

La nueva Unión Europea y su proyección exterior

Laura Gómez Urquijo

1. Introducción

La Unión Europea (UE) vive un momento histórico en el que se han acelerado las tendencias de ampliación de su número de socios y de profundización en su proceso de integración. A lo largo de los casi cincuenta años en los que se ha desarrollado, ambas tendencias se han considerado en muchas ocasiones como contrapuestas. Así, en un primer momento de la integración se consideró como aspecto más importante el de la profundización, es decir, la consolidación del proyecto comunitario, y solo ocasionalmente se planteó la ampliación, que se ha ido produciendo desde 1957 hasta 1995 de forma paulatina (no más de tres países incorporados a la vez, con un mínimo de ocho años entre una incorporación y otra). Esta tendencia cambia radicalmente con la solicitud *masiva* de integración llevada a cabo por los países ex comunistas de la Europa central y oriental. La reciente incorporación de ocho de estos países, junto con los mediterráneos Malta y Chipre, constituye el mayor salto jamás imaginado en el proceso de ampliación. Paralelamente, la UE continúa su proceso de profundización avanzando hacia la unión monetaria y fiscal de todos sus miembros, y con el horizonte de la unión política siempre presente, a pesar de las discrepancias sobre esta meta, plasmado en el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

El ritmo que han tomado en los cinco últimos años (desde la entrada en vigor del euro) las tendencias de profundización-ampliación hace que nos planteemos la existencia de una *nueva Unión Europea*, más integrada y duplicada en sus socios, con unos retos internos que pueden cuestionar el modelo hasta ahora vigente, y con nuevos desafíos de cara a sus relaciones exteriores.

2. La conformación de la nueva UE

La recién formada UE reúne desde mayo de este año a los que desde 1995 han sido «los 15», todos ellos países de la Europa occidental (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda, España, Portugal, Austria, Suecia y Finlandia) junto con antiguos miembros del COMECON (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría), antiguos miembros de la Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania) y ex miembros del Movimiento de No Alineación (Eslovenia, Malta y Chipre).¹

Sin duda, de todas las que han tenido lugar a lo largo de medio siglo de integración europea, esta ampliación constituye la incorporación que presenta más retos y complejidad. En primer lugar, por el número de países que pasan a ser socios en un mismo momento. En segundo lugar, por las características económicas de estos. Finalmente, por el significado político de esta incorporación. La UE reúne a 455 millones de habitantes —una población que duplica a la de Estados Unidos— y forma un gigantesco mercado cuajado de diversidades; esto salda su *deuda histórica* con los países vecinos de Europa oriental, y a la vez garantiza la alianza política y estratégica de los que durante muchos años fueron enemigos.

La culminación de esta ampliación ha sido un proceso de enorme dificultad que comienza a gestarse cuando, a lo largo de los años 1989-1992, la Comunidad asumió el papel de coordinar la ayuda occidental para la estabilización política y económica de los países de Europa central y oriental tras su salida del régimen comunista.² Sin embargo, los primeros programas de ayuda no son suficientes ante la realidad vecina que se presentaba, y la ya formada UE ve la oportunidad histórica de hacer de estos países sus aliados políticos y económicos por medio de acuerdos de liberalización comercial llamados «acuerdos de asociación». Al mismo tiempo, entablará relaciones de colaboración más estrechas que aseguren que no se vayan a repetir el aislamiento y la amenaza política de las últimas décadas,³ y comenzará el traspaso de ayudas económicas por medio de los programas

¹ GIRÓN LARRUCEA, José Antonio. «La evolución del proyecto de integración europea». *Anuario de Derecho Europeo*, n.º 2, 2002, pp. 201-258.

² BECERRO, Ana y Cristina CHURRUCA. «La ampliación del proyecto europeo: las adhesiones de los países del este y centro de Europa». *Cuadernos Europeos de Deusto*, 24, 2001, pp. 29-58.

³ FUENTES, Jorge. «La ampliación de la Unión Europea y el futuro de Europa». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 31, 2004, pp. 81-100.

PHARE, ISPA y SAPARD.⁴ Desde un primer momento, la ampliación es un aspecto polémico en el seno de la Unión: el incremento del número de socios la convertiría en el bloque comercial más grande del mundo —lo que reforzaría un mercado y una posición política ya de liderazgo—; pero llevarla a cabo haría más difícil la toma de acuerdos y, en general, cualquier futuro paso hacia una mayor integración.

Frente al dilema de rechazar la oportunidad histórica de la integración de los países ex comunistas o debilitar el proceso de profundización, el Consejo de Copenhague, de 1993, da unas pautas de funcionamiento de gran claridad, que podrían ser estudiadas como ejemplo ante dificultades de integración de economías diversas en otras integraciones económicas.⁵ Así, se exige a la UE que lleve a cabo esta incorporación solo si tiene capacidad para ello, «sin dejar de mantener el impulso de la integración». Por otro lado, los países candidatos deberían cumplir los siguientes criterios para pasar a formar parte de la integración:

- garantizar la estabilidad de sus instituciones y, en ese sentido, el Estado de derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos, con especial atención a las minorías étnicas;
- hacerse cargo de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la UE (el «acervo comunitario»), con inclusión de las derivadas de la unión económica y monetaria;
- tener una economía de mercado; y
- hacer frente a las fuerzas del mercado y a la competencia dentro de la UE.

Estas pautas, conocidas como los *criterios de Copenhague*, pretendían, pues, garantizar que la diversidad política o económica de estos países no rompa el juego del mercado interior único europeo ni provoque un perjuicio económico para los candidatos a costa del enriquecimiento de los miembros preexistentes en la UE.

A partir de estos criterios, el proceso de adhesión contempla un seguimiento y análisis del cumplimiento detallado de las condiciones de ingreso, con un sistema de vigilancia (*monitoring*) de las economías e instituciones políticas de los candidatos que garantice su cumplimiento, y que ha llevado a la elección de los diez socios que finalmente se incorporaron entre los 13 candidatos que estaban negociando.⁶

⁴ PELÁEZ, José Manuel. «Los fondos estructurales comunitarios y la presencia de la Unión Europea allende sus fronteras». *Aunario de Derecho Europeo*, n.º 2, 2002, pp. 281-312.

⁵ CONSEJO EUROPEO. Consejo Europeo de Copenhague. Conclusiones de la Presidencia. Diciembre de 1993. <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf>.

⁶ LEARDINI, P. «Une Nouveauté dans le l'Acte d'Adhesion des dix Nouveaux États Membres de l'Union Européenne: la Clause de Sauvegarde «Marché Intérieur»». *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n.º 1, 2004, pp. 53-68.

3. La convergencia económica de la UE ampliada

Pese a la funcionalidad e interés de los criterios de Copenhague, la integración europea no pretende únicamente un suficiente equilibrio entre los socios como para no desmontar el funcionamiento del mercado, sino que incluye entre sus objetivos «la cohesión económica y social» y, por tanto, busca la igualación económica y social entre las regiones y los grupos de población.

A pesar de que el Tratado de Roma, de 1957, hacía una primera referencia a la promoción de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos comunitarios, y su igualación en el sentido más progresivo, las similitudes económicas y de nivel de vida de los ciudadanos de los Estados fundadores de la Comunidad explican la tardanza con la que aparece este objetivo de cohesión. Esa pretendida igualación empieza a ser más y más compleja en la medida en que se van incorporando nuevos socios al grupo inicial. La entrada, en particular, de Irlanda —en 1973—, de Grecia —en 1981—, y de España y Portugal —en 1986—, dibuja un mapa muy diverso de la Comunidad, con notables diferencias entre sus miembros en cuanto a nivel de renta, desempleo, infraestructuras, redes de comunicaciones, etc.; todo un conjunto de desigualdades que amenazan la estabilidad del proyecto de mercado único.

86

En el momento en que se impulsa la consolidación del mercado interior, el Acta Única Europea, de 1986, recoge por primera vez, entre los objetivos comunitarios, el logro de la cohesión económica y social, una mención de enorme trascendencia que reafirma que el progreso económico comunitario debe estar unido al progreso social y a la eliminación de disparidades regionales. Hoy, la Constitución ha situado esta cuestión en su artículo 3 de la parte I, entre los «Objetivos de la Unión»: «[...] la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados Miembros».

El logro de una UE sin desigualdades sociales y económicas donde ese proyecto de futuro sea posible se ahonda ante la entrada de los diez nuevos socios con niveles de renta per cápita muy inferiores a la media comunitaria, así como ante la próxima incorporación prevista para Rumania y Bulgaria, y las complejas negociaciones con Turquía. Aunque se espera que la convergencia se realice por medio del mercado y de los instrumentos correctores de la política regional, ambos procesos plantean importantes peculiaridades por la diversidad de la UE ampliada.

3.1. La convergencia por medio del mercado interior y la unión monetaria

El enfoque comunitario parte del convencimiento de que la unión económica y monetaria ha de ser, con carácter general, un instrumento beneficioso para la creación de mayor bienestar social al establecerse una zona de mayor estabilidad fiscal y monetaria, e incrementar la competitividad. Sin embargo, estos posibles efectos positivos pueden ser cuestionados en el largo plazo, ya que, por ejemplo, si se produjeran diferencias entre las

trayectorias económicas de los países miembros, una política económica global podría ser demasiado rígida y perjudicar el empleo.

A pesar de ello, es generalmente admitido el papel de la UE de cara al progreso de las economías que la integran con la creación de una zona de confianza para los inversores, el incremento del peso en el comercio internacional, y el aprovechamiento de economías de escala para abordar el mercado interno engrandecido. Sin embargo, si bien es cierto que, a lo largo del proceso de construcción europea, los sucesivos socios han gozado de crecimiento y estabilidad en lo económico, estas no son características que vengan garantizadas por la pertenencia al sistema, sino que, más bien, están asociadas a las coyunturas económicas, a la forma en que se han beneficiado los países del mercado interior y a la participación en las políticas comunes (aspecto que en ocasiones trae pérdidas sustanciales para el peso y el empleo de ciertos sectores).

La convergencia económica podría idealmente lograrse por medio de los libres movimientos de personas y capitales, con una reasignación de recursos que equilibre su dotación y retribución en todo el mercado. Sin embargo, uno de los grandes temores que está suscitando la puesta en marcha de la Europa de los 25 es, precisamente, la huida de empresas desde los miembros preexistentes de la UE hacia los nuevos socios. De hecho, se está produciendo incluso un problema de *deslocalización* importante con el traslado de empresas del oeste hacia la nueva Europa del este, en donde no solo los salarios sino, también, la fiscalidad son más favorables para las empresas.

Del mismo modo, una forma de equilibrar socialmente la nueva Europa serían los movimientos de trabajadores que, buscando salarios más altos, se trasladan a otros países de la zona occidental. Sin embargo, el miedo a una oleada migratoria ha dejado fuera de la libre circulación a los países recién incorporados, al menos durante un periodo de tres años. Este cierre ha provocado las lógicas quejas por parte de los nuevos socios que, a su vez, cierran las fronteras entre ellos —así como sus fronteras exteriores— para evitar incorporaciones de trabajadores de terceros países que quieran entrar en el mercado comunitario.

Más allá del mercado único, la necesidad de mayor proximidad económica entre los Estados miembros cobra su máxima importancia en el momento en que se incorpora una nueva moneda común que sustituye a las nacionales. Los anteriores fracasos en la implantación de una moneda europea demostraban la dificultad de sostener ese proyecto entre economías con importantes disparidades. Por ello, el informe Delors sobre la unión económica y monetaria, que en 1989 recoge las bases del proyecto final, sentaba la necesidad de convergencia económica entre los países decididos a compartir moneda; una convergencia en la que insiste Alemania durante las discusiones del informe y que será recogida plenamente por el Tratado de Maastricht.

En este ámbito, los países recién incorporados tienen la obligación y el derecho de acceder a la unión económica y monetaria. De esta forma se ha querido garantizar que no se repetirán conflictos como los ocurridos por la negativa de Gran Bretaña. «Los diez»

tendrán que cumplir los mismos criterios para sus economías, fijados en el Tratado de la Unión: la decisión de qué Estados se incorporan al euro depende del ajuste de sus economías a un mismo modelo basado en los siguientes parámetros:

- rigor en las finanzas públicas, expresado en un límite a la deuda pública (sesenta por ciento del PBI);
- saneamiento de los presupuestos públicos, con limitación del déficit autorizado a los Estados (tres por ciento del PBI);
- contención de la inflación siguiendo el ritmo de aquellos Estados con mejor comportamiento en esta área;
- contención, asimismo, de los tipos de interés (aquí se toma también como referencia a los Estados con tipos más bajos); y
- eliminación de las fluctuaciones entre sus divisas y el euro.⁷

Se eligen así los que se consideran como aspectos claves para la convergencia o el acercamiento de las economías comunitarias, sin que se incluya, por ejemplo, ninguna condición de tipo social o de referencia al nivel de vida o de renta. El modelo comunitario se apoya en que los precios e intereses controlados, y, en particular, el saneamiento de las finanzas públicas favorecerán la inversión, el crecimiento económico y, en consecuencia, el empleo y el nivel de vida de los ciudadanos europeos. La confianza en este modelo hace que se exija a los Estados participantes mantener dicho esquema económico en el tiempo, exigencia que está contenida en el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento.⁸ Este, que incide especialmente en el control del déficit público de los Estados participantes en la Unión Monetaria, propone la aplicación de una multa a aquellos Estados que no cumplan el límite señalado; sin embargo, son ya varios los países que han mostrado su incapacidad para cumplirlo en distintos momentos —es el caso de Portugal, Italia, Francia y Alemania— sin que se hayan aplicado más sanciones que las que podrían considerarse *políticas*, en el sentido de llamar la atención pública sobre la marcha de dichas economías. En particular, en el caso de Alemania fue el Consejo quien impidió a la Comisión Europea aplicar los mecanismos previstos, lo que suscitó un conflicto institucional que ha sido resuelto recientemente a favor de la Comisión, encargada de seguir velando por este modelo según el Tratado de Maastricht.⁹

Más allá de cómo se opera en esa vigilancia, la voluntad del Consejo de no sancionar a Alemania descansaba en el convencimiento de que un déficit en este país era necesario

⁷ BERDOT, Jean Pierre. «La Transition des PECOS vers l'Euroland». *Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 458, mayo de 2002, pp. 319-329.

⁸ Un interesante análisis sobre el cumplimiento de este pacto puede verse en los informes realizados por el Banco Central Europeo, disponibles en su página web: <<http://www.ecb.eu.int>>.

⁹ BOURRINET, Jacques. «Quelle Crédibilité peut-on Accorder au Pacte de Stabilité et de Croissance dans le Cadre de l'Union Économique et Monétaire Européene?». *Marché Commun et de l'Union Européenne*, 472, octubre de 2003, pp. 568-577.

para el crecimiento y la buena marcha del resto. Del mismo modo, Francia también argumentó la necesidad de subir el gasto público para no entrar en recesión. En definitiva, el límite propuesto, o impuesto, puede generar otros problemas.

Ciertamente, este aspecto constriñe a los Gobiernos en la decisión de sus políticas, con lo que quedan atados de pies y manos a la hora de tomar decisiones de política interna que incidan en el gasto público. Al mismo tiempo, otras armas de política económica que serían útiles en una situación de recesión —tales como actuar sobre los tipos de interés o la emisión de moneda— han quedado eliminadas para los 12 países participantes en la política monetaria común, dirigida ahora por el Banco Central Europeo.

Así, el proceso de convergencia hacia la unión económica y monetaria, y las exigencias a las que se ven sometidos los presupuestos de los países miembros han puesto en una grave encrucijada las pretensiones de los Estados de bienestar. Los Estados comunitarios se ven obligados por el Tratado de Maastricht a poner freno a su gasto y aliviar su endeudamiento, y esto hace que se planteen la reforma de su protección social, lo que choca con las demandas de los ciudadanos que exigen cada vez más prestaciones. En ese momento, la cuestión social se convierte en la gran asignatura pendiente de unos Estados obligados a recortar sus presupuestos y a ceder sus armas de política económica en favor de la UE. En este sentido, se ensaya la aplicación del modelo de la convergencia a aspectos sociales, y se insiste en el acercamiento de las políticas de empleo de los Estados miembros y, tal como enfatizaba el Tratado de Ámsterdam, en 1997, en la extensión de la coordinación y en el establecimiento de estrategias comunes.

89

El peligro, pues, es que la convergencia *nominal* exigida por el tratado fuera en contra de la convergencia *real*; es decir, que se llegue al cumplimiento de los criterios con gran esfuerzo presupuestario por parte de los Estados, pero que se acreciente la distancia entre los niveles de vida, renta, tecnología, empleo, educación, sanidad, etc. Considerando, en consecuencia, que ni el mercado ni la unión monetaria son suficientes para eliminar esas diferencias, acudimos a valorar la política estructural como instrumento específico creado para este fin, que presenta a su vez una enorme complejidad en el contexto de la UE ampliada.

3.2. El reto para la política estructural

Desde la puesta en marcha de la política estructural, los fondos estructurales han sido continuamente aumentados en su cuantía y perfeccionados en su funcionamiento. De hecho, hoy la política estructural se sitúa como gran prioridad comunitaria, tal y como demuestra el hecho de que constituye el segundo capítulo de gasto del presupuesto común, detrás del enorme costo ocasionado por la política agrícola comunitaria. Dado este protagonismo de las acciones estructurales en el gasto comunitario, esta política ha sido objeto de especial atención a la hora de aprobar los marcos financieros de la UE que reúnen las líneas directrices para un periodo de seis años. Así, actualmente, estas perspectivas financieras para los años 2007 a 2013 están ya en negociación, y el largo debate que precede a su

aprobación pone de manifiesto las discrepancias existentes entre los Estados miembros a la hora de decidir la asignación del dinero comunitario, particularmente entre los grandes contribuyentes al presupuesto común y los mayores receptores de ayudas.

La forma en la que iba a adaptarse esta política a las necesidades de los nuevos socios fue, por tanto, también una de las cuestiones más polémicas de la negociación de entrada. Los tradicionales receptores de ayudas (España, Portugal, Irlanda y Grecia) plantearon innumerables objeciones antes una posible reducción de sus ayudas al incrementar el número de beneficiarios entre los cuales distribuir unos fondos limitados. Como ejemplo de los posibles cambios que esto generaría puede atenderse al objetivo 1.º de la política estructural: este se dirige a las regiones menos favorecidas de la UE, y se entiende por tales aquellas cuya renta media per cápita no supere el 75 por ciento de la media comunitaria. Con la entrada de diez países cuya renta per cápita media está en un cuarenta por ciento de la media comunitaria se produce una avalancha de regiones que pueden ser calificadas como *desfavorecidas* y, como consecuencia, un desplazamiento de otras, tradicionalmente *pobres*, que pasan a colocarse por encima de la media a causa de la caída de esta, lo que se ha llamado el *efecto estadístico*. Se calcula que un 78 por ciento de estas ayudas irán a parar a los nuevos socios.

Esta situación se encuentra, además, con el obstáculo de los grandes aportantes al presupuesto —especialmente Alemania—, quienes se niegan a incrementar su financiación del gasto común para mantener y extender el despliegue de fondos, y aunque es cierto que los nuevos socios también contribuirán al presupuesto común, en su caso lo aportado será mucho menor que lo recibido. En último término, el problema es la escasez del presupuesto común que supone un 1,24 por ciento del PBI comunitario, y que, en definitiva, plantea ciertas dudas sobre la voluntad real de integración y las posibilidades de profundizar en ella sin que haya más recursos en común, y, por tanto, una mayor cesión de soberanía de los Estados a favor del grupo.

4. Consecuencias en la profundización de la integración

A pesar de los posibles problemas surgidos en un mercado común de 25 socios, lo cierto es que la intensa evolución vivida por la integración europea desde su creación —aunque no exenta de momentos de parada ni de pasos atrás— la coloca como posible modelo para otros grupos regionales. Sus avances parecen acelerarse cada vez más y, dejando los esfuerzos por la consolidación del mercado, ya el Tratado de Maastricht planteaba la adopción de pasos firmes en el terreno de la Unión Política, al proponer compartir aspectos del ámbito de la seguridad y la justicia comunes, como un cuerpo de magistrados o policía europeos.¹⁰

¹⁰ GONZÁLEZ, Roberto y Manuel AHIJADO. *Unión política europea. Laberinto, puzzle o mosaico*. Madrid: Pirámide, 2000, pp. 205-208.

La dificultad de conciliar esa voluntad de acercamiento político con la entrada masiva de nuevos socios hace que el Consejo Europeo de Laeken de 2001¹¹ establezca una guía para orientar la marcha de esa nueva Europa, en un momento en que la ampliación está a punto de producirse. Uniendo ambos impulsos, en dicho Consejo se da el mandato de preparar una Constitución en la que se den respuesta, entre otros, a los siguientes cometidos: estructurar el espacio político en una unión ampliada (continuando la reforma institucional que se había iniciado en el Tratado de Niza)¹² y acercar Europa a los ciudadanos mediante el incremento su participación en el proyecto europeo. En definitiva, se trata de dos cuestiones básicas para abordar el proceso de profundización: la de cómo es posible llevarlo a cabo entre 25 Estados, y la de si los ciudadanos de esos países están dispuestos a apoyar dicho proceso.

Atendiendo en primer lugar a esta última cuestión, el *euroescepticismo* parece estar pasando de países que tradicionalmente han estado en esta posición hacia otros Estados. De la euforia de las primeras votaciones y aprobaciones en la Europa comunitaria se pasó a las dudas y negativas de la aprobación de Maastricht, el *no* irlandés en Niza, los *no* sueco y danés al euro y, finalmente, a la baja participación ciudadana en las elecciones para el Parlamento europeo del pasado junio, con un 45,7 por ciento. Los ciudadanos europeos permanecen mucho más preocupados por los problemas locales que por los comunitarios, y la imagen de la UE es negativa para un 43 por ciento de la población, según los resultados del Eurobarómetro. Los políticos europeos siguen apareciendo distantes, del mismo modo que las decisiones tomadas en un Parlamento que, pese a haber ganado poder en los últimos años, sigue dejando ver el déficit democrático que existe en el funcionamiento de las instituciones europeas.

Este hecho plantea debates importantes en relación con la próxima ratificación de la Constitución, ya que, aunque ha sido firmada por los jefes de Gobierno de todos los socios, el pasado 29 de octubre, es necesaria su ratificación por cada uno de los 25 socios. Al menos 11 de ellos han anunciado que, aunque no es obligatorio, utilizarán el método del referéndum y, vistos los resultados en anteriores consultas que se han mencionado, existen altas probabilidades de que en varios países no sea aprobada. La no ratificación de la Constitución por uno de los socios podría sumir en una crisis más al proyecto comunitario al impedir que entre en vigor, y podría bloquear las posibilidades de seguir avanzando en la integración, al dividir a los socios comunitarios en dos grupos: los decididos a emprender una mayor integración y los que no están de acuerdo con seguir ese camino.

De hecho, estas diferencias se observan ya con claridad: así, mientras Francia y Alemania muestran firmemente su voluntad de cooperar cada vez en más campos, otros socios tradicionales —especialmente Gran Bretaña— siguen recelosos a la mayor cesión de

¹¹ 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/summ>>.

¹² PONZANO, Pedro. «La Réforme des Institutions dans le Cadre de la Constitution». *Revue du Droit de l'Union Européene*, n.º 1, 2004, pp. 25-34.

competencias en manos de la UE que arrebate poder de decisión al gobierno nacional. Un ejemplo característico de estas diferencias es el rechazo al euro, al que se suman Suecia y Dinamarca. Como se ha referido anteriormente, no hay que olvidar que la mencionada implantación de la moneda única implica para los países participantes una importante renuncia de instrumentos de política económica. Pero no es esta la única política sobre cuyo acuerdo no hay avance, ni son estos los únicos países reacios a ello: la imposibilidad para lograr la armonización fiscal entre los Estados de la Unión y llegar a constituir una auténtica unión económica muestra las negativas —no solo de los gobiernos estatales, sino incluso de aquellos entes subestatales con poder de decisión en materia fiscal— para ceder una competencia que es clave en el manejo de la política nacional. Por su parte, los socios recién integrados a la UE plantean una nueva perspectiva en este punto, ya que varios de ellos aún están reconstruyendo sus identidades nacionales al separarse de la influencia soviética; no obstante, Polonia y la República Checa, por ejemplo, han expresado ya sus recelos frente a la Constitución.

Se trata, efectivamente, de un tratado que refuerza los poderes de la UE (en áreas de gran importancia como defensa, política exterior, inmigración, derecho penal o defensa de los derechos sociales, económicos y políticos por parte del Tribunal Europeo de Justicia), pero que se presenta como imparable. En el caso de que un país no ratifique el texto, podría pedírsele que abandone la UE, pero no parece esta la vía deseada; de hecho, los líderes europeos han decidido que, en el caso de que no haya ratificación, se reunirán dentro de dos años para establecer los pasos que se deban seguir. En definitiva, se buscan fórmulas para combinar esas distintas posiciones ante el texto constitucional, con lo que volvemos a la misma cuestión mencionada en Laeken: cómo articular la diversidad de la UE de 25 socios, así como los diferentes conceptos estatales sobre la soberanía que desean mantener en sus manos.

92

En este contexto, aparecen distintos modelos propuestos, desde el federalista hasta el de menor integración. El primero de ellos, el que pretende crear «los Estados Unidos de Europa», exigiría la ratificación por parte de todos los miembros, y parece poco realista ante las distancias sociales, económicas y políticas manifestadas. Aunque la moneda única acerca el proyecto europeo a esa posible articulación, aún sigue habiendo una débil identidad común. De hecho, se calcula que menos de un dos por ciento de los ciudadanos europeos vive en un país comunitario diferente al de su origen, al que siguen considerando como su *nación*, sin que exista un concepto desarrollado de una patria o nación europea que permita hablar de una unión política o la implantación de un modelo federal.

En el extremo opuesto, el modelo que propone constituir la «Europa a la carta» permitiría a cada socio asumir el nivel de integración que deseara, de forma que aquellos Estados que eventualmente rechazaran la Constitución podrían quedar en un plano de menor participación en las políticas comunitarias. De alguna forma, Noruega o Suiza podrían verse como un *experimento* en ese sentido: son Estados europeos que solo han tomado los aspectos que les han interesado de la integración, los relacionados con la liberalización comercial, pero se han negado a cualquier aproximación mayor, autoexcluyéndose como socios.

Más cercanos a la realidad comunitaria parecen los modelos llamados «de varias velocidades» o «de círculos concéntricos», que apuestan por una integración a distintos ritmos o niveles. Estas vías son las experimentadas por medio de la unión monetaria —en la que actualmente hay más miembros fuera (13) que dentro (12)— y las que respaldaba el Tratado de Ámsterdam cuando proponía las «cooperaciones reforzadas», es decir, un estímulo al avance de aquellos Estados que lleguen a acuerdos ulteriores de integración —por ejemplo, Francia y Alemania, en una hipotética política industrial o de seguridad interior con más elementos en común—, sin esperar al resto de socios. Con todo ello, se reconoce la diferencia y división entre los miembros, y las dificultades de avanzar al ritmo de integración que los más europeístas proponen, lo que puede mostrar ciertas incoherencias en el plano interno, así como debilitar la posición de la UE en el ámbito externo.

5. Una proyección exterior renovada

La UE ampliada aparece en el nuevo contexto internacional generado por la lucha internacional contra el terrorismo y su pretendida prevención.¹³ Los nuevos consensos logrados para la incorporación de los últimos socios plantean una posible ampliación del poder político y de negociación en los foros internacionales, y hacen que comercial y económicamente la UE salga muy reforzada: con el nuevo elenco de miembros pasa a generar el 28 por ciento del PBI y a controlar el 25 por ciento del comercio mundial.

Por otra parte, la ampliación ha trasladado las fronteras exteriores de la UE; esta ahora entabla nuevas relaciones de vecindad en los Balcanes y con los Estados independientes de la ex Unión Soviética (algunos de los cuales han iniciado ya el proceso para su solicitud de entrada en la Unión). La ampliación también lleva a nuevos equilibrios en las relaciones con el exterior al incluirse nuevos socios más cercanos a los Estados Unidos; la mayoría de estos países se ha apresurado a entrar en la OTAN, y todos los Estados de Europa Central incorporados en mayo han enviado soldados a Iraq para apoyar la intervención estadounidense.

¿Cuál es el papel exterior que quiere tener la UE en este nuevo contexto? Esta pregunta estaba presente en el Consejo de Laeken antes citado, donde se recogían las inquietudes que la opinión pública europea manifestaba en torno a cuestiones relacionadas con el exterior tales como el terrorismo, la delincuencia transfronteriza, el cambio climático o las migraciones masivas. Por ello, entre los mandatos que se daban a la convención, se pedía que en la Constitución se instrumentara la fórmula para que la UE se convierta en factor de estabilidad en un mundo multipolar.¹⁴

¹³ LÓPEZ, Jesús. «El 11-S: causas y efectos ético-morales, jurídicos, sociales y políticos. Una óptica europea». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 228, 2004, pp. 123-132.

¹⁴ MARISCAL, Nicolás. «Cuatro lecturas del proyecto de Tratado de Constitución Europea». *Cuadernos Europeos*, n.º 31, 2004, pp. 101-136.

Como respuesta al mandato del Consejo, ya en el preámbulo de la Constitución se marca la intención de «obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo», lo que se completa con la mención del artículo 3.4 en su parte I: «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». En la misma línea, el artículo 193 recoge cuáles son los «principios y valores» que maneja la UE en su acción exterior:

La Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones, y tratará de lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:

- a) salvaguardar los valores, los intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión;
- b) consolidar y apoyar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios de derecho internacional;
- c) mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional con arreglo a los principios de la Carta de Naciones Unidas;
- d) fomentar un desarrollo sostenible en los planos económicos, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza; y
- e) estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la abolición progresiva de restricciones al comercio internacional.¹⁵

94

Esta enumeración de propósitos viene acompañada de algunas reformas interesantes desde el punto de vista legislativo. Así, para reforzar su papel como actor internacional, la Constitución otorga a la UE personalidad jurídica única y, por tanto, capacidad para concluir tratados en sus competencias específicas. En este aspecto, hay que tener en cuenta que dentro de la política exterior existen competencias compartidas como la cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria y, por supuesto, competencias exclusivas como la política comercial. Quedan, dentro del ámbito de cooperación intergubernamental, la política exterior y de seguridad común; por ello, se habla de lograr una dirección única en la política exterior en general, y se dan algunos pasos, como crear nuevas instituciones, un servicio europeo de acción exterior, un ministro europeo de exteriores y se da pie a un servicio diplomático europeo.¹⁶ No obstante, hay que tener en cuenta que la figura del ministro se plantea más como un *coordinador* de las políticas nacionales, sin que se articulen potestades suficientes para poder emitir una política exterior única.

¹⁵ CONVENCIÓN EUROPEA. *Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Luxemburgo: Comunidades Europeas, 2003.

¹⁶ ALDECOA, Francisco. «La política exterior común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: más Europa en el mundo». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 30, 2004, pp. 11-38.

En lo que se refiere al mandato constitucional de contribución al multilateralismo, se entiende que este fin solo puede cumplirse por medio de un entorno más seguro, así como por medio de la cooperación económica y política con su entorno. Es fundamental que después de todas las críticas a su falta de capacidad de intervención, a su indecisión y división en esta cuestión, la UE defina al fin su política de seguridad y defensa (PESD), lo que confirma su voluntad de convertirse en un actor global de más peso. En esa nueva visión se considera imprescindible estrechar alianzas e incrementar la cooperación internacional para que la UE pueda proyectar seguridad hacia otras áreas del mundo.¹⁷

Esta cuestión se trata de forma muy interesante en el reciente informe de *The Economist*¹⁸ que se refiere a la UE como lo que fue en su origen: un proyecto de paz. El objetivo de solucionar las controversias internas —especialmente entre Francia y Alemania—, objetivo que hizo nacer la integración, parece estar plenamente presente hoy, y las previsibles entradas como socios de Turquía y de los países de la ex Yugoslavia podrían extender esa estabilidad interna que ha caracterizado a la UE a lo largo de su historia. Más complicada parece la cuestión de cómo *exportar* esa estabilidad fuera de las fronteras europeas. La guerra de Iraq ha puesto de manifiesto los distintos enfoques que sobre esta cuestión tienen los Estados europeos, representados sobre todo por Gran Bretaña, por un lado —con la opción Atlántica o de la Alianza Occidental con los Estados Unidos—, y por Francia y Alemania, por el otro —y su *euronacionalismo* como contrapeso frente a los Estados Unidos—. En definitiva, la diversidad de alianzas internas se suma a la falta de consenso sobre cómo debe actuar la UE en el exterior y cuál debe ser su margen de intervención, lo que va acompañado de otras cuestiones más prácticas, como el desacuerdo en los gastos de defensa.¹⁹

Ante la dificultad de conseguir ese objetivo, una vía clave para la proyección exterior de la UE es la cooperación económica, cuestión en la que también los Estados Unidos es una referencia constante, aunque existe distancia entre ambos líderes tanto en la forma de canalizarla como en las áreas a las que se debe dirigir. Hay que recordar que ya el Tratado de Maastricht situaba entre los objetivos de la política de desarrollo de la UE «[...] *insertar* a los países en desarrollo en la economía mundial», lo que se completa con el principio de *coherencia* (que supone que la Comunidad tendrá en cuenta los objetivos de la política de desarrollo en otras políticas), la *complementariedad* de los Estados miembros en esta acción, y su actuación *coordinada*. Lo cierto es que el ejercicio de esta política devela importantes déficit respecto a estos objetivos: los Estados no suelen actuar de forma coordinada, porque ello reduce sus posibilidades de actuar estratégica-

¹⁷ CASAJUANA, Carles. «¿Para qué una estrategia de seguridad?». *Política Exterior*, vol. 18, n.º 101, 2004, pp. 13-19.

¹⁸ «Outgrowing the Union. A Survey of the European Union». *The Economist*, 25 de septiembre-1 de octubre de 2004.

¹⁹ PRODI, Romano. «L'Europe et la Paix». *Revue du Droit de l'Union Européene*, n.º 1, 2004, pp. 5-14.

mente y buscar sus intereses nacionales; y, lo que es más importante, las políticas comunitarias son muy frecuentemente *incoherentes* con los objetivos del desarrollo. En este sentido, es obligado mencionar el choque que se plantea en particular con la política comercial y con la agrícola, con graves consecuencias económicas para algunos de los países menos desarrollados.

Al mismo tiempo, la UE, que tradicionalmente dirigía su cooperación económica a los países más necesitados del mundo, ha dado un giro importante hacia los países del área geográfica vecina (África y este de Europa) atendiendo a razones políticas —la lucha contra el terrorismo— y económicas —la reconstrucción de Iraq, las zonas emergentes, como China—, pero, sobre todo, de estrategia defensiva y comerciales.

Con todo ello, son muchos los temas que quedan pendientes en las relaciones de cooperación. La UE está llamada a dar cumplimiento a los acuerdos firmados y a hacer un esfuerzo de acercamiento que mire también los intereses de la contraparte. La propia estrategia de la UE se plantea elementos de reflexión: la efectividad de la política de cooperación comunitaria, tanto en los sectores destinatarios como en la forma en la que se ha materializado, y la revisión de la política comercial comunitaria para cumplir el objetivo planteado de asistencia al comercio. Esto exige una revisión profunda de cómo cumplir los acuerdos alcanzados en la OMC y, en concreto, sobre la adaptación definitiva de la política agrícola común. La última reforma de la agricultura europea es limitadísima, y aunque abre un camino interesante, soluciona sobre todo problemas internos: se ocupa más de la incapacidad europea para mantener el gasto que por llegar a un enfoque solidario o internacional.

6. Conclusiones

La nueva UE —que ya se distinguía por ser el grupo económicamente más integrado del mundo— ha quedado obviamente reforzada en su número de socios, extensión geográfica y peso económico y comercial con la reciente ampliación. El que este proceso de tanta trascendencia vaya acompañado de la firma de un tratado constitucional plantea la duda de si ambos movimientos de ampliación y profundización se están alimentando mutuamente, o si mutuamente, más bien, se pueden interferir y bloquear el avance en uno u otro sentido y, con ello, la influencia exterior de la UE.

En un escenario europesimista, la UE ampliada reúne una diversidad difícil de manejar que retrasará aún más la consecución de consensos y avances hacia una mayor integración. Los retos que se plantean para el mantenimiento de los Estados de bienestar —con un muy preocupante envejecimiento de la población— pueden sumarse al ahondamiento en las distancias económicas y sociales entre los socios con la entrada de «los diez». Sin un progreso en materia presupuestaria común, el impulso integrador del proyecto puede disolverse entre tan grande número de socios, y eso afectaría su proyección exterior. La

UE seguiría siendo un peso pesado en la economía mundial y su principal influencia en el mundo no sería política sino, precisamente, la ejercida por medio de la cooperación económica, las inversiones en el extranjero y el comercio. No obstante, estas corrientes económicas se dirigirían sobre todo a la propia área comunitaria, lo que puede seguir debilitando las relaciones con otras zonas del mundo como África subsahariana o América Latina.

Por otro lado, el escenario *eurooptimista* apuesta por que efectivamente se dé la ratificación de la Constitución y se siga por el camino de máxima integración posible que están promoviendo Francia y Alemania. La línea de profundización exigiría dar el salto hacia una mayor cesión de soberanía y de recursos estatales en manos comunitarias, con lo que se abrirían nuevas posibilidades para una UE, que podría hacer política interior y exterior efectivas. Entre las infinitas modalidades que se pueden plantear, el desarrollo de la cohesión social y la «exportación» de este modelo podrían dar, a la Unión Europea ampliada, la señas de identidad con las que ganar un espacio que no cubre Estados Unidos y que vaya más allá de su poder comercial y económico. Como se ha señalado, la Constitución europea pone las bases para la acción exterior en el mismo texto en que marca como objetivos la consecución de la paz, la erradicación de la pobreza, la solidaridad y el respeto del medio ambiente, así como la separación de los derechos humanos de la territorialidad. Con ello, se convierte, en palabras de Rifkin,²⁰ en el «primer documento regulador de toda la historia que pretende crear una conciencia global» y abre una oportunidad histórica para que esos fines no queden solo en el papel, sino que sean las guías de su consolidación interna y de su dimensión exterior.

²⁰ RIFKIN, Benjamín. «Europa en la encrucijada». *El País*, 8 de noviembre de 2004.