

sición de todos los grupos del Parlamento, excepto los del propio grupo popular; la fisura de la unidad de la UE —«carta de los ocho»—. Y aun no citamos el permanente enfrentamiento con los nacionalismos periféricos o la reforma laboral, que hubieron de retirar por la huelga general del 20 de junio de 2002.

La crítica a esta política del Gobierno no sólo no era escuchada, sino que a quienes la hacían se les calificaba de ignorantes o irresponsables. Con palabras del profesor De Lucas¹⁰: «Todo lo que no sea respetar el “sí, señor” [a las certezas del Gobierno y su presidente], es deslealtad constitucional, complicidad con los enemigos de la democracia y la Constitución».

Por muy altos que se pongan los límites a la confrontación, o que incluso, como insinúa Chantal Mouffe¹¹, aquellos límites puedan desaparecer, toda opción política en la democracia lleva implícita por definición las opciones políticas contrarias. Si no, en el mejor de los casos estaremos en una «democracia empobrecida» donde, so pretexto de buen gobierno o de lucha preventiva contra el mal, se impondrían valores abstractos o más o menos indecibles a costa del pluralismo y la libertad que son la esencia misma de la democracia.

Como en números anteriores, recordamos que de todos los artículos que integran este número monográfico de *Gaceta Sindical* sobre la ampliación de la Unión Europea sólo son responsables sus autores, a los que desde aquí agradecemos su desinteresada colaboración, que en muchos de los casos, como observarán nuestros lectores, son verdaderos trabajos de investigación.

M.M.

Aldecoa Luzárraga, Francisco. “Una Europa” del bienestar en la sociedad internacional del malestar. La Unión Europea en el contexto mundial después de la ampliación”. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 2004, núm. 4, págs. 17-38

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

«Una Europa» del bienestar en la sociedad internacional de la globalización del malestar La Unión Europea en el contexto mundial después de la ampliación

¹⁰ Javier de Lucas, «Aznar y la mente del emperador». *Le Monde Diplomatique*. Enero, 2004.

¹¹ Chantal Mouffe, *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona, 2003.

Introducción

La Unión Europea experimentará el 1 de mayo de 2004 la mayor ampliación de toda su historia, a diez nuevos miembros. Tres más continúan a distinto ritmo los procesos de adhesión que se prevén que culminen en los próximos años. Uno más -Croacia- solicitó en 2003 y dos más tienen previsto hacerlo en febrero de 2004. Las solicitudes pueden ser hasta cerca de veinte en los próximos veinte años.

La ampliación actual, el paso de quince a veintiocho miembros, es el desafío más importante al que se enfrenta la Unión en su corta historia: la unificación pacífica del continente europeo. Será la primera vez en la historia que se cree una organización política sin violencia, que abarcará prácticamente a toda Europa en torno a un proyecto y un ideal comunes. La cuarta ampliación de la Unión Europea no es una ampliación más, sino la plasmación del proyecto político de la reunificación de Europa, dividida por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial¹.

A pesar de lo que se sostiene comúnmente, esta ampliación no supone solamente un problema económico². Los diez países adherentes sólo aportarán un 5% del PIB de la Unión Europea, la mitad del de España, si bien con el doble de la población. Su renta media es casi un cuarto de la renta per cápita de España. Por el contrario, esta ampliación plantea importantes problemas de orden político, al menos desde tres puntos de vista. En términos de gobernabilidad, diez nuevos Estados miembros exigen un cambio del sistema institucional. En relación al modelo social, el desafío viene planteado por la necesidad de repartir la cohesión económica y social entre esos Estados que apenas alcanzan un cuarto de la renta media comunitaria. Por último, en relación a la política exterior de la Unión, se producirán nuevas oportunidades por la extensión del territorio y las nuevas fronteras y porque se derivarán más puestos para la Unión Europea en las instituciones internacionales.

En estas mismas fechas, tratando de dar respuesta al triple desafío político planteado por la ampliación, la Unión Europea se encuentra debatiendo la mayor de sus reformas internas: la adopción del Tratado Constitucional redactado por la Convención Europea. Ambos pro-

¹ Muchos autores se refieren a la ampliación en curso de la Unión Europea como la quinta. Nosotros, por el contrario, la consideramos la cuarta, ya que estimamos que la de Grecia (1981) y Portugal y España (1986), a pesar del período transcurrido entre ambas, forman parte de un mismo proceso político, la estabilización del vecino Sur.

² Recientemente, el presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo estimaba que la ampliación de la Unión Europea a veinticinco Estados miembros costará entre 15.000 y 25.000 millones de euros en tres años. *El Mundo*, 3-2-2004, p. 34.



Esta ampliación es también muestra del éxito de la Unión en otro sentido, como sistema político. A pesar de las tesis que algunos mantienen del fracaso de la Unión desde un punto de vista político -los Estados son incapaces de ponerse de acuerdo- y económico, nadie querría unirse a un sistema que no funciona y no le va a rendir beneficios. Aun cuando hace veinticinco años existían serias dudas sobre el futuro de la Comunidad Europea, ya que existían diversos modelos concurrentes en Europa. Lo cierto es que progresivamente ésta está tendiendo a aglutinar al conjunto del continente europeo en torno a sí, en lo que parece que no puede sino considerarse un proceso permanente de adhesión.

cesos no resultan separables entre sí. Desde sus orígenes, la integración europea se ha mostrado como un proceso dinámico; «hacia dentro», incorporando nuevos objetivos y ámbitos políticos a la integración y a la cooperación intergubernamental y democratizándose, y «hacia fuera», con nuevas adhesiones, de seis a veinticinco miembros en cincuenta y dos años.

En este artículo vamos a examinar el proceso dinámico de la Unión Europea desde el punto de vista de la adhesión de nuevos miembros, incidiendo sobre todo en los efectos que ésta tendrá para el actor de la sociedad internacional de la globalización, esto es, en su vertiente externa. La gran ampliación de mayo de 2004 y la certidumbre de que nos encontramos en un proceso permanente de ampliación generan nuevos retos para la Unión Europea y su política exterior. El riesgo de dilución de la integración conseguida que pudiera derivarse de las diferencias crecientes entre los Estados miembros en una Unión ampliada, sólo puede combatirse con el pegamento de la Constitución Europea, cimiento del proyecto político compartido.

Desde el punto de vista de los desafíos más inmediatos ante los que se encuentra la Unión ampliada, las nuevas fronteras y la inestabilidad existente al otro lado de las mismas plantean la necesaria definición de una política de vecindad para combatirla y garantizar a la Unión un entorno seguro. Sin embargo, la consecuencia más interesante deriva de que su mayor tamaño e influencia creciente en el sistema internacional fruto de la ampliación generan responsabilidades crecientes para la Unión en la escena internacional.

Responsabilidades que los líderes europeos han identificado haciendo entrar en la agenda europea como próximo objetivo la gobernabilidad global. Este objetivo no es meramente utópico, sino que se apoya en la idea de que Europa ha logrado en su seno solucionar problemas comunes a varios Estados a través de la cooperación internacional y de la instauración de instituciones supranacionales que han llevado a un modelo de sociedad del bienestar. El reto que aparece ahora es cómo incidir en el sistema internacional para trasladar los aspectos que sirvan de este modelo exitoso.

En este sentido, en una reciente resolución, el Parlamento Europeo estima que: «...en un mundo desgarrado por los conflictos, el subdesarrollo y las desigualdades, la Unión Europea es un referente positivo que muestra, con la fuerza de la convicción de los hechos, que pueblos que conocieron grandes crisis y guerras fratricidas pueden recorrer conjuntamente un camino de paz, prosperidad y democracia, desarrollando un modelo que combina crecimiento económico con cohesión y derechos sociales, y que esta experiencia histórica es un estímulo para otros procesos de integración regional en el mundo»³.

³ Parlamento Europeo, *Resolución sobre las relaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas*, 29 de enero de 2004 (A5-0480/2003), punto 3, en: <http://www.europarl.eu.int/>.

Por ello, la mayor profundización de su historia, su constitucionalización, se basa en una premisa innovadora: el modelo europeo de sociedad del bienestar puede ser el modelo de gestión del planeta alternativo. Precisamente «una Europa», el fortalecimiento del modelo europeo en la sociedad internacional, tanto desde el punto de vista del número de sus integrantes como del de su mayor politización, es para eso, para incidir en la globalización.

De la cuarta ampliación a «una Europa»

La ampliación a nuevos Estados es desde los orígenes de la Comunidad/Unión Europea uno de los vectores o fuerzas que empujan en su evolución y un rasgo definitorio del sistema político europeo⁴. En este sentido, en el ideario de los «padres fundadores» la pequeña Europa de la CECA y el Mercado Común siempre se concibió como abierta a todos los demás Estados del continente, incluidos los que en aquellos momentos se encontraban al otro lado del *telón de acero*⁵. Cincuenta y cuatro años después, la Unión Europea reunirá a veinticinco Estados miembros a la vez que mantiene con los no miembros relaciones estrechas de cooperación en torno a objetivos comunes y a un mismo sistema de valores, el modelo europeo de sociedad de bienestar.

La ampliación, en algunos casos, se ha convertido también en una importante herramienta al servicio de la política exterior europea. Así, la promesa de adhesión es uno de los principales instrumentos con los que tradicionalmente ha contado la Unión para lograr en sus fronteras la estabilidad política. Esa y no otra fue la finalidad de la ampliación al Sur, tanto a Grecia, Portugal y España, asegurarse una transición democrática pacífica en estos Estados que salían de dictaduras y cuyo considerable retraso económico podía tener también consecuencias desestabilizadoras para la entonces Comunidad Europea. El mismo objetivo polí-

⁴ En relación a la ampliación como uno de los tres vectores -junto a la profundización y la democratización- que caracterizan la dinámica del poder en la Unión Europea, véase: Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea. análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 50-52.

⁵ Así, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950 en la Declaración que propone la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, afirma que se trata de «una organización abierta a la participación de todos los países de Europa». La Declaración Schuman puede encontrarse en: Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 175-177.

tico se ha perseguido con esta ampliación a los PECO y con el otorgamiento del estatuto de «candidatos potenciales a la adhesión» a los Estados del Sudeste de Europa⁶.

La política de preadhesión de la Unión que culmina en la ampliación del próximo mayo es uno de los mayores éxitos de política exterior de la Unión Europea, contra las tesis imperantes en la opinión publicada de que la Unión Europea carece de política exterior y que fracasa cada vez que trata de formular una⁷. La falta de capacidad de la Unión Europea para actuar en un conflicto -Iraq- no debería ocultar los enormes logros en otras áreas a través de sus instrumentos de «soft policy» (asociación privilegiada, comercio, ayuda al desarrollo, asistencia financiera y técnica, etc.), de cuya enorme utilidad es ejemplo la actual transición pacífica de los países del Este de Europa a través de la promesa de la ampliación⁸.

Esta ampliación es también muestra del éxito de la Unión en otro sentido, como sistema político. A pesar de las tesis que algunos mantienen del fracaso de la Unión desde un punto de vista político -los Estados son incapaces de ponerse de acuerdo- y económico, nadie querría unirse a un sistema que no funciona y no le va a rendir beneficios. Aún cuando hace veinticinco años existían serias dudas sobre el futuro de la Comunidad Europea, ya que existían diversos modelos concurrentes en Europa. Lo cierto es que progresivamente ésta está tendiendo a aglutinar al conjunto del continente europeo en torno a sí, en lo que parece que no puede sino considerarse un proceso permanente de adhesión.

Esto es sólo cierto en que cada vez más Estados europeos sean parte de la Unión, sino también en que los que se quedan fuera cada vez van tejiendo redes más complejas de relaciones, de forma que junto a los miembros de la Unión existe un círculo concéntrico de Estados que participan en la práctica totalidad del modelo europeo salvo, quizás, en el poder político en el seno de instituciones comunes. Esto es bien visible en el caso del Espacio Económico Europeo, en la compleja red de acuerdos comerciales, de libre circulación,

⁶ El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 creaba el nuevo estatuto político de «candidatos potenciales» para los Estados balcánicos occidentales, apoyando sus procesos de pacificación a través de la perspectiva de adhesión. Recientemente, el Consejo Europeo de Salónica reiteraba que el proceso de integración de los Balcanes occidentales es irreversible, a la vez que se reforzaban los instrumentos y medios del Proceso de Estabilización y Asociación.

⁷ El reconocimiento al éxito de la Unión en la transformación de los países de Europa Central y Oriental, antes bajo la égida soviética, viene reconocido expresamente por la reciente noticia de que el Parlamento noruego propondrá a la Unión Europea como candidata a los premios Nobel de la Paz por su contribución a la paz a través de la inclusión de la antigua Europa del Este en las estructuras occidentales. Lizabeth Kirk, «EU proposed for 2004 Nobel Peace Prize», *Euobserver*, 07.01.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

⁸ Hazel Smith, «Giving Peace a Chance: What the EU can teach the US», *EUSA Review*, vol. 16, n.º. 4, Winter 2003, p. 4.

de cooperación científica y técnica, etc., existentes con Suiza, la especial asociación bilateral de los microestados con algunos de los Estados miembros, lo que los vincula indirectamente con la Unión y la cada vez más estrecha vinculación a los Estados del Sudeste de Europa. Quedan aún fuera de este círculo concéntrico los Estados caucásicos, antiguos miembros de la Unión Soviética y Rusia, con los cuales se ha previsto la creación de un instrumento privilegiado de relación: la política de vecindad⁹.

En el proceso político europeo se percibe que la cuarta ampliación no es una ampliación más, equiparable a las tres anteriores, sino que abre un proceso político de ampliación permanente como muestra la acumulación de solicitudes de adhesión y la concurrencia de distintos tipos de candidatos¹⁰. La característica principal de este proceso permanente es que previsiblemente ya no existirá homogeneidad entre las distintas oleadas de nuevos miembros, sino que conforme al «enfoque regata» cada uno se integrará cuando esté preparado para ello. En este sentido, podrían coincidir en una misma oleada de ampliación Estados muy heterogéneos entre sí pertenecientes a distintos grupos; por ejemplo, Estados desarrollados del Norte de Europa con Bulgaria y Rumanía y Croacia.

Así, tras la entrada efectiva de diez Estados miembros el 1 de mayo, quedarán aún diecinueve Estados europeos por adherirse, que pueden clasificarse en cinco grupos distintos. El primero de ellos es el constituido por los tres Estados del actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004. Rumanía y Bulgaria se encuentran en pleno proceso de negociación y su entrada se prevé para 2007. Turquía, hoy por hoy, tiene estatuto de candidato y se beneficia en tal concepto de un Acuerdo Europeo para la Adhesión. No obstante, aún no se ha dado comienzo a las negociaciones de adhesión, dado que, a juicio de las instituciones europeas, aún no se cumplen en su totalidad los requisitos de Copenhague. Se ha previsto un nuevo examen de su candidatura en diciembre de 2004.

⁹ El Consejo de Relaciones Exteriores de 26 de enero de 2004 solicitaba a la Comisión que, en consulta con el Alto Representante para la PESC, le presente en los próximos meses una iniciativa sobre las futuras relaciones de la UE con Armenia, Azerbaiyán y Georgia en el marco de la política de vecindad. Véase al respecto: Consejo de Relaciones Exteriores, Bruselas, 26 de enero de 2004 (5519/04), en: <http://ue.eu.int/pressData/en/gena/78833.pdf>.

¹⁰ El 21 de febrero de 2003, Croacia presentaba oficialmente su solicitud de adhesión ante las instituciones de la Unión. Macedonia y Bosnia-Herzegovina anunciaban en enero de 2004 que presentarán las suyas a lo largo de los próximos meses. Por otra parte, los analistas políticos consideran que la población noruega resulta crecientemente favorable a la adhesión, que podría producirse en el corto plazo tras una corta negociación. No puede olvidarse tampoco que Bulgaria y Rumanía aún tienen abiertos sus procesos de negociación y Turquía -aunque con el estatuto de candidato- ni siquiera ha comenzado a negociar, ya que se estima que todavía no cumple los criterios de Copenhague.

El segundo grupo es el constituido por los Estados balcánicos, esto es, los miembros de la ex Yugoslavia y Albania, «candidatos potenciales» a la adhesión¹¹. Desde las instituciones europeas se les ha animado en numerosas ocasiones a que presentaran sus solicitudes de adhesión. Croacia lo hacía en febrero de 2003 mientras que Bosnia y Macedonia acababan de anunciar que lo harán a finales de febrero de 2004. El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 aprobaba una Agenda para los Balcanes Occidentales, donde se fijan los pasos que han de darse tanto por parte de estos países como de las instituciones de la Unión para conseguir la integración de estos Estados en la Unión¹². Se confirma así la promesa de adhesión de la Unión hacia estos países que, en algunos de los casos, aún se percibe como lejana, dado que en países como Macedonia o Bosnia-Herzegovina aún se encuentran desplegadas fuerzas internacionales para la consolidación de la paz.

Otros potenciales candidatos son los miembros del Espacio Económico Europeo, que formarían el tercer grupo: Islandia, Liechtenstein y Noruega. Éstos se encuentran íntimamente ligados a la Unión, ya que prácticamente son parte del mercado interior y participan la mayoría de las políticas comunes. Sólo se encuentran excluidos de los aspectos políticos de la integración así como de la decisión política en el seno de las instituciones¹³. En los últimos tiempos, se percibe un estado de opinión crecientemente favorable a la adhesión en Noruega, por lo que no se descarta que este país, que rechazó en referéndum por dos veces su ingreso en la Unión, presentara de nuevo próximamente su candidatura¹⁴.

También dentro de ese tercer grupo de Estados europeos desarrollados, Suiza, siendo parte de la EFTA, no lo es del Espacio Económico Europeo pero mantiene un acuerdo de libre comercio con la Unión. En 2001 rechazaba en referéndum proseguir por la vía de la adhesión, por el deseo de mantener su independencia política. Se entiende que estos países europeos desarrollados no tendrían ningún inconveniente en ingresar en la Unión si lo

¹¹ En relación a las peculiaridades de la integración de los cinco Estados de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea, véase: Jorge Fuentes, «Los Balcanes occidentales ¿sexta ampliación de la UE?», *Política Exterior*, vol. XVII, nº 96, noviembre-diciembre de 2003, pp. 137-148.

¹² En este sentido, el Consejo Europeo reiteraba «su determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea sobre los países de los Balcanes Occidentales, que formarán parte integrante de la UE una vez que cumplan los criterios fijados», y añadía que el Pacto de Estabilización y Asociación «seguirá constituyendo el marco para la trayectoria europea de los países de los Balcanes Occidentales a lo largo de todo su camino hacia la futura adhesión». Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Salónica 19 y 20 de junio de 2003, puntos 40 y 41, en: <http://ue.eu.int/summ>.

¹³ En diciembre pasado, cuando se decidía la constitución de la Agencia Europea de Armamentos, Noruega solicitaba ser parte de la misma. Solicitud que se le denegaba por su no pertenencia a la Unión.

¹⁴ Véase a título de ejemplo: «Majority of Norwegians expect new EU referendum», *Euractiv*, 7-1-2004, en: <http://www.euractiv.com>.

desearan y que su adhesión sería rápida por cumplir sin problemas los requisitos de la Unión y estar de una manera u otra integrados económicamente con ella.

En cuarto lugar quedarían fuera de la Unión formalmente los microestados (Andorra, San Marino y Mónaco), aunque de hecho se encuentran estrechamente vinculados a la misma a través de los acuerdos bilaterales que mantienen con Estados miembros. A pesar de su escaso peso relativo, nada impediría su adhesión formal como miembros de pleno derecho de Naciones Unidas que son. Por último, contaríamos con el quinto grupo, formado por los Estados de Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Rusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán¹⁵. Ninguno de ellos es candidato a la adhesión, se encuentran lejos de cumplir los requisitos de Copenhague. Se trata del grupo más complejo y su ingreso en la Unión no se prevé por el momento por parte de las instituciones europeas, quedando Rusia en cualquier caso excluida en la mayor parte de los análisis.

Al final de este proceso de ampliación, del que quedaría excluido el quinto grupo de Estados, que puede estimarse en torno a 2015, la Comunidad/Unión pasará de seis Estados miembros a reunir más de cuarenta integrantes, con cerca de 800 millones de habitantes, en torno al 15% de la población mundial y el 40% del PIB mundial. Se corrobora, en este sentido, que el modelo europeo de regionalismo tiende a expandirse y a asociar no sólo económicamente, lo que puede considerarse que ya es un hecho, sino políticamente al conjunto del continente europeo.

El Nuevo Regionalismo en la sociedad internacional de la globalización del malestar

La globalización es el proceso de transición de una economía política internacional, basada en las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a diferentes normativas estatales, a una nueva economía política global, en la que el papel del Estado se va desdibujando¹⁶. La sociedad internacional de la globalización entraña gran-

¹⁵ Recientemente, el nuevo presidente de Georgia, Saakashvili, manifestaba que su objetivo es la integración de Georgia en la Unión Europea como miembro de pleno derecho. «Georgia seeking EU membership», *Euractiv*, 30.1.2004, en: <http://www.euractiv.com>.

¹⁶ Attinà ofrece un concepto más amplio de la globalización, no sólo referido a sus aspectos económicos sino como sistema de organización: «Proceso de unificación social del mundo, un proceso que está formado, a su vez, por un conjunto de procesos coevolutivos en la economía, la cultura y la política, a causa de los cuales las separaciones entre los grupos sociales de las diferentes partes del mundo se reducen progresivamente y de manera inexorable». Fulvio Attinà, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 254.

des diferencias con la situación anterior de enfrentamiento entre bloques, plantea nuevos desafíos económicos, políticos y sociales y supone la transformación del papel doméstico e internacional del Estado como instancia privilegiada de regulación y gestión¹⁷. La globalización económica, por tanto, se plantea como un proceso económico imparable, cualitativamente distinto al que existía hace una década, de gran magnitud en cuanto a la libre circulación de capitales y mercancías, pero no así de personas.

Al día de hoy, la globalización política es únicamente un discurso, ya que no se ha dado un desarrollo equivalente de estructuras de gobernabilidad global a la vez. El distinto desarrollo entre globalización económica y política que margina a gran número de Estados, de actores y de personas de la globalización, sufriendo sus consecuencias, permite hablar de sociedad internacional del malestar. Ese malestar se ha hecho llegar a través de movimientos sociales cada vez mejor organizados y más caracterizados que demandan que «otro mundo es posible». En definitiva, lo que se pide son estructuras de gobernabilidad global que controlen el mercado y den oportunidades a todos.

Existen distintas respuestas a la globalización que se plasman en los distintos modelos del Nuevo Regionalismo. Es una falacia la del pensamiento único, y parte de sus críticos, de entender que solamente existe una única respuesta a la misma¹⁸. Por el contrario, al menos hay tres grandes respuestas o tres grandes modelos de gobernabilidad regional con rasgos específicos muy dispares, en América del Norte, en Asia-Pacífico y en la Unión Europea, que en líneas generales podemos decir que se articulan en torno a la distinta forma de combinar las nociones de Estado, mercado y sociedad. Así, el mercado es el elemento predominante en el caso de América del Norte, el Estado en Asia-Pacífico y la sociedad en Europa.

La misma globalización exige ser competitivos a escala mundial, lo cual sólo puede hacerse desde la diferenciación, lo que implica el desarrollo de diversas formas de organización política, económica y social¹⁹. Incluso podemos decir que se reflejan hoy a través de sus monedas, donde el dólar es expresión de un imperio, el yen de un mercado y el euro de un modelo social y de equilibrio entre política y mercado. No todos los modelos funcionan igual, ya que no todos

tienen pensadas respuestas de gobernabilidad mundial sino que, por el momento, es la Unión Europea la única que presenta una visión de la gobernanza mundial a través del fomento de la cooperación multilateral, la regulación y el fomento de instituciones internacionales.

El nacimiento de la Unión Europea coincide casi con el paso de la sociedad internacional de la guerra fría a la sociedad internacional de la globalización, siendo ésta quizás su primera respuesta política regional y su primer fruto como potencia civil global incipiente. Con la Unión Europea, Europa parece en mejor posición para enfrentarse a los nuevos desafíos que plantea la globalización, toda vez que en su seno los problemas que plantea la insuficiencia del Estado, como forma principal de organización política, estaría en vías de superación a través de la creación de un sistema político supranacional multinivel. Por tanto, el modelo europeo de regionalismo constituye la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a la globalización²⁰.

Así, Telò considera que la Unión Europea como organización regional ofrece en su seno un método válido para la gestión dinámica de la diversidad y de los problemas internacionales que puede proponerse como ejemplo para considerar métodos de gestión global²¹. El modelo político de la soberanía compartida y el modelo social de la sociedad de bienestar de la Unión Europea se convierten en la mejor respuesta de carácter global para hacer frente a los problemas de gobernabilidad mundial y a la gestión del planeta propios de la globalización actual. La Unión Europea plantea, como forma de solucionar estos grandes problemas estructurales, su propio modelo, que no es otro que un equilibrio distinto entre política, sociedad y mercado, donde la sociedad predomina²².

La propuesta alternativa a la gestión global del planeta, inspirada en el modelo político, económico y social de la Unión Europea, es lo que ha llevado a intelectuales como Delors a proponer la idea de Europa como *laboratorio de la globalización*, esto es, «lo que puede ser hecho a nivel de una gran región del mundo puede contribuir, más o menos, al estableci-

²⁰ En relación a esta cuestión, véase M. Telò, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002.

²¹ Mario Telò, «L'apport de l'Europe à la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilatéralisme», *Europe 2004 - Le grand débat: Setting the Agenda and outlining the options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html.

²² La Declaración de Laeken, piedra angular del proceso constituyente de la Unión, encuentra una formulación muy afortunada para expresar en qué consiste el modelo europeo de sociedad del bienestar: «...la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y, mediante la solidaridad entre sus miembros y un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida de las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso». Consejo Europeo, *Declaración sobre el futuro de Europa*, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

¹⁷ Sobre las transformaciones del sistema internacional con particular atención a sus dimensiones políticas y sociales y la necesidad de adoptar nuevos enfoques teóricos, véase Del Arenal, C., «El nuevo escenario internacional y la teoría de las relaciones internacionales», en AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 77-99.

¹⁸ Es tan necesaria hoy tanto la crítica del llamado «pensamiento único» como la crítica de sus más célebres críticos. Véase en esa línea: J. P. Garnier, «La pensée unique et son double», *L'Homme et la Société*, n.º. 135, 2000, pp. 7-43.

¹⁹ Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. Castells, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

miento de un conjunto de reglas y prácticas destinadas a hacer nuestro planeta más habitable, más pacífico y a hacer que su desarrollo sea más sostenible»²³. Sawicki destaca que la Unión Europea es la organización regional que más exitosamente contribuye al cambio global, por lo que su modelo de bienestar constituye un modelo alternativo a la sociedad internacional del malestar²⁴.

La necesidad de la Constitución Europea para «una Europa»

Una de las dialécticas siempre presente en la historia de la integración europea ha sido la tensión ampliación-profundización que, en ocasiones, se ha entendido como contradictoria y así un proceso de ampliación no podría llevarse a cabo al mismo tiempo que uno de profundización y viceversa. Por el contrario, la realidad ha puesto de manifiesto que para digerir cada una de las ampliaciones siempre ha sido necesaria una profundización de envergadura, lo que puede constatarse a lo largo de los últimos veinte años en la Unión Europea.

La presente ampliación hace más urgente y necesaria la Constitución Europea. El proceso permanente de ampliación en el que hemos entrado, que puede durar una década más, con los desafíos tan amplios y complejos que presenta, es uno de los tres factores principales que se encuentra detrás de la decisión de los jefes de Estado y de Gobierno de convocar una Convención sobre el futuro de Europa²⁵. La Conferencia Intergubernamental de 2000, que terminara en la adopción del Tratado de Niza, presentaba la sola finalidad de preparar la Unión para la ampliación, si bien ese tratado no puede considerarse, desde ningún ángulo, una profundización comparable con la gran ampliación al Centro y Este de Europa.

²³ Jacques Delors, *Discurso ante la Banca Mundial*, 4 marzo 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

²⁴ Iwona Sawicki, *Growing Regionalism in a Shrinking World*, European Policy Centre Working Papers, 17 May 2002, en: <http://www.theepc.be>.

²⁵ En este sentido, la Declaración de Laeken, texto político en el que se convoca la Convención y recoge su mandato y misión, estimaba: «Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está a punto de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso». Consejo Europeo, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int/summ>.

El Tratado de Niza elimina el obstáculo formal a la ampliación, al adaptar parcialmente el sistema institucional a la presencia de nuevos miembros. Sin embargo, su misma Declaración 23, que abre un proceso de reflexión sobre el futuro y la finalidad de Europa y convoca una nueva Conferencia Intergubernamental para 2004, es un reconocimiento de sus límites y su incapacidad para servir de marco constitucional a la Europa unificada. Al margen de la adecuación o inadecuación de sus disposiciones institucionales, Niza resulta insuficiente porque esta ampliación no sólo va a afectar al funcionamiento de la Unión, sino a su propio modelo.

Dada su duración y complejidad, esta ampliación no es sólo una contingencia a la que la Unión ha de adaptarse, sino un horizonte completamente diferente en el que la Unión va a desenvolverse. Por ello no basta con una profundización, sino que ha de ser una mutación cualitativa del modelo de la Unión: su constitucionalización. La ampliación plantea, por una parte, importantes consecuencias internas de tipo económico, político y de cohesión social interna, que demandan el reforzamiento del perfil político y social de la Unión que lleva a cabo la Constitución.

La Constitución Europea, elaborada a lo largo de dieciséis meses por la Convención Europea, es el instrumento que posibilitará la ampliación. En primer lugar, hay que resaltar que esa Constitución no será un elemento extraño a los nuevos países, dado que la Convención ha trabajado en una lógica postampliación, asociando a representantes de los Gobiernos y Parlamentos nacionales de los trece candidatos en pie de igualdad con los de los Estados miembros. Así, la Constitución Europea, plasmación del proyecto común europeo, es tanto obra de los representantes de los ciudadanos actuales de la Unión como de los futuros.

La Constitución Europea cumple con el mandato de Laeken acercando la Unión al ciudadano, preparándola para la ampliación y dotándola de los instrumentos necesarios para que la Unión pueda llevar su tarea de incidir en la globalización. En este sentido, esas tres finalidades se juntan y se condicionan mutuamente, ya que acercar la Unión al ciudadano es sociedad del bienestar, la Unión sólo podrá estar preparada para asumir la ampliación más que reforzando su modelo político y social, que ganará en cohesión, por lo que por todo ello se reforzará su capacidad para constituirse en modelo de la sociedad internacional de la globalización.

El éxito de la Convención es que plantea más Europa en la sociedad del bienestar y establece instrumentos para un modelo de gestión del planeta. El fracaso en la adopción de la Constitución de la Conferencia Intergubernamental en Bruselas en diciembre de 2003 es que impide que eso sea posible o al menos lo retrasa. Precisamente hay que tener en cuenta

que los Gobiernos miembros que impiden o retrasan la adopción de la Constitución, España y Polonia, se caracterizan igualmente por defender una concepción liberal de la economía, una visión intergubernamental de la Unión y mantienen políticas exteriores de apoyo expreso a Estados Unidos y a su visión del mundo.

La dimensión externa del modelo de sociedad del bienestar

Con la ampliación se potencia el efecto de la dimensión exterior europea, entendida ésta como la promoción de sus valores más allá de sí misma. La ampliación exige consolidar el modelo de sociedad del bienestar, e incluso desarrollarlo, por lo que éste cobrará mayor valor en el futuro. El mayor tamaño absoluto y mayor número de Estados miembros implicarán responsabilidades internacionales crecientes, a las cuales la Unión sólo estará en condiciones de responder desde instrumentos y mecanismos reforzados. Las herramientas necesarias, como hemos visto, se recogen en la Constitución de la Convención Europea y son la posibilidad de formular una política exterior de responsabilidad, el refuerzo del multilateralismo y la previsión de una política de vecindad. En todo ello puede verse cómo existe un vínculo estructural entre globalización, ampliación y Constitución, esta última dando respuesta a los dos primeros desafíos.

Uno de los debates políticos candentes de los últimos meses era el de los límites de Europa: hasta qué Estados cabe integrar en el modelo europeo. El nuevo Tratado Constitucional ofrece una respuesta implícita a esta cuestión. Reafirma, por una parte, en el artículo 1.2 que: «La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común». Siendo estos valores, como se recoge en el artículo 2, el «respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación».

Por ello, los límites de Europa no son geográficos sino de valores, de compartir un mismo modelo político y de sociedad, la sociedad del bienestar. Sin embargo, el Tratado Constitucional también da respuesta a la cuestión de las relaciones con Estados o grupos de Estados que no sean europeos pero que compartan los valores de la Unión. Establece para ellos, tanto a través del título de las relaciones de la Unión con su entorno próximo como en el artículo III-193, la posibilidad de establecer asociaciones privilegiadas que se apoyen en los valores de la Unión. Así, puede considerarse que se establecerán círculos con-

céntricos de relaciones, en los cuales las que se tengan con los Estados no europeos con los que se comparran valores será el más próximo al núcleo duro de la pertenencia de la Unión.

La fuerza de atracción del modelo europeo no se acaba en que los Estados europeos deseen convertirse en miembros de la Unión, sino que se manifiesta también frente a Estados no europeos, como muestra la solicitud de adhesión de Marruecos en 1987. Sin embargo, los principales efectos de esta dimensión hay que encontrarlos en las asociaciones con Estados o grupos de Estados que crean unos vínculos estables donde a través del incremento de las relaciones económicas se buscan objetivos políticos y sociales de beneficio mutuo, como puede ser el caso de la Asociación Euromediterránea o el complejo haz de relaciones Unión Europea-América Latina.

Las nuevas responsabilidades internacionales de la Unión Europea ampliada: la política de responsabilidad

«La Unión Europea, como Unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial (...), tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»²⁶. Así introduce la Estrategia Europea de Seguridad cuál es el marco filosófico en el que se mueve la concepción europea de su política exterior en los últimos años: la política de responsabilidad.

Esta política de responsabilidad, que inspira el conjunto de la Constitución Europea, se basa en valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social europeo y que ahora busca extenderse al entorno internacional. Estima así el Preámbulo de la Constitución Europea: «Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana»²⁷.

²⁶ Consejo Europeo, «Una Europa segura en un mundo mejor». *Estrategia Europea de Seguridad*, op. cit., p. 1.

²⁷ Convención Europea, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003 (CONV 850/03).

Los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, contemplados tanto en la Constitución Europea como en la Estrategia Europea de Seguridad, se inspiran en la política de responsabilidad. Aún más, la asociación europea en el marco de la Unión encuentra entre su razón de ser, entre los objetivos para los cuales se constituye, una acción exterior que contribuya a un mundo mejor. Así, el artículo 3.4 establece que: «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior, no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una «ética», una política exterior basada en valores²⁸. Esta «ética» se manifiesta especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la cooperación y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

En definitiva, con esta ambiciosa declaración de principios y objetivos se está proyectando la voluntad de cambiar el sistema mundial con la finalidad de hacer la globalización gobernable. De la comparación de los actuales objetivos del Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permiten el desarrollo de la política de responsabilidad.

²⁸ Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores -lo que ella llama la ética «ethics»- en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel Smith, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

El refuerzo del multilateralismo

Los efectos de la ampliación en la dimensión exterior de la Unión Europea pueden examinarse igualmente en relación al sistema internacional. Éste, sin duda, no va a resultar ajeno a una Unión que va a aglutinar en su seno a la práctica totalidad de los componentes de la región europea. Así, la ampliación directamente va a incidir en la regionalización creciente del sistema internacional tanto por el mayor peso del principal actor regional como por la promoción activa de la regionalización que éste lleva a cabo en sus relaciones con terceros.

Al incrementar su peso relativo, no sólo en cuanto a tamaño, habitantes o producto interior bruto, sino sobre todo en relación al número de miembros que lo conforman, la Unión se va a ver reforzada como actor en el sistema internacional y esta mayor presencia puede incidir en una configuración de las relaciones internacionales basada en la cooperación multilateral en el seno de las Naciones Unidas y en el incremento de las relaciones de cooperación entre bloques regionales. Estos principios de su actuación exterior se ven ampliamente expuestos y defendidos tanto en la Constitución Europea como en la Estrategia de Seguridad, que defiende que uno de los instrumentos para lograr un entorno seguro es la búsqueda de un sistema internacional eficaz basado en el multilateralismo y el respeto y desarrollo del Derecho internacional.

Una reciente comunicación de la Comisión, de septiembre pasado, enriquece el debate constitucional, esta vez desarrollando los principios del Tratado Constitucional sobre multilateralismo y compromiso con el desarrollo del sistema de Naciones Unidas²⁹. En esta comunicación, la Comisión parte de la idea de que la política exterior de la Unión europea se define, ante todo, por su compromiso por el multilateralismo. Este compromiso «significa tomar en serio las normas globales, ya se refieran a la conservación de la paz o a la limitación de las emisiones de CO₂; significa ayudar a otros países a implantar y respetar esas normas; significa comprometerse activamente en los foros multilaterales y fomentar un programa político orientado hacia el futuro que no se limite a una defensa provinciana de los intereses nacionales»³⁰.

La Comisión expone la necesidad de que la Unión desarrolle todo su potencial en el seno de las Naciones Unidas así como su obligación de contribuir activamente a su reforma, estimulando el progreso constante de los instrumentos de gobernanza mundial. Con estos fines se

²⁹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo»*, 19 septiembre 2003 (COM (2003) 526 final).

³⁰ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo»*, op. cit., p. 3.

proponen tres líneas de actuación: contribuir junto a la ONU a garantizar la resonancia de los objetivos e instrumentos multilaterales, asociarse a la ONU con el objetivo de lograr mayor fuerza y eficacia en los objetivos principales compartidos -desarrollo, paz y seguridad- y fomentar más eficazmente los valores e intereses de la Unión en el seno de las Naciones Unidas.

Hoy el compromiso europeo con el multilateralismo es más importante que nunca y, por tanto, como muestran tanto la Constitución como la Estrategia de Seguridad, ha de seguir constituyendo uno de los pilares de la actuación exterior europea. Las Naciones Unidas constituyen la espina dorsal del sistema multilateral y, por ello, es necesario que aporten soluciones concretas a los desafíos de nivel global. En este sentido, la Unión ha de trabajar codo con codo con la ONU para lograr una gobernanza efectiva a nivel mundial y examinar las vías para avanzar en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y la paz.

Consecuencias para el sistema internacional de la ampliación de la Unión Europea: la política de vecindad

La ampliación sucesiva de la Unión tiene consecuencias diversas en el actor internacional. No sólo cambios cuantitativos, sino también cualitativos: nuevas fronteras, nuevos intereses, nuevas responsabilidades, nuevas preferencias. La presente ampliación conllevará como primera consecuencia visible una ampliación considerable del territorio y el cambio de sus fronteras. Por primera vez, la Unión Europea contará con frontera común con Rusia, y no sólo con ésta sino también con Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, etc., que plantean importantes desafíos de seguridad.

El mismo Tratado Constitucional presenta una innovación fundamental: en su primera parte, la constitucional, donde se regula el modelo político de la Unión (la «polity»), se contempla específicamente un título destinado en exclusiva a «la Unión y su entorno próximo»³¹. Este Título VIII regula, por vez primera en los textos fundacionales europeos, un marco privilegiado de relaciones de la Unión con su entorno, esto es, una política de vecindad de la Unión Europea. La relevancia de su ubicación es que la política de entorno próximo ya no es una característica de la política exterior de la Unión Europea, en cuyo caso se incluiría en su título correspondiente, el V de la parte III. Se convierte, por el contrario,

³¹ Las partes I y II de la Constitución de la Convención se dedican a regular la «polity» y tienen rango constitucional, mientras que la III se ocupa de las «policies» desarrollándose la parte I. Hartmut Marhold, «Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire», *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 7.

en un rasgo del modelo político de la Unión, que dibuja en torno a sí círculos concéntricos de relación³².

El artículo 56 dispone que: «1. La Unión desarrollará con los Estados vecinos relaciones privilegiadas, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. 2. A tal fin, la Unión podrá celebrar y aplicar para ello acuerdos específicos con los países vecinos, de conformidad con las disposiciones del artículo III-227. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar actividades en común. Su aplicación estará sometida a una concertación periódica».

En los meses de reflexión sobre el futuro de Europa, frecuentemente convergen los debates políticos dentro y fuera de las instituciones de la reforma: Convención y CIG. Esto es lo que ha ocurrido en el caso de la política de vecindad: así, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 incluía en la Agenda política de la Unión el objetivo de estrechar las relaciones con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y la ribera sur del Mediterráneo «sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio»³³. Este mandato se plasma en una iniciativa de la Comisión de marzo pasado que busca adelantar la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada³⁴.

La comunicación de la Comisión propone la creación de «un círculo de amigos», una zona de prosperidad y de un entorno de vecindad amistoso en torno a la Unión Europea, con el que se mantengan relaciones estrechas y pacíficas que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión. Va dirigida a los vecinos de la Unión ampliada: Rusia, los nue-

³² Si se efectúa una lectura comparativa de los artículos I-1, I-56 y III-193, puede verse cómo se diseña una política exterior de relación en torno a círculos concéntricos, inspirada en el multilateralismo que le es tan querido a la Unión Europea. En este sentido, en el núcleo se encontrarían los miembros de la Unión, en el siguiente anillo las relaciones de vecindad, a continuación las relaciones privilegiadas con los Estados o grupos de Estados con los que se comparten los mismos valores y, en último lugar, los terceros Estados sin más objeto de la política exterior europea. Esta graduación de relaciones existe hoy de hecho en la política exterior europea, existiendo las más estrechas en el seno del Espacio Económico Europeo, después con los PECO y la Asociación Euromediterránea, a continuación otras como la política latinoamericana, la transatlántica, Asia, Rusia y los ACP. No se menciona en la Constitución al Espacio Económico Europeo porque se tiene la esperanza de que a plazo se integren en la Unión.

³³ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, punto 24, en: <http://ue.eu.int/summ>.

³⁴ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»*, 11 de marzo de 2003 (COM (2003) 104 final).

vos Estados independientes occidentales y los países terceros mediterráneos. A cambio de que se logren avances concretos en torno a las preocupaciones de seguridad de la Unión y se adopten las reformas necesarias políticas y económicas, la Unión promete «la perspectiva de la participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales».

Se trata, en definitiva, de exportar a estos países el esquema del actual Espacio Económico Europeo, en que los socios no miembros participan en todo salvo en los aspectos políticos de la Unión. La Unión se compromete a actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales. El Consejo Europeo de Tesalónica mostró su apoyo al desarrollo de este nuevo marco de relaciones con los vecinos de la Unión, aprobando la iniciativa de la Comisión, e instó al Consejo y a la Comisión para que aceleraran estos trabajos. Con esa finalidad, la Comisión presentaba en julio una nueva comunicación en la que evalúa las posibilidades de poner en marcha ese instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada a esta nueva política de vecindad de la UE³⁵.

En paralelo, el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, remitía al mismo Consejo Europeo de Tesalónica un informe preliminar de cara a la definición de una Estrategia de Seguridad Europea que terminaría por aprobar el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003³⁶. En la Estrategia Europea se exponen las nuevas amenazas del entorno internacional, los objetivos estratégicos de la Unión y los instrumentos que Europa debe desarrollar para combatir las amenazas. Entre los objetivos estratégicos se enumera expresamente el de crear seguridad en los países vecinos a través de la política de vecindad: «Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación».

La Estrategia así asume la política de vecindad formulada por la Constitución, que si bien no supone ninguna novedad en la práctica europea, se eleva ahora al rango constitucional y se convierte en un instrumento clave para la gobernabilidad global, al crear un marco de relación interregional institucionalizado y un espacio de prosperidad compartida con los vecinos más inmediatos.

³⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad»*, 1 de julio de 2003 (COM (2003) 393 final).

³⁶ Consejo Europeo, «Una Europa segura en un mundo mejor». *Estrategia Europea de Seguridad*, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>.

Conclusión

Una de las características que mejor definen al modelo europeo de integración es su apertura a todos aquellos Estados europeos que compartan sus valores y estén dispuestos a promoverlos. Este compromiso con la ampliación a todos los europeos convierte en esta etapa las ampliaciones de la Unión en un proceso permanente, sin rasgos homogéneos, que cambia de un plumazo los desafíos ante los que se encuentra la Unión. La ampliación así es un desafío no sólo para la Unión o para los Gobiernos de los Estados presentes o futuros, sino que también interpela al conjunto de las fuerzas sociales europeas. Así, se convierte en una estructura de oportunidad para las fuerzas sociales sindicales, que les permitirá establecer vínculos transnacionales, desarrollarse, consolidarse y ser agentes internacionales.

Por todo ello, la cuestión de la ampliación no es económica, como dicen normalmente los medios, sino esencialmente política. Para que esta ampliación funcione -así como las posteriores-, es esencial una profundización paralela de alcance. La ampliación puede plantear distintos problemas a la cohesión económica y social europea, pero también puede ser parte de la solución para Europa y para el mundo, depende de las condiciones en que se haga. La variable independiente que coordinará que esto sea posible es la urgencia de una Constitución para Europa.

Como la relevancia de la ampliación es política y no económica, ésta se convierte en un factor de estabilidad y, por mucho que cueste la ampliación a los bolsillos de los actuales Estados miembros, siempre costará menos que cualquier guerra. Si la ampliación se hace bien, tendrá el potencial de consolidar a la Unión como un factor de estabilidad internacionalmente y un modelo de relación. Así puede establecer las bases para unas nuevas relaciones con los vecinos y con las organizaciones internacionales multilaterales, y posibilitando la gestión alternativa del planeta como extensión de su modelo de relación.

La ampliación producirá, en primer lugar, un aumento considerable en el tamaño de la Unión Europea, lo que incrementará su peso relativo en la sociedad internacional de la globalización y le pondrá en mejor posición para competir con sus modelos rivales. En tanto en cuanto la Unión haya logrado reforzarse con la vigencia de la Constitución, contará con nuevos instrumentos y procedimientos reforzados para incidir en la globalización y poder pugnar por fomentar más cooperación internacional, más multilateralismo y nuevas instituciones para la gestión de los problemas comunes de la globalización, que a largo plazo vayan sentando las bases para una globalización política. El modelo europeo de sociedad del bienestar puede ser el modelo de gestión del planeta alternativo y precisamente la finalidad de la ampliación, de «una Europa», trasciende el fin inicial de la unificación pacífica de Europa para incidir en la globalización.