

- OCDE (2004), «Reforma y Gobernanza en el Sector de la Seguridad», Documento de Referencia DAC, París.
- Olonisakin, 'Funmi (2004), «Windows of Opportunity for Conflict prevention: Responding to Regional Conflict in West Africa», *Conflict, Security and Development*, n° 4:2 (agosto), pp. 182-205.
- Small Arms Survey (2004), «Mapping of Non-State Groups in the ECOWAS Region», Informe preliminar presentado en la 6ª reunión ministerial de la *Human Security Network*, Bamako, Mali, 27-29 mayo de 2004, <<http://hei.unige.ch/sas/AddRes/ECOWAS%20Phase%201.pdf>>

Regionalismo y desarrollo en Europa: identidad y límites del modelo europeo

Esther Barbé

Regionalismo y Europa son dos términos que van de la mano desde el final de la Segunda Guerra Mundial. ¿Y qué decir de los términos desarrollo (milagro económico) y Europa? Es más, el modelo europeo ha sido el responsable de crear el triángulo Paz, Regionalismo y Desarrollo. Cosa que valía tanto para el período de la guerra fría como para el contexto internacional actual, entendiendo por tal el nuevo tiempo mundial, en términos de Zaki Laïdi: el momento en el que las consecuencias geopolíticas y culturales de la posguerra fría, a las que hay que sumar (de manera particular), las del 11-S, se encadenan con la aceleración de los procesos de globalización económica, social y cultural (Laïdi, ed., 1997). Ello hace del caso europeo algo único. No en vano, la Unión Europea se ha ganado el calificativo de «Estado regional» (Falk, 2004). Análisis comparativos inciden justamente en esos elementos diferenciadores, caso por ejemplo del regionalismo asiático *versus* el europeo (Higgot, 1998).

Este capítulo va a abordar la identidad del regionalismo europeo en su doble dimensión: *ad intram* (con referencias al *impasse* presente del tema) y *ad extram*, ya que el regionalismo europeo se ha traducido en un factor transformador del propio orden internacional, haciendo de la extensión del regionalismo un objetivo de su política exterior. A continuación, el texto entrará en el terreno, mucho más escurridizo, de eso que se ha dado en llamar la crisis del modelo europeo en su dimensión *ad extram*, límites de la propia Europa y límites internacionales, determinados por la conformación del orden internacional, y ello se ha traducido en los últimos años en la consabida «brecha transatlántica» (Barbé, 2005b).

Comunidad de seguridad y europeización de los europeos

Hay dos cosas que nos permiten hablar de identidad europea, y que diferencian al regionalismo europeo (comunitario), del resto del mundo: la convergencia de la creación de una comunidad de seguridad¹ (inviabilidad de conflicto armado) y la europeización² de los europeos (valga la redundancia), afectando dicha europeización a valores, normas de comportamiento, instituciones, etc., que pueden incidir en todas las dimensiones de la vida de las personas: desde las lógicas «duras» (normas jurídicas, administraciones) hasta las más «blandas» (apreciación, por parte de los individuos, de la noción de frontera).³ El concepto de «Estado posmoderno», extendido por Robert Cooper para caracterizar a los estados (y a sus sociedades) miembros de la Unión Europea, es una buena ilustración de adónde ha llevado el proceso del regionalismo europeo. Al hablarse de «Estado posmoderno», se afirma que Europa ha ido más allá del Estado westfaliano. Con ello, el principio sacrosanto del Estado moderno, la soberanía (no injerencia), se ha visto alterado, ya que el Estado posmoderno acepta la injerencia externa en los asuntos domésticos. La verificación «intrusiva» (Comisión, Tribunal de Justicia) es un factor fundamental del mundo posmoderno (Cooper, 2003). A pesar de que los elementos propios de la modernidad (frontera, soberanía, identidad nacional) aún existen, no se magnifican, sobre todo cuando las interacciones se producen en ámbitos económicos y culturales. En una lógica de posmodernidad se da por supuesta una actitud más abierta y tolerante hacia las interacciones políticas, económicas y culturales, convencidos los estados (y las sociedades) de que son positivas para ellos, tanto en términos de prosperidad como de seguridad. La seguridad deja de ser vista como una cuestión militar (lo militar es más irrelevante) y pasa a basarse en la transparencia como mecanismo de seguridad fundamental (medidas de confianza, en sentido amplio). Los estados posmodernos son democracias avanzadas y economías altamente desarrolladas, en las que el poder es más difuso, con diferentes tipos de recursos, de actores y a distintos niveles (supranacionales, subestatales). Ello lleva a la mayor parte de autores a afirmar que el grupo de países que más se acerca al modelo de Estado posmoderno es el grupo de países que conforman la Unión Europea. Y para llegar a ese punto se ha dado un proceso, que se explica tanto por la historia como por las opciones políticas realizadas por los constructores de la Unión Europea. De ahí que revisemos, pensando so-

bre todo en la dimensión *ad intram* del modelo, sus orígenes y los fundamentos del edificio comunitario.

El origen de la Unión Europea es inseparable de la experiencia histórica que supone la Segunda Guerra Mundial. Una experiencia que en Europa acarrea destrucción física (tejido económico, infraestructuras) y moral (genocidio), además de ser desplazada del centro del sistema internacional, lugar ocupado hasta entonces por las potencias europeas en el sistema de estados westfaliano. La construcción europea es un intento claro de superar las dos destrucciones sufridas durante la Segunda Guerra Mundial: por una parte, la destrucción económica (el regionalismo europeo es esencialmente económico en sus orígenes) y, por otra parte, la destrucción moral. No en vano, y en relación con la destrucción moral, hay que recordar que los primeros y tímidos pasos de los padres fundadores de Europa se centraron en preocupaciones políticas como la democracia (la creación de una Asamblea Parlamentaria en el marco del Consejo de Europa, 1949, tiene un valor altamente simbólico) y la protección de los Derechos Humanos y de las minorías (Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, 1950). Democracia, derechos humanos y libre mercado constituyen los tres ejes directores de los primeros pasos de la construcción europea.

Dicho proceso se pone en marcha en un contexto internacional marcado por los inicios, y el posterior desarrollo, de la guerra fría. De ahí que Estados Unidos y la URSS hayan merecido en la boca de muchos analistas el calificativo de «federadores externos». ¿En qué medida el Plan Marshall y los incentivos americanos para la reconstrucción europea, no nacional, de las economías tuvieron influencia? ¿En qué medida la percepción de amenaza soviética en Europa Occidental constituyó un factor aglutinador? Lo cierto, en cualquier caso, es que la construcción comunitaria corre paralela (o es complementaria) con la creación de una comunidad occidental (Alianza Atlántica) que asume la agenda de seguridad y de defensa de los europeos occidentales, en una lógica propia de guerra fría (contención de la Unión Soviética y del peligro comunista). Con una visión de 2005, ahí se sitúa una de las preguntas fundamentales en torno a los límites de la construcción europea hoy en día, justamente en la pervivencia, o no, de esa comunidad transatlántica y sus efectos sobre el regionalismo europeo.

En suma, se pone en marcha, en el marco de la guerra fría y como revulsivo contra la experiencia europea de la década de los años treinta y

de la Segunda Guerra Mundial, un proceso, sin planos prefijados y con opiniones diversas en torno al mismo, que pronto van a caracterizar a dos comunidades europeas: la Europa de la construcción comunitaria y la Europa británico-escandinava. La fractura entre ambas conducirá a una pequeña Europa, la Europa de los Seis (hoy Europa de los Veinticinco) que exige ciertas condiciones de partida. Justamente serán esas condiciones las que van a dejar a británicos y escandinavos al margen, en un primer momento, y las que van a caracterizar al modelo comunitario.

Fundamentalmente, y de manera muy breve, se puede hablar de dos «líneas rojas» que plantean los padres fundadores (en su centro, el eje franco-alemán que va a dinamizar el proyecto), en torno al qué y al cómo del regionalismo europeo. El qué, el objetivo de partida, es la integración económica sectorial (sin que ello excluya discursos más amplios sobre la voluntad de una posterior construcción política) y el cómo, la metodología, viene definida por la novedad del supranacionalismo (rasgo que, a partir de ese momento, va a caracterizar todo el proceso europeo). Esto es, por la creación de un modelo institucional (instituciones centrales ajenas a la lógica interestatal) y de unas normas jurídicas directamente aplicables a los estados. Estas condiciones de partida van a dar origen a esa pequeña Europa, la Europa de los Seis: una Europa homogénea, que crea un modelo institucional para sus necesidades y que comparte muchas cosas, desde la continuidad geográfica hasta las condiciones económicas, con ligeras excepciones (sur de Italia). Con la perspectiva de 2005 es evidente que ahí es donde radica una de las grandes diferencias con la Europa actual, heterogénea y amplia, y, por ende, con dificultades para ajustarse al modelo de equilibrios institucionales de partida.

La puesta en marcha de la construcción comunitaria, cuya historia no es cuestión de repetir aquí,⁴ sí que deja patentes algunos hechos que vienen a convertirse en los cimientos del edificio, y cuyos límites resultan discutibles en el momento actual, en la Europa de los Veinticinco. Así hay dos hechos que destacar y que, por otra parte, establecen las bases de esa Europa posmoderna de la que estamos hablando hoy en día.

En primer lugar, hay que destacar la reconciliación de las élites franco-alemanas, que constituía una necesidad, tal y como no dejó de recordar en su momento Winston Churchill, para poner en marcha el proyecto. Una reconciliación que debía filtrar a ambas sociedades, como fundamento para hablar, como hacemos hoy en día, de la comunidad de seguridad europea, un escenario interestatal del que ha desaparecido el

recurso al instrumento armado como mecanismo para solventar las diferencias. Es más, el eje franco-alemán se ha convertido en el motor del propio proceso de la construcción europea. Su funcionamiento no era suficiente, pero sí necesario. Algunas cosas están cambiando si vemos el escenario desde la perspectiva de 2005: ¿hasta qué punto es fundamental esa pareja franco-alemana en una Europa de los Veinticinco? Lo evidente es que ahí se han producido cambios, a la vez que se detectan transformaciones en una Alemania que, por primera vez, a partir de Schroeder ha tenido al frente del país a un canciller sin experiencia personal directa de la Segunda Guerra Mundial. El hecho de que la construcción europea fuera beneficiosa para la Alemania (occidental), nacida en el marco de la guerra fría, es evidente, pero también lo es que esa Alemania ha crecido y se ha desarrollado dentro del «corsé» europeo y existiendo una lógica de vasos comunicantes entre el desarrollo alemán y el europeo. En tanto que primer contribuyente al presupuesto comunitario (un presupuesto con recursos propios es una característica más del supranacionalismo europeo), la actitud alemana constituye en 2005 una prueba de fuego para el mantenimiento del principio de la solidaridad en el marco regional. En suma, el papel de Alemania «constreñida» por Europa y «constructora» de Europa, siguiendo las pautas establecidas a partir de 1950, es uno de los temas de reflexión en 2005.

En segundo lugar, hay que destacar que el regionalismo europeo nació como remedio a la enfermedad de la Europa de las potencias. En otras palabras, dejando atrás el equilibrio del poder como lógica de una Europa de potencias: la creación de una maquinaria institucional y de un mecanismo de toma de decisiones, que se alejan de la lógica tradicional de las organizaciones intergubernamentales, es un buen ejemplo de todo ello (Bomberg y Stubb, 2002; Wallace y Wallace, 2000). Sin duda, la ponderación de voto en el Consejo de Ministros, que hizo (en un principio) de Luxemburgo un socio con una capacidad de voto de uno a tres, en comparación con los grandes de la Europa de los Seis (Alemania, Francia, Italia) es ilustrativo del haber dejado atrás el dominio tradicional de los grandes sobre los pequeños. La sobrerrepresentación de los pequeños es una particularidad de ese modelo europeo, que el tiempo ha ido «relativizando» progresivamente. Ahora bien, la necesaria adaptación a la gran Europa de los Veinticinco ha hecho del tema el centro del gran debate político (Niza, Constitución). ¿Un límite más del modelo? Es evidente que la reforma institucional de la Unión, en dique seco desde el parón de la Cons-

titución Europea, y el bloqueo en las negociaciones de las perspectivas financieras para el período 2007-2013, están conformando un escenario con interrogantes en torno al desarrollo del proceso europeo en el futuro.

La Unión Europea, una potencia diferente

Cuando uno se aproxima a la identidad del regionalismo europeo, no ya desde el interior del mismo sino desde el contexto internacional, se encuentra con una *rara avis*, una potencia (una vez aceptado el término) de difícil catalogación.⁵ En todo caso, si atendemos a la propia Unión, ésta se autocalifica de «potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización», tal y como recoge la Declaración de Laeken (diciembre de 2001). Dicha declaración se inscribe en el contexto internacional reciente, en el que existe la percepción de que varios factores que han estado evolucionando desde el final de la guerra fría han coincidido, obligando a la Unión a reaccionar. Dos hechos del año 2001 son ilustrativos de todo ello. Por un lado, como es lógico, los ataques terroristas del 11-S y, por otro, la voluntad estadounidense de liderar el sistema internacional en solitario. El hecho, por ejemplo, de que la llegada al poder de George W. Bush se tradujera inmediatamente, durante una visita a Varsovia, en junio de 2001, en una falta de consideración respecto a la Unión Europea y a sus estados como decisores autónomos es altamente elocuente. Dos hechos de esa visita se pueden destacar: por una parte, la expresión de voluntad de Bush en torno a las dimensiones de la UE que, según él, debería incluir a Turquía y, por otra parte, sentenciar que la OTAN ha de ser la encargada de ofrecer seguridad a la UE. En otros términos, la Declaración de Laeken, que puso en marcha el proceso de reformas de la UE que ha llevado hasta la fracasada Constitución, se origina en momentos en los que los europeos toman conciencia de que existe un nuevo mundo, en el que el terrorismo determina la agenda, y una nueva América, que ve en los europeos no ya un socio único, en tanto que elaborador conjunto de las normas e instituciones del orden internacional, sino un actor más del sistema internacional.⁶ Ello nos sitúa en uno de los temas de reflexión centrales en 2005: las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos cuando se trata de gestionar la agenda internacional.

Las referencias a la Declaración de Laeken nos permiten determinar las funciones que la UE pretende realizar en tanto que potencia. Podríamos hablar de tres funciones: una función estabilizadora, una función de líder frente a numerosos países y pueblos y una función ética en el contexto de la mundialización. Las mencionadas funciones no escapan a lo que ya ha sido la acción exterior de los europeos durante las últimas décadas, si tenemos en cuenta que los analistas han bautizado a la UE, entre otros términos, con los de «potencia civil», «potencia normativa», «potencia ética», «potencia posmoderna» o «potencia benévola».⁷ Términos todos ellos que nos remiten a un hecho evidente: la Unión Europea se ha dotado de una identidad propia en el marco internacional. En efecto, una identidad que nos permite hablar de una política exterior *sui generis* tanto por los métodos de actuación utilizados como por los objetivos perseguidos. En cuanto a métodos, la Unión se ha caracterizado por hacer un uso extensivo de métodos pacíficos y con un fuerte contenido económico, social y político (partenariado, diálogo político, acuerdo económico, condicionalidad democrática, cooperación técnica, ayuda humanitaria) y, en cuanto a objetivos, la Unión ha perseguido resultados a largo plazo, con incidencia en las estructuras sociales, económicas y políticas de sus socios (estados, grupos regionales). El énfasis puesto por la Unión en los cambios estructurales de sus socios ha llevado a que la acción exterior de los ahora Veinticinco haya merecido entre los analistas la calificación de «política exterior estructural» (Keukeleire, 2003), una política que apunta sobre todo a transferir a otras zonas del mundo los principios ideológicos y los principios de gobierno que caracterizan a los estados europeos: democracia, buen gobierno, derechos humanos, solución pacífica de conflictos, libre mercado y, ¿por qué no?, cooperación e integración regional. La propia existencia de la UE y la exportación del modelo regionalista, como generador de paz y bienestar, se han convertido en la tarjeta de visita de la Unión en el mundo. Políticas recientes o de interés para nuestro país, como la Política de Vecindad, motivada por la ampliación hacia la Europa Central, o el Partenariado Euromediterráneo forman parte de esa forma de «transformar el mundo» que caracteriza a la acción de la Unión.

Ese «poder de transformación» es, como apuntan algunos analistas, más difícil de captar, ya que no se puede medir ni a través de los presupuestos de defensa ni del desarrollo de «armas inteligentes», sino que queda recogido en forma de tratados, constituciones o leyes. De tal ma-

nera que la debilidad de la Unión Europea, si se compara con la capacidad militar-tecnológica de Estados Unidos, no es tal, si el análisis se establece en otros términos: a largo plazo y fijándonos en las transformaciones internas que sufren aquellos países que se vinculan a la Unión (proceso de preadhesión u otras relaciones). Según Mark Leonard, «creando estándares comunes, que deben ser aplicados por instituciones nacionales, Europa se va haciendo con una serie de países, sin convertirse en objetivo de hostilidades» (Leonard, 2005). En otras palabras, la Unión lleva a cabo un proceso de europeización con sus socios, a través de los marcos legales que constriñen comportamientos y, en definitiva, orientan sociedades hacia los valores de la Unión (estado de derecho, economía de mercado, protección de los derechos humanos y de los derechos de las minorías), empezando por las dimensiones económicas. Las transformaciones legales que se incorporan, por ejemplo, en la Política de Vecindad como previas a la participación de dichos países en el Mercado Interior, constituyen un ejemplo claro de dicho poder de transformación.

Un poder de transformación que se diferencia, en términos de eficacia, del poder desplegado por Estados Unidos. Este es el argumento defendido por Mark Leonard, quien compara, en el marco internacional, el «éxito» de Estados Unidos en Afganistán (cambiar un régimen) con el de la UE en Polonia (transformar una sociedad). Situados en un marco regional, más equivalente y, por tanto, más comparable, Leonard escribe que «la UE esta muy implicada en la reconstrucción de Serbia y apoya su deseo de verse “rehabilitada” como Estado europeo. Estados Unidos no ofrece a Colombia ninguna esperanza de integración a través de instituciones multilaterales o fondos estructurales, sino sólo asistencia temporal en forma de misiones de formación militar o de ayuda» (Leonard, 2005).

Es evidente que la política estructural de la Unión hacia sus vecinos, en primer lugar, y hacia el mundo en general, en segundo lugar, mediante la promoción, en este último caso, de procesos regionales, constituye una característica de la UE, a la que se une su clara voluntad de *dire le droit* a escala internacional (Tribunal Penal Internacional, TPI; Protocolo de Kyoto). Lo que ha quedado claramente recogido en la noción de «multilateralismo eficaz», que junto a las nociones de «coherencia» y de «partenariado» forman la tríada de la imagen que, en pleno 2005, la UE tiene de sí misma en el mundo, en palabras de Javier Solana (Solana, 2005).

La capacidad transformadora de la UE, tal y como ha sido señalado, constituye la gran baza de los europeos en el mundo. Robert Cooper, por su parte, ha calificado esa política estructural de los europeos, siguiendo con el posmodernismo, de «imperialismo posmoderno», basado en el principio de la voluntad de los socios, que van a adaptarse a la normativa comunitaria (Cooper, 2003). Todo ello, sin embargo, plantea algunas dudas en el momento actual. Por ejemplo, el Partenariado Euro-mediterráneo aún tiene la pelota en el tejado en lo relativo a la hostilidad que pueda o no generar dicho proceso entre ciertas élites y sociedades del sur a partir de las transformaciones jurídicas que dichos países deben llevar a cabo en el terreno económico (aduanero, mercantil). A la vez que la Unión goza positivamente de esa dimensión de política exterior estructural, que acabamos de mencionar, también sufre de deficiencias notables en su imagen internacional (la percepción de los otros). Lo que nos sitúa una vez más en el terreno de los límites de la Unión y, en concreto, en su dimensión *ad extram*. A continuación vamos a revisar justamente dicha dimensión, en lo que podemos considerar dos manifestaciones recientes: por una parte, el debate en torno a los límites de Europa, vinculado a la ampliación a Veinticinco y, por otra parte, la percepción de límites internacionales para la actuación de la Unión en el actual contexto internacional, caracterizado por la política «imperial» de Estados Unidos (Ikenberry, 2002).

Los límites de Europa o el «anillo de amigos»

Hablar de límites o fronteras en momentos históricos de globalización, de «defronterización» (*de-borderization*), en términos de Beck (Beck, 1996),⁸ o de «sin fronterismo» (*sans frontèrisme*), en términos de Hassner (Hassner, 2002), no deja de constituir una paradoja. Pero ahí está. Lo atestigua el interés académico de los últimos años por la cuestión de la «frontera europea», claramente activado por la última ampliación de la Unión hacia la Europa Central.⁹ En efecto, la ampliación a Veinticinco ha generado ansiedad y preocupación. En la propia Unión (ahí están los problemas institucionales y financieros), pero también entre los vecinos, si por vecinos entendemos aquellos países que, a partir de mayo de 2004, han pasado a definir las fronteras exteriores de la Unión: la línea de demarcación

entre inclusión y exclusión. En efecto, la lógica binaria *in/out* ha sido, y sigue siendo, una de las pesadillas del mundo europeo de la posguerra fría. Lo ha sido para aquellos que esperaban que el «regreso a Europa», tras la caída del Muro, se tradujera en su incorporación a las organizaciones-pilar del mundo europeo occidental (OTAN y UE), pero también para la UE que, por su identidad adquirida a lo largo de la guerra fría que lleva a equiparar Europa y Unión Europea, ha sido víctima de su propio éxito. De ahí que la identidad de la Unión como representativa de los valores europeos, y en suma de Europa, haya sido una «trampa retórica»¹⁰ para los Quince, bien manejada por los países de la Europa Central para hacerles cumplir con su obligación histórica en razón de su identidad: el regreso a Europa entendido como incorporación a la UE. En suma, identidad europea y frontera de la Unión Europea parecen confundirse a partir de la última ampliación (y el colofón del inicio de negociaciones con Turquía). De tal manera que la noción de ampliación vista como «proceso continuado y de largo alcance» (Hill, 2000) entra en crisis y, con ello, empiezan a plantearse una serie de preguntas: ¿cuáles son los límites de la Unión Europea? y por ende, dada la identidad adquirida por la UE, de Europa, ¿cómo articular «europeidad» y pertenencia a la UE? ¿Hay que definir geográficamente la condición de Estado europeo? Recordemos que el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea abre la posibilidad a cualquier Estado europeo de solicitar su ingreso. ¿Hay que pensar en alternativas a la concepción de un límite europeo «fuerte» que, por definición, genera sentimientos de exclusión? Sentimientos que se han dejado sentir en los últimos años en los países europeos que van a adquirir la condición de límite o frontera de la Unión ampliada (2.400 kilómetros de nueva frontera con Rusia, Bielorrusia y Ucrania, más 450 kilómetros con Moldavia cuando ingrese Rumanía). Todas estas preguntas nos remiten al debate académico en torno a la oportunidad o a la inoportunidad de fijar los límites de la Unión Europea, a diferencia de lo que hace hoy el Tratado, en el que tan sólo se menciona la condición de «Estado europeo». Una opinión muy extendida es que la UE no debería marcar límites en lo relativo a su alcance geográfico. Los argumentos para ello son diversos. El básico y fundamental es el esgrimido por William Wallace, quien apunta que Europa no puede ser claramente definida ni en términos culturales ni geográficos (Wallace, 2002). Junto a este argumento indiscutible,¹¹ otro de carácter utilitarista plantea que la definición de tales límites daría lugar a una negociación política demasiado costosa

para la Unión y no exenta de conflictos entre los socios. A ello hay que sumar que la perspectiva de la adhesión tiene, supuestamente y de momento, un efecto positivo en términos de prevención de conflictos. El hecho de estar en el lado «equivocado» de la frontera ha dejado en la reciente historia de los Balcanes, y de Europa, un récord de víctimas nada desdeñable. Estar en el lado equivocado de la frontera, si tal frontera existe, evoca dos temas sensibles: minorías y migración.

Así se explica la aparición en el escenario europeo de un nuevo «límite desdibujado», si se nos permite la expresión. Nos referimos a la Política de Vecindad de la Unión Europea o «cómo gestionar la relación con los vecinos sin enredarnos en una ampliación sin límites»: la estrategia de *Wider Europe*, primera definición de dicha Política de Vecindad (Comisión Europea, 2003). Estrategia que nos sitúa en un mundo posampliación. Chris Patten, comisario de relaciones exteriores en 2003 y responsable, en buena medida, de la nueva Política de Vecindad apuntó certeramente que el instrumento más eficaz de la política exterior de la Unión, en términos de seguridad paneuropea, ha sido la expectativa de adhesión a la UE. Sin embargo, puso en duda la sostenibilidad de dicho instrumento (Comisión Europea, 2003). En otras palabras, ya antes de la ampliación a Veinticinco se anunciaba que la Unión no puede mantener expectativas de adhesión «sin límites». Es evidente que la última ampliación ha hecho que las experiencias ya existentes en materia de relaciones con estados vecinos (Partenariado Euromediterráneo, Dimensión Septentrional) adquirieran un papel mucho más destacado. En otras palabras, ¿cómo conseguir la estabilidad en los países vecinos sin hacer uso de la expectativa de adhesión a la Unión Europea y sin generar sentimientos de exclusión?

Dar respuesta a esta pregunta generó una serie de trabajos paralelos a la última etapa de las negociaciones para la ampliación de 2004. Javier Solana y Chris Patten plantearon un objetivo (después recogido en la Estrategia de Seguridad de la Unión): «evitar nuevas líneas de división en Europa, al mismo tiempo que responder a las necesidades derivadas de las nuevas fronteras de la Unión» (Comisión Europea, 2003). Bajo el título genérico de *Wider Europe*, Solana y Patten plantearon a la Unión la necesidad de diseñar una estrategia de relaciones altamente desarrollada para todos los nuevos vecinos, si fuera necesario con la creación de un nuevo tipo de acuerdos, marcando así el simbolismo político de las relaciones especiales que se quieren mantener con países que se podrían de-

finir *in between*. La propuesta de Solana y Patten, en la que se mostraba una especial preocupación por las relaciones de la UE con Ucrania, se vio pronto seguida por las palabras del entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, quien dijo que quería ver a la Unión rodeada de un «anillo de amigos», desde Marruecos hasta el mar Negro (Prodi, 2002). Pronto se pasó a hablar de ofrecer a los vecinos, al este (Ucrania, Moldavia) y al sur (socios mediterráneos) un horizonte de amplia participación en las políticas de la Unión (previa adaptación jurídica, política, económica), pero sin participación institucional (órganos decisorios y de control). El término *everything but institutions* vino a resumir la complejidad de dicha política, que aún se encuentra en sus inicios (los primeros planes de acción para el desarrollo de la misma fueron firmados en diciembre de 2004).

En términos teóricos, el resultado de todo ello es que la noción de frontera o de límite de la Unión se hace de complejo análisis. Como han escrito Friis y Murphy,

la característica común de las fronteras de la UE es que son fronteras construidas, bien por la UE o bien por acontecimientos externos, y no fronteras que se asumen como existentes. Pueden alterarse o cambiarse, son maleables. El control de la Unión Europea sobre sus fronteras varía mucho, algunas pueden ser superadas por actores externos (por ejemplo, la frontera politicocultural), pero no es el caso de la frontera institucional, plenamente controlada por la UE. Así, las fronteras, con la excepción de la institucional, no se solapan con el territorio de la UE. Además, todas, a excepción de la frontera institucional, son porosas (Friis y Murphy, 2000).

De ahí, por tanto, que la propia noción de frontera de la Unión merezca ser relativizada en nuestros días. Preocupaciones de la UE, como la inmigración ilegal o la delincuencia transnacional, son un ejemplo diáfano de dicha porosidad. Pero, sin ir tan lejos, la misma actuación de la UE incide en la lógica de la maleabilidad de la frontera; por ejemplo, acciones de la Unión en el terreno del mantenimiento de la paz pueden ser llevadas a cabo por soldados de países ajenos a la propia organización y, al contrario, algunos países de la Unión se mantienen al margen de dimensiones que justamente dan identidad a los europeos como actor mundial (moneda única).

La brecha transatlántica o Estados Unidos como límite de la Unión

La crisis transatlántica que ha removido los cimientos de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea, con el trasfondo del tema iraquí, ha puesto de manifiesto que uno de los límites con los que se encuentra la Unión Europea a la hora de participar en el diseño del orden internacional es, paradójicamente, con su aliado más especial, si entendemos que la relación entre europeos y estadounidenses desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido única. En efecto, ninguna otra relación de Estados Unidos con un grupo regional (en Asia, por ejemplo) tiene parangón con la relación transatlántica. De hecho, el final de la guerra fría llegó a plantear el final de dicha relación especial, pero no fue así. ¿Por qué persistió la comunidad atlántica, la OTAN para ser más exactos, tras el final de la guerra fría? En otras palabras, ¿por qué el orden establecido, tras 1945, entre los estados industriales avanzados ha perdurado, superando incluso los cambios radicales en términos de poder que han acompañado el final de la guerra fría?» (Ikenberry, 2001). Ante dicha pregunta, John Ikenberry ha respondido que porque existe un «cemento» que une a los estados de la comunidad atlántica. ¿Cuál es ese cemento? ¿Qué mantiene unido al orden político occidental? La estabilidad política del orden occidental se asienta, según Ikenberry, en las instituciones, por dos motivos. Primero, se han reducido las posibilidades de regresar a políticas de poder, ya que la dinámica institucional crea perspectivas de ganancias absolutas (a la larga, el sistema permite ganar a todos o, en cualquier caso, se acepta perder ya que toda ganancia o toda pérdida es momentánea, no permanente). Segundo, el espacio institucional hace que cualquier aspiración hegemónica del líder sea difícil de materializarse, dados los altos costes que le puede acarrear. En palabras de Ikenberry, el orden constitucional nos pone ante un ejercicio restrictivo y rutinario del poder, pero también durable, sistemático y legítimo para los miembros de la comunidad (Ikenberry, 2001). En suma, la certidumbre en torno a la actuación del otro y la legitimidad de su actuación (no ajena a los valores, normas y prácticas compartidos) se convierten en factores fundamentales para la comunidad.

Pues bien, la brecha transatlántica situó a la Unión Europea (o, como mínimo, a una parte de sus miembros, dada la propia brecha interna) en un estado de incertidumbre respecto de la posible actuación de su socio norteamericano e hizo de la política de Washington una política ca-

rente de legitimidad a los ojos de muchos europeos (Barbé, 2005b), y no sólo a causa del tema iraquí. Si acaso, Irak ha sido la punta de un iceberg que por sus impresionantes dimensiones no es el mejor retrato de cómo la Unión se está alejando, en los últimos años, de Estados Unidos en otros ámbitos de la agenda internacional. Cuando uno observa las divergencias existentes en los últimos años entre Estados Unidos y la Unión Europea en lo relativo a seguridad, relaciones económicas, calentamiento global, Tribunal Penal Internacional, reforma de la ONU y Oriente Medio, es necesario concluir que existen factores estructurales que dividen a las dos orillas del Atlántico. En todos y cada uno de dichos temas, la confrontación entre Estados Unidos, deseoso de mantener su hegemonía, y la Unión Europea, decidida a encontrar espacios para ejercer el liderazgo en la escena internacional es un hecho. Ahora bien, dicha confrontación puede ser de naturaleza y de grado muy diversos.

En el caso de Oriente Medio, nos encontramos con que los socios de la comunidad atlántica pueden moverse entre el enfrentamiento directo (caso de Irak, escenificado en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Atlántico) y un escenario de cooperación transatlántica, que incluya tanto políticas de presión conjunta como reparto de tareas (Sáhara occidental, conflicto palestino-israelí, Siria, Líbano, Irán). Si el caso de Oriente Medio es un caso complejo, y con una buena dosis de fluctuación, no ocurre lo mismo cuando nos preguntamos por los niveles de divergencia entre europeos y estadounidenses en el caso de la agenda de seguridad o de la agenda económica. Podríamos decir que estos dos casos constituyen los extremos de una vara de medir. A un lado, el nivel más alto de divergencia (seguridad) y, al otro, el más bajo (relaciones económicas). A modo de símil, podríamos hablar de Bagdad y lo que representa, en un extremo, y de Davos y lo que representa, en el otro. Por un lado, la estrategia de seguridad de Estados Unidos adoptada en su guerra contra el terrorismo (reformulada como guerra contra la tiranía), lleva hacia una brecha irreparable entre europeos y estadounidenses. Y por otro, inversores y empresarios dibujan un panorama en el que Estados Unidos y la Unión Europea constituyen una comunidad por excelencia. Mientras que en el Consejo de Seguridad se escenificaba, durante 2003, la ruptura doctrinal entre Estados Unidos y algunos de sus socios europeos las empresas norteamericanas realizaban en Europa el 65% del total de sus inversiones extranjeras (las inversiones en Francia crecieron un 10% con relación al año anterior). Si en 2005 todos los analistas se

aprestan a recordar que el «cemento de seguridad» que unía a la comunidad atlántica se deshizo con el fin de la amenaza soviética, y con él se iniciaron las divergencias entre europeos y estadounidenses en materia de seguridad (percepción de amenazas y manera de afrontarlas), no es menos cierto que existe un «cemento económico» que hace de la relación transatlántica una relación única, diferente de las demás, incluso en un mundo con potencias emergentes y con un giro hacia el Pacífico (en el año 2003 Estados Unidos invirtió 2,5 veces más en Irlanda que en China).

A la hora de buscar ejemplos en los que se evidencien las razones estructurales (rivalidad en materia de liderazgo) de la brecha, nos encontramos sobre todo con la gestión de los problemas globales, caso del Tribunal Penal Internacional o del Protocolo de Kioto. En los dos casos, la búsqueda de nuevos espacios de liderazgo europeo y las diferencias en el sistema de valores, entre europeos y estadounidenses, se solapan para explicar el encontronazo transatlántico en procesos de creación de regímenes internacionales. Otros ámbitos pueden ser mencionados (minas anti persona, convención internacional contra la tortura, prohibición total de pruebas nucleares) para llegar a la misma conclusión: la existencia de una brecha de valores entre un Estados Unidos, predispuesto al unilateralismo desde el final de la guerra fría, y una Unión Europea convertida en adalid de la gobernanza mundial.

En suma tenemos, por un lado, una UE-potencia transformadora que, por su propia naturaleza, consecuencia directa de la concertación y el diálogo, es propensa a la búsqueda de soluciones multilaterales y, por otro lado, a un presidente Bush, convertido en adalid del unilateralismo que se siente legitimado por la sociedad norteamericana (el 41% de estadounidenses considera necesaria una resolución del Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza frente al 80% de alemanes).¹² La noción de brecha de valores entre estadounidenses y europeos se ha visto ampliada por las políticas de la Administración de Bush que, como hemos constatado, han supuesto la introducción en el terreno de la seguridad de doctrinas (guerra preventiva), de lenguaje (eje del mal) y, con ellos, de una carga ideológica que ha afectado notablemente a la relación transatlántica.

En suma, la reciente crisis de Irak ha servido para comprobar que, situados en 2005, los europeos aún tienen muchas barreras que superar en los momentos en que la geopolítica se impone y la agenda internacional no funciona de acuerdo con los presupuestos estructurales establecidos por la Unión, sino por las dinámicas tradicionales del mundo de las

potencias, de tal manera que multilateralismo o derecho internacional (estructuradores de la política europea) dejan paso a alianzas tradicionales y al uso de la fuerza. El caso de Irak ha servido para constatar que, en los momentos de crisis internacional, los europeos tienen varias barreras que superar: primero, ponerse de acuerdo sobre la definición del problema; segundo, ponerse de acuerdo sobre el tipo de actuación que desean llevar a cabo para hacer frente a dicho problema y, finalmente, si hay acuerdo sobre todo ello, atreverse a aplicar dicha política, en el supuesto de que la misma no coincida con la línea de actuación adoptada por Estados Unidos. Es evidente, pues, que los observadores que sólo se quedan con las reacciones de la Unión en momentos de crisis mundial tienen la visión de un actor con un papel muy limitado mundialmente.

A modo de conclusión

El sentimiento de que el regionalismo europeo se encuentra en un «cruce de caminos» está ampliamente extendido. El solapamiento del bloque constitucional, la ampliación a Veinticinco y la brecha transatlántica han hecho que la propia identidad de la Unión, en buena parte de sus componentes, se viera afectada. De ahí que estas páginas hayan hecho referencia a la identidad de ese regionalismo único mencionando cuestiones tan diferentes como el principio de solidaridad, el modelo institucional o el carácter de potencia transformadora de la Unión en el mundo. El diagnóstico de la situación actual y el pronóstico de cara al futuro tienen, como siempre, una visión optimista y otra pesimista. Situémonos en uno de los límites más evidentes que sufre el desarrollo de la Unión, su límite internacional. Es evidente, a todas luces, que la crisis de Irak dejó la imagen de la Unión ante el mundo por los suelos. Algunos llegaron a decir que la política exterior de la UE sencillamente había desaparecido. Pero, al mismo tiempo, los Quince (hoy Veinticinco) eran capaces de liderar temas de la agenda global (Kioto, Tribunal Penal Internacional) o, incluso, de dotarse de instrumentos militares colectivos y de realizar operaciones de paz o de gestión de crisis en escenarios diversos (Europa, África, Asia). ¿Es poca cosa lo que se ha hecho? Ciertamente. Pero, ¿quién hubiera dicho hace diez años que la Unión iba a realizar acciones militares? La perspectiva histórica y el contexto internacional, destaca-

dos en estas páginas para explicar el regionalismo europeo, son buenas guías para responder a dicha pregunta.

Notas

1. Concepto desarrollado en Deutsch (1957).
2. Sobre el concepto de europeización y su incidencia en el sistema político véase, entre nosotros, Closa (2001).
3. Hemos desarrollado las diferentes lógicas de frontera en Europa en Barbé (2005a).
4. Véase Gerbet (1983) o, entre nosotros, Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2001).
5. El concepto de «potencia civil» (*civilian power*) fue el más habitual en los primeros momentos de esa aceptación de Europa como potencia (Duchêne, 1972).
6. Sobre la construcción del orden internacional, véase Ikenberry (2001).
7. Véanse entre otros Smith (2003) y Tonra y Christiansen (2004).
8. El término alemán original es *Entgrenzung*.
9. Buenos ejemplos de ello son dos proyectos de largo alcance: 1. «One Europe or Several?», coordinado por la Universidad de Sussex, dirigido por Helen Wallace y financiado por el *Economic and Social Research Council* de Gran Bretaña <<http://www.one-europe.ac.uk>> y 2. «The Long Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border», que dio origen en el Instituto Universitario Europeo a la formación de un grupo de reflexión, presidido por Giuliano Amato, con producción bibliográfica abundante <<http://www.iue.it/RSC/PublicationsRSC-PP.htm>>
10. El argumento de la trampa retórica es desarrollado en Schimmelfennig (2001).
11. Durante el proceso de negociación de la Constitución, y más tarde con la decisión relativa a la apertura de negociaciones con Turquía, se ha demostrado que para muchos ese carácter indiscutible, aquí señalado, no es tal. Veamos, por ejemplo, la voluntad de algunas fuerzas políticas (democristianos alemanes, extrema derecha danesa, conservadores españoles) de hacer referencia en el preámbulo de la Constitución al fundamento cristiano de Europa.
12. Véase las diferencias en términos de opinión pública entre estadounidenses y europeos en Barbé (2005b). Para más información sobre opinión pública y relaciones transatlánticas, véanse las encuestas German Marshall Fund, <www.transatlantictrends.org>

Bibliografía

- Barbé, Esther (2005a), «Identidad y frontera en Europa: Los Veinticinco y sus vecinos», en Elisa Pérez Vera y Alejandro Rodríguez Carrión, eds., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- , ed. (2005b), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid.
- Beck, Ulrich (1996), *The Reinvention of Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Bomberg, Elisabeth y Alexander Stubb (2002), *The European Union. How does it work?*, Oxford University Press, Oxford.
- Closa, Carlos, ed. (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid.
- Comisión Europea (2003), *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Documento COM 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003. <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf>
- Cooper, Robert (2003), *The breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*, Atlantic Books, Londres.
- Deutsch, Karl Wolfgang (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton.
- Duchêne, François (1972), «Europe's role in world peace», en Richard J. Mayne, ed., *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, Londres, pp. 32-47.
- Falk, Richard (2004), *The declining world order. America's Imperial Geopolitics*, Routledge, Londres.
- Friis, Lykke y Anna Murphy (2000), «An Ever Larger Union? Conceptualising Enlargement», *paper* presentado en el «Workshop Governance by Enlargement», Darmstadt University of Technology, 23-25 de junio de 2000.
- Gerbet, Pierre (1983), *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, París.
- Hassner, Pierre (2002), «Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity», en Jan Zielonka, ed., *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, Londres, pp. 38-50.
- Higgot, Richard (1998), «The international political economy of regionalism: the Asia-Pacific and Europe compared», en William D. Coleman y Geoffrey D. Underhill, eds., *Regionalism and global economy integration*, Routledge, Londres, pp. 42-67.
- Hüil, Christopher (2000), «The geopolitical implications of enlargement», *EUI Working Papers*, n° 30, Robert Schuman Centre, European University Institute, San Domenico di Fiesole.
- Ikenberry, G. John (2001), *After Victory*. Princeton University Press, Princeton.

- (2002), «America's Imperial Ambition», *Foreign Affairs*, n° 81:5, pp. 44-60.
- Keukeleire, Stephan (2003), «The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy», *Diplomacy and Statecraft*, n° 14:3, pp. 31-56.
- Láidi, Zaki, ed. (1997), *Le Temps Mondial*, Éditions Complexe, Bruselas.
- Leonard, Mark (2005), «Europe's transformative power», *CER Bulletin*, n° 40 (febrero/marzo). <http://www.cer.org.uk/articles/40_leonard.html>.
- Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez, eds. (2001), *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona.
- Prodi, Romano (2002), *A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability*, ECSA World Conference, Jean Monet Project, Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002.
- Schimmelfenning, Frank (2001), «The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of European the European Union», *International Organization*, n° 55:1, pp. 47-80.
- Smith, Karen E. (2003), *European Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Londres.
- Solana, Javier (2005), *Shaping an effective UE foreign policy*, Konrad Adenauer Foundation, Bruselas, 24 de enero de 2005.
- Tonra, Ben y Thomas Christiansen (2004), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester.
- Wallace, William (2002), «Where does Europe end?: Dilemmas of inclusion and exclusion», en Jan Zielonka, ed., *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, Londres, pp. 78-94.
- Wallace, Helen y William Wallace (2000), *Policy making in the European Union* [4ª edición], Oxford University Press, Oxford.