
SAMUEL BARCO SERRANO
(Universidad Nacional de Educación a Distancia)

*La articulación de las preferencias
de los actores subnacionales
de cara a la ampliación de la Unión Europea*

*I. Introducción. II. Conceptos y marco teórico: A) El neoinstitucionalismo;
B) Definición de conceptos. III. Las preferencias de los actores regionales andaluces.
IV. Conclusión*

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta paliar dos pequeñas lagunas que hemos podido detectar en los estudios aparecidos hasta el momento sobre el tema de la ampliación europea. De un lado hemos constatado que, a pesar del creciente número de investigaciones que han venido apareciendo dentro del enfoque neoinstitucional en el ámbito de los estudios europeos en general, y de la ampliación en particular, no abundan los trabajos que analicen la formación de preferencias entre los actores subnacionales de los Estados miembros. Y de otro lado, que tampoco existen muchos seguidores de los enfoques neoinstitucionalistas en nuestro país, y menos aún que realicen investigaciones sobre el proceso de ampliación.

Las principales hipótesis de que partiremos son, en primer lugar, la de que existe una lógica de lo apropiado, de la legitimidad, que ayuda a conformar las preferencias de los actores en el proceso de ampliación de la UE, por más que ésta no actúe como único factor determinante, sino que se una a una búsqueda de la máxima rentabilidad. Así, los actores regionales conforman sus preferencias conforme a los principios de legitimidad que impone dicha lógica y, por ello, no se han venido oponiendo a un proceso de ampliación que –de acuerdo con los muy escasos estudios prospectivos realizados hasta ahora– puede tener influencias negativas sobre ellos. Pero también buscan, dentro de las posibilidades que esa lógica les deja, adaptar sus preferencias siguiendo sus intereses personales y de grupo, y de acuerdo con las alternativas disponibles en base al “peso de las inercias históricas y de la dificultad de reformar instituciones o cambiar normas”¹. En este trabajo intentaremos validar esta hipótesis para los actores regionales, ejemplificados en el caso de los actores andaluces.

¹ José Ignacio TORREBLANCA: “Principios, intereses, instituciones y preferencias, Un análisis de la racionalidad de la ampliación al Este de la Unión Europea”, *Revista Española de Ciencia Política* nº 4 (2001), págs. 71 a 96.

En segundo lugar, se planteará que los actores regionales, especialmente los políticos, actúan a menudo en un contexto de información limitada, con las importantes consecuencias que de ello se derivan. Por ejemplo, los cálculos a menudo no tienen en cuenta los posibles cambios en los valores preponderantes en el seno del Consejo y sus consecuencias en términos económicos.

A continuación intentaré aclarar algunos conceptos y propuestas metodológicas de una manera más o menos extensa, antes de pasar a ver el resultado de los trabajos de investigación realizados.

II. CONCEPTOS Y MARCO TEÓRICO

A) El neoinstitucionalismo

Las propuestas teóricas del neoinstitucionalismo, que propugna la importancia del análisis estructural en la disciplina de las Ciencias Políticas, no son actualmente las dominantes en la Ciencia Política de nuestro país, aunque en algunos ámbitos –como los estudios sobre el proceso de integración europea– esta corriente haya irrumpido con fuerza. Asimismo, el neoinstitucionalismo presenta una complejidad de planteamientos, en muchos casos enfrentados, y que da pie a jugosas disputas académicas² que a menudo impiden la reunificación de las distintas corrientes. A pesar de lo dicho, se puede afirmar que existe un *corpus* común a esas mismas corrientes³, que en general proponen:

- Una característica distintiva estructural.
- La estabilidad en el tiempo de las instituciones.
- La afectación del comportamiento individual por las instituciones.
- La existencia de una serie de valores y significados compartidos dentro de la institución⁴.

En cierto sentido, y en relación precisamente con esta última característica, también se podría señalar la utilización de una *lógica de lo apropiado* frente a la *lógica de la consecuencialidad* característica del conductismo y de los enfoques de elección racional, aunque precisamente en los institucionalistas de dicho enfoque esto pueda no ser del todo cierto. Proponen, además, la importancia de las variables organizativas más allá de su función de simples limitaciones de los actores. El problema reside en la definición de institución, pues esa va más allá de la que le otorga una perspectiva

² Por ejemplo P. A. HALL y R. C. R. TAYLOR: “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies Journal* n° 44/5 (1996); Colin HAY y Daniel WINCOTT: “Reply to Hall y Taylor”, *Political Science* n° 46 (1998), págs. 958 a 962; Andrew MORAVCSIK en *Journal of European Public Policy* n° 6/4 (1999); Thomas RISSE y Antje WIENER: “Something Rotten in the Social Construction of Social Constructivism: A Comment on Comments”, en A. WIENER, T. CHRISTIANSEN y K. E. JØRGENSEN (eds.): *The Social Construction of Europe*, Sage, Londres, 1999.

³ Guy B. PETERS, en *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, Continuum, Londres, 2000 señala siete: “normativo”, “de elección racional”, “histórico”, “empírico”, “internacional”, “sociológico” y “de instituciones de mediación”.

⁴ Cfr. Guy B. PETERS: *Institutional Theory...*, cit.

jurídico formal reduccionista y, así, incluye elementos no formales del tipo de los valores y códigos de conducta, y en casos “extremos” –cómo el sociológico–, pueden llegar a comprender algo tan vago como la cultura. Sea como fuere, los neoinstitucionalistas proponen la importancia de los valores y las ideas a la hora de estudiar los comportamientos de los actores dentro de un marco institucional.

Por otro lado, y ya refiriéndonos exclusivamente al neoinstitucionalismo dentro de los estudios sobre la integración europea, cabe decir que éste ha ido incrementando su presencia a lo largo de los últimos años. Ello es especialmente relevante en el caso del constructivismo, también llamado institucionalismo sociológico, que ha irrumpido con fuerza en este campo de estudios desde mediados de los años noventa⁵.

Dentro de estos trabajos adquieren una especial relevancia los dedicados al proceso de ampliación de la Unión Europea. La razón más obvia es el aparente contrasentido de que ésta parece tener más costes que beneficios, pese a lo cual ha sido a la postre llevada a término. Utilizando las palabras del profesor Torreblanca⁶, el hecho de que se produzca posee “escasa racionalidad instrumental” o, si se prefieren las palabras de Schimmelfennig⁷, no es entendible para la teoría racionalista. Dicho de otro modo: un simple análisis “neorrealista”, utilizando criterios de coste y beneficios, no es suficiente para explicar en su totalidad el proceso de la ampliación.

Pero antes de continuar es necesario aclarar algunos conceptos.

B) Definición de conceptos

1.- Institución

Tal y como indica Peters⁸ refiriéndose a los distintos enfoques institucionalistas, “la primera y más fundamental pregunta acerca de cada aproximación es cómo define una institución”⁹. Definir la institución que será objeto de estudio dentro de este trabajo no es tarea fácil pues, como se ha señalado, ésta puede ir desde la cultura en general hasta una fundación, en sus casos extremos. De acuerdo con este mismo autor, el institucionalismo está dividido en siete categorías distintas, aunque a mi modo de ver las básicas serían sólo cuatro¹⁰, a saber:

⁵ Ejemplo de ello es el libro de A. WIENER, T. CHRISTIANSEN y K. E. JØRGENSEN: *The Social Construction of Europe*, cit., así como la “Escuela de Copenhague”.

⁶ José Ignacio TORREBLANCA: *Principios, intereses, instituciones...*, cit.

⁷ Frank SCHIMMELFENNIG: “The Double Puzzle of Eastern Enlargement”, *ARENA Working Paper* n° 15 (1999).

⁸ Guy B. PETERS: *Institutional Theory...*, cit.

⁹ Cfr. Guy B. PETERS: *Institutional Theory...*, cit., pág. 28.

¹⁰ Las otras tres: internacional, instituciones de representación de intereses y empírico, son quizás variables que no presentan diferencias epistemológicas, sino quizás en el objeto de estudio. Los otros tres enfoques, parecen ser una división dependiente del ámbito u objeto de estudio: el neoinstitucionalismo internacional sería la aplicación al ámbito internacional de los preceptos teóricos del institucionalismo “nacional”, tanto el de las instituciones de representación de intereses, como el del institucionalismo empírico; la diferencia parece estar más en el objeto de estudio. Básicamente ninguno de estos tres plantean propuestas teóricas suficientemente diferenciadas en términos de lógica dominante, presupuestos teóricos, etc.

- El normativo
- El histórico
- El de elección racional
- El sociológico

Siguiendo la propuesta de Hall y Taylor ¹¹, intentaremos integrar lo mejor de los tres enfoques principales ¹² ¿Pero cual es la institución objeto de nuestra investigación? El caso de la UE es una excepción ¹³ ya que posee rasgos que la asemejan más a un Estado que cualquier otro régimen internacional, pues –como indica Schmitter ¹⁴– “lo menos que uno puede decir es, en palabras de Presidente saliente de la Comisión, Jacques Delors, que la Comunidad Europea / Unión Europea es todavía *un objet politique non-identifié*”. En el presente estudio lo importante es que se trata de un contexto institucional “multiestratificado”¹⁵.

En este sentido deberíamos tener en cuenta que si considerásemos para nuestra investigación a la UE como una institución homogénea, entonces tanto el grado de socialización de los actores regionales como el de influencia sobre los mismos sería menor, pues éstos se encuentran alejados de la institución y no participan directamente en la toma de decisiones. Por lo que, por motivos puramente metodológicos, se considerará que, en lo que respecta a los actores regionales, existen quizás quince *uniones europeas*, quince instituciones de la UE, una por cada Estado miembro, en las que normas y constreñimientos son mayores y en la que sí es posible buscar la socialización de los actores subnacionales ¹⁶.

Siguiendo con el esfuerzo sintetizador de los distintos enfoques neoinstitucionalistas, podremos considerar los aspectos formales o los informales de la UE en cuanto institución. Así el análisis de los aspectos informales, tales como los valores, la socialización de los actores, etc., son los que tienen en cuenta enfoques como el neoinstitucionalismo normativo o el sociológico (constructivista), mientras que los

¹¹ Peter HALL y Rosemary TAYLOR: *Political Science...*, cit.

¹² De hecho, desde mi punto de vista, el enfoque sociológico –entendido en sentido amplio– podría englobar al normativo. Aquel vendría a ser el “hijo predilecto” de éste.

¹³ Sobre la naturaleza de la *politeia* Unión Europea, no existe un acuerdo definitivo entre neo-funcionalistas, neorrealistas, intergubernamentalistas y una larga serie de “istas”: lo que parece claro es que es un sujeto único.

¹⁴ Cfr. Philippe C. SCHMITTER: “Imagining the Future of Euro-Polity with the Help of New Concepts”, en Gary MARKS, Fritz W. SCHARPF, Philippe C. SCHMITTER y Wolfgang STREECK: *Governance in the European Union*, Sage, Londres, 1998, pág. 1.

¹⁵ “Multi-layered”. Del mismo modo que la Comisión es un “multi-layered context” (Cfr. Liesbet HOOGHE: *The Commission and the Integration of Europe. Explaining Preferences*, Cambridge University Press, Londres, en prensa, pág. 24. Se puede encontrar *on-line* en <http://www.unc.edu/~hooghe/cv.htm>), la UE en su conjunto también lo es.

¹⁶ “La Comisión y sus componentes constituye tan solo una parte de un marco institucional multifacético, que también incluye a los partidos políticos nacionales, a las administraciones nacionales, a las redes nacionales de socialización en Bruselas, y a los sistemas políticos nacionales” Cfr. Liesbet HOOGHE: *The Commission and the Integration of Europe...*, cit.

más formales son los que tienen en cuenta los enfoques de elección racional y el histórico¹⁷.

2.– Actores

A la hora de analizar el modo en que opera la UE, los actores objeto de estudio suelen ser de un lado los comunitarios –fundamentalmente la Comisión, pero también el Consejo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia y los “actores menores”¹⁸– y, de otro, los gobiernos nacionales. No obstante, en nuestro caso queremos subrayar que, dentro de ese contexto complejo y multiestratificado, existen otros actores.

Así, por ejemplo, los sindicatos pueden tener una incidencia sobre las decisiones comunitarias a través de su influencia sobre los gobiernos nacionales. Éste es su principal campo de actuación pero a medida que avanza el proceso de integración europea, los actores sociales también van organizándose y adaptándose a esa nueva realidad¹⁹. De ahí que se organicen a nivel europeo y puedan influir en las decisiones a través de su presencia en el Consejo Económico y Social o en los distintos comités. Incluso pueden hacerlo gracias a su influencia en determinados partidos políticos²⁰. Lo mismo se puede decir de los empresarios.

En nuestro caso hemos elegido como actores subnacionales objeto de nuestro estudio a los siguientes²¹:

- Los gobiernos regionales (la Junta, en el caso de Andalucía).
- Los legislativos regionales (el Parlamento de Andalucía).
- Los interlocutores sociales regionales: los sindicatos (UGT-Andalucía y CCOO-Andalucía) y la patronal (CEA).
- Las federaciones de municipios (como es el caso de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, FAMP).
- Las asociaciones de prensa.
- Las asociaciones de agricultores (ASAJA-Andalucía y COAG-Andalucía)

Como hemos visto, las relaciones entre la institución y los actores individuales puede ser de dos tipos: formales o informales. En el primer caso, ocupándonos ya de los

¹⁷ Aunque éste puede encontrarse en un fructífero y sintetizador medio camino entre estos dos tal y como señalan los mismos Hall y Taylor (*Cfr.* Peter HALL y Rosemary TAYLOR: *Political Science...*, cit.)

¹⁸ Por su influencia y peso político: el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y las Agencias.

¹⁹ Así vemos que, por ejemplo, la CES (Confederación Europea de Sindicatos) se va adaptando y adquiriendo rasgos de auténtico sindicato europeo. De hecho es un discurso presente desde hace ya tiempo que parece que va cogiendo fuerza. Baste señalar la propuesta de Sergio Coferatti aparecida en el diario *El País* el 18 de septiembre de 2002.

²⁰ La influencia de los sindicatos en sistemas corporativistas está clara, e incluso en el paradigma del modelo *Westminster* los nexos del Partido Laborista con los sindicatos –nexos inclusive económicos– son claros.

²¹ Lamentablemente, no ha habido respuesta de muchos de ellos y en algún caso no se ha podido encontrar ni tan siquiera fuentes secundarias suficientes. Es el caso de UGT-Andalucía y de COAG-Andalucía.

gobiernos regionales, tenemos los mecanismos institucionales de participación ²². El principal mecanismo de colaboración es la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) ²³, pero como su propio nombre indica es sólo una Conferencia, y a muchas comunidades se le ha quedado pequeña ²⁴. También es importante citar la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE, creada en 1998. Igualmente importante es el Senado como órgano de articulación territorial –por más que aun esté lejos de la intención original del constituyente–, y las Conferencias Sectoriales, dónde se van tratando los asuntos de importancia de acuerdo con su temática ²⁵.

Otra opción de participación es a través del Comité de las Regiones, aunque debido a su carácter exclusivamente consultivo (a pesar de los intentos de dichas instituciones en la Convención ²⁶) esa influencia es también escasa.

Todos estos mecanismos formales producen una situación de desequilibrio de poderes importante, por lo que las comunidades autónomas tienden a favorecer en muchos casos mecanismos informales, a través de la opinión pública y del discurso político.

Uno de estos mecanismos a disposición de los gobiernos regionales consiste en influenciar al Gobierno del Estado a través de su partido (o, si está en la oposición, ayudando a articular las preferencias del partido en la oposición para que éste a su vez ayude a configurar las preferencias que se presentarán a los órganos comunitarios).

Con respecto a los demás actores existe la misma dualidad: participan en los órganos nacionales de decisión –que son los que ejercerán la presión ante los Gobiernos nacionales y/o los organismos europeos–; pueden tener un cierto acceso directo a Europa a través del Comité Económico y Social de la UE; y tienen presencia en algunas agencias y organismos menores. Por último, están presentes, a través de una serie de entidades de coordinación a nivel europeo, en distintos comités consultivos. Una posible consecuencia de esta estructura es que en algunos casos no existan (o no abunden) ²⁷

²² Existen numerosos trabajos al respecto. En la web cabe resaltar la página de Francisco Javier Matía Portilla, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, *on-line* en www.der.uva.es/constitucional/participacion/index.html

²³ Creada mediante el “Acuerdo de institucionalización de la CARCE (29 de octubre de 1992)”, aunque existía anteriormente con el nombre de CSARCE (Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas). En el momento en que se escriben estas líneas hay propuestas de mayor participación de las Comunidades pero no pasan de ese estadio de meras propuestas. Lo mismo puede decirse de la propuesta del Senado.

²⁴ Al menos es de lo que se deduce de la postura de los gobiernos de las principales comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Andalucía e incluso Galicia. Igualmente durante su permanencia en la oposición el PSOE e IU también consideraron insuficientes dichos mecanismos. Véase también la nota anterior.

²⁵ En el caso andaluz una de las más importantes sería Agricultura, debido a la importancia relativa de este sector y los fondos que recibe de Bruselas.

²⁶ Esa convención que está tratando también la petición de dicho Comité de que las Regiones tengan acceso al Tribunal de Justicia de la UE, al mismo nivel que los Estados Miembros.

²⁷ Por lo menos no se han encontrado. Con respecto a las tomas de posturas sí las hay, por lo menos en lo que respecta a discursos, tanto del presidente de la CEA, como los Secretarios Generales de los sindicatos andaluces (aunque sólo hemos recibido el de CC.OO.) que han participado en una audición que el Comité Económico y Social europeo mantuvo en Sevilla sobre “El futuro de la UE” en septiembre de 2001. Más argumentada la de CC.OO. que la de la CEA, con respecto a la ampliación.

documentos de análisis específicos para Andalucía. Sin embargo, sí existen documentos de toma de postura exclusivos de Andalucía, aunque favorecidos por la celebración de una audición del CES en Sevilla en el 2001.

En este contexto puede resultar paradójico buscar las preferencias de los actores regionales, pues estos no están implicados en las decisiones y no tienen poder formal para cambiarlas. No obstante, si en un contexto así los actores se siguen guiando por los valores a pesar de que los costes para la región sean importantes, esto serviría para validar aún más las tesis neoinstitucionalistas (aunque se puede argumentar que como es un proceso irreversible sobre el que no se tiene poder es mejor no oponerse; sobre esto volveremos más adelante al analizar las preferencias de los actores).

En el caso de la UE, la articulación de dichas preferencias no sigue, no puede seguir, los modelos de articulación de las preferencias en materia de política exterior, ya que aquí nos hallamos ante una política de Estado en la que los elementos y actores que pueden influir sobre la misma están más delimitados. La UE hace ya tiempo que dejó de ser materia “exclusiva” de política exterior y pasó a ser materia de política nacional. De ahí que tengamos que introducir elementos y claves de estudio nacionales (como por ejemplo la escisión o *cleavage* izquierda/derecha, por más que ésta esté matizada por otros elementos).

3.– Intereses vs Preferencias

Una vez clarificados los conceptos de actor e institución debemos adentrarnos en el de preferencias. Las preferencias hay que diferenciarlas de los intereses. Así las primeras son relativas, como su sentido indica, y los segundos son absolutos. Asimismo los intereses son, por lo general, exógenos, mientras que las preferencias son endógenas. Es decir, los intereses siguen siendo los intereses de los actores, pero vienen impuestos por las circunstancias: si con la ampliación el Gobierno andaluz pierde dinero (y tiene la información suficiente para calcularlo), no es en el interés económico del Gobierno andaluz que ésta se produzca; mientras que sí lo sería si lo ganase. Mientras que, a pesar del interés económico negativo para el Gobierno andaluz, éste puede pensar que prefiere que se produzca la ampliación por el cálculo de todos los intereses y la articulación de los mismos dentro del marco de referencia de los valores que defiende.

Asimismo conviene no confundir los intereses con los intereses exclusivamente materiales: la búsqueda del propio beneficio puede no ser la búsqueda del beneficio económico, ya que los actores individuales pueden buscar también mayor poder político o mantenerse en el puesto o incrementar el número de afiliados, etc.²⁸ Dentro de los

²⁸ Como indica Hooghe al respecto de los funcionarios de la Comisión: “Igualar la función de utilidad de los individuos con la búsqueda del máximo beneficio, renta o riqueza puede tener sentido cuando se está interesado en comprender las preferencias por bienes económicos, como es el caso de la economía. No obstante, cuando se quieren explicar las preferencias por bienes políticos, por ejemplo si la Unión Europea debería ser más o menos supranacional, un enfoque estrecho en la búsqueda de la máxima riqueza yerra. Mientras que el dinero es la moneda de cambio en las transacciones económicas, el poder es la moneda de cambio en las transacciones políticas. Cualesquiera que sean los objetivos que tenga un actor de la elite política, es probable que el poder político, la capacidad para ejercer poder legítimo sobre otros individuos, ayuda a conseguirlos. Por tanto, se puede esperar que los actores políticos que buscan la máxima utilidad estén primordialmente interesados en mantener su posición de poder (Levi 1997b; Marks and

beneficios políticos de la ampliación puede derivarse, por ejemplo, la presencia de mayor número de regiones pobres, con lo que la lógica de la cohesión —es decir la de la solidaridad de los países ricos hacia los países pobres a cambio de la apertura de mercados y del ajuste económico—, se vería incrementada ²⁹, análisis éste que, no obstante, no aparece en ninguno de los documentos y cuestionarios manejados.

Asimismo esos intereses no económicos son más complejos pues, como hemos visto los actores subnacionales juegan principalmente a nivel nacional, aunque aspiren a participar más activamente a nivel comunitario, por lo que el beneficio político principal será un beneficio político nacional. Aunque también puedan buscar una mayor presencia en órganos con poder de decisión a nivel nacional —en especial en aquellos que tienen relación con la UE— y europeo, parece lógico pensar que su interés principal, incluso en estas acciones, se proyecte sobre el sistema nacional. En este sentido incluso en aquellas propuestas más “atrevidas” no se solicita la desaparición del papel de intermediador del Estado, o al menos no en su totalidad. Un ejemplo de este interés político que aparece en algunos discursos es la solicitud de mayor poder de decisión a la hora de diseñar los instrumentos que regulan el reparto de fondos comunitarios, como por ejemplo los Marcos Comunitarios de Apoyo ³⁰.

Entrando a analizar la relación entre intereses materiales y valores cabe decir que, aunque puede parecer paradójico considerar que un actor pueda comportarse a la vez, —utilizando las palabras de Chong ³¹— como un *homo economicus* (buscador del beneficio máximo o “*utility maximizer*”) y un *homo sociologicus* (que se rige por valores y creencias), sin embargo el concepto de *racionalidad limitada* (o “*bounded rationality*”) permite combinar ambas motivaciones. Son investigadores como el mismo Chong o la propia Hooghe quienes han planteado las teorías que se están utilizando en el presente estudio ³².

Siguiendo la hipótesis planteada, la lógica de lo apropiado y la búsqueda del máximo beneficio actúan conjuntamente en la formación de preferencias. El modelo previsto es el que propone la profesora Hooghe. Así, existen una serie de factores que favorecen la utilización de una lógica de lo apropiado sobre la del máximo beneficio, a saber:

- Que los incentivos sean débiles o no sean identificables. Aunque si se cumplen los demás factores, este puede pasar a un segundo plano.

Hooghe 2000)” (Cfr. Liesbet HOOGHE: *The Commission and the Integration of Europe...*, cit., pág. 308).

²⁹ De hecho, si tomamos como ejemplo la última ampliación, aún tratándose de países en los que la cohesión social y la solidaridad son valores fundamentales a nivel nacional, esto no ha redundado en una mejor defensa de esos intereses a escala europea, pues de hecho estos países ricos a menudo se han situado en el bando de los “tacaños” —por ejemplo, oponiéndose sistemáticamente al aumento del techo presupuestario del 1’27 %.

³⁰ Aparecen en los discursos del secretario general de CC.OO. en la audición del CES, en cierto modo en el discurso del presidente de la CEA en el mismo auditorio, en un discurso del presidente de la FAMP y —como era de esperar— es también una petición del Gobierno andaluz.

³¹ Dennis CHONG: *Rational Lives: Norms and Values in Politics and Society*, University of Chicago Press, Chicago, 2000.

³² Aunque la profesora Hooghe va más allá que Chong y demuestra que no sólo en contextos de información escasa o de incentivos débiles se opta por los valores y creencias a la hora articular las preferencias.

- Que el problema sea grande ³³.
- Que la opción a tomar esté ligada de manera inteligible con objetos ya conocidos ³⁴.
- Que estén altamente institucionalizados y/o sean profundos ³⁵: esta característica es llamada “relevancia” (*salience*).
- Que no esté en juego la supervivencia de los actores ³⁶.

Como se verá más adelante, todos estos factores se cumplen en el caso de las preferencias de los actores regionales andaluces.

Una vez dicho esto, pasemos a considerar esta hipótesis en el contexto subnacional, más precisamente en Andalucía.

III. PREFERENCIAS DE LOS ACTORES REGIONALES ANDALUCES

Cabe resaltar que en el momento de realización de la presente investigación no se encontraron estudios específicos sobre el impacto de la ampliación para Andalucía ³⁷, ni se encontraron encuestas de opinión desagregadas, y aunque se debe tener la mayor de las cautelas por los problemas en las respuestas, parece claro que ese entorno de desinformación es parecido al que tienen que manejar los propios actores consultados. La importancia de este dato es doble: por un lado demuestra una despreocupación – debida quizás a la consideración de que la ampliación es irreversible y a la falta de poder para influenciar la decisión (aunque de acuerdo con los datos la influencia sería a favor de la ampliación, no en contra)–, y por otro indica que este contexto de desinformación –por más que no sea total, toda vez que el coste económico de la ampliación es claro– puede favorecer el que algunos actores articulen sus preferencias más basándose en sus valores y sus creencias. El primer dato no se ha podido verificar, el segundo se puede deducir de unanimidad de respuestas positivas.

Asimismo, los análisis que realizan los actores (tanto en los cuestionarios como en los discursos y otros documentos) no mencionan otros efectos que los económicos,

³³ Esto puede entenderse mejor con una nota proveniente del trabajo de Hooghe: “Ello es congruente con el argumento de Elster en el sentido de que la *rational choice* ‘es más poderosa cuando se aplica a problemas de magnitud intermedia como la compra de un coche o de una casa’ [...] pero ‘grandes problemas’ en los que cabe esperar que la opción tenga consecuencias de largo alcance [...] tienden a caer fuera del alcance de la teoría. Los rankings de preferencias sobre amplias parcelas de la vida tienden a ser incompletos y las probabilidades subjetivas sobre hechos en el futuro distante tienden a ser poco fiables (Elster 1990: 40)” (Liesbet HOOGHE: *The Commission and the Integration of Europe...*, cit., nota 23).

³⁴ “Para que la consistencia en las creencias sea una opción es menester, en primer lugar, que los viejos y nuevos objetos estén próximos; esto es, deben estar ligados de alguna manera inteligible” (Liesbet HOOGHE: *The Commission and the Integration of Europe...*, cit., pág. 310).

³⁵ La expresión utilizada es “*deeply held*”.

³⁶ En el caso de los actores objeto de estudio de Hooghe se trata de su carrera, en el nuestro puede ser la muerte política o la carrera profesional.

³⁷ Aunque en los meses anteriores a la misma sí se han publicado algunos, cabe preguntarse si no llegan un poco tarde.

dejando de lado, por ejemplo, el hecho de que una UE con mayor número países pobres puede hacerse más solidaria.

Los costes económicos de la ampliación pueden ser elevados. Si tomamos el análisis sobre inversión directa que hace el informe de La Caixa³⁸ podremos ver que ese peligro de sustitución del que se habla es aún mayor en Andalucía, pues el déficit en infraestructuras en relación a otras regiones españolas, así como la menor penetración de las tecnologías de la información, la hacen más vulnerable³⁹. Es más: si se analiza el informe de FUNCAS⁴⁰ y se comparan los datos es lógico pensar que las conclusiones del de La Caixa con respecto a los peligros de la ampliación en el comercio y la inversión directa (los principales para Andalucía) son acertadas: está claro que Andalucía se encuentra en peor situación para afrontar la ampliación que otras regiones.

Por lo que se refiere al cuestionario más o menos abierto⁴¹ enviado a los actores regionales, se puede extraer una primera conclusión: la homogeneidad y la escasa argumentación de la mayoría de las respuestas. Aunque antes de continuar habría que apuntar que las conclusiones a las que hemos llegado son bastante más que provisionales debido a la falta de respuesta de algunos actores claves (principalmente la Dirección General de Asuntos Europeos de la Consejería de Presidencia y las Consejerías de Economía y Hacienda y Agricultura y Pesca, ambas de la Junta de Andalucía). No obstante esa ausencia de respuesta se ha intentado solucionar mediante la búsqueda de documentación emanada de dichos organismos y otras fuentes secundarias⁴² en relación al proceso de ampliación de la UE.

Todas las respuestas y las tomas de posición de todos los actores estudiados son favorables al proceso de ampliación, aunque algunas más matizadas que otras, con lo que se vuelve a plantear el puzzle o paradoja de la ampliación que mencionan numerosos autores⁴³: a pesar de ir en contra de los intereses⁴⁴ de los actores⁴⁵, éstos apoyan el proceso de ampliación por compartir los valores que sostienen dicho proceso.

³⁸ C. MARTÍN, J. A. HERCE, S. SOSVILLA-RIVERO y M. VELÁZQUEZ: *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 2002.

³⁹ Datos del informe dirigido por Fernando BALLESTERO: *eEspaña 2001. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*, Fundación Retevisión, Madrid, 2001.

⁴⁰ FUNCAS: "Convergencia Regional: España y Europa", *Papeles de Economía Española* n° 93. No se ha podido consultar directamente dicho informe; esta conclusión se ha extraído de las noticias y resúmenes del mismo aparecidas en varios periódicos.

⁴¹ La decisión por un cuestionario abierto tiene básicamente dos motivos: es un cuestionario bastante simple y poco complicado, por un lado para que eso no dificulte el que los actores respondan (no obstante muy pocos lo han hecho), y por otro para no inducir a los actores hacia unas respuestas u otras, dejarles la mayor libertad posible para así saber también qué grado de conocimiento pueden tener dichos actores. Por último decir que debido a los problemas de tiempo fue imposible realizar entrevistas, como hubiera sido deseable.

⁴² Se ha realizado también una búsqueda de noticias en periódicos nacionales gracias a la excelente base de datos de noticias europeas de la Universidad Complutense (<http://www.ucm.es/BUCEM/be/prensa/>), así como una consulta en los archivos del periódico ABC. Se ha escogido este periódico por dos razones: su elevada tirada en Andalucía y porque se puede realizar la búsqueda en sus archivos en internet.

⁴³ Karin M. FIERKE y Antje WIENER: "Constructing Institutional Interests: EU and the NATO Enlargement", en A. WIENER, T. CHRISTIANSEN y K. E. JØRGENSEN: *The Social Construction of Europe*, cit.; Frank SCHIMMELFENNING: "The Double Puzzle of Eastern

Asimismo, y aunque ello sea difícil de verificar, de los datos que se manejan se puede deducir que no ha habido cambios sustanciales sobre la cuestión a lo largo de los últimos años. Como es normal, a medida que se acerca la probable fecha de ampliación se ha ido incrementando el número de posicionamientos al respecto. No obstante, éstos están ligados en muchos casos a claves de política nacional y relacionados quizás con el hecho de que las consecuencias se van haciendo cada vez más claras –o, dicho en términos de elección racional, a que hay mayor información–. Así, por ejemplo, en el discurso sobre el Estado de la Comunidad de junio de 2002, el Presidente Chaves dedicó varios párrafos al proceso de ampliación, mientras que el de 2001 sólo contenía una escueta mención, aunque estos amplios comentarios estaban referidos principalmente al problema de la inmigración; esto es: a un problema que tiene tanto lecturas nacionales como europeas y que estuvo bien presente en la Cumbre de la Presidencia española, celebrada para más señas en Sevilla.

Entre los demás actores hay un menor número de documentos declarativos propios con respecto al proceso de ampliación⁴⁶. Existen, no obstante, más documentos (en entrevistas y otros foros) sobre temas indirectamente relacionados con la ampliación, como son la reformas institucionales y de las políticas de cohesión, la pesca y la PAC. Cabe mencionar el caso de las organizaciones agrarias, que han generado abundante material en el que se hace referencia a la ampliación. En ningún caso se oponen, se le da un acuerdo tácito, pero siempre se menciona que debe aumentarse el gasto, y que el tope del 1'27% no es suficiente para financiarla. Parece que el único público interesado en oír hablar de la ampliación es éste: se trataría del público que tiene más claras las consecuencias que pueda tener dicho proceso y aún a pesar de eso, ni se opone ni plantea una opción diferente. Además, la defensa del aumento del techo presupuestario la realiza siempre utilizando argumentos relativos a los principios y valores de la Unión.

Todos los actores defienden la ampliación utilizando un discurso que echa mano principalmente a los valores, citándose a veces la obligación moral de contribuir a la ampliación⁴⁷, hasta el punto de que a menudo los datos económicos se dejan en un

Enlargement”, cit.; Ulrich SEDELMEIER: Eastern Enlargement: “Risk, Rationality and Role Compliance”, en Maria Green COWLES y Michael SMITH (eds.): *Risk, Reforma, Resistance and Revival (The State of the European Union)*, Oxford University Press, Oxford, 2001, vol. 5, págs. 164 a 185; Lykke FRIIS: “‘The End of the Beginning’ of Eastern Enlargement – Luxembourg Summit and Agenda-setting”, *European Integration Online Papers* n° 2/7 (1998); José Ignacio TORREBLANCA: *Principios, intereses, instituciones...*, cit.

⁴⁴ Los económicos están claros; en cuanto a los políticos, no parecen estarlo y además ninguno hace mención a ellos, por lo que hay que considerar que no tienen influencia sobre la decisión.

⁴⁵ Tal y como señala el profesor José Ignacio TORREBLANCA (*Principios, intereses, instituciones...*, cit., pág. 1) “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”.

⁴⁶ Es interesante el caso de la CEA y los sindicatos, pues todos los documentos suministrados por estos organismos en relación a la ampliación provienen del mismo evento: la mencionada audición del Comité Económico y Social de la UE.

⁴⁷ Como en el caso del cuestionario de la CEA: “La CEA siempre se ha mostrado partidaria de la ampliación de la UE. De igual forma que los socios europeos fueron solidarios con España

segundo plano en los discursos y si acaso se mencionan los efectos sobre los Fondos Comunitarios ⁴⁸. Sin embargo eso no le resta importancia al hecho de que se apoye a la ampliación; si acaso se la quita al papel de nuestros líderes por no tratar más un asunto con tantas consecuencias para los andaluces.

De esto se deduce una cierta consistencia en las posiciones de los actores acorde con la importancia que, como hemos señalado, tienen los valores ⁴⁹.

Otro elemento interesante es la poca argumentación (salvo quizás en el caso de la CC.OO. y lógicamente ASAJA) con respecto a estos temas por parte de la gran mayoría de los actores. ¿Quiere esto decir que se trata de simples “emuladores”?⁵⁰ La verdad es que es difícil de demostrar científicamente este caso, sobre todo teniendo en cuenta el material y el tiempo a su disposición para realizarlo. Por eso conviene tenerlo en cuenta.

No obstante esa posibilidad de que algunos actores estén simplemente imitando como estrategia para reducir costes, vemos que –siguiendo la propuesta de Hooghe–, la ampliación tiene las características requeridas para que las preferencias de los actores en liza se articulen principalmente alrededor de los valores y creencias.

- Los incentivos son débiles o no son identificables. En este caso, aunque los costes de la ampliación pueden ser altos, existe poca información al respecto por parte de los actores. Además, las posibilidades de que la oposición a la ampliación consiga beneficios materiales o políticos son también dudosas.
- Es un problema “grande”; se trata claramente de un asunto que tendrá consecuencias de amplio alcance para todos los actores, un asunto de “alta política”, que además se plantea siempre en términos morales y éticos.
- La opción a tomar está ligada de manera inteligible con objetos ya conocidos: en este caso, las referencias a la entrada de España y la relación directa con la situación es algo que aparece en los documentos consultados y que es señalado en la encuesta del instituto OPTEM para la Comisión, realizada a nivel europeo.
- La institucionalización o el arraigo de los valores es algo difícil de demostrar, no obstante, de su repetición y consistencia en los distintos foros, de los datos de las encuestas disponibles y de la historia reciente puede deducirse que sí están arraigados profundamente.

en su momento, España ahora debe contribuir a la solidaridad con los países candidatos, y apoyar su ingreso”.

⁴⁸ Salvo en los cuestionarios recibidos cuando se pregunta por dichos efectos. Aquí las respuestas están de acuerdo con los análisis de La Caixa en la Inversión Directa. Resalta el optimismo de la FAMP cuando predice un aumento de las exportaciones gracias a la ampliación.

⁴⁹ Tal y como indica Hooghe (*Cfr.* Liesbet HOOGHE: *The Commission and the Integration of Europe...*, cit.): “Común a todas estas explicaciones es la noción psicológica de la consistencia de las creencias o los afectos, que mantiene que la búsqueda por parte de los individuos de consistencia en las creencias o los afectos es un deseo humano básico (Sears 1993; Sears y Funk 1991)”.

⁵⁰ “[...] un agente emulador debería, en diferentes contextos, ofrecer escasa argumentación o razonamiento sustantivo en respuesta a los interrogantes, ya que la emulación es simplemente un modo económico de reducir la incertidumbre del medio” (*cfr.* Jeffrey T. CHECKEL: “From meta-substantive theory? Social constructivism and the study of Europe” en *A Constructivist Research Program in EU Studies? European Union Politics*, Sage, Londres-Thousand Oaks Ca-Nueva Delhi, 2001.

– Obviamente, al ser un asunto que no parece preocupar en demasía a los electores, la supervivencia de los políticos o sindicalistas no parece en peligro.

Lo dicho sirve para argumentar el por qué de una decisión contraria a los intereses de la Comunidad es apoyada por todos los actores regionales. Pero ahondemos en esta argumentación aplicando el análisis de Torreblanca⁵¹ con respecto a la ampliación. Así, se pueden utilizar las aportaciones de los distintos enfoques del nuevo institucionalismo para completar el análisis de este proceso de articulación de preferencias. Aunque a diferencia de este autor, los enfoques se utilizan para explicar características distintas de este proceso de ampliación, características que van ligadas precisamente a que se trata de un contexto distinto, como ya apuntábamos al hablar de las “15 Uniones Europeas”. Así, al contrario de la explicación propuesta por este autor, la ausencia de negativas por parte de los actores tiene también una explicación que es a la vez sociológica/normativa⁵² e histórica⁵³. Los actores implicados en el proceso tienen poco poder de influencia sobre las decisiones comunitarias, como ya se ha señalado, por lo que ni están sujetos a la disciplina/normativa comunitaria, ni tienen por qué seguir la inercia histórica de la misma. No obstante, desde la perspectiva sociológica, sí tendrían que seguir los valores, reglas e inercias históricas nacionales.

Se podría argumentar que debido a la irreversibilidad⁵⁴ de la ampliación y al hecho de que los actores regionales no participen en esa decisión, es normal que haya un apoyo gratuito a la misma por parte de dichos actores, y más teniendo en cuenta que no parece haber una opinión pública contraria: y es que aunque no hay encuestas con datos desagregados nada induce a pensar que la ampliación es vista como negativa por la opinión pública andaluza. No obstante, en este caso no se entiende cómo *ningún* actor se opone (ni siquiera la oposición) en un contexto en el que el realismo presupondría la existencia de *free-riders*, precisamente por ausencia de elementos *institucionales* que actúen sobre esos actores. Ni tan siquiera se oponen actores como los agricultores, que no tienen que cumplir lealtades nacionales para con otras organizaciones, ni tienen intereses políticos que exijan una sumisión, ni parecen ganar con una postura seguidista⁵⁵.

⁵¹ José Ignacio TORREBLANCA: *Principios, intereses, instituciones...*, cit.

⁵² Como ya se ha mencionado (ver nota 12), el sociológico podría ser la evolución del normativo, el cual hace especial hincapié en los valores.

⁵³ Al contrario que en el caso de Torreblanca la explicación es *simultáneamente* sociológica e histórica.

⁵⁴ Irreversibilidad de la que habla también José Ignacio TORREBLANCA (*Principios, intereses, instituciones...*, cit., pág. 14) “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”. Aunque cabe señalar que en esta explicación se utilizan también criterios del neoinstitucionalismo normativo de March y Olsen.

⁵⁵ Este problema de la opinión pública esconde otro: el de que la población está poco informada. Véase sobre el particular José Ignacio TORREBLANCA: “The challenge of EU enlargement”, conferencia pronunciada en el *III European Fulbright Alumni Workshop*, Toledo, 2000 y Carlos FLORES JUBERÍAS: “Actitudes políticas ante la integración europea de la República Checa”, *Revista de Estudios Europeos* nº 29 (2001).

Otro hecho que parece favorecer la explicación sociológica es que en las posturas expresadas por todos los actores se argumentan repetidamente con referencia a razones morales ligadas íntimamente a la historia reciente del país, a la que por otra parte hacen referencia los datos de la encuesta OPTEM. La historia política española reciente demuestra que es difícil oponerse a una decisión avalada por una lógica de valores, como es la ampliación. Además –y aquí entra el enfoque del neoinstitucionalismo histórico–, es decir la inercia histórica de la que hablábamos antes, todavía no ha habido ningún “*critical juncture*”⁵⁶ que permita atacar decisiones comunitarias cuando se defienden mediante valores de defensa de la democracia. Pues son los mismos valores que defendió España durante la lucha contra el régimen franquista y el periodo de la transición. De hecho, algunos actores hacen referencia a la necesaria solidaridad en base al hecho de que los primeros socios comunitarios fueron en su día solidarios con nosotros⁵⁷. Referencia que también aparece en las encuestas de opinión⁵⁸.

Por último, el enfoque de elección racional permite ver cómo a pesar del apoyo cerrado a la ampliación, sí existe un intento por parte de todos los actores en liza de negociar a su nivel la mejor ampliación posible para cada uno. Así, defienden que la reforma necesaria para la ampliación mejore la participación de la región en los mecanismos de decisión y diseño, detraer de Madrid competencias para el reparto nacional de los Fondos de Cohesión⁵⁹, de las políticas comunitarias, que existan también lógicas territoriales en las políticas de cohesión, incrementar el techo del 1’27 % del PIB, etc.

IV. CONCLUSIÓN

Parece claro que en la formación de las posturas de los actores subnacionales de cara a la ampliación existe un fuerte componente sociológico, pues a pesar de la ausencia de elementos formales obstaculizadores que limiten la acción de estos actores, siguen apoyando la ampliación, haciéndose, además, especial uso de argumentos éticos y morales. Parece que existe una lógica de lo apropiado que moldea la articulación de las preferencias de esos actores, aún en ausencia de normas de obligado cumplimiento. No obstante, también existen elementos de inercia histórica que parecen actuar en esta articulación de preferencias.

Por último, el enfoque de elección racional permite observar –parafraseando a Torreblanca– que una vez realizada la elección de esa preferencia, las negociaciones entre *los actores subnacionales y los demás actores* “acerca de la ampliación [se

⁵⁶ Guy B. PETERS: *Institutional Theory*..., cit.

⁵⁷ Ver nota 43.

⁵⁸ Cfr. encuesta de OPTEM S.A.R.L. para la Comisión Europea de junio de 2001 “Perceptions of the EU. A Qualitative Study of the Public’s Attitudes to and Expectations of the EU in the 15 Member States and the Candidate Countries”. Un resumen de los resultados puede hallarse en: http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/optem-summary_en.pdf, pág. 140: “A veces (como sucede en el caso de España) también existe la idea de que, como estos países, el país ha estado bajo un régimen político dictatorial”.

⁵⁹ Véase un último informe de La Caixa del que aparece noticia en *El País* el pasado día 21 de septiembre que demuestra que Andalucía sale claramente perjudicada en el reparto que Madrid hace de los Fondos, pues es la décima región en cifras *per cápita*.

presentan] en términos de una negociación de carácter estratégico en la que cada cual busca satisfacer sus propios intereses materiales”.

Igualmente, esto parece estar de acuerdo con los postulados avanzados por la profesora Hooghe a la hora de predecir cuando los valores tendrán más importancia que los intereses materiales.