

La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”

*Mónica Salomón

Como objeto de estudio, la PESC (la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea)¹ es extremadamente complejo y resbaladizo. Para empezar, hay un consenso bastante amplio acerca de lo inadecuado de su nombre. Así, por ejemplo, en el informe sobre el funcionamiento de la PESC en 1996 del Parlamento Europeo, su relator sugería poner siempre su nombre entre comillas, “a fin de que su pretenciosa denominación no diera lugar a equívocos o a infundadas ilusiones” (Parlamento Europeo, 1997). Los autores de otro artículo bastante reciente (posterior al Tratado de Amsterdam) señalaban que “si se escarba en la estructura y el funcionamiento [de la PESC], resulta que ni puede llamársela *política*, ni es *exterior*, ni se ocupa de la *seguridad*, ni es *común*” (Rummel y Wiedemann, 1998: 53). La confusión inicial que suscita la denominación es indicadora de como el concepto ha sido oscurecido por la retórica. Los responsables de ello son tanto el idealismo *euroentusiasta* de quienes sí desearían que la Unión Europea desarrollara una política exterior con impacto benéfico en el sistema internacional, como los que, sin pretenderlo realmente, se sirven de la “cobertura” PESC para finalidades menos altruistas.

Por otra parte, la ausencia de un marco teórico que oriente el análisis no facilita las cosas, ya que más bien aumenta las “considerables dudas y confusiones que existen sobre el significado real del fenómeno” (Pijpers, 1990: 1). Como bien se sabe, los aná-

*Profesora de relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

lisis aparentemente “ateóricos” suelen propiciar una introducción constante e incontrolada de supuestos no explicitados sobre el significado y las características del fenómeno que se examina. En el caso concreto de la PESC, resulta patente que la ausencia de filtros analíticos ha tenido el efecto de permitir una influencia soterrada de la retórica integracionista en muchas explicaciones pretendidamente científicas. David Allen y Michael Smith resumieron bien esta paradoja: “mientras que la idea de que actualmente no existe nada semejante a una ‘política exterior’ genuina de Europa Occidental es comúnmente aceptada, hay una tendencia persistente a definirla como el objetivo último, casi a pesar de los hechos” (Allen y Smith, 1996: 76).

Otro efecto de la ausencia de marco teórico consensuado para el estudio de la PESC es el fenómeno, relativamente extendido (en los pocos análisis que han seguido la vía teórica), que podría denominarse “teorización hiperecléctica”. Se trata de la aplicación simultánea, en el mismo análisis, de herramientas conceptuales, provenientes no ya de distintos enfoques o paradigmas teóricos sino, incluso, de diferentes disciplinas (ciencia política, derecho constitucional, economía, relaciones internacionales, etc.), a fin de intentar dar cuenta de la naturaleza de la PESC sin preocuparse mucho del encaje de los diversos conceptos². Los resultados de esas tentativas, “marcadas por la promiscuidad en el uso de la metodología, la epistemología y la ontología” (Whitman, 1997: 54), no satisficieron a nadie, empujando por los propios autores que las llevaron a cabo (Weiler y Wessels, 1988: 271).

A nuestro entender, el marco teórico que se necesita para abordar el análisis de la PESC no puede desvincularse del análisis de la Unión Europea en general. No podemos considerar las características de la acción exterior de la UE sin tener en cuenta la singular naturaleza de ésta.

Este requisito no es exclusivo para el estudio de la actuación exterior de la UE, sino que vale para el de cualquier actor internacional. Lo que ocurre es que los protagonistas tradicionales de las relaciones internacionales son los estados, unos actores ya antiguos, consolidados y de los que, pese a las transformaciones que han experimentado a lo largo de su evolución, sabemos mucho. Puede que los análisis sobre políticas exteriores estatales se concentren en la actuación exterior, pero además, dan por supuestos un cúmulo de conocimientos aportados por la ciencia política, el derecho constitucional y otras disciplinas que estudian la naturaleza del Estado en general y de los estados en particular.

En cambio, un análisis de la “política exterior” europea carece de esa base. El proceso de integración europea es –en términos históricos– muy nuevo y su resultado final es desconocido, por lo que su conceptualización resulta particularmente dificultosa. Ello no quiere decir que no se haya intentado. Todo lo contrario; desde que los distintos proyectos de integración europea se empezaron a debatir a finales de los años cuarenta, se inició entonces un rico corpus teórico que perdura en la actualidad y que intenta responder las grandes preguntas sobre el sentido y la dirección del proceso de integración europea. Se trata las llamadas “teorías de la integración europea”.

Sin embargo, la vinculación entre el análisis de la PESC (y antes, de la Cooperación Política Europea –CPE–) y las “teorías de la integración” ha sido muy tenue, prácticamente inexistente. No ha habido, curiosamente, casi ninguna conexión entre las teorías que examinan el sistema político comunitario y los análisis de la actuación exterior conjunta en política exterior de los países comunitarios (que, evidentemente, forma parte de ese mismo sistema político). Ello, como afirmábamos unas líneas antes, ha tenido consecuencias muy negativas para la determinación de la actuación exterior europea, que ha debido construirse en un contexto de vacío teórico. Sólo en los últimos años esta situación está empezando a cambiar.

En las páginas que siguen desarrollaremos este argumento. Iniciaremos la exposición explicando las razones de la desvinculación entre las “teorías de la integración” y los análisis del mecanismo de coordinación de las políticas exteriores de los estados comunitarios. Pasaremos luego a considerar un cuerpo teórico más reciente, el de los “nuevos intergubernamentalismos”, y argumentaremos que es un buen punto de partida para el examen del sistema político de la UE, que incluye, naturalmente, a la PESC.

LAS “TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL” Y LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

La creación del mecanismo de Cooperación Política Europea (CPE)³, antecedente de la actual PESC, no tuvo lugar hasta 1970. Hasta entonces, los intentos de coordinar las políticas exteriores de los estados comunitarios habían fracasado. Cuando por fin se tomó la decisión de crear la CPE, el proceso de integración europea, con veinte años de vida, había tomado un rumbo muy diferente al previsto por los “padres fundadores” de las Comunidades Europeas. Así, el impulso federalista inicial perdió fuerza frente al férreo control del proceso de los gobiernos nacionales. A consecuencia de ese cambio de orientación, las explicaciones proporcionadas por las “teorías de la integración” se vinieron abajo y se produjo una situación de vacío teórico. En este contexto nació la CPE, un mecanismo cuyas características desmentían las predicciones de políticos y académicos sobre el desarrollo de la integración europea.

Funcionalismo y neofuncionalismo

Durante los primeros años de la integración europea, desde mediados de los cincuenta hasta finales de los sesenta, las llamadas “teorías de la integración supranacional” dominaron el estudio de este proceso. El neofuncionalismo fue de ellas, sin duda,

la más influyente. No obstante, para describirlo es necesario subrayar algunos elementos de su antecesor inmediato, el funcionalismo.

Inspirado en las experiencias aportadas por el desarrollo espectacular de las organizaciones internacionales desde las postrimerías del siglo XIX y en las ideas del socialismo *fabiano* británico (entre ellas, la necesidad de mejorar la sociedad mediante la práctica de una “ingeniería social”), así como en el principio *spenceriano* de que “la forma sigue a la función”, el llamado “padre” del funcionalismo en relaciones internacionales, David Mitrany, elaboró en los años de entreguerras un método para a la creación de “un sistema de cooperación y paz” (Mitrany, 1943). El enfoque de Mitrany era, ante todo, una estrategia: no era ni una teoría ni tampoco una “panacea” (Groom, 1978:15). Mitrany partía del supuesto de la incapacidad del Estado moderno de satisfacer las necesidades básicas (en seguridad y bienestar) de su población. Para colmar esa carencia, proponía la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales (en las que no participarían necesariamente los mismos estados), que iría asumiendo la gestión de sectores concretos (agricultura, energía o transportes, por ejemplo). Se gestaría así un “sistema aterritorial de transacciones”, encargado de satisfacer –con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones de los distintos estados– las necesidades básicas de los ciudadanos. Así, poco a poco, surgiría entre los ciudadanos de los estados participantes en el experimento, la conciencia de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses comunes. De este modo, la percepción de que las organizaciones son útiles para satisfacer las necesidades cotidianas llevaría a una transformación gradual en las actitudes de los individuos (se daría pues un “proceso de aprendizaje”), en el que se produciría una paulatina transferencia de las lealtades –hasta entonces concentradas en los respectivos gobiernos– hacia las distintas organizaciones internacionales encargadas de la satisfacción de intereses. Mediante este método, y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultranacionalistas irracionales que, según el análisis funcionalista, son un factor fundamental en el estallido de conflictos internacionales violentos.

Aunque la propuesta funcionalista no planteaba un resultado final claro para el proceso Mitrany consideraba que, a largo plazo, las organizaciones internacionales se irían coordinando entre sí. Posiblemente, de esta relación conjunta surgiría una organización mundial.

No obstante, debe señalarse que el modelo funcionalista de Mitrany no preveía, al menos a medio plazo, la desaparición del actual sistema de estados. Éstos no debían desaparecer, sino que habían de participar activamente en la gestión de las organizaciones supranacionales. No se trata de ceder soberanía, sino de compartirla (fundamentalmente con los demás estados participantes), según las necesidades que requiriera el desempeño de una tarea concreta (Mitrany, 1970: 73). De hecho, Mitrany no era en absoluto partidario de la creación de federaciones regionales (que él entendía como unos “super-estados”), tan problemáticos para el orden mundial como los estados-nación clásicos. Tampoco era partidario de que una sola organización asumiera las dis-

tintas funciones del Estado. Prefería un modelo descentralizado, que evitara la formación de peligrosas concentraciones de poder (Mitrany, 1965: 127).

La contribución del pensamiento de Mitrany al debate sobre la integración europea no fue directa sino tangencial. Sus ideas constituyen el antecedente inmediato de la escuela neofuncionalista, que fue enormemente influyente en la construcción política europea.

En realidad, el término “neofuncionalismo” aplicado al estudio de la integración europea tiene dos acepciones: por un lado, identifica un enfoque teórico que aborda el proceso de integración europea; por otro, designa una ideología desarrollada por ciertas élites políticas y tecnocráticas europeístas (Pentland, 1977: 49). En la práctica, la teoría resultó inseparable de la ideología, y el elemento prescriptivo del neofuncionalismo tuvo una importancia tan relevante como las dimensiones descriptiva y explicativa.

La teoría neofuncionalista fue desarrollada fundamentalmente por politólogos estadounidenses, y se vio beneficiada del rigor conceptual que la ciencia política americana se esforzaba por alcanzar en ese momento (décadas de los cincuenta y sesenta), coincidente con el del pleno auge del positivismo en las ciencias sociales. A este respecto, la preocupación por la cuantificación y por la formulación y verificación de hipótesis caracteriza sus estudios. No obstante, el principal objetivo del neofuncionalismo es de índole prescriptiva. Se trata de proponer, a partir del análisis de la realidad europea, un método para llegar al mismo objetivo que los movimientos federalistas⁴: la construcción de una entidad territorial formada por los estados participantes en el proceso de integración, y con una autoridad centralizada.

Estas metas son evidentes en la definición de Ernst Haas (el principal exponente de la teoría neofuncionalista) del proceso de integración: “La integración política es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta sobre las comunidades políticas preexistentes” (Haas, 1968: 16). Aquí puede comprobarse como, en el diseño de un “plan de acción”, la vertiente teórica del neofuncionalismo coincide con la ideológica.

Sin embargo, el plan de acción precedió en el tiempo a la conceptualización académica. La primera edición de la obra *The Uniting of Europe*, el estudio fundacional del neofuncionalismo, data de 1958, cuando ya el proceso de integración estaba encarrilado. Años antes, las élites interesadas en llevar adelante la idea europeísta habían decidido aplicar el método funcionalista para alcanzar objetivos federales, una vez comprobada la imposibilidad de llevarlos a cabo por caminos más directos⁵.

La creación de la primera de las tres comunidades europeas, la Confederación Europea del Carbón y el Acero (CECA), es un buen ejemplo de la combinación del método funcionalista y los objetivos federales usados por Monnet y sus acólitos. La inte-

gración gradual de diferentes sectores de la actividad económica para crear una interdependencia de intereses entre los estados participantes está, evidentemente, inspirada en el método funcional propuesto por Mitrany. La meta federal del proyecto de Monnet también era explícita: en la “declaración Schuman” se planteaba claramente el objetivo de alcanzar “una federación europea indispensable para la preservación de la paz”⁶. Así pues, puede decirse que Jean Monnet fue un neofuncionalista *avant la lettre*.

En la teoría neofuncionalista, el objetivo federal es muy claro. El Estado-nación es considerado inadecuado y se asume una meta federal, no la de unas meras “transacciones aterritoriales descentralizadas”, como los funcionalistas. Ernst Haas (el autor principal de la corriente neofuncionalista) llegó a afirmar que “el Estado-nación actual está en franca retirada en Europa” (Haas, 1968: 45).

La estrategia de la integración, en cambio, debe mucho a la estrategia funcionalista. Tanto la lógica expansiva (integración poco a poco de diferentes sectores), como el énfasis en el cambio de actitudes de los individuos como base del proceso, fueron asumidas por el neofuncionalismo (Taylor, 1990: 133). No obstante, hay diferencias de matiz importantes. Como los funcionalistas, los neofuncionalistas consideraban que la integración es un proceso gradual y acumulativo, que tiene lugar mediante el establecimiento progresivo de vínculos entre los distintos sectores socioeconómicos. Pero, a diferencia del funcionalismo, los autores neofuncionalistas entendían que el éxito de la integración dependería, más que del desarrollo de actitudes positivas por parte de las masas a partir del éxito de la cooperación (con la consiguiente creación de una “comunidad sociopolítica de valores”), de las actitudes de las élites (funcionarios, grupos de interés, etc.) y de su comportamiento en las estructuras institucionales a partir de su toma de conciencia de las ventajas que reporta el proceso de integración (Taylor, 1983: 5). Tampoco estaba presente en el funcionalismo la paulatina transferencia de soberanía de los estados a las instituciones supranacionales centrales, que el neofuncionalismo sí postula.

El elemento analítico central del neofuncionalismo es la noción de *spillover* (“desbordamiento”), concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración. En un primer momento, el *spillover* tendría lugar entre sectores técnico-económicos afines. La integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, la integración de sectores adyacentes. Es esta, pues, una dinámica concebida como la consecuencia del alto nivel de interdependencia entre los diferentes sectores de las economías industrializadas modernas. Pero la integración de los sectores técnico-económicos acabaría “desbordándose” al terreno de lo sociocultural (lo que llevaría a la creación de una nueva identidad europea) y de lo político, alcanzando incluso las delicadas áreas de la seguridad y la defensa que, según las predicciones neofuncionalistas, serían gestionadas en un nivel europeo y no nacional (George, 1993).

La falta de adecuación de la (obstinada) realidad a las “teorías de la integración supranacionales”

Inicialmente, la evolución de la construcción europea no desmintió los postulados neofuncionalistas. De este modo, las instituciones europeas se crearon a imagen y semejanza de un sistema político nacional. La Alta Autoridad de la CECA estaba concebida como un poder ejecutivo, la Asamblea iría asumiendo poco a poco el poder legislativo y existía también un embrión de poder judicial. El Consejo, instancia de representación de los intereses nacionales, era la nota discordante en el esquema, pero era justificado como el enlace entre los estados y la estructura común.

Muy pronto, sin embargo, la orientación moderadamente federalista del proyecto se vio amenazada. El primer inconveniente fue el desbaratamiento del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea (CPE) en 1954. A continuación, la estructura institucional de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom) –negociada en la conferencia de Messina de 1957– reflejaron un debilitamiento del impulso federal. La Comisión de estas dos nuevas instituciones (equivalente a la Alta Autoridad en la CECA) carecía de los mismos poderes que aquélla, sobre todo en la capacidad legislativa. El trasvase de poder entre el supuesto ejecutivo –Comisión– y el Consejo –representación de los intereses nacionales– era evidente.

El último gran golpe a la orientación federalista de las Comunidades Europeas fue el Compromiso de Luxemburgo de enero de 1966. Según los términos de este compromiso (político, no jurídico y, por lo tanto, no recogido en los tratados) impuesto por la Francia de De Gaulle a través de su política de “silla vacía”, los estados adquirieron el equivalente a un derecho a veto permanente en las decisiones tomadas en el Consejo. Como consecuencia, ganaron un poder de control todavía mayor que el que antes tenían sobre el proceso de construcción europea. La pérdida de capacidad negociadora de la Comisión a partir del compromiso de Luxemburgo hizo que su equiparación a un “ejecutivo comunitario” pasara a ser la mera expresión de un deseo. La institucionalización del Consejo Europeo en 1974 (que dotó de una periodicidad fija a las cumbres de jefes de Estado o de Gobierno, convirtiéndolas en la instancia decisoria principal de las Comunidades y de los mecanismos extracomunitarios en los que estaban involucrados los estados miembros) reforzó aún más si cabe el control intergubernamental del proceso⁷.

El mecanismo CPE, un producto del “giro intergubernamental”

Entretanto, en octubre de 1970 los estados comunitarios habían acordado crear un mecanismo de coordinación de sus políticas exteriores: la Cooperación Política Europea (CPE), con objetivos formales muy imprecisos. El primer documento regulador de ésta, el “informe de Luxemburgo” (1970), establecía como objetivos los de “asegurar median-

te información y consultas regulares una mejor comprensión mutua sobre los grandes problemas de la política internacional” y “reforzar su solidaridad, favoreciendo la armonización de puntos de vista, la concertación de actitudes y, cuando ello parezca posible y conveniente, acciones comunes”. En el informe de Copenhague (1973), se delimitaba más el ámbito, distinguiéndolo del comunitario: “La Cooperación Política, que trata en el plano intergubernamental de los problemas de la política internacional, es distinta de la actividad comunitaria que procede de los compromisos jurídicos suscritos por los estados miembros en el Tratado de Roma y se añade a aquélla”. El Acta Única Europea (1986) no daba una definición más precisa de la CPE, limitándose a plantear un objetivo sumamente ambicioso: “las Altas partes contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea” (art. 30.1).

Aunque retóricamente se la vinculara al objetivo federalizante de “unión política” (el informe de Luxemburgo afirmaba que la CPE estaba abocada, igual que las Comunidades Europeas, al objetivo de “la unificación política de Europa”), la naturaleza y funciones de la CPE eran totalmente contradictorias con esta meta. En realidad, la finalidad del mecanismo, para la mayor parte de los gobiernos participantes, era la de “aprovechar lo mejor de los dos mundos: (...) una halagüeña imagen exterior y los beneficios de la diplomacia colectiva sin ninguna limitación real o renuncia a la soberanía” (De la Serre, 1988: 208). Entre los beneficios de la diplomacia colectiva se cuentan los de la participación en una “comunidad de información” (Schoutheete, 1986: 48), el reforzamiento de los aparatos diplomáticos de los estados participantes, la ampliación de la dimensión de algunas políticas exteriores nacionales hacia nuevos temas y, desde luego, un mayor impacto en las actuaciones de las políticas exteriores nacionales (Barbé y Grasa, 1992: 138-143). Se trataba, pues, de fortalecer mediante la cooperación a las propias políticas exteriores nacionales, no de intentar fusionarlas en una política exterior común. No en vano, la idea había sido propuesta por primera vez por De Gaulle, una figura totalmente contraria a unas Comunidades Europeas de cariz federal.

El carácter intergubernamental del mecanismo CPE era patente. Se materializaba, en primer lugar, en la separación entre la CPE y el sistema institucional comunitario, el llamado “dualismo institucional” (Bonvicini, 1988). Lejos de estar imbricada en el sistema comunitario, la CPE contaba con instancias propias: reuniones intergubernamentales a diferentes niveles y sin un funcionariado común que hiciera peligrar el control absoluto del mecanismo por parte de los gobiernos⁸.

Sin embargo, el evidente solapamiento entre la estructura comunitaria y la CPE obligó a que la separación casi absoluta de los primeros años se fuera amortiguando paulatinamente mediante el establecimiento de ciertos nexos institucionales entre ambas esferas. Así, tanto el Parlamento como la Comisión se fueron vinculando cada vez más al mecanismo, aunque su poder de influencia sobre las decisiones tomadas por los gobiernos en el marco de la CPE fue siempre extremadamente escaso (Stavridis, 1991; Nuttall, 1996).

En segundo lugar, el carácter intergubernamental de la CPE venía dado por la ausencia de obligaciones de fondo de los participantes. Los distintos informes que instauraron y desarrollaron la CPE eran compromisos políticos desprovistos de carácter obligatorio (Barbé, 1989: 81; Schoutheete, 1986: 50). Tampoco el Acta Única Europea –que codificó la CPE en forma de tratado– hizo más firmes esas obligaciones (Pescatore, 1986: 53). Las exigencias de “informarse mutuamente” y de “consultarse sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general” (art. 30. 2.a) y, asimismo, de informarse mutuamente “antes de que las Altas Partes contratantes fijen su posición definitiva” (art. 30 2.b) sobre un tema determinado, no son más que obligaciones de consulta e información, consideradas, en terminología jurídica, no de “resultado” sino meramente de “comportamiento” (Fernández Liesa, 1994 : 89).

En tercer lugar, la falta de mecanismos de control del cumplimiento de los compromisos contraídos acentuaba la falta de obligaciones de fondo. La separación de la CPE del marco institucional comunitario impidió, entre otras cosas, que las instituciones ejercieran en el ámbito de la coordinación de las políticas exteriores el papel que desempeñaban en el marco del proceso político estrictamente comunitario. De esta manera, la Comisión no podía perseguir a quienes infringían los compromisos asumidos en el marco CPE y tampoco podía juzgarlos el Tribunal. Asimismo, el Parlamento no disponía de poderes de control efectivo sobre las decisiones tomadas en el marco de la CPE (Stavridis, 1993). Todo esto, desde luego, derivó en numerosos incumplimientos por parte de los gobiernos de las decisiones tomadas en la CPE⁸.

La crítica intergubernamentalista a las “teorías de la integración supranacional”

Evidentemente, el giro intergubernamental del proceso de integración –que incluyó la instauración del mecanismo de Cooperación Política Europea– contradecía flagrantemente los supuestos defendidos por las “teorías de la integración supranacional”, y particularmente por el neofuncionalismo.

Esa incoherencia fue señalada, entre otros, por el académico estadounidense Stanley Hoffmann, considerado el mayor exponente de la crítica “intergubernamentalista” a los modelos teóricos basados en la supranacionalidad.

En realidad, las aportaciones de Hoffmann al debate sobre la integración europea (realizadas a partir de mediados de los sesenta, coincidiendo con el punto culminante del “giro intergubernamental”), no constituyeron una teoría, sino más bien una “anti-teoría”. Eran un conjunto de críticas a los modelos de la integración supranacional, formuladas a partir de los supuestos clásicos del realismo sobre la configuración y la dinámica del sistema internacional (Webb, 1983: 22-25).

Las principales críticas de Hoffmann al neofuncionalismo pueden resumirse en tres puntos (George, 1993):

– En primer lugar, Hoffmann negó que el proceso de integración pudiera conducir a una situación en la que los estados dejaran de ser la principal unidad política del sistema comunitario. En este sentido, subrayó el importante control que ejercen los gobiernos sobre la dinámica comunitaria, muy por encima del que disponen otros actores del proceso (grupos de interés o tecnócratas, por ejemplo). Señaló también lo erróneo de la predicción neofuncionalista sobre una “transferencia de lealtades” desde los gobiernos a las instituciones comunitarias, por parte de las ciudadanía nacionales (Hoffmann, 1964a; 1966).

– La segunda crítica de Hoffmann al neofuncionalismo apunta a la ignorancia (o indiferencia) por parte de los autores de esta escuela a la tradicional distinción entre los temas de “baja política” (temas técnico-económicos directamente relacionados con el bienestar de la población) y los de la “alta política” (relacionados con la propia supervivencia del Estado, como por ejemplo, la política exterior o la defensa). Si bien para gestionar asuntos de “baja política” los gobiernos europeos –en el marco del proceso de integración– han dado luz verde a la creación de órganos centrales encargados de formular estrategias comunes (a partir de la identificación de la convergencia de los distintos intereses), este recurso no es posible para la “alta política”. En los terrenos técnico-económicos, argumenta Hoffmann, la interdependencia hace prevalecer la solidaridad sobre la competición. Por ello, resulta factible la integración económica. En cambio, en el ámbito de la “alta política” los gobiernos, sencillamente, no aceptarán crear órganos comunes supranacionales que identifiquen la convergencia de intereses. En congruencia con lo anterior, la integración económica no es susceptible de “desbordarse” automáticamente hacia la esfera de lo político, sino que actúa en contra de la integración política. Al fortalecer las economías de los estados europeos, el proceso de integración aumentó su margen de autonomía política y actuó como un elemento de desánimo para la integración política (Hoffmann, 1982).

– La tercera reprobación de Hoffmann al neofuncionalismo subraya la falta de atención de esa corriente a la importancia del contexto internacional en el desarrollo del proceso de integración comunitario. Para Hoffmann, la configuración del sistema internacional bipolar propio de la Guerra Fría favorecía poco la integración política europea (el liderazgo de los EEUU en el bloque occidental lo hacía poco conveniente) (Hoffmann, 1964b). Implícitamente, pues, Hoffmann admitía que en otro contexto los estados europeos sí podrían verse incentivados para avanzar hacia la integración política.

El vacío teórico sobre la construcción europea

El rumbo tomado por la construcción europea y las críticas a las que fue sometido llevaron a que, durante la década de los setenta, el neofuncionalismo sufriera un lento proceso de desvanecimiento. En un principio, los autores neofuncionalistas intentaron modificar sus instrumentos teóricos (relativizando, por ejemplo, el postulado de la automaticidad del spillover [Lindberg y Scheingold, 1970: 135-140]). En una segun-

da etapa, rebajaron finalmente sus conceptualizaciones al rango de “pre-teoría”. Finalmente, Haas acabó por reconocer sin ambages la obsolescencia de la teoría neofuncionalista (Haas, 1976), aunque ese reconocimiento no puso fin a la producción neofuncionalista (O’Neill, 1996:127-130).

Además del colapso de esta teoría, el giro intergubernamental del proceso de construcción europea de mediados de los sesenta provocó una paralización de la actividad comunitaria, una “euroesclerosis” de la que las Comunidades Europeas no se recuperaron hasta mediados de los ochenta. En palabras de William Wallace, “el colapso de la construcción europea fue acompañado por el colapso del marco conceptual que lo había apoyado hasta entonces” (Wallace, 1990: IX). Muchos de los autores que hasta entonces se habían consagrado al estudio de la construcción europea perdieron interés en ella. Puede hablarse, de hecho, de una verdadera deserción en masa de los analistas de la integración europea (sobre todo de los estadounidenses, que en aquellos momentos constituían el grueso de sus filas) hacia otros ámbitos (Kelstrup, 1993: 43).

Todo esto permite explicar, al menos en parte, que el equipo de académicos dedicados al análisis de la CPE/PESC⁹ no se dedicara con demasiadas energías a enmarcar sus trabajos en una teorización general que los vinculara con otras áreas del proceso político comunitario. De hecho, los investigadores que estudian la dimensión política de la CPE/PESC son, en su casi totalidad, ajenos al campo de las “teorías de la integración”¹⁰ y, por lo general, no se vieron lo suficientemente estimulados –precisamente por el desprestigio que sufrieron esas teorías en la época en la que iniciaron el análisis del mecanismo CPE– como para intentar construir ese puente que debería haber unido su objeto de estudio con el resto de la actividad política comunitaria.

Sin embargo, esta situación de desconexión entre los estudios (y los estudiosos) del área de la “política exterior europea” y los demás “euroacadémicos” está empezando a cambiar. Ello es así por diversas razones. En primer lugar, porque la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (el 1 de noviembre de 1993) dio lugar a una aproximación del mecanismo de armonización de políticas exteriores de los estados miembros al edificio comunitario. La transformación de la CPE en PESC, la inclusión de la PESC –en calidad de “segundo pilar”– en la Unión Europea, así como una mayor participación de las instituciones comunitarias en la PESC, de la que habían tenido en la CPE, puso más en evidencia su pertinencia al “todo” comunitario y, con ello, la necesidad de explicarla como tal.

En segundo lugar, porque entre los analistas de la PESC hay un consenso cada vez mayor en que es necesario llevar a cabo un esfuerzo teórico importante que incluya la aproximación a las actuales teorizaciones sobre la integración europea¹¹.

En tercer lugar, y por último, porque el estado del campo de las “teorías de la integración” es muy diferente a la situación de vacío a la que nos hemos referido antes. Ya desde finales de la década pasada se produjo una importante revitalización, correlativa a la del proceso político comunitario que se produjo desde mediados de los años ochenta.

ta¹². Así, el florecimiento de las “teorías de la integración” es tanto cuantitativo como cualitativo. Además de un incremento considerable en el número de autores y publicaciones dedicados a la integración europea, es constatable el importante esfuerzo que se ha hecho para crear modelos más rigurosos que las teorías de antaño, así como la eliminación de la dimensión prescriptiva, tan poderosa en el neofuncionalismo.

Entre las distintas conceptualizaciones recientes sobre la naturaleza de la Unión Europea, hay un grupo de teorías que está teniendo una cierta influencia en los análisis de la PESC, y suele ser clasificado como un “intergubernamentalismo reformulado” (O’Neill, 1996: 133). A pesar de ello, sus autores suelen subrayar sus intenciones de superar la dicotomía de los enfoques de la “supranacionalidad” y el “intergubernamentalismo”, tradicionalmente enfrentados, recuperando elementos válidos de la teoría neofuncionalista¹³ e integrando las críticas intergubernamentales.

LOS “NUEVOS INTERGUBERNAMENTALISMOS”

Presentación y antecedentes

Las principales aportaciones de estos “nuevos intergubernamentalismos” corresponden a Robert Keohane y Stanley Hoffmann (Keohane y Hoffmann, 1991), Andrew Moravcsik (1991, 1993) y Paul Taylor (1991, 1996).

Keohane y Hoffmann denominaron su modelo de análisis “institucionalismo intergubernamental”. La propuesta de Moravcsik (discípulo de Keohane y Hoffmann en Harvard), el “liberalismo intergubernamental”, es una redefinición de la de Keohane y Hoffmann. Los análisis de Paul Taylor (Taylor, 1996) no están tan directamente conectados con los anteriores, pero comparten muchos de sus elementos y supuestos básicos. Él mismo los ha catalogado como un “intergubernamentalismo moderado”.

Aunque, como vimos, el intergubernamentalismo se consideraba inicialmente como una aplicación del realismo en relaciones internacionales al estudio de la construcción europea, con estos “nuevos intergubernamentalismos” de los años noventa las cosas son más complicadas. Stanley Hoffmann, por muchos considerado un “realista clásico” y, como acabamos de ver, el mayor exponente de la crítica intergubernamentalista al neofuncionalismo, se fue acercando a través de los años al pensamiento liberal-transnacionalista en Relaciones Internacionales¹⁴. Así, por ejemplo, su aceptación de la utilidad del concepto de “régimen internacional”, e incluso su propuesta de aplicarlo al estudio de la construcción europea (Hoffmann, 1982), lo apartó de los realistas más clásicos como Morgenthau o Aron, por ejemplo¹⁵.

Robert Keohane, por su parte, tampoco es un autor realista. De hecho, su primera obra importante, *Transnational Relations and World Politics*, un trabajo colectivo editado junto a Joseph Nye (que por cierto, es un importante autor neofuncionalista), proponía un paradigma alternativo al realismo, el de la “política mundial”, al entender que el paradigma realista no era capaz de analizar fenómenos como el de las relaciones transnacionales (Keohane y Nye (eds.), 1971). Sin embargo, en su segunda obra conjunta, *Power and Interdependence* (Keohane y Nye, 1977), los autores renunciaron al propósito inicial de reemplazar al realismo en el estudio de todos los temas y propusieron, en cambio, complementarlo con otro enfoque, el de la “interdependencia”. Posteriormente, Keohane se aproximó aún más a la concepción realista (y a su reformulación neorrealista). En su obra *After Hegemony* de 1984 afirmaba compartir muchos de los supuestos neorrealistas de Kenneth Waltz, pese a definirse a sí mismo como un “institucionalista neoliberal” y defensor de un enfoque que es “una crítica y una modificación del realismo”, según el cual el realismo debe complementarse con “teorías que señalen la importancia de las instituciones internacionales” (Keohane, 1984: 28). En *International Institutions and State Power* (1989), Keohane expuso su modelo de “institucionalismo neoliberal” (un antecedente bastante cercano del “intergubernamentalismo institucional”), que aplicó al estudio de la dinámica de la CE. Partiendo de consideraciones típicamente realistas (el Estado como principal actor de las relaciones internacionales) y neorrealistas (el comportamiento de los estados sólo puede explicarse a partir del funcionamiento del sistema internacional), el institucionalismo neoliberal se distingue del realismo por el papel que atribuye a las instituciones, definidas como “conjuntos de reglas (formales e informales), persistentes y conectadas entre sí que prescriben patrones de comportamiento, limitan actividades y configuran las expectativas” de los estados. De hecho, la tesis principal del institucionalismo neoliberal es que las instituciones son determinantes en el comportamiento de los estados (Keohane, 1989: 3).

La PESC y los “nuevos intergubernamentalismos”

El 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), el mecanismo de la Cooperación Política Europea fue reemplazado por la llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Pese al cambio de denominación, en la nueva PESC los elementos de continuidad con respecto a la antigua CPE prevalecen en lo esencial sobre los elementos nuevos. No nos ocuparemos aquí de describir el funcionamiento y las características de la PESC, pero sí creemos necesario subrayar la persistencia en ella de los rasgos intergubernamentales que definían a la CPE.

En primer lugar, el dualismo institucional que caracterizaba a la CPE sólo ha sido superado por el TUE en un nivel formal. Aunque su artículo C establece un “marco institucional único” para los “tres pilares” de la Unión Europea, en la práctica los procedimientos de decisión de los “pilares intergubernamentales” (PESC y Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior) difieren significativamente de los aplicados en el “pri-

mer pilar” (comunitario). En la PESC (“segundo pilar”) lo que quedó reforzado fue, sobre todo, el papel de las instancias intergubernamentales, es decir, el Consejo Europeo y el Consejo¹⁶. La participación del Parlamento Europeo en la PESC siguió siendo casi tan escasa como lo era en la CPE. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas tampoco recibieron competencias sobre la PESC. Tan sólo la Comisión vio aumentadas sus prerrogativas, al otorgársele (art. J. 8. 3) un derecho de iniciativa compartido con los estados. Así pues, ésta ganó el derecho de presentar propuestas o convocar una reunión del Consejo a través del procedimiento de urgencia.

En segundo lugar, las obligaciones de los estados participantes no variaron, básicamente, con respecto a las exigencias clásicas (meramente de comportamiento) de la CPE (Fernández Liesa, 1994: 256), pese a la manera más imperativa de enunciarse las “obligaciones” en el TUE¹⁷.

Por último, el hecho de que la PESC, como ocurría con la CPE, quede fuera de la jurisdicción del Tribunal (art. L), significa que siguen sin existir mecanismos eficaces de cumplimiento de los compromisos contraídos.

La PESC es, pues, un mecanismo de coordinación de políticas exteriores de carácter tan intergubernamental como su antecesora, la Cooperación Política Europea. Habiendo destacado esto, nos interesa ahora pasar a la cuestión de cómo integran los “nuevos intergubernamentalismos” a la PESC en su explicación del sistema político de la Unión Europea.

A nuestro entender, uno de los mayores atractivos de los “nuevos intergubernamentalismos” para el estudioso de la PESC es que, sin descuidar las especificidades de ésta, presenta al mecanismo como una parte más del proceso comunitario. Esto implica que hay una lógica común al funcionamiento de la CPE/PESC y las Comunidades europeas (extensible, desde luego, al actual “tercer pilar” de Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior). De este modo, la PESC deja de aparecer como una “aberración”, como un elemento contradictorio con el resto del sistema comunitario.

A continuación, pasaremos revista, en primer lugar, a los elementos que configuran la lógica común y, luego, a los que distinguen al ámbito de la PESC del sistema político de la UE en general, según los “nuevos intergubernamentalismos”.

El sistema político (o régimen internacional)¹⁸ de la Unión Europea puede definirse, a partir de las propuestas de los “nuevos intergubernamentalismos” por tres elementos fundamentales: el protagonismo del Estado, la relación simbiótica entre estados e instituciones, y un estilo de toma de decisiones basado en la supranacionalidad.

El Estado como protagonista del sistema político europeo

La primacía del actor estatal en el sistema político de la Unión Europea, derivada del papel protagonista del Estado en las relaciones internacionales (un punto de coincidencia entre neorrealistas y neoliberales), es el punto de partida de la explicación de los “nuevos intergubernamentalistas” acerca de la lógica del sistema. En particular, se insis-

te en que las grandes reformas “constitucionales” que afectan el destino del proyecto comunitario se han negociado en las correspondientes conferencias intergubernamentales. Ese ha sido el método empleado por las tres últimas: el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea y la reforma de éste por el Tratado de Amsterdam. A partir de un análisis pormenorizado de las negociaciones que condujeron al Acta Única, Moravcsik concluyó que las posiciones de los tres estados con mayor peso en la UE (Francia, la RFA y el Reino Unido) son las que determinan los resultados finales de las conferencias; la influencia de los actores no gubernamentales es mucho menor (Moravcsik, 1991: 46 y 1993: 496; Keohane y Hoffmann, 1991: 17). Ese predominio de los estados (en particular de los “grandes”) se extiende a la vida cotidiana de la UE, en la que el principal legislador sigue siendo el Consejo de Ministros, y en la que las grandes decisiones, en todos los ámbitos, acaban por tomarse en el Consejo Europeo (Taylor, 1996: 37).

No obstante, el Estado que describen los análisis de los “nuevos intergubernamentalistas” no es el Estado realista tradicional sino un “ (...) ‘Estado activo’, capaz de aprender, de adaptarse y de cambiar en el marco de las limitaciones y oportunidades institucionales y normativas que le ofrece, de una manera altamente desarrollada, la Unión Europea” (Smith, 1996: 10).

La simbiosis estados-instituciones

Por más que destacan la primacía de los estados en el proyecto comunitario, ninguno de los “nuevos intergubernamentalistas” niega el notorio papel de las instituciones comunitarias. Todas ellas, a lo largo del tiempo, han ganado competencias e influencia. Es evidente que, pese a la pérdida de capacidad negociadora a partir del “compromiso de Luxemburgo”, la Comisión no dejó de aumentar su actividad e importancia, el Parlamento vio progresivamente aumentadas sus competencias –sobre todo en materia presupuestaria– y el Tribunal ganó tanto en influencia como en legitimidad.

Lo que no ha tenido lugar es la transferencia de lealtades de los ciudadanos europeos (desde sus gobiernos nacionales a las instituciones comunitarias) prevista por el neofuncionalismo. De hecho, si las instituciones se han fortalecido con los años, los estados también.

Esta situación paradójica lo es sólo aparentemente. Ya en 1966 Hoffmann negó que la relación entre instituciones y estados miembros que se daba en la CE fuera equiparable a un juego de suma cero, en el que el poder y las competencias que ganan las instituciones son lo mismo que pierden los estados (Hoffmann, 1966: 911). Paul Taylor, por su parte, desarrolló en numerosas ocasiones el argumento de que, en el proceso comunitario “el Estado y la organización internacional se refuerzan mutuamente” y mantienen una relación que puede calificarse de “simbiótica”, de modo que “cuánto más alto es el grado de intergubernamentalismo, es mayor el grado de integración que puede tolerarse; cuanto mayor es el grado de integración, más fuertes son las manifestaciones de intergubernamentalismo” (Taylor, 1996: 25). En este mismo sentido, por

su parte, el historiador económico Alan Milward –cuyos trabajos han tenido bastante resonancia entre los académicos interesados en las “teorías de la integración” y/o en la PESC¹⁹– se ha referido también al mutuo reforzamiento de las Comunidades y sus estados miembros. A partir de su análisis de la historia económica europea desde 1945, Milward sostiene que la CE ha sido un elemento indispensable de la construcción del Estado-nación de la posguerra, y no (como sostenían los teóricos de la integración gradualista) su antítesis. La obra en la que Milward desarrolla estos argumentos se titula, precisamente, *The European Rescue of the Nation-State* (Milward, 1992).

Según el análisis de los “nuevos intergubernamentalistas”, los estados siguen siendo los principales detentadores de la soberanía y, más que traspasarla a las instituciones comunes a medida que tiene lugar el proceso de aprendizaje de la población (como preveían los modelos de integración gradualista), la comparten con los demás estados. Hay que subrayar que este concepto de “soberanía compartida” (*pooled or shared sovereignty*) (Keohane y Hoffmann, 1991: 7-8) no es nuevo, sino que proviene del pensamiento funcionalista de David Mitrany (Mitrany, 1970:73). En la versión del intergubernamentalismo de Moravcsik, si bien se admite que hay cierta cesión de soberanía a las instituciones comunitarias se insiste, sin embargo, en que los gobiernos no transfieren una autoridad total (*open ended*) a las instituciones centrales, sino que supervisan su actuación cuidadosamente en sus tareas de ejecución (Moravcsik, 1991: 47). Por su parte, Taylor ha negado que el papel de la Comisión Europea se limite al de ejercer de instancia articuladora de los objetivos comunes que estipulan los tratados. Taylor sostiene que también la Comisión refleja los intereses individuales de los estados miembros, a partir de las vinculaciones de los Comisarios con los gobiernos y grupos de interés de los estados de los que son representantes, de manera que “el poder de la Comisión es producto, y no alternativa, de los actores estatales dominantes comprometidos con la integración”, y por lo tanto “un actor dependiente, no uno independiente” (Taylor, 1996: 37).

También la evolución de la CPE/PESC muestra esa mutua consolidación de estados e instituciones. Si bien es cierto que el control del mecanismo de coordinación de políticas exteriores lo siguen teniendo los gobiernos (en términos del TUE, el Consejo y el Consejo Europeo), también lo es que tanto el Parlamento como la Comisión han desarrollado a lo largo de los años una dimensión exterior de la que antes carecían, siempre vinculada al desarrollo de la CPE /PESC. La Dirección General I A de la Comisión Europea (creada en enero 1993, a partir del desdoblamiento de la Dirección General I), con alrededor de trescientos funcionarios encargados principalmente del seguimiento y apoyo a la PESC, es un buen ejemplo de ello (Nuttall, 1996).

El “intergubernamentalismo supranacional”

Ahora bien, contra la afirmación de los “nuevos intergubernamentalistas” de que son los estados, y no las instituciones, quienes dominan el proceso, se podría argumen-

tar que, a lo largo de los años, la toma de decisiones por mayoría se ha ido extendiendo, lo que socava la autoridad de los gobiernos y favorece la mediación de las instituciones (sobre todo de la Comisión). Sin embargo, para autores como Keohane, Hofmann o Taylor no hay contradicción entre el dominio del proceso por parte de los estados y la prevalencia de la toma de decisiones por mayoría. Keohane y Hoffmann consideran, precisamente, que el proceso político comunitario podría describirse como un “intergubernamentalismo supranacional” (Keohane y Hoffmann, 1991: 16). Por supuesto, con el término “supranacional” se refieren exclusivamente a la toma de decisiones por mayoría, a la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos y a la supervisión del Tribunal de Justicia de la actividad comunitaria, y no identifican –como el neofuncionalismo en su primera etapa– la “supranacionalidad” con la “meta federal”²⁰.

Ahora bien, las decisiones más delicadas tienden a decidirse por consenso, con lo que el intergubernamentalismo prevalece. En estos casos, conviene recordar la clásica distinción de Joseph Weiler entre “supranacionalidad normativa” y “supranacionalidad decisional” (Weiler, 1985: 48-50). La primera, se refiere a la preeminencia del derecho y las normas de las instituciones comunitarias sobre el derecho y las normas nacionales. La segunda, consiste en la capacidad de toma de decisiones por parte de organismos autónomos a los estados. Según Weiler, las carencias de capacidad decisional de las instituciones comunitarias son explicables teniendo en cuenta que la situación en la CE-UE es la de una profundización de la supranacionalidad normativa, paralela a una regresión de la supranacionalidad decisional, cuando las condiciones necesarias para alcanzar la “integración” (en el sentido federalista) requieren del refuerzo de los dos tipos de supranacionalidad.

Nótese que tampoco en la PESC el estilo supranacional de toma de decisiones está totalmente ausente. El TUE establece que las resoluciones sobre la aplicación de acciones comunes previamente acordadas pueden tomarse por mayoría (art. J. 3.2). Sin embargo (y esto es una prueba de lo relevante que es la distinción entre “supranacionalidad normativa” y “supranacionalidad decisional”), esa posibilidad nunca fue aplicada en la práctica, ya que todas las decisiones se tomaron siempre por consenso.

Pasamos ahora a detallar las especificidades de la PESC para estos “nuevos intergubernamentalismos”. Esencialmente, se trata de explicar por qué la PESC es el “más intergubernamental” de un sistema básicamente intergubernamental o, por qué los gobiernos son más reticentes a cooperar en política exterior que a hacerlo en otras áreas. La explicación resalta dos elementos: en primer lugar, el diferente papel que juegan los actores no gubernamentales en el proceso; en segundo, el tipo de intereses en juego en la PESC.

El papel casi nulo de los actores no gubernamentales

Los autores del “nuevo intergubernamentalismo” reconocen que en ciertas áreas del sistema político de la UE, ciertos actores no gubernamentales, fundamentalmente los lobbies (grupos de interés organizados), ejercen una influencia importante en la articulación

de las preferencias nacionales. Moravcsik es quien –entre estos estudiosos– analizó con mayor detenimiento las maneras como los actores no estatales influyen en las grandes decisiones de los gobiernos, llegando a la conclusión de que las diferencias entre los distintos ámbitos son importantísimas. Así, por ejemplo, las fuertes presiones de los productores en los temas relativos a los precios agrícolas no pueden compararse con las presiones mucho menores que sufren los gobiernos en los temas de la “alta política” (básicamente, en política exterior y de seguridad). Esto es así porque, en las áreas de “alta política”, los costes y beneficios potenciales para los grupos de intereses privados son difusos e inciertos. Tan sólo ciertas “élites partisanas” o, a veces, la opinión pública, imponen, aunque de manera intermitente, constreñimientos a las acciones gubernamentales en estos ámbitos. Esto hace que las posiciones de los gobiernos –sobre todo los de los países más importantes– reflejen, por un lado, las ideologías y los compromisos personales de los líderes (del ejecutivo y parlamentarios) y, por otro, concepciones del interés nacional más “clásicas”. En cambio, en las áreas técnico-económicas los beneficios potenciales de la cooperación son muy claros y, por consiguiente, los grupos socioeconómicos organizados presionan activamente a sus gobiernos en favor de la cooperación (Moravcsik, 1993: 488-496). Esto explica, por ejemplo, el contraste entre los importantes avances hacia la culminación del mercado interior en el Acta Única y los modestos progresos en reforma institucional y en el desarrollo de la CPE²¹.

El requisito previo al establecimiento de la cooperación es la aceptación, por parte de los gobiernos, de que los respectivos intereses son convergentes. Esa declaración de una “preferencia-convergencia de intereses” (Keohane y Hoffmann, 1991: 23) no es objetiva, sino que responde a las percepciones de los gobiernos sobre los intereses estatales. Se da pues un “juego a dos niveles” (Putnam, 1988), que combina la formación de preferencias en un marco interno, con las negociaciones intergubernamentales en un nivel intereuropeo.

Obviamente, la falta de presiones importantes, por parte de actores no gubernamentales, pone en manos de los gobiernos la decisión de cuándo y en qué medida ha de declararse la “convergencia de intereses” con los demás socios comunitarios en el ámbito de la PESC. Dada la particular naturaleza de esos intereses, la reticencia de los gobiernos a cooperar será mayor.

La naturaleza de los intereses en juego

En un área como, por ejemplo, la cubierta por la PAC (Política Agrícola Común) está muy claro que un alto grado de cooperación maximiza los intereses de los estados participantes, ya que son intereses relacionados, ante todo, con el bienestar de la población. Cuanto más intensa sea la cooperación, mayor será el beneficio de los estados.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el ámbito cubierto por la PESC, el de la política exterior y de seguridad. Aquí, los principales intereses en juego no incluyen sólo el bienestar de la población (la europea y la mundial) sino también, y en una medida muy importante, la preservación de la identidad y de la soberanía (o, más bien, de

la “ilusión de soberanía”) de los estados. Se trata de un tipo de intereses que Paul Taylor denominó “intereses pastorales” (pastoral interests) (Taylor, 1983:153). Hay, por lo tanto, una enorme tensión en el ámbito de la PESC entre el impulso a cooperar (beneficioso para el sistema internacional) y la necesidad percibida de cada Estado participante de mantener un perfil exterior identificable como propio²².

Probablemente, los avances en la cooperación en áreas económico-técnicas lleven incluso a los gobiernos a reafirmar su autonomía con gestos que operen contra la imagen cohesionada de la UE frente al exterior. Se seguiría así la pauta identificada por Taylor, en la que “a mayor integración, más importante es la afirmación del intergubernamentalismo” (Taylor, 1996:25).

Las implicaciones para el futuro de la PESC son claras: un mecanismo de coordinación de políticas exteriores no puede desarrollarse a expensas de las políticas exteriores nacionales. Al respecto, David Allen (uno de los estudiosos de la PESC que más sintoniza con el análisis de los “nuevos intergubernamentalismos”) señala que, dado que por el momento los gobiernos europeos no están preparados para “suicidarse” y establecer un gobierno europeo, el actual nivel de institucionalización de la PESC, que permite a los estados mantener sus políticas exteriores nacionales, no podrá desarrollarse mucho más allá que hasta ahora (Allen, 1996: 303).

CONCLUSIONES

Aunque cada vez es más patente la influencia de los “nuevos intergubernamentalismos” en los análisis de la PESC, ésta es menor de lo que parece, probablemente porque los análisis de Keohane y Hoffmann, Moravcsik o Taylor se han centrado más en procesos que corresponden al “primer pilar” que en la propia PESC (Hill y Wallace, 1996: 2).

De todos modos, creemos que las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos” que hemos esquematizado aquí proporcionan ya algunos elementos que, por un lado, permiten entender mejor la naturaleza de la PESC y, por otro, orientar su estudio (lo que, a su vez, puede contribuir a desarrollar el modelo).

Las propuestas de los “nuevos intergubernamentalismos”, en efecto, nos ayudan a comprender mejor el fenómeno de la coordinación en política exterior, en tanto que lo presentan como un aspecto más del sistema político comunitario y regido por la misma lógica subyacente a éste. Es una lógica basada en la preeminencia del Estado como principal unidad política del sistema internacional actual (y, por lo tanto, del sistema político de la UE), así como en el importante papel de las instituciones internacionales como ámbitos de cooperación entre estados (y, por lo tanto, en el del sistema institucional de la UE).

Por otro lado, los “nuevos intergubernamentalismos” explican también las especificidades de la PESC, esto es, el hecho de que se trate de un área del sistema político comunitario en la que los intereses de los estados convergen en menor medida que en otros ámbitos.

En un nivel práctico, puede que las contribuciones de los “nuevos intergubernamentalismos” fomenten unos análisis de la PESC más despegados de la supuesta meta de alcanzar una “política exterior europea”, y más centrados en los intereses y objetivos de las políticas exteriores de los estados participantes. Son intereses y objetivos que explican, no sólo las actuaciones de la PESC, sino su parálisis e inactividad ante tantos acontecimientos.

Notas

1. En este artículo no nos ocupamos de la descripción de la estructura y funcionamiento de la PESC, materia de una abundante literatura a la que remitimos. Entre las contribuciones españolas destacamos las siguientes: Abellán (1992), Barbé (1992), Fernández Liesa (1994), Gomis Díaz (1992), Liñán Nogueras (1992), Sánchez Rodríguez (1992 a, b).
2. Un ejemplo de esa manera de proceder es el intento de Joseph Weiler y Wolfgang Wessels de conceptualizar la “política exterior europea” a partir de elementos de cuatro “pre-teorías”, provenientes de las relaciones internacionales, la economía política y el derecho político (Weiler y Wessels, 1988).
3. Las publicaciones que desde España han abordado el tema de la maquinaria CPE incluyen las siguientes: Barbé (1989), Benavides y Salas (1980), Fernández Liesa (1994), González Sánchez (1984), Liñán Nogueras (1988) y Marino Menéndez (1980).
4. Sobre el debate acerca de las influencias federalistas en Jean Monnet véase Holland (1993: 5-21).
5. Nos referimos, sobre todo, a la imposibilidad de que el Consejo de Europa, creado a partir del impulso de los movimientos federalistas, se convirtiera en el embrión de una Europa federal. Sobre el auge de los movimientos federalistas en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, véase Gerbet (1983: 48-54).
6. La “declaración Schuman”, de 9 de mayo de 1950, es el texto leído por el ministro de Exteriores francés Robert Schuman en una conferencia de prensa, y en el que se anunciaba la creación de la CECA. Véase el texto completo en Gerbet (1983).
7. Sobre el desarrollo institucional de las Comunidades Europeas, remitimos a las detalladas descripciones de Gerbet (1983) y Olivi (1998).
8. Entre los numerosos ejemplos de “marcha atrás” de los estados con respecto a las decisiones tomadas en el marco CPE, destacan dos particularmente relevantes. Uno es el de la desvinculación de Francia, en 1982, de la iniciativa común planteada en la Declaración de Venecia de junio de 1980 por los estados comunitarios, en la que éstos se habían comprometido a desarrollar una “iniciativa común” hacia Oriente Próximo independiente (por ejemplo, de la de los Estados Unidos). Otro caso es el de la desvinculación unilateral, en 1990, del Reino Unido de las sanciones comunitarias (decididas en el marco CPE) a Sudáfrica años antes.

9. Prácticamente desde su origen, el desarrollo de la CPE/PESC fue seguido por un grupo bastante compacto de académicos europeos (Simon Bulmer se refirió a ellos como el “ejército regular de los analistas de la CPE” (Bulmer, 1988: 71)) vinculados a la TEPSA (*Trans European Policy Studies Association*). Sus principales contribuciones son las siguientes: Allen, Rummel y Wessels (eds.) (1982); Hill (ed.) (1983); Pijpers, Regelsberger y Wessels (eds.), 1988; Holland (ed.), 1991; Hill (ed.) (1996); Nuttall (1992); Holland (ed.), 1996; regelsberger y De Schoutheete (eds.), 1997; Zielonka (ed.) (1998).
10. Dos importantes excepciones son Joseph Weiler y Martin Holland, dos autores pertenecientes al “ejército regular” de la CPE y que han realizado contribuciones importantes a las “teorías de la integración” (Weiler, 1985; Holland, 1993).
11. Véase, por ejemplo, la exhortación de Martin Holland al respecto en Holland (1991: 1-7).
12. Nos referimos a la solución dada por el Consejo Europeo de Fontainebleau (junio de 1984) a los problemas ocasionados por las demandas presupuestarias británicas y, sobre todo, al proceso que condujo a la firma del Acta Única Europea (febrero de 1986).
13. Tanto es así que Martin Holland (HOLLAND, 1983: 18-19) incluye a estas propuestas dentro de la categoría de “neofuncionalismo modificado”.
14. Sobre el debate actual entre realistas y neorealistas, y liberales y neoliberales, véase Grasa (1997).
15. Sobre el concepto de “régimen internacional” y su relación con las teorías realistas y liberales en Relaciones Internacionales, véase Barbé (1989).
16. Al Consejo Europeo, que ya era la instancia decisonal superior de la CPE, el TUE le asignó la tarea fundamental de decidir, por unanimidad, las “orientaciones generales” de las acciones comunes (art. J.1.3.), que posteriormente decide el Consejo. El papel del Consejo en la PESC es nuevo, pero sólo en un nivel nominal, ya que simplemente sustituyó a las “reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores de los estados comunitarios” en el marco CPE.
17. El lenguaje del TUE es significativamente más imperativo en su tono que el del Acta Única al referirse al compromiso asumido por los estados en la PESC. Así, por ejemplo, el artículo J:1 establece que “La Unión y sus estados miembros *definirán y realizarán* una política exterior y de seguridad común”, lo que sin duda connota un grado de obligatoriedad mayor que el enunciado del artículo 30.1 del AUE, según el cual “las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, *procurarán formular y aplicar conjuntamente* una política exterior europea”. Este cambio de tono o de registro es la tónica imperante en todo el Tratado.
18. De los autores que consideramos, sólo Moravcsik (Moravcsik, 1993: 474) define como “régimen internacional” a la UE. Keohane y Hoffmann prefieren usar la metáfora ad hoc de *network* (red) para describir el proceso (Kehoane y Hoffmann, 1991: 10), pese a que anteriormente Hoffmann había creído pertinente aplicar el concepto de “régimen” a los procesos comunitarios. Otra opción cada vez más usual es considerar a la CE-UE como un “sistema político” que incluiría las relaciones entre instituciones comunitarias y estados, y también algunas de las interacciones políticas entre los estados miembros, como propone Morten Kelstrup (Kelstrup, 1993: 25-3). Pensamos que esta última es una propuesta más precisa, pero no sustancialmente diferente a la que caracteriza a la UE como un “régimen”.

19. David Allen, por ejemplo, adaptó las tesis de Milward a la PESC en un estudio titulado, significativamente, "The European Rescue of National Foreign Policies" (Allen, 1996).
20. Keohane y Hoffmann intentan, pues, distinguir entre una definición ideológicamente motivada del concepto de supranacionalidad y una noción científica, algo que ya había proyectado hacer el propio Ernst Haas, para quien "(...) el General De Gaulle identifica la supranacionalidad con un federalismo que detesta; Jean Monnet la identifica con un federalismo del cual él es un importante promotor. Ambos captan erróneamente la esencia del fenómeno", (Haas, citado por Kehoane y Hoffmann, 1991: 15).
21. El Acta Única codificó por primera vez la CPE en un tratado, pero sin introducir reformas significativas, excepto quizás la de la creación de una Secretaría.
22. Y, en la práctica, la tensión se resuelve en una escasa actividad (mucho menor que la considerada necesaria como para influir positivamente en la escena internacional de acuerdo a los tradicionales principios defendidos por la Unión Europea) y en numerosas conductas que quiebran la unidad europea frente al sistema internacional. Los ejemplos abundan. Entre los más llamativos de los últimos años destaca el reconocimiento unilateral alemán de Croacia y Bosnia en 1992 (inmediatamente después de la conferencia intergubernamental de Maastricht, en la que se adoptó la PESC), el bloqueo unilateral griego a la ex República Yugoslava de Macedonia y las pruebas nucleares francesas del verano de 1995, condenadas por casi todos sus socios de la UE. Es muy probable que esas conductas disruptivas obedezcan no sólo a la defensa de intereses nacionales considerados esenciales, sino también a una necesidad de diferenciarse del grupo, del resto de los miembros de la UE. Asimismo, la resistencia de los dos estados comunitarios que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Francia y el Reino Unido) a cambiar su puesto (al que, por otra parte, también aspira un tercer Estado comunitario) por una representación conjunta de la UE refuerza esta tesis.

Referencias bibliográficas

- Abellán, V. (1992) "Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad", *Revista de Instituciones Europeas*, 19: 209-238.
- ALLEN, D. (1996) "Conclusions: the European rescue of national foreign policy?", en Hill, CH. (ed.): 288-304.
- Allen, D. , Smith, M. (1996) "External Policy Developments (1995)", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, Annual Review: 69-86.
- Allen, D. et al. (eds.) (1983) *European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe*. Londres: Butterworth Scientific.
- Barbé, E. (1989a) "La Cooperación Política Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, 1: 79-98.
- Barbé, E. (1989b) "Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales. (La teoría del régimen internacional)", *Afers Internacionals*, 17: 55-67.

- Barbé, E. (1993) "Hacia una política exterior y de seguridad común", *Anuario Internacional CIDOB* 1992: 197-202.
- Barbé, E., Grasa, R. (1992) *La Comunitat Europea i la nova Europa*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Benavides y Salas, P. De (1980), "La Cooperación Política Europea", *Documentación Administrativa*, 185: 235-260.
- Bonvicini, J. (1988) "Mechanisms and procedures of EPC: more than traditional diplomacy?", en Pijpers et al. (eds.): 49-70.
- Bulmer, S. (1991) "Analysing European Political Cooperation: the Case for Two-Tier Analysis", en Holland, M. (ed.): 70-94.
- De la Serre, F. (1988) "The scope of national adaptation to EPC", en Pijpers et al. (eds.): 71-83.
- Fernández Liesa, C. (1994) *Las bases de la política exterior europea*. Madrid: Tecnos.
- George, S. (1993) "Intergovernmentalism and Supranationalism in the Development of the European Community", en Pfetsch, F. (ed.) *International Relations and Pan Europe. Theoretical Approaches and Empirical Findings*. Munich: LIT Verlag, pp. 173-194.
- Gerbet, P. (1983) *La construction de l'Europe*. París: Imprimerie Nationale.
- Gomis Díaz, P. (1992) "La política exterior y de seguridad común en el nuevo Tratado de Unión Europea", *Noticias CEE*, 3: 31-66.
- Grasa, R. (1997) "La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo institucional". *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1996. Madrid: Tecnos-Universidad del País Vasco, pp. 103-147.
- Groom, A.J.R. (1978) "Neofunctionalism: a Case of Mistaken Identity", *Political Science*, vol. 30, 1: 29-46.
- Haas, E.B. (1968) *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press (2a. ed.).
- Haas, E.B. (1976) *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: Universidad de California.
- Hill, CH. (ed.) (1983) *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres: Allen & Unwin, 1983.
- Hill, CH. (ed.) (1996) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Londres: Routledge, 1996.
- Hill, CH., Wallace, W. (eds.) (1996) "Introduction. Actors and actions", en Hill (ed.) (1996: 1-16).
- Hoffmann, S. (1964a) "The European process at Atlantic cross-purposes", *Journal of Common Market Studies*, vol. 3: 95.
- Hoffmann, S. (1964b) "Europe's identity crisis: between the past and America", *Daedalus*, vol. 93: 1271-1296.
- Hoffmann, S. (1966) "Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe", *Daedalus*, vol. 95, 3: 862-915.
- Hoffmann, S. (1982) "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, 2/2: 21-38.
- Holland, M. (1993) *European Community Integration*. Londres: Pinter.
- Holland, M. (ed.) (1991) *The Future of European Political Cooperation*. Londres: Macmillan.
- Holland, M. (ed.) (1996) *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reform*. Londres: Pinter, 1997.
- Kelstrup, M. (1993) "European Integration and Political Theory", en *European Integration and Denmark's Participation*. Copenhagen: Political Studies Press, pp. 13-58.

La PESC y las teorías de la integración europea

- Keohane, R. (1984) *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1989) *International Institutions and State Power*. Essays in International Relations Theory. Boulder: Westview Press.
- Keohane, R., Hoffmann, S. (1991) "Institutional Change in Europe in the 1980s", en Keohane y Hoffmann (eds.) *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, pp. 1-39.
- Keohane, R., Nye, J. (1977) *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Keohane, R., Nye, J. (eds.) (1971) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lindberg, L., Scheingold, S. (1970) *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Liñán Noguerras, D. (1988) "Cooperación Política y Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 15, 1: 45-74.
- Liñán Noguerras, D. (1989) "La Cooperación Política Europea: evolución y perspectivas", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1988*, Bilbao: Tecnos-Universidad del País Vasco, pp. 439-480.
- Liñán Noguerras, D. (1992) "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, 3: 797-826.
- Mariño Menéndez, F. (1980) "El sistema de cooperación política europea", *Revista de Instituciones Europeas*, col. 7, 2: 607-631.
- Milward, A. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge.
- Mitrany, D. (1943) *A Working Peace System*. Londres: Royal Institute of International Affairs.
- Mitrany, D. (1965) "The prospects of integration: federal or functional", *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, 2: 119-149.
- Mitrany, D. (1970) "The functional approach to World organisation", en Cosgrove, C. A. y Twitchet, K. (eds.) *The new international actors: the UN and the EEC*. Londres: Macmillan.
- Moravcsik, A. (1991) "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45, 1: 651-688.
- Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 4: 473-524.
- Nuttall, S. (1992) *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nuttall, S. (1992) "The Commission. The Struggle for Legitimacy", en Hill, CH. (ed.), 1996: 130-147.
- Olivi, B. (1998) *L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté européenne*. París: Gallimard.
- O'Neill, M. (1996) *The politics of European integration*. Londres: Routledge.
- Parlamento Europeo (1997) "Proyecto de Informe sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común". Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, *DOC ES/PR315/885*, 14.4.97.
- Pentland, CH. (1977) "The Neo-Functionalist Approach", en Soldatos, P. (et al.) *Pour l'étude de l'intégration européenne*. Montreal: C.E.D.E., pp. 49-58.
- Pescatore, P. (1986) "Observations critiques sur l'Acte Unique Européen", en *L'Acte Unique Européen*. Bruselas: U.L.B.: 51-64.

- Pijpers, A. (1990) *The vicissitudes of European Political Cooperation; towards a Realist interpretation of the EC's collective diplomacy*. Leiden: Rijksuniversiteit te Leiden.
- Pijpers, A. Et al. (eds.) (1988) *European Political Cooperation in the 1980's. A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Putnam, R. D. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics", *International Organization*, vol. 42: 427-461.
- Regelsberger, E., Schoutheete, P. De (1997) *The Foreign Policy of the European Union*. Londres: Lynne Rienner.
- Rummel, R. / Wiedemann, J. (1998) "Identifying Institutional Paradoxes of CFSP", en Sánchez Rodríguez, L. (1992a) "La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-18: 97-130.
- Sánchez Rodríguez, L. (1992b) "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, 3: 773-797.
- Smith, M. (1996) "The European Union and a changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1: 5-28.
- Stavridis, S. (1991) "Foreign Policy and Democratic Principles. The Case of European Political Cooperation". Tesis doctoral. Universidad de Londres.
- Stavridis, S. (1993) "The 'Second' Democratic Deficit in the EC: the Process of European Political Cooperation", en PFETSCH, F. (ed.) *International Relations and Pan Europe. Theoretical Approaches and Empirical Findings*. Munich: LIT Verlag, pp. 173-194.
- Schoutheete, P. De (1986) *La Cooperation Politique Européenne*. París: Nathan (2a. ed.).
- Taylor, P. (1983) *The Limits of European Integration*. Londres: Croom-Helm.
- Taylor, P. (1990) "Functionalism: the approach of David Mitrany", en Groom, A. y Taylor, P. (eds.) *Frameworks for International Co-operation*. Londres: Pinter, pp.125-138.
- Taylor, P. (1991) "The European Community and the state: assumptions, theories and propositions", *Review of International Studies*, vol. 17, 2: 109-125.
- Taylor, P. (1996) *The European Union in the 1990's*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, W. (ed.) (1990) *The Dynamics of European Integration*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.
- Webb, C. (1983) "Theoretical Perspectives and Problems", en Wallace y Webb (eds.) *Policy-making in the European Community*. Guilford: John Wiley & Sons, pp. 1-41.
- Weiler, J. (1985) *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*. Boloña: Il Mulino.
- Weiler, J., Wessels, W. (1988) "EPC and the Challenge of Theory", en Pijpers et al. (eds.), pp. 229-273.
- Whitman, R. (1997) "The International Identity of the European Union: Instruments as Identity", en Landau, A. y Whitman, R. (eds.) *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*. Londres: Macmillan, pp. 54-71.
- Zielonka, J. (ed.) *The Paradoxes of European Foreign Policy*. Londres: Kluwer, pp. 53-66.