El conjunto de reivindicaciones derivadas de este enfoque teórico se basan principalmente en postulados postestructuralistas, por lo cual son difíciles de comprobar a través de estudios empíricos, tal y como lo exigen los análisis científicos rigurosos. A pesar de esta deficiencia, los estudios que se realizan bajo esta perspectiva se complementan con las proposiciones racionalistas, más comprobables, con lo cual se arrojan más luces sobre el estudio de la gobernabilidad europea, incluyendo la política del discurso sobre la ampliación.

### **Conclusiones**

El breve repaso que aquí se ha realizado sobre los enfoques teóricos crea expectativas desiguales en torno al proceso de ampliación y su resultado. Al parecer, ninguna de las teorías aquí tratadas explica por sí sola el proceso de la ampliación; sin embargo, la síntesis de ellas puede ayudar en mucho la extensión del orden democrático liberal de Occidente sobre la región oriental del continente para que sea consistente con los intereses políticos, económicos y de seguridad que tiene la UE, así como también con el sentido de responsabilidad moral e histórica.

Incluso si la decisión sobre la ampliación estuviese apuntalada por los intereses normativos, tal y como se afirma en el constructivismo, el proceso inicial de toma de decisiones conducente al inicio de negociaciones estaría fuertemente marcado por las tendencias extremistas y racionalistas a juzgar por el comportamiento de los actuales estados miembros (Schimmelfennig). El proceso de negociación evidenció no sólo una división entre los miembros sobre el tema de la ampliación, sino una aceptación forzosa de las demandas hacia los países de Europa Central y del Este por parte de los países que se han mostrado más reticentes a obtener ganancias de

la ampliación, como España, Portugal e Irlanda. El progreso en las negociaciones aumentó en aquellos miembros que sostuvieron conversaciones sobre sus propios intereses durante la toma de decisiones internas en torno a la distribución oportunidad-costos de la ampliación y sus efectos<sup>5</sup>. Tanto influyó que después de que se inició la apertura a los nuevos miembros, los intereses nacionales y sectoriales que se encuentran en el seno de la UE le minaron su capacidad de cumplir con sus promesas convirtiéndolo en un ejercicio lento, difícil y frustrante. En vez de actuar sobre los principios originarios de la UE, el objetivo más importante de sus estados miembros se centró en minimizar sus propias pérdidas. La evidencia demuestra que esta conducta se mantuvo durante todo el proceso de admisión de nuevos miembros. El resultado de este proceso altamente racionalista en torno a la ampliación hacia los países del Este fue bautizado con el nombre de “doble rompecabezas”<sup>6</sup>.

José I. Torreblanca<sup>7</sup> indica que las preferencias nacionales, las coaliciones transnacionales, las maniobras políticas que se solapan, la interacción entre las decisiones constitucionales y la política del día a día que se mueve en la UE produjeron esta suerte de vacío político entre la decisión sobre la ampliación manejada por la normativa y el enfoque racionalista. Recientemente, las preferencias desiguales fueron acomodándose con lentitud y a un alto costo dentro de la “plantilla proporcionada por las normas, las creencias compartidas y la identidad colectiva”<sup>8</sup>.

En otro estudio sobre la ampliación hacia los países del Este como política exterior de la Unión Europea, Karen E. Smith (2004: 181) afirma que el diseño de políticas hacia Europa del Este puede explicarse por una combinación de neofuncionalismo y constructivismo. El neofuncionalismo puede resultar de gran ayuda para la explicación de fenómenos como el “desborde”, el papel de la Comisión y el estilo supranacional (resolución de problemas) en la toma de decisiones. Por otra parte, el énfasis sobre el proceso de interacción y su explicación sobre la transformación de identidades e intereses que propone el constructivismo puede arrojar luces en torno al desarrollo del estilo empleado para resolver problemas y toma de decisiones; también puede explicar la razón por la cual la lógica de un estilo propio se puede aplicar parcialmente en este caso.

Las explicaciones constructivistas resultan de un valor incalculable al punto de aclarar el grado de integración de normas y valores en torno a un proceso de transformación que pudiera decirse se da en el cuerpo político más densamente institucionalizado del mundo. El constructivismo explica la presencia y el rol de factores normativos dentro del proceso de ampliación junto con los mecanismos de familiarización de nuevos miembros dentro de un conjunto conformado por normas y principios; también explica la internalización de los valores democráticos liberales. Sin embargo, no puede dar cuenta de la conducta en las negociaciones claramente motivadas por los intereses internos y externos, como tampoco explicar la naturaleza prolongada del proceso, el rol limitado de la Comisión ante los estados miembros o la transferencia de costos hacia los países candidatos; de allí que una serie de aproximaciones teóricas para observar el proceso y resultado de la ampliación de la UE se empleen para contribuir a la comprensión del “porqué” y el “cómo” de su expansión hacia el Este. Como en gran parte de las ciencias sociales, sigue la ausencia de explicaciones generales en torno a la “metarrealidad”, pero nos conformamos con el uso de enfoques teóricos que nos ayuden a comprender algunos de los aspectos de la compleja y multifacética realidad.

## Notas

- 1 Entre las publicaciones se incluyen, entre otras a Michael J. Baun. *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2000); Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (UK: Polity Press, 2003); José I. Torreblanca, *The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations and Compromises* (Burlington: Ashgate, 2001); y Alan Mayhew, *The Recreating of Europe: the European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- 2 Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypothesis and the State of Research”, *Journal of European Public Policy* 9, no. 4 (2002): 500-528; Frank Schimmelfennig, “Liberal Identity and Post-Nationalist Inclusion: The Eastern Enlargement of the European Union”, en *Constructing Europe's Identity, The External Dimension*, et. Lars-Erik Cederman (Boulder: Lynne Rienner, 2001), y Helene Sjursen, “The Common Foreign and Security Policy: Limits of Intergovernmentalism and the Search for a Global Role”, en *Making Policy in Europe*, eds. S. Andersen and K.A. Eliassen, 187-205 (London: Sage Publications, 2001).
- 3 Véase José I. Torreblanca (2003: 22), “Accommodating Interests and Principles in the

- European Union: The Case of the Eastern Enlargement” en *Beyond Enlargement: The New Members and New Frontiers of the Enlarged European Union*, eds. Esther Barbé y Elisabeth Johansson Nogués, Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.
- 4 Véase en particular Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rethoric*.
- 5 Torreblanca. *The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations, and compromises*, Baun, *A Wider Europe*.
- 6 Schimmelfennig, *The Double Puzzle of EU Enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East*. ARENA Working Papers WP 99/15
- 7 Torreblanca, *The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations, and compromises*, 2.
- 8 Ibid. 7,15.

## Referencias

- Adler, Emmanuel (1997), “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations* 3, no. 3. 1997.
- Croft, Stuart; Redmond, John; Wynn Rees, G.; y Webber, Mark (1999), *The Enlargement of Europe*, New York: St. Martin’s Press.
- Diez, Thomas (1999), “Speaking ‘Europe’: The Politics of Integration Discourse”. *Journal of European Public Policy* 6, no. 4 Especial.
- Dyker, David (2000), “The Dynamic Impact on Central-East European Economies of Accession to the European Union”. ESRC “*One Europe or Several?*” *Programme*, Working Papers.
- Friis, Lykke y Murphy, Anna (2000), *An Ever Larger Union? Conceptualizing Enlargement* (Artículo presentado en el taller “Governance by Enlargement” Darmstadt University of Technology, 23-25, June.
- Friis, Lykke y Murphy, Anna (1975), “And never the Twain Shall Meet?” The EU’s Quest for Legitimacy and Enlargement” en *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*, ed. Morten Kelstrup and Michael C. Williams. New York: Ro J. L. Austin, *How to do Things with Words*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jachtenfuchs, Markus (2002), “Deepening and Widening Integration Theory”. *Journal of European Public Policy* 9, n.º 4.
- Jupille, Joe et al. (2003) “Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism,

and the Study of the European Union". *Comparative Political Studies* 36.

Keohane, Robert y Martin, Lisa (1995) "The Promise of Institutionalized Theory". *International Security* 20, n.º 1.

Keuschnig, Christian et al. (2000) *Enlargement of the European Union: Costs and Benefits for Present Member States* Brussels: DG Budget of the European Commission.

Moravcsik, Andrew y Vachudova, Milada Anna (2003) "National Interests, State Power, and EU Enlargement". *East European Politics and Society* 17, no. 1.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.

Schimmelfennig, Frank (2004) "Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis". *Journal of European Public Policy* 9, no. 4.

Smith, Steve (2000) "International Theory and European Integration": in *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*, ed. Morten Kelstrup and Michael C. Williams, 49. London and New York: Routledge.

Schimmelfennig, Frank (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press.

Schimmelfennig, Frank y Sedelmeier Ulrich (2002) "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypothesis and the State of Research", *Journal of European Public Policy* 9, n.º 4.

Schimmelfennig, Frank (2001) "Liberal Identity and Post-Nationalist Inclusion: The Eastern Enlargement of the European Union", en *Constructing Europe's Identity, The External Dimension*, et. Lars-Erik Cederman.

Schimmelfennig, Frank. *The Double Puzzle of EU Enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East*. ARENA Working Papers WP 99/15 Consulta: ([http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_15.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_15.htm)).

Sjursen, Helene (2001) "The Common Foreign and Security Policy: Limits of

Intergovernmentalism and the Search for a Global Role”, en *Making Policy in Europe*, eds. S. Andersen and K.A. Eliassen. London: Sage Publications.

Torreblanca, José I. (2003). “Accommodating Interests and Principles in the European Union: The Case of the Eastern Enlargement” en *Beyond Enlargement: The New Members and New Frontiers of the Enlarged European Union*, eds. Esther Barbé y Elisabeth Johansson Nogues. Barcelona: Institut Universitari d’Estudis Europeus.

Wiener, Antje y Diez, Thomas (2004) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.