

**EL FUTURO DE “UNA EUROPA” EUROPEA:
SU CONSTITUCIONALIZACIÓN (2001-2014)**

Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos

**FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA
(DIRECTOR)
MERCEDES GUINEA LLORENTE**

INDICE

1. Introducción: la vuelta a la política de la “Europa europea”	125
2. Las incógnitas de la ampliación: cómo transformar las debilidades y desafíos en oportunidades.	130
a) ¿Será posible que “una Europa” se vertebre desde el punto de vista del modelo político?	130
b) ¿La Europa unificada será capaz de aglutinarse en torno a un mismo proyecto político y unos valores comunes?	133
c) ¿Qué futuro tiene el modelo europeo de sociedad del bienestar en “una Europa”?	134
d) ¿Tras la unificación existirá un consenso en torno al papel de Europa en la sociedad internacional como factor de estabilidad y modelo de relación? . . .	135

3. El nuevo regionalismo y la sociedad internacional de la globalización: estructuras de oportunidad para “una Europa” europea y su constitucionalización	137
4. Génesis de “una Europa”: de los criterios de Copenhague al Tratado de adhesión de Atenas	141
5. El nacimiento de “una Europa”: el proceso constituyente	150
6. De la cuarta ampliación a un proceso permanente de ampliación de “una Europa” (2004-2014)	153
a) Los tres participantes en el actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004: Bulgaria, Rumanía y Turquía	155
b) Los Estados de los Balcanes Occidentales	155
c) Los miembros de la AELC: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza	156
d) Los microEstados: Andorra, San Marino y Mónaco	157
e) Los Estados de la Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán	157
7. La relevancia política de la Europa de los Veinticinco: primer paso de “una Europa” (2004-2014)	158
a) Ampliación	159
b) Profundización	160
c) Democratización	162
8. La dimensión interna del modelo europeo de “una Europa” en el horizonte de 2014	163
a) La vertebración del modelo político	164
b) Los valores de Europa	165
c) El modelo europeo de sociedad	166
9. La dimensión externa del modelo europeo de “una Europa” en el horizonte de 2014	167
a) La política exterior de responsabilidad	169
b) El refuerzo del multilateralismo	170
c) La política de vecindad	172
d) La Unión Europea, modelo de relación	174
10. Conclusión: para que “una Europa” sea posible es necesaria la vigencia de la Constitución, expresión del federalismo intergubernamental directo explícito y asimétrico	175

I. Introducción: la vuelta a la política de la “Europa europea”.

La relevancia de que la Unión Europea experimente el 1 de mayo de 2004 la mayor ampliación de toda su historia, a diez nuevos Estados, no está sólo en lo que eso significa en sí mismo, sino en que supone el fin de una noción de Europa, que se iba haciendo a retazos por los que estaban dentro, y el comienzo de la aplicación de la noción de “una Europa”, con la que se pone en práctica un nuevo diseño completo de Europa, realizado entre todos los que quieren participar en el proyecto político¹.

Tres Estados más -Bulgaria, Rumanía y Turquía- continúan a diferente ritmo distintos procesos de adhesión que se prevé que culminen en los próximos años². Uno más -Croacia- solicitó el 20 de febrero de 2003 ser admitida como candidata a la adhesión y se encuentra, en el momento en que escribimos, pendiente del dictamen de la Comisión. Macedonia también presentaba su solicitud el 22 de marzo de 2004 y Bosnia-Herzegovina, por su parte, anunciaba su intención de hacerlo a lo largo de 2004³. En paralelo se esperan un buen número de próximas solicitudes procedentes del Sudeste de Europa e, incluso, del Norte de la misma.

La unificación avanza a partir de la ampliación actual, el paso de quince a veinticinco miembros en este momento y posiblemente a casi cuarenta en los próximos años. Constituye en sí misma el desafío más importante al que se enfrenta la Unión en su corta historia, ya que trata de la unificación pacífica y voluntaria del continente europeo en

1 Los nuevos miembros de la Unión Europea, firmantes del Tratado de Atenas de 16 de abril de 2003, son cinco exEstados de la órbita soviética del Centro y Este de Europa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa; tres miembros de la extinta URSS, Estonia, Letonia y Lituania; y dos pequeñas islas del Mediterráneo, Chipre y Malta.

2 El Consejo Europeo de Copenhague fijaba en 2007 la fecha probable de ingreso de Bulgaria y Rumanía mientras que posponía a 2004 un nuevo examen de la aptitud de Turquía para comenzar las negociaciones de adhesión. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, puntos 13 a 21, en: <http://ue.eu.int>.

3 El Primer Ministro de Antigua República Yugoslava de Macedonia tenía previsto presentar su candidatura a la Unión el 26 de febrero de 2004 ante la Presidencia irlandesa en Dublín pero no llegó a hacerlo, ya que el mismo día se producía un accidente aéreo en el que moría el Presidente de ese país.

torno a un conjunto de valores y un modelo político y de sociedad. Proyecto que -tomando el término del Programa de la Presidencia danesa- conocemos como “una Europa”⁴. Será así la primera vez en la historia que se cree una organización política sin violencia⁵ con la voluntad de abarcar a toda Europa en torno a un proyecto, un ideal común y unos valores en la medida en que lo deseen todos sus miembros.

Esta cuarta ampliación de la Unión Europea no es, por todo ello, una ampliación más sino que es una de las dos caras del proceso político de la Unión Europea, ampliación y profundización. Por su especial naturaleza inicia otra mutación del modelo de la Unión en el seno de un proceso constituyente⁶. En contra de lo que se dice, la relevancia de esta ampliación no reside en sus efectos económicos sino que tendrá, ante todo, efectos políticos de primera magnitud. En términos económicos la Unión sólo incrementará en torno a un 5% su PIB (algo más de la mitad del de España), aportando casi el doble de la población de nuestro país y un mosaico de diversidades: lenguas, historias, culturas, tradiciones, situaciones económicas, minorías, organizaciones sociales, etc.

Lo relevante de este proceso político de ampliación es la política, los retos que presenta en términos de gobernabilidad, de funcionamiento de la estructura de la Unión, de cohesión social, de mayores responsabilidades internacionales y los efectos que puede tener la unificación en la forma de organizar la propia sociedad internacional de la globalización en el futuro.

4 La Presidencia danesa, que se desarrolló entre julio y diciembre de 2002, se impuso como objetivo principal el culminar las negociaciones de adhesión con los mejor preparados en el Consejo Europeo previsto para diciembre de ese año. Por ello, eligió “una Europa” como el lema de su Presidencia y título de su Programa. El Programa de la Presidencia danesa puede encontrarse en: <http://www.eu2002.dk>.

5 Peter LANDELIUS, *Europa y el toro*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 17.

6 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 periodo transcurrido entre ambas, forman parte de un mismo proceso político, la estabilización del vecino Sur y constituyen a nuestro juicio dos oleadas de una misma ampliación. Desde otro punto de vista, venimos estimando desde hace más de veinte años que la construcción europea ha sufrido desde los ochenta una primera mutación, de unas Comunidades Económicas a una Unión de naturaleza política. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002.

El desafío político fundamental con el que se enfrenta la Unión Europea es transformar las incógnitas que se abren ante la unificación en oportunidades. ¿Cuáles son esas incógnitas?. A nuestro juicio son de cuatro órdenes: a) ¿Será posible que la unificación se vertebré desde el punto de vista del modelo político?; b) ¿En qué medida se compartirá por todos los miembros un mismo proyecto político común y unos valores sobre los que se sustente?; c) ¿Tras la unificación pervivirá el modelo europeo de sociedad de bienestar?; y d) ¿La unificación conseguirá sobrevivir a la aparente división gubernamental del papel de Europa como factor de estabilidad y modelo de relación en la sociedad internacional?.

En el presente trabajo nos planteamos el objetivo de analizar el proceso de unificación a partir de la fase de la cuarta ampliación en la lógica del cambio cualitativo que supone “una Europa”, es decir, el comienzo de esa nueva mutación del modelo político. La proposición de la que partimos es que las incógnitas de la ampliación irán desvelándose a partir de la puesta en marcha de las previsiones del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa⁷. La Constitución Europea ha nacido de la Convención Europea y, por tanto, es fruto del consenso de las dos legitimidades, la europea y la estatal, y en el que han participado todos los miembros de la futura Europa. Con su aplicación se transformarán las debilidades en auténticas oportunidades y fortalezas para los próximos diez años.

7 Tras dieciséis meses de trabajo la Convención Europea aprobaba un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. El texto del Proyecto de Tratado puede encontrarse en: <http://european-convention.eu.int>. A pesar del escaso tiempo transcurrido ya se han publicado numerosos estudios doctrinales sobre la misma. Véase, entre otros: Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, “Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 6, 1er semestre 2004, pp. 203-225; Franklin DEHOUSSE y Walter COUSSENS, “Le Traité Constitutionnel de la Convention pour l’Europe: un nouveau pas pour l’intégration européenne?”, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1808-1809, 2003; Valéry GISCARD D’ESTAING, *Present la Constitution pour l’Europe*, Paris, Editions Albin Michel, 2003; Juliane KOKOTT y Alexandra RÜTH, “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, n° 5, 2003, pp. 1315-1345; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572; Olivier de SCHUTTER y Paul NIHOUL (eds.), *Une Constitution pour l’Europe: Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Paris, Larcier, 2004.

2004 es además el año de la vuelta a la política, en la medida en que después de la paralización de la Conferencia Intergubernamental por parte de dos Estados vuelve a retomarse el consenso fundamental de la Convención⁸. La Conferencia Intergubernamental no cuenta con la legitimidad política necesaria para modificar lo que se había establecido por dos legitimidades, ya que si no tendríamos una Constitución otorgada. La Conferencia Intergubernamental sólo podrá resolver algunas cuestiones técnicas y habrá Constitución dentro de poco. De tal forma que tras las elecciones del 14 marzo en España y la crisis del Gobierno polaco vuelven las aguas a su cauce y se produce un retorno al consenso básico de la Convención.

Utilizamos la expresión “una Europa europea” en el sentido de que entendemos que la unificación reforzará los rasgos distintivos del modelo europeo de más Europa en la cuádruple dimensión antes apuntada frente a los otros modelos de la sociedad internacional de la globalización. Así por la aplicación de la Constitución la vertebración política se conseguirá en torno a un modelo federal, se explicitara el proyecto político en torno a los valores y objetivos de la Constitución, se profundizara el modelo de sociedad de bienestar y la Unión contará con los instrumentos para llevar a cabo una política exterior de responsabilidad e incidir en la gobernabilidad global.

Las incógnitas existentes en torno a la noción de la “Europa europea”, es decir, federalista frente a la atlántica, intergubernamental y liberal son resultado de la acción de los Gobiernos, no de la sociedad europea ni de las instituciones comunes unidas en torno al modelo de la Convención. Ello permite explicar que simplemente con el cambio de dos Gobiernos pueda volver a surgir la unidad en torno a la “Europa europea”⁹.

8 El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 no logró adoptar el Tratado Constitucional de la Unión Europea, sobre todo, por la postura intransigente de dos países, España y Polonia, en relación a la regla de adopción de decisiones en el seno del Consejo. Existía de fondo una división profunda entre dos visiones de Europa por parte de algunos gobiernos. Por un lado, la política tendente a la integración, al desarrollo de la dimensión social de Europa y que busca la independencia en política exterior, defendida sobre todo por Francia y Alemania. Por el otro, la intergubernamental que prefiere la cooperación, que no ve en Europa más que un mercado de oportunidades y que se define atlantista en su política exterior, de la cual España y Polonia han sido sus firmes defensores en la fase final de la Conferencia Intergubernamental.

9 El Gobierno español del Partido Popular fue desbancado del poder por los socialistas y el Primer Ministro polaco Leszek Miller se ha visto obligado a dimitir tras una escisión en su partido, precisamente causada por la posición del gobierno frente a la Unión Europea. En todo caso, Miller ha anunciado que su dimisión no se hará efectiva hasta después de la fecha de adhesión. Los otros países europeos de carácter atlantista, sin embargo, no mantienen posturas tan cerradas en los otros temas e, incluso, en relación a la cuestión de Iraq están girando y pidiendo la vuelta al control multilateral de las Naciones Unidas.

La expresión de “futuro” la utilizamos en su doble acepción, descriptiva -cronológica- y valorativa, en el sentido de entender que para que “una Europa” tenga futuro hace falta que se constitucionalice y se refuerce con ello su dimensión política. El periodo de tiempo elegido para nuestro estudio, 2001-2014, es congruente con la lógica de “una Europa”. La realidad de “una Europa” nace en 2001 a partir de la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de ese año¹⁰. En ella se convoca una Convención sobre el futuro de Europa y se incorporan al proceso constituyente al conjunto de los países del futuro cercano de Europa, los actuales trece candidatos. A partir de ese momento “Una Europa” comienza a ser una realidad en la medida en que todas las partes que quieren ser Europa toman parte en la redacción de la Constitución que regirá el futuro común.

Se elige 2014 como horizonte de futuro por distintos motivos. En primer lugar, diez años parece un periodo de tiempo razonable para que puedan comenzar a visualizarse las consecuencias de la asimilación de ese largo proceso que es la ampliación. En segundo lugar, en esa fecha comenzarán unas nuevas perspectivas financieras, tras el agotamiento de las actuales que han comenzado a negociarse para el periodo de 2007-2013. Unas perspectivas financieras suponen a través de la asignación de recursos una unidad de programación política, y 2014, por tanto, será la fecha de cierre de la primera programación tras la ampliación. En ese año, la Constitución ya habrá desplegado plenos efectos, incluso se habrá profundizado más, a través de una reforma constitucional, y se habrán adherido posiblemente cerca de diez Estados más y otros cinco habrán solicitado su ingreso¹¹.

10 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>. Esta Declaración considera que son tres los desafíos principales que se le presentan a Europa en el futuro y a los cuales la Convención ha de ofrecer respuestas: cómo acercar la Unión a los ciudadanos, cómo asimilar la ampliación y cómo hacer de la Unión un factor de estabilidad en el mundo y un modelo de gobernanza global. Como puede observarse los tres guardan relación directa con algunas de las incógnitas de la ampliación: los dos primeros con la vertebración política y el modelo de sociedad y el último con la dimensión exterior de “una Europa”. Además hay que recordar que la Europa del futuro es la Europa ampliada, es “una Europa”.

11 Generalmente se estima que Turquía podría adherirse en 2013 como fecha aproximada, luego en el horizonte de 2014 consideraríamos a este país un miembro de la Unión. Como sostiene acertadamente Nicolaïdis, el ingreso de Turquía en la Unión probará el su carácter de la unión en la diversidad, ya que la UE no es sino una “formidable maquinaria para manejar la diversidad”. Véase al respecto: Kalypso NICOLAÏDIS y Gilles BERTRAND, “Dire oui au nom de l’Europe Unie”, *Radikal*, Istanbul, 13 May 2003. Puede conseguirse este interesante artículo en la página web de la Profesora Nicolaïdis: <http://users.ox.ac.uk/~ssf0041>.

La constitucionalización de Europa ha de ser entendida como mucho más que una mera profundización sino como la mutación normativa necesaria para acompañar la mutación real que supone la ampliación y aportándole igualmente un importante papel legitimador. Desde otro punto de vista, la Constitución es consecuencia de un consenso en el que han participado todos, por ello es la Constitución de “una Europa”. Los trece candidatos, la Europa del futuro que puede vislumbrarse en este momento, hacen su contribución a la Constitución junto con los quince miembros, volcándose distintas sensibilidades al proyecto común que es reflejo de la diversidad de “una Europa”.

2. Las incógnitas de la ampliación: cómo transformar las debilidades y desafíos en oportunidades.

La cuarta ampliación tiene un significado muy especial desde la perspectiva de la Unión Europea como proyecto y modelo político ya que supone el primer paso de la unificación del conjunto de Europa. Plantea la gran pregunta de si la Unión Europea será capaz de afrontar esta unificación, si su actual modelo es viable para el conjunto de Europa¹². Este interrogante genérico puede desdoblarse a su vez, en una serie de incógnitas concretas:

a) ¿Será posible que “una Europa” se vertebre desde el punto de vista del modelo político?

La primera pregunta es si la Unión con la enorme y creciente diversidad derivada de la unificación será capaz de mantener los niveles de integración alcanzados e, incluso, avanzar más en la misma. Existen importantísimos interrogantes también en torno a la vigencia del actual modelo político de federalismo intergubernamental, en cómo reforzar la legitimidad política y el respaldo social de la integración europea, en cómo incluir en la gobernanza europea a las regiones con competencias propias y en cómo adaptar el

12 En relación a los desafíos generales que la ampliación supone para la Unión Europea, véase con carácter general: Jesús de ANDRES, Pedro CHAVES y Fernando LUENGO (Eds.), *La ampliación de la Unión Europea. Economía, política y geoestrategia*, Madrid, El Viejo Topo, 2002; Vicente GARRIDO REBOLLEDO (Coord.), *La configuración de la nueva Europa: aspectos políticos, institucionales y estratégicos*, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, 2003; Hilary INGHAM y Mike INGHAM, *EU expansion to the East: prospects and problems*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002; Jules STUYCK, Filip ABRAHAM y Evelyne TERRY (Eds.), *The European Union and Central and Eastern European countries*, Leuven, Leuven University Press, 2002.

actual sistema institucional. Los Jefes de Estado y de Gobierno se plantearon el mismo desafío y así en la Declaración de Laeken, encargan a la Convención que reflexione sobre “¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada?”¹³.

Complementariamente surge la cuestión del florecimiento de “vanguardias” o “grupos pioneros” que proseguirán con la integración instaurándose una Europa a dos o más velocidades o, incluso, de círculos concéntricos¹⁴. La flexibilidad es una constante del proceso de integración europea¹⁵. Desde el Tratado de Maastricht especialmente la diferenciación en la profundización ha servido para hacer progresar el conjunto de la integración: así la existencia de una primera velocidad abierta a todos aquéllos que quieran o puedan, ha permitido que los más lentos no marquen el ritmo y ha hecho que todos los demás acaben uniéndoseles.

La ampliación altera la composición de los Estados miembros por lo que cambia el peso de los debates políticos en el seno de la Unión, la mayor parte de ellos vitales no

13 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.

14 La cuestión de las cooperaciones reforzadas en el marco de una Unión ampliada es fuente constante de polémica en el debate político europeo. Entre los representantes de los mismos Estados, los candidatos se oponen firmemente a la misma, por entender que se les levantan nuevas fronteras una vez dentro de la Unión. Por otro lado, Fischer en su famoso discurso de la Universidad Humboldt de 2000 o Chirac ante el Parlamento Europeo ese mismo año sostenían que los futuros progresos en el marco de una Unión ampliada sólo podrían venir de la mano de una vanguardia o grupo pionero. Desde el punto de vista doctrinal, se produce una división pareja; unos autores que consideran que la integración flexible es ya una característica de la Unión y sostienen su utilidad de cara a la ampliación y otros que la rechazan como deriva hacia la intergubernamentalidad y debilitación de la integración. Véase al respecto: Franciszek DRAUS, *L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Etudes et Recherches n° 32, Février 2004, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>; Guillaume DURAND, “Beyond enlargement”, *Europe: looking ahead*, op. cit. pp. 29-32; Eric PHILIPPART, *Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Etudes et Recherches n° 22, Mars 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

15 En relación a la conceptualización jurídica de la flexibilidad y la cooperación reforzada y a su papel en la integración europea, véase: Mariola URREA CORRES, *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex, 2002. Sobre la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas tras la ampliación: Araceli MANGAS MARTIN, “La Europa de geometría variable: la integración diferenciada”, en: Manuel Díez de Velasco Vallejo (Ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria, 2000, pp. 105-126.

sólo para su futuro sino para su actual presente¹⁶. Los antiguos miembros, que con los nuevos equilibrios aminorarían su peso específico, no quieren perder su actual influencia en el liderazgo de la integración y la resolución de los debates del futuro. Cabe, por ello preguntarse por la pervivencia de las antiguas alianzas, ejes y motores que han caracterizado el proceso político europeo hasta nuestros días, el más significativo, la influencia del motor francoalemán¹⁷.

Las repercusiones institucionales de la ampliación han estado constantemente presentes en el debate político europeo de los últimos tiempos¹⁸. Para adaptar el funcionamiento institucional de la Unión a la ampliación se convocaron las dos últimas Conferencias Intergubernamentales, la de 1996 y la de 2000, no logrando en ninguno de los casos resultados satisfactorios. Todo ello conduce a la convocatoria de la Convención Europea, una de cuyas tareas más complejas ha sido la reforma institucional de cara a la ampliación, introduciendo importantes mejoras pero resultando insuficiente en otros casos¹⁹.

Se plantea igualmente la necesidad de adaptar el funcionamiento corriente de las instituciones y sus procedimientos a un número ingente de miembros, lo que quizás lleve a

16 Una de las repercusiones más importantes de la ampliación será que la mayor parte de los Estados ya no serán miembros del euro, como ocurre en la actualidad, sino que esa situación se invertirá. Será necesario garantizar que el Consejo ECOFIN siga siendo capaz de garantizar el buen funcionamiento de esta área, por lo que previsiblemente se plantee la necesidad de crear un nuevo Consejo de la zona Euro.

17 En este contexto, cobra todo su significado la reciente posición del Reino Unido de asociarse con Francia y Alemania para ejercer el impulso político en la Unión ampliada. Posición “de facto” en torno a la defensa desde septiembre de 2003 y voluntariamente explicitada en la Cumbre trilateral celebrada en Berlín el 18 de febrero de 2004, en que se presentaban como una alianza necesaria para garantizar el impulso en el contexto la nueva Unión ampliada.

18 Véase al respecto: Helen WALLACE, “Designing Institutions for an enlarging European Union”, en: Bruno de WITTE (Ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florence, European University Institute, 2003.

19 En este sentido, cabe lamentar la pervivencia de la unanimidad como regla de toma de decisiones en el seno del Consejo en aún muchos ámbitos, y de gran relevancia, como la política exterior, la fiscalidad o la seguridad social. El fracaso de la Conferencia Intergubernamental de Bruselas de diciembre de 2003 puso de manifiesto, también, la dificultad de lograr la unanimidad cuando se encuentran importantes intereses nacionales en juego. Tras esta demostración empírica cabe preguntarse si mantener la unanimidad no equivale a la incapacidad de la Unión para tomar una decisión y actuar.

que se busquen nuevas formas de trabajo²⁰. Asimismo puede recordarse el problema y los sustanciales costes económicos que conlleva la existencia de veinte lenguas oficiales y la necesidad de que se impongan un número menor de ellas como lenguas de trabajo de la Unión.

b) *¿La Europa unificada será capaz de aglutinarse en torno a un mismo proyecto político y unos valores comunes?*

Los peligros de dilución, estancamiento o aminoración en el ritmo de la integración europea no sólo se ponen de manifiesto por los datos fácticos, las diferencias económicas entre los Estados, sino, especialmente, por las distintas “visiones de Europa”. Las repercusiones de la presente ampliación en torno al futuro modelo de la construcción europea no son, en este sentido, desdeñables. De los trece países candidatos actuales, seis orbitaban en la esfera soviética y eran antiguos miembros del Comecon (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria), tres antiguos miembros de la URSS (Estonia, Letonia y Lituania) y tres miembros del movimiento de no alineados (Eslovenia como parte integrante de Yugoslavia, Malta y Chipre).

Sus diferentes orígenes e historias, en algunos casos las soberanías recién recuperadas explican que cada uno tenga distintas posiciones de cara a lo que esperan de la Unión y en sus relaciones tanto entre ellos como con los actuales Estados comunitarios. Cabe, por ello, preguntarse, en qué medida va a afectar esta ampliación al proyecto futuro de la Unión. En este sentido, se da la paradoja de que los del Comecon, antiguos socialistas que a su vez eran miembros del Pacto de Varsovia, son los que han aparecido como más abiertamente atlantistas, liberales, intergubernamentales y les cuesta más aceptar el modelo del Estado de Bienestar²¹. Las repúblicas bálticas, antiguos miembros de la URSS

20 Cuando aún la ampliación no es un hecho pero van integrándose representantes de los nuevos Estados miembros en las instituciones europeas comienzan a visualizarse algunos problemas prácticos. A título de ejemplo cabe mencionar la reunión de los Ministros de Justicia e Interior en Bruselas el 19 de marzo de 2004 con el objetivo de adoptar un plan antiterrorista para la Unión Europea y como un pequeño grupo de Estados miembros celebraban una reunión previa incrementando sus niveles de cooperación en lo que la prensa calificaba de “grupo pionero” argumentando que con 50 Ministros a la mesa es muy difícil trabajar ágilmente. Véase al respecto: EUObserver, 19.03.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

21 Véase: Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European social model*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

están desarrollando una mayor independencia, una relación importante con los nórdicos y reforzando las políticas sociales. Los no alineados además de una mayor independencia en política exterior parece que se asociarán a los neutrales.

El otro riesgo que corre el proyecto de la Unión es la diferente visión de algunos de los integrantes, que ven en Europa simplemente un mercado y una estructura de la cual extraer beneficios económicos. Esta visión economicista de la Unión, basada en planteamientos liberales y que defienden mecanismos de cooperación intergubernamental más que de integración, también es compartida por algunos de los actuales Estados miembros. Ellos esperan sólo beneficios económicos e inciden en reforzar la cooperación en estos ámbitos a la vez que se resisten a otras profundizaciones políticas.

c) *¿Qué futuro tiene el modelo europeo de sociedad del bienestar en “una Europa”?*

Quizás el reto más importante derivado tanto de las disparidades económicas que existirán en el seno de la Unión como de las distintas visiones de Europa sea la pervivencia del modelo europeo de sociedad²². Modelo caracterizado por combinar la economía de libre mercado con una cierta intervención por parte de las autoridades públicas con el fin de garantizar un nivel mínimo de bienestar a sus miembros. En el marco del conjunto de la Unión, ese modelo se traduce en la política de cohesión económica y social caracterizada porque “ gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso”²³.

Las amenazas a la cohesión económica y social provienen tanto de los miembros de la Unión como de factores externos, ya que en una sociedad internacional de la globalización donde la competencia es la regla puede llevar a esquinar a los modelos menos competitivos. Se puede caer en la tentación de insistir en la competitividad y olvidar la solidaridad. Las cifras, la realidad económica de la Europa de los Veinticinco demuestra un desfase considerable en la Renta de los nuevos miembros respecto a los antiguos y de

22 Existe abundante bibliografía sobre las implicaciones económicas de la ampliación y el desafío que implica para la cohesión económica y social del conjunto de la Unión. Véanse entre otros: Henri LOURDELLE, “Social protection and enlargement: challenges for the candidate countries and the European Union”, *Transfer, European Review of Labour and Research*, vol 9, nº 1, 2003, pp. 122-136; Gertrude TUMPEL-GUGERELL y Moos LECHNER, *Structural Challenges for Europe*, Northampton, Edward Elgar, 2003; Daniel VAUGHAN-WHITEHEAD, *Economic and social gaps, new hidden borders in the enlarged Europe?*, Florence, European University Institute, 2000.

23 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op.cit.

los nuevos entre sí²⁴. La realidad habla de un considerable “gap” entre el Este y el Oeste, en términos de desarrollo y de bienestar que remontar, pero que no se quiere que suponga una nueva división en “una Europa” recién unificada ni que haga de lastre al conjunto.

Cuando se trata de proponer el nuevo marco financiero que regirá a partir de 2006 algunos Estados miembros -los contribuyentes netos- se manifiestan a favor de reducir el techo del presupuesto comunitario del actual 1,24% al 1% del PIB²⁵. Otros los tradicionales perceptores -entre ellos España- se resisten a perder de golpe cuantiosas sumas a las que están habituados. La paradoja es que se pretende financiar el mayor desafío de la Unión con menos presupuesto²⁶. En paralelo, no reforzar la cohesión económica y social y garantizar el desarrollo sostenible en los nuevos Estados miembros traería como consecuencia igualmente efectos muy perjudiciales para el conjunto del modelo socioeconómico europeo²⁷. Hay que tener presente, en cualquier caso, que un debilitamiento del modelo social europeo podría conducir a la inmigración masiva procedente de los Estados menos favorecidos, al “dumping social” y a una mayor deslocalización de empresas.

d) *¿Tras la unificación existirá un consenso en torno al papel de Europa en la sociedad internacional como factor de estabilidad y modelo de relación?*

Nace una Una Unión Europea que será el tercer grupo humano del planeta, tras China y la India, y el primero de los organizados democráticamente y en torno al respeto de los

24 Los Estados candidatos presentan una media del 45% de la Renta de los quince pero con graves diferencias internas que van desde el 35% de Letonia al 74% de Chipre. Fuente Eurostat.

25 El 15 de diciembre de 2003 se había pública la llamada “Carta de los seis” -Alemania, Austria, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia- en que los contribuyentes netos de la Unión pedían a la Comisión un recorte en las próximas perspectivas financieras de 2007 a 2013, de forma que no se superara el techo del 1% del PIB, aduciendo que no puede permitirse un incremento de las aportaciones europeas en un momento de crisis económica.

26 Parece, en cierta manera, que a la voluntariedad política no corresponde las perspectivas de contribución económica. Quizás no vendría mal recordar en este momento el título dado por la Comisión a las perspectivas financieras 1994-1999 -el llamado Paquete Delors II- “la medida de nuestras ambiciones”, ambiciones que entonces era la aplicación del Tratado de Maastricht y el comienzo de la ampliación. ¿Seguirá siendo el presupuesto de la Unión la “medida de nuestras ambiciones”?

27 La Comisión Europea en 2003 llevaba a cabo una serie de Informes sobre el desarrollo de los modelos de protección social en los Estados candidatos: EUROPEAN COMMISSION, *Social Protection in the 13 Candidate Countries: a comparative analysis*, 25-03-2003. Igualmente puede consultarse: Hans-Jürgen WEGENER, *The Welfare State in transition economies and accession to the EU*, Florence, European University Institute, 2001.

derechos fundamentales. Reunirá a casi la mitad de los Estados democráticos del mundo y a cerca de un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. Por ello no puede sino tener una responsabilidad creciente en la gestión de los asuntos internacionales. Sin embargo, cuenta con el handicap de unos mecanismos de política exterior muy jóvenes, de apenas diez años, y mantener la unanimidad como regla de adopción de decisiones. A ello ha de sumarse la heterogeneidad de posiciones de los Estados nuevos respecto al tipo de política exterior, que refuerza la dicotomía existente en el seno de la Unión entre Europa atlántica y Europa europea²⁸.

La ampliación al Este también tendrá novedosas implicaciones geoestratégicas al extenderse las fronteras de la Unión hasta nuevos países, en un nuevo “arco de crisis”²⁹. La Unión a partir de mayo tendrá fronteras con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y el Cáucaso con las amenazas que ello supone en multitud de campos: seguridad, inestabilidad política, inmigración, crisis medioambientales, delincuencia internacional, etc. Por ello, resulta necesario definir un nuevo marco de relaciones con los nuevos vecinos que garanticen la estabilidad en unas fronteras cada día más permeables.

Las nuevas responsabilidades han sido identificadas por los líderes europeos al hacer 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 bienestar³⁰. El reto que aparece ahora es cómo incidir en el sistema internacional para trasladar los aspectos que sirvan de este modelo exitoso.

28 Es forzoso recordar que con motivo de la Guerra de Iraq, tres de los nuevos miembros firmaron la Carta de los Ocho -“Europa y América deben permanecer unidas”- de 30 de enero de 2003 de apoyo expreso a la posición unilateral estadounidense. El 5 de febrero el Grupo de Vilnius también firmaba una Carta de apoyo a la intervención unilateral de Estados Unidos, manifestando su disposición a participar en una coalición internacional contra el desarme de Iraq. Los diez de Vilnius son: Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia, Albania, Croacia y Macedonia.

29 Véase al respecto: Christopher HILL, *The geo-political implications of enlargement*, Florence, European University Institute, 2000.

30 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 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;”, 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/>.

3. El nuevo regionalismo y la sociedad internacional de la globalización: estructuras de oportunidad para “una Europa” europea y su constitucionalización.

La globalización puede ser definida como un 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 que el papel del Estado se va desdibujando³¹. La sociedad internacional de la globalización presenta diferencias sustanciales con la situación anterior de enfrentamiento entre bloques. A la vez plantea a los actores internacionales nuevos desafíos económicos, políticos y sociales y supone, sobre todo, la transformación del papel doméstico e internacional del Estado, como instancia privilegiada de regulación y gestión³². La globalización económica en el momento actual es, por tanto, un proceso económico imparable, cualitativamente distinto al de hace diez años, de gran magnitud en cuanto a la libre circulación de capitales y mercancías pero no así de personas.

Al día de hoy no puede considerarse que exista globalización política, ya que no se ha dado un desarrollo equivalente de estructuras de gobernabilidad global en paralelo a las instituciones económicas y al mercado global. Este desequilibrio entre globalización económica y política que margina a gran número de Estados, de actores y de personas en la sociedad internacional de la globalización, que sólo sufren sus consecuencias, permite hablar de sociedad internacional del malestar³³. Ese malestar se hecho llegar a través de movimientos sociales cada vez mejor organizados y más

31 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.

32 Sobre las transformaciones del sistema internacional con particular atención a sus dimensiones políticas y sociales y la necesidad de adoptar nuevos enfoques teóricos, véase ARENAL, C. DEL, “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.

33 Véase: Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

caracterizados que demandan que “otro mundo es posible”³⁴. En definitiva, lo que se pide son estructuras de gobernabilidad global que controlen el mercado y den oportunidades a todos.

Progresivamente van superándose las tesis del pensamiento único y de parte de sus críticos de entender que sólo existe una forma de respuesta a la globalización³⁵. Por el contrario, va demostrándose cada vez más el desarrollo de distintas maneras de entender la globalización y de enfrentarse a ella³⁶. Al menos se han conformado 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. 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 Europa³⁷.

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 social³⁸. Así la sociedad internacional de la globalización se caracteriza por la competencia entre modelos. Esa competencia se refleja también hoy a través de sus monedas, donde el dólar es expresión de un imperio, el yen de un merca-

34 Tal ha sido la demanda de los movimientos altermundistas y otros movimientos sociales reunidos en torno al Foro Social de Porto Alegre, que se presentan como una alternativa a los foros económicos mundiales entre las naciones más desarrolladas. En relación a la organización de los movimientos sociales a escala mundial y a sus demandas de cambio de la sociedad internacional de la globalización, véase: Samir AMIN y François HOUTART (Eds.), *Globalización de las resistencias. El estado de las luchas 2003*, Barcelona, Icaria, 2003.

35 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*, nº. 135, 2000, pp. 7-43.

36 Desde el punto de vista de la Economía política, se admite que el capitalismo ha conducido al surgimiento de distintos modelos de mercado. Véase: Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, op. cit., pp. 272-273.

37 En relación a una explicación más detallada de estos tres modelos regionales, véase Francisco ALDECOA y Noé CORNAGO, "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, nº 1, 1998, pp. 53-113.

38 Castells plantea también la existencia de esos tres modelos, caracterizados por la diferente forma de organizarse. Véase Manuel CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

do y el euro de un modelo social y de equilibrio entre política y mercado³⁹. No todos los modelos resultan iguales 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 internacionales⁴⁰.

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 una estructura de oportunidad para el desarrollo de una organización regional, potencia civil global incipiente⁴¹. 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, estarían en vías de superación a través de la creación de un sistema político supranacional multinivel⁴². Por tanto, el modelo europeo de regionalismo constituye la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a la globalización⁴³.

Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y los más recientes del 11 de Marzo de 2004 de Madrid no son sino una explicitación de los riesgos de la sociedad internacional de la globalización. Ponen de manifiesto nuevos desafíos y nuevas demandas de seguridad que los Estados no pueden afrontar por sí solos, sino que sólo puede hacerse a través de “más Europa”. Por ello puede decirse que estos riesgos conspiran para el éxito de la constitucionalización europea y se convierten en una nueva estructura de oportunidad

39 Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Moneda única e identidad europea. El euro como primera expresión de la Federación Europea”, en: VV.AA., *El euro como expresión del modelo federal y social europeo*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2002, pp. 131-147, esp. pp. 140-143.

40 El modelo europeo de gobernanza global y la contribución que la Unión puede hacer a la misma se exponen en el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea. Véase al respecto: COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, 25 de julio de 2001, COM(2001) 428 final.

41 Hemos tratado la cuestión de la sociedad internacional de la globalización como estructura de oportunidad para el nacimiento y desarrollo de la Unión Europea en numerosos trabajos. Véase a título de ejemplo: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., pp. 356-359.

42 Como ya expusiera Truyol, el dilema presente desde los sesenta para los Estados europeos viene siendo o reforzar la unidad europea o resignarse a ser un satélite de Estados Unidos. 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. 65-66.

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

para la mutación de la Constitución Europea. El 11 y 14 de marzo consolida y acelera nuestras proposiciones básicas dado que se presentan nuevos riesgos ante los que la Unión ha de ser capaz de actuar, sobre todo, en la esfera internacional y no sólo mediante lucha antiterrorista sino, sobre todo, a través de actuaciones que generen estabilidad⁴⁴.

Por tanto, los riesgos de la globalización imponen la urgencia de que la Unión desarrolle una agenda global y se convierta en un factor internacional de estabilidad, lo que está al alcance de su modelo⁴⁵. 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 global⁴⁶. 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 predomina.

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 establecimiento 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”⁴⁷. Sawicki destaca que la Unión Europea es la organización regional que más exitosamente contri-

44 La Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, ya citada, expone claramente el ideario europeo sobre el terrorismo, en el que se insiste sobre las causas que llevan a su existencia y se plantea la lucha contra el mismo atacando por igual sus causas y no sólo sus efectos: “El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican, alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo (...) Ahora que ha terminado la Guerra Fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia terrorista y fanatismo pero que tampoco cierra los ojos antes las injusticias flagrantes que existen en el mundo.”

45 Ulrich BECK, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 2003.

46 Mario TELO, “L’apport de l’Europe à la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilateralisme”, *Europe 2004 – Le grand debat: Setting the Agenda and outlining the options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html.

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

buye al cambio global⁴⁸, por lo con su modelo de bienestar constituye un modelo alternativo a lo que bien podría denominarse “sociedad internacional del malestar”, de la cual 11-S y 11-M no son sino algunos de sus síntomas.

4. Génesis de “una Europa”: de los criterios de Copenhague al Tratado de adhesión de Atenas.

El proceso de unificación de Europa se gesta con los cambios en Europa y el mundo a partir de 1989⁴⁹, en que fue calando en el discurso político europeo la idea del deber histórico de la Comunidad de abrirse a los países del otro lado del Telón de Acero⁵⁰. Así el antecedente directo del presente proceso de unificación de Europa puede fecharse en el 25 de junio de 1988 cuando la entonces Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), su equivalente en el bloque socialista, se reconocen mutuamente y establecen relaciones formales. A partir de ese momento comenzarán a firmarse Acuerdos de Comercio y Cooperación, acuerdos de tipo bilateral de “primera generación”, entre la CEE y algunos de los miembros del CAME⁵¹.

La negociación de estos acuerdos con Estados que estaban en el punto álgido de sus transiciones de sistemas socialistas a otros de libre mercado hizo que las autoridades comunitarias insistieran en exigir reformas políticas a cambio de un acceso privilegiado a los mercados europeos⁵². En diciembre de 1989, sólo un mes después de la caída del Muro de Berlín, nace el programa PHARE, con la finalidad de apoyar la transición de las economías de estos Polonia y Hungría -primeros países en iniciar las transformaciones-

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

49 Sobre la repercusión para la Comunidad Europea de los cambios en Europa del Este, véase: Roberto MESA, “Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 3, 1990, pp. 745-783.

50 Véase a título de ejemplo el discurso de Jacques Delors ante el Colegio Europeo de Brujas de 17 de octubre de 1990 o el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Hans-Dietrich Genscher, sobre la “unificación de Europa”. Ambos pueden encontrarse en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 591-596 y 627-629 respectivamente.

51 Los acuerdos de primera generación se caracterizan por ser meramente comerciales y, en ocasiones, con un cierto componente de cooperación al desarrollo pero sin una dimensión política expresa. En 1988 entraría en vigor el acuerdo bilateral de comercio y cooperación con Hungría, en 1989 con Polonia, en 1990 con Checoslovaquia y Bulgaria y en 1991 con Rumanía. La República Democrática Alemana firmó un acuerdo de comercio y cooperación en 1990 que nunca llegó a entrar en vigor por la reunificación alemana de 1991.

52 Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, pp. 245.

hacia sistemas de libre mercado⁵³. Este programa posteriormente se extendería al conjunto de los países del proceso de ampliación, incrementándose cada vez más el papel del presupuesto comunitario en su provisión. El PHARE constituye el instrumento financiero central de promoción económica y asistencia técnica utilizado para facilitar la adhesión de estos países a la Unión Europea⁵⁴.

A medida que avanzaban las transiciones políticas y económicas en los PECO, se fueron negociando sucesivos Acuerdos Europeos de Asociación, acuerdos de segunda generación. Estos se caracterizan por tener un manifiesto componente político y, en este sentido, el diálogo político en el seno de Consejos bilaterales de Asociación sea su característica principal⁵⁵. Además promueven la cooperación comercial, económica, cultural y financiera y la aproximación de legislaciones, con la finalidad de permitir el progresivo acercamiento de estos países a la Comunidad Europea.

En junio de 1992, la Comisión liderada por Delors presentó al Consejo Europeo de Lisboa un Informe, “Europa y el reto de la ampliación”, en el que por primera vez en un documento oficial comunitario se exponen las perspectivas de ampliación de los PECO⁵⁶. Se subrayaba la oportunidad histórica abierta por la adhesión de las nuevas democracias a la futura Unión ya que “La Comunidad no ha sido jamás un club cerrado y no puede rehusar ahora el reto histórico de asumir sus responsabilidades continentales”. En ese Informe no se propone ningún horizonte temporal concreto sino que se limita a apuntar un “futuro lejano” y se concentraba en proponer la vía adecuada para alcanzar ese objetivo: estrechar la cooperación mutua a través de la aplicación y mejora de los Acuerdos Europeos.

53 El G24, donantes del PHARE, estaba compuesto por los entonces miembros de la OCDE: los doce Estados miembros de la Comunidad Europea, los seis miembros de la EFTA (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza), Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Turquía y Estados Unidos. A estos Estados y las otras instituciones financieras internacionales se les uniría como donante a partir de abril de 1991 el recién creado Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo.

54 El PHARE se aplica a diez PECO parte de la presente ampliación: Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y República Checa. Igualmente se previó un programa similar para los NEI y Mongolia, el TACIS, dirigido a facilitar las transiciones de estos Estados.

55 El 16 de diciembre de 1991 se suscribieron Acuerdos de Asociación con Hungría, Checoslovaquia y Polonia, con Rumanía el 1 de febrero de 1993, con Bulgaria el 8 de marzo de 1993, Estonia, Letonia y Lituania firmaron los suyos el 12 de junio de 1995 y Eslovenia el 19 de junio de 1996. Tras la división de Checoslovaquia en 1993, se renegociaron sendos acuerdos con sus sucesoras, firmándose el 4 de octubre de 1993.

56 COMISIÓN EUROPEA, Europa y el reto de la ampliación, Informe presentado al Consejo Europeo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992, en: Revista de Instituciones Europeas, vol. 19, nº 2, 1992, pp. 765-777.

Se abre el camino a la reflexión que desembocaría un año después en el Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1992, hito en el que fechar el comienzo del actual proceso de ampliación. Este Consejo Europeo decide que “los países asociados de Europa central y oriental que así lo deseen podrán convertirse en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas”⁵⁷. Puede decirse que es en esta fecha cuando los PECO obtienen la garantía formal de su futura adhesión, la “promesa de adhesión”.

Se fijan además, por primera vez, cuáles son esas condiciones económicas y políticas requeridas, se trata de los llamados “criterios de Copenhague”, cuyo cumplimiento se ha impuesto como condición necesaria para comenzar las negociaciones de adhesión⁵⁸. Son de tres tipos:

- Criterios políticos: estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
- Criterios económicos: una economía de mercado viable que pueda afrontar la presión de la competencia del mercado comunitario.
- Capacidad para asumir el acervo comunitario, o lo que es lo mismo, la capacidad de cumplir con las obligaciones que derivan de su carácter de Estado miembro, incluida la consecución de los objetivos de la Unión en los ámbitos político, económico y monetario.

La relevancia de los criterios de Copenhague reside en su relación con algunos de los desafíos que la unificación plantea al modelo de la Unión. Con ellos se trata de preservar el modelo político europeo en cuanto a sistema democrático, el modelo económico de

57 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, en: Bol. CE 6/1993).

58 Hasta este momento el único requisito impuesto por los Tratados para que un Estado pudiera solicitar su incorporación a la Comunidad Europea era que se tratara de un Estado europeo. Con motivo de la solicitud de España en 1963 el Parlamento Europeo dictaminaría en el Informe Birkelbach la necesidad de que se trate de Estados democráticos y respetuosos con los derechos humanos. Por tanto, en Copenhague es la primera vez que se explicitan las condiciones para acceder a la Unión. La reforma de Amsterdam incluirá en el nuevo artículo 49 la obligación de que los candidatos cumplan los criterios políticos, no incluyéndose ni los económicos ni los de capacidad de afrontar sus obligaciones como miembros de la Unión.

libre mercado y el mantenimiento de los objetivos del proyecto político europeo. Establecen bases sólidas necesarias pero insuficientes para resolver las incógnitas planteadas.

El Consejo Europeo de Copenhague también establece el marco político y económico estructurado a través del cual aproximarse a la adhesión. Así junto a la estructura bilateral de los Acuerdos Europeos se crea un marco institucional multilateral con el objeto de que sirva de foro de diálogo y consulta sobre asuntos de interés común. Desde el punto de vista económico se toman decisiones para mejorar el acceso de los PECOs al mercado comunitario, se aprueban ayudas para mejorar las redes de infraestructuras y se incrementa la asistencia financiera y técnica a través del PHARE, el Banco Europeo de Inversiones y el recién creado BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo).

Con la promesa de adhesión en la mano, a partir de 1993 comienzan a recibirse las solicitudes formales de adhesión de los PECOs⁵⁹. Hungría presentará la suya el 31 de marzo de 1994, Polonia el 5 de abril de 1994, Rumanía el 22 de junio de 1995, Eslovaquia el 27 de junio de 1995, Letonia el 13 de octubre de 1995, Estonia el 24 de noviembre de 1995, Lituania el 8 de diciembre de 1995, Bulgaria el 14 de diciembre de 1995, la República Checa el 17 de enero de 1996 y Eslovenia el 10 de junio de 1996⁶⁰.

En diciembre de 1994 el Consejo Europeo aprobaría la llamada “estrategia de pre-adhesión”, para lograr la progresiva aproximación de los PECOs a los niveles de la Unión en las tres categorías de requisitos previstas⁶¹. Esta estrategia de preparación para la adhesión se apoyaba en dos ejes paralelos: los Acuerdos Europeos y el diálogo estructurado entre las instituciones europeas y los PECOs en distintos ámbitos (políticas comunitarias, Política Exterior y de Seguridad Común y Asuntos de Justicia e Interior).

La estrategia de Essen será posteriormente completada por otros aspectos en los años sucesivos. Así el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 aprobará el Libro Blanco

59 Chipre y Malta ya habían presentado su solicitud de adhesión en julio de 1990, pronunciándose la Comisión favorablemente a la negociación en dictamen de 30 de junio de 1993.

60 En poco más de dos años, de 1994 a 1996, se producen diez solicitudes de adhesión a la Unión. Sin embargo, si tenemos en cuenta el periodo que va de 1990 a 1996 serán diecisiete, ya que a los anteriores les precedieron Chipre, Malta, Suiza, Austria, Finlandia, Noruega y Suecia.

61 Esa estrategia se basaba en un informe presentado por el Consejo al Consejo Europeo para su adopción. Véase al respecto: CONSEJO EUROPEO, Informe del Consejo al Consejo Europeo de Essen sobre la estrategia de preparación para la adhesión de los PECO asociados, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Essen, 9 y 10 de diciembre de 1994, en: Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 1, 1995, pp. 379-396.

sobre la preparación de los PECO para su incorporación al mercado interior en el momento de su adhesión⁶². El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de ese mismo año se comprometió a dar comienzo a las negociaciones de adhesión una vez que la Conferencia Intergubernamental de 1996 concluyera⁶³. Se ratifica igualmente la necesidad de preparar la fase de preadhesión adecuadamente a través de los instrumentos de Essen a fin de cumplir cuanto antes los criterios de Copenhague⁶⁴.

Conforme al procedimiento de adhesión regulado en el Tratado es preceptivo que, una vez presentadas las candidaturas de ingreso, la Comisión se pronuncie sobre las mismas y sobre la oportunidad de entablar las negociaciones de adhesión⁶⁵. Así el 15 de julio de 1997 -una vez concluida la Conferencia Intergubernamental en junio de ese año- la Comisión aprobaba su dictamen sobre los PECO y los tres Estados bálticos, con el objeto de determinar quiénes se hallaban en condiciones de comenzar a negociar. Estos dictámenes se recogerían en el documento llamado “Agenda 2000”, que también incluía las perspectivas financieras de la Unión para el periodo 2000-2006 así como la reforma de las principales políticas redistributivas, la PAC y la política de cohesión económica y social⁶⁶.

El inicio formal del proceso de negociación data de diciembre de 1997 tras las importantes decisiones del Consejo Europeo de Luxemburgo⁶⁷. Se establecía que el objetivo de la Unión en el proceso de ampliación “Consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y preparar a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Esta ampliación es un proceso global, inclusivo y evolutivo, que

62 CONSEJO EUROPEO, Preparación de los países Asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el Mercado Interior de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Cannes, 26 y 27 de junio de 1995, en: Bol. CE, 6/95.

63 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, en: Revista de Instituciones Europeas, vol. 23, nº 1, 1996, pp. 275-378.

64 Durante la Cumbre de Madrid, además, se celebraría una reunión con los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores de los PECO, Chipre y Malta, en la que sería la primera de las reuniones de este tipo.

65 Artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

66 COMISIÓN EUROPEA, Agenda 2000 “Por una Unión más fuerte y más amplia”, 15 de julio de 1997, COM (97) 2000 final, en: <http://www.europa.eu.int>.

67 En relación al proceso político de la ampliación desde el punto de vista de las estrategias, actores, métodos y adaptaciones necesarias, pueden consultarse las siguientes obras: Michael J. BAUN, *A Wider Europe: the process and politics of EU enlargement*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000; Jackie GOWER y John REDMOND, *Enlarging the European Union: the way forward*, Aldershot, Ashgate, 2000; Henri MALOSSE y Bernard HUCHET, *Unifier la grande Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

se desarrollará por etapas, en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación”⁶⁸.

Se decide, por tanto, una de las características del presente proceso de ampliación, el llamado “enfoque regata”, en que cada uno conforme a su situación y sus avances seguirá una diferente velocidad en la negociación y se adherirá cuando esté preparado sin esperar a los demás. A tal fin se establecen dos grupos de Estados candidatos según el nivel de preparación que la Comisión había detectado, según la fórmula gráfica de 5+1+5⁶⁹. El primer grupo con el que se decidía comenzar a negociar inmediatamente estaba formado por Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa, a los que se unía Chipre (5+1). Respecto al segundo grupo, compuesto por Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumanía, se estima que aún es prematuro entablar las negociaciones por no darse un cumplimiento satisfactorio de los criterios de Copenhague (los otros 5).

Luxemburgo reconsideraría la solicitud de Turquía, presentada en 1987, decidiendo no concederle el estatuto de candidato, si bien se le invita a que participe en la recién creada Conferencia Europea, convocatoria periódica de una Conferencia de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión y los candidatos, a fin de debatir cuestiones de interés común⁷⁰. En Luxemburgo se adopta la estrategia de preadhesión reforzada, consistente en establecer para cada uno de los candidatos individualmente una “asociación para la adhesión”, de forma que pudieran irse alineando con el acervo comunitario desde antes de la adhesión efectiva.

La característica de esta “asociación” consiste en recoger en un documento único para cada país, regularmente actualizado, la situación y los avances del mismo, las accio-

68 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997, en: <http://ue.eu.int>.

69 En esta fecha Malta se encontraba autoexcluida del proceso de ampliación. En octubre de 1996 tras las elecciones generales y el nombramiento del nuevo Gobierno del Presidente Sant, se retiraba la solicitud de adhesión. Por ello, Malta no tomaría parte en la estrategia de preadhesión. En febrero de 1997 el Gobierno maltés comunicaba a las instancias comunitarias su intención de buscar una estrecha relación con la UE que salvaguardara las especiales características económicas y geoestratégicas de la isla. El 10 de septiembre de 1998, fruto de un nuevo vuelco electoral, el Gobierno maltés informó a la Unión de su interés en reactivar su candidatura y participar en el proceso de ampliación. El 13 de octubre de 1999 la Comisión Europea adoptaba un informe recomendando a los Estados miembros la apertura de negociaciones con Malta, lo que finalmente se produciría en marzo de 2000, bajo la Presidencia portuguesa.

70 Desde el inicio se consideró este Foro político como un caramelo para contentar a Turquía, desanimado por su desestimación como candidato oficial. A lo largo de sus escasas reuniones no llegó a tener relevancia política, marcado, sobre todo, por la reticencia de Turquía a participar en el mismo.

nes prioritarias a emprender así como la asignación de la ayuda financiera a la preadhesión concedida a cada Estado candidato. Ese documento se completa con un informe anual de la Comisión sobre los progresos de cada Estado que eleva al Consejo. El 30 de marzo de 1998 daría comienzo efectivo las negociaciones con el llamado “grupo de Luxemburgo”. En marzo de 1999 el Consejo Europeo extraordinario de Berlín aprobaría la Agenda 2000, aumentando la ayuda financiera para la preadhesión, e incluso la adhesión, prevista ya para antes de fin de 2006⁷¹. Además de la readaptación y aumento de los fondos del Programa PHARE, se crean otros dos instrumentos: SAPARD, destinado a la reorientación y modernización de la agricultura, e ISPA, para financiar infraestructuras de transportes y medioambientales. Igualmente se asigna una ayuda suplementaria a la preadhesión para cada uno de los candidatos.

El 13 de octubre de 1999 la Comisión hacía públicos los informes anuales sobre los progresos de la preadhesión⁷². Recomendaba la apertura de negociaciones con Letonia, Lituania, Eslovaquia y Malta, cuya candidatura se había reactivado el año anterior. Igualmente estimaba la posibilidad de proceder a negociar con Bulgaria y Rumanía, siempre que subsanaran ciertas cuestiones puntuales. Además proponía considerar a Turquía candidato oficial a la adhesión. Desde el punto de vista de la negociación sugería un cambio de estrategia, vinculándose el avance de la misma al cumplimiento efectivo del acervo comunitario por parte del candidato.

El Consejo Europeo de Helsinki, dos meses después, adoptaría el grueso de las recomendaciones de la Comisión⁷³. Se fija así en trece el número de candidatos a la ampliación “en un único marco”, abriéndose las negociaciones con los del segundo grupo, denominado “Grupo de Helsinki”. Se reitera el “enfoque de regata”, recordándose que todos participan en la negociación en igualdad de condiciones. En el caso de Turquía, se le considera candidato formal pero se opta por no iniciar las negociaciones de adhesión hasta que cumpla con los criterios de Copenhague. Se decide crear con este país una asociación para la adhesión, se le hace beneficiario de los fondos para la preadhesión y de determinados programas comunitarios. En Helsinki, igualmente, se les da otro calendario a los

71 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999, en: <http://ue.eu.int>.

72 Todos los Informes de la Comisión relativos al proceso de ampliación pueden obtenerse en: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>.

73 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, en: <http://ue.eu.int>.

candidatos, diciendo que la Unión se encontraría preparada para proceder a la ampliación a partir de 2002, tras la finalización de la Conferencia Intergubernamental de 2000⁷⁴.

Las negociaciones con el segundo grupo, llamado de Helsinki, se iniciaron formalmente en febrero de 2000, prometiéndoseles que de progresar adecuadamente podrían adherirse al mismo tiempo que los del primer grupo. En los Informes de la Comisión de 13 de noviembre de 2001 ya se avanzaban los progresos satisfactorios de diez de los miembros, que podrían estar en condiciones de culminar las negociaciones en 2003 y convertirse en miembros de pleno derecho en 2004.

El calendario de la Comisión se cumpliría: para septiembre de 2002 casi todos los capítulos de la negociación, salvo los financieros se encontraban cerrados. En los Informes aprobados por la Comisión el 9 de octubre de 2002 estima que diez candidatos, todos menos Bulgaria y Rumania, se encuentran preparados para cerrar las negociaciones y convertirse en miembros de pleno derecho en 2004. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 cerrará el proceso abierto formalmente en junio de 1993 también en Copenhague, admitiendo que Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa se encuentran en condiciones de concluir las negociaciones⁷⁵.

Igualmente deciden otros aspectos políticos e institucionales como la firma de los Tratados de Adhesión en Atenas en abril de 2003, el ingreso efectivo el 1 de mayo de 2004 para la participación en las elecciones al Parlamento Europeo de junio siguiente, la entrada en funciones de los nuevos comisarios hasta la formación de la nueva Comisión y el estatus de pleno derecho de los nuevos miembros en la Conferencia Intergubernamental que apruebe la nueva reforma sobre la base de los trabajos de la Convención Europea. En Copenhague igualmente se cerraba el paquete de la estrategia de preadhesión reforzada de Rumanía y Bulgaria, aún no preparados para finalizar sus negociaciones de adhesión, con el fin de que puedan alcanzar el objetivo de su integra-

74 La Conferencia Intergubernamental de 2000, que acabaría con la adopción del Tratado de Niza se dedicaría casi exclusivamente a resolver los flecos de Amsterdam, esto es, a preparar el funcionamiento institucional de la Unión para la ampliación. Sobre el desarrollo de la misma, véase: Xénophon A. YATAGANAS, *The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective*, Jean Monnet Working Paper, nº 1, 2001, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org/>.

75 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, en: <http://ue.eu.int>.

ción plena en 2007. Este paquete incluía además de un reforzamiento de la ayuda financiera, un plan y un calendario de las reformas a introducir por estos dos países.

El Consejo Europeo también se encontraba encima de la mesa con dos cuestiones altamente políticas: la cuestión de la división de Chipre y la admisión de la candidatura turca⁷⁶. En el caso de Chipre se alentaba la reunificación de la isla dándose un plazo para que las comunidades grecochipriota y turcochipriota alcanzaran un acuerdo, sobre la base de un plan del Secretario General de las Naciones Unidas, a fin de que en mayo de 2004 pudiera incorporarse la totalidad de la isla⁷⁷. Respecto a Turquía se valoran muy positivamente los últimos progresos realizados en términos políticos y se emplaza a este país a un nuevo examen de su candidatura en diciembre de 2004, por lo que de resultar positivo podría comenzar las negociaciones en enero de 2005⁷⁸.

Quedaba aún el último escollo final exigido por el Tratado, el dictamen favorable del Parlamento Europeo a la ampliación de la Unión Europea, que finalmente se producía el 9 de abril de 2003⁷⁹. Así el 16 abril 2003 se procedía finalmente a la firma del Tratado y Actas de Adhesión en la ciudad de Atenas, cuna de la democracia, entre los quince miembros y los diez candidatos casi diez años después concluía el proceso de ampliación más ambicioso de la Unión⁸⁰. Esa Cumbre extraordinaria aprobaba también la Declaración de Atenas en la que se afirmaba que: “Hemos logrado algo único. La Unión representa nues-

76 Un interesante análisis sobre la adhesión a la Unión Europea como estructura de oportunidad para la reconciliación entre las dos comunidades chipriotas puede encontrarse en: William WALLACE, *Reconciliation in Cyprus: the Window of Opportunity*, Florence, European University Institute, 2002.

77 Los distintos plazos dados para el acuerdo han sido rebasados, sin embargo se ha seguido negociando. En el momento en que redactamos estas líneas los líderes griego y turco se encuentran negociando al más alto nivel bajo la mediación de las Naciones Unidas, algunos aspectos del acuerdo de reunificación final. Dicho acuerdo será sometido a referéndum de las poblaciones grecochipriota y turcochipriota el 20 de abril de 2004.

78 La cuestión de la pertenencia de Turquía a la Unión es altamente polémica, se discute tanto su carácter europeo, como la conveniencia política de la misma, ya que en el tiempo de su adhesión se convertiría en el país más poblado de la misma. A lo largo de los últimos meses, políticos y miembros de las instituciones nacionales y europeas se han pronunciado unos a favor y otros en contra de la conveniencia de iniciar las negociaciones en 2005.

79 PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre la conclusión en Copenhague de las negociaciones de adhesión (Informe Brok), 9 de abril de 2003, (A5-0081/2003), en: <http://www.europarl.eu.int>.

80 Tratado de Atenas, 16 de abril de 2003, en: <http://europa.eu.int>. Para un estudio detallado del Tratado y Actas de adhesión, véase: Francesc GRANELL TRÍAS, “El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, n° 1, 2003, en: <http://www.iustel.com>.

tra determinación común de poner fin a siglos de conflictos y superar las antiguas divisiones de nuestro continente. Esta Unión representa nuestra voluntad de iniciar un nuevo futuro basado en la cooperación, el respeto de la diversidad y el entendimiento mutuo. Nuestra Unión representa un proyecto colectivo: un proyecto en el que compartir nuestro futuro como comunidad de valores”⁸¹.

Tras la firma se abrió el Tratado a la ratificación para permitir su entrada en vigor. De los diez Estados adherentes, todos menos Chipre, decidían su ratificación mediante referéndum, resultando en todos los casos positivo⁸². Finalmente en marzo de 2004 se producía la última de las ratificaciones del Tratado de Atenas por parte de una de las Asambleas belgas, el Tratado quedaba ya listo para su entrada en vigor el 1 de mayo de 2004.

5. El nacimiento de “una Europa”: el proceso constituyente.

El nacimiento real de la Europa unificada se produce en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa, donde al elaborarse la Constitución Europea por los representantes de todos -Estados miembros y candidatos- nace una Europa distinta, si bien la fórmula “una Europa” surge formalmente del Programa de la Presidencia danesa⁸³. El actual proceso constituyente no puede entenderse si no se hace referencia al proceso paralelo de la unificación europea, siendo dos caras de la misma moneda. Por una parte, la ampliación va a ser uno de los factores que determinan su urgencia. Por otra, porque de la decisiva participación en el mismo de todos -o la mayor parte- de los componentes de la Europa del futuro, el resultado va a ser distinto.

La presente ampliación con los retos políticos e institucionales apuntados más arriba hace más urgente y necesaria la Constitución Europea. El proceso permanente de unificación 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

81 Declaración de Atenas, 13 de abril de 2003, en: <http://europa.eu.int>.

82 Los referenda de ratificación del Tratado de Atenas se celebraban entre marzo y septiembre de 2003, revelando un apoyo a la adhesión bastante amplio como regla general, superior al 66,8%, salvo la excepción de Malta que sólo obtuvo un 53,6% de los votos.

83 Hemos estudiado la relevancia del proceso constituyente protagonizado por la Europa unificada en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. Su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

de convocar una Convención sobre el futuro de Europa⁸⁴. El Tratado de Niza ya eliminaba el obstáculo formal a la ampliación, al adaptar parcialmente el sistema institucional a la presencia de nuevos miembros, si bien las reformas que adopta, a juicio de la doctrina, no son las más adecuadas para permitir a la Unión funcionar eficazmente tras la ampliación⁸⁵.

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, que no quedará intocado. La Unión ha de adaptarse a un horizonte completamente diferente, la progresiva unificación. Por ello no basta con una profundización sino que ha de ser una mutación cualitativa del modelo de la Unión: su constitucionalización.

“Una Europa” nace en la Convención Europea y su Constitución en la medida en que en este órgano se ha trabajado en una lógica post-ampliación, asociando en su tarea constituyente al conjunto de los futuros miembros de la Unión⁸⁶. En la Declaración de Laeken

84 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>.

85 En relación a la valoración de la reforma del Tratado de Niza, puede verse entre otros: Francisco FONSECA MORILLO, “De Berlín a Niza: panorama y lecciones”, *Boletín Europeo de la Rioja*, supl. n.º 7/8, 2001, pp. 2-6; Araceli MANGAS MARTÍN, “El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid, Tecnos, 2002; Jo SHAW, “The Treaty of Nice: legal and constitutional Implications”, *European Public Law*, vol. 7, n.º 2, 2001, pp. 195-215; Ramón TAMAMES, “La CIG’ 2000. El reajuste institucional comunitario: de Amsterdam a Niza”, *Debats*, primavera 2001, pp. 54-76.

86 La participación de los candidatos en la Convención encuentra su antecedente en la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, en la medida en que los Gobiernos de los Estados miembros consideran conveniente asociar a los candidatos al debate sobre el futuro de Europa, lo que se hace de hecho. Véase al respecto: Declaración n.º 23 relativa al futuro de la Unión, Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001, DOCE C80, de 10.03.2001, pp. 85-86.

los Jefes de Estado y de Gobierno abrieron la puerta a la participación plena en la Convención de los Estados candidatos, con igual representación que los Estados miembros, con la única excepción de que no podrían impedir el consenso⁸⁷. Pronto esta restricción quedaría vacía de contenido al decidir la Convención no votar sobre ningún aspecto.

Al conjunto de las peculiaridades de la Convención se añade la de tratarse del primer órgano institucional europeo al que los candidatos se incorporan. Los trece Estados candidatos enviaban así sus representantes en igualdad de condiciones que los Estados miembros: un representante del Jefe de Estado o de Gobierno y dos por cada uno de los Parlamentos nacionales. En las primeras sesiones en que se acordó los modos de organización y trabajo de la Convención, plantearon distintas demandas relativas a la incorporación de uno de sus miembros al Presidium y a la utilización de sus lenguas. Así se incorporó Alois Peterle en calidad de “invitado” al Presidium, si bien hasta Giscard le reconocería una contribución a los trabajos políticamente equivalente a la del resto⁸⁸. En las distintas etapas de la Convención, los representantes de los candidatos se han asimilado por completo a los demás miembros, integrándose en las reuniones de los distintos estamentos, participando plenamente en los trabajos y realizando importantes contribuciones al resultado final⁸⁹.

La Constitución Europea, elaborada a lo largo de dieciséis meses por la Convención Europea, representante de “una Europa” es el instrumento que posibilitará la unificación. En primer lugar, hay que resaltar que esa Constitución no es un elemento extraño a los nuevos países adherentes, que han participado en su elaboración. 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 y, en este sentido, resulta una anticipación de la Europa unificada del futuro.

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 como un proyecto consensuado por los miembros actuales y los futuros. El fracaso en la adopción de la Constitución de la Conferencia Intergubernamental en Bruselas en diciembre de 2003 es

87 Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.

88 Valéry GISCARD D'ESTAIGN, Discurso de clausura de la Convención Europea, 13 de julio de 2003, en: <http://european-convention.eu.int>.

89 Jaume DUCH i GUILLOT, “El funcionamiento de la Convención Europea”, en: PAU i VALL, Francesc (Coord.), Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 47-69, esp. p. 55.

que retrasa la vigencia de los instrumentos que “una Europa” necesita. Ante los desafíos políticos de la ampliación se pone de manifiesto que la Constitución es una precondition política para la ampliación⁹⁰. Europa cambiará irremisiblemente y sin posibilidad de volver atrás: necesita en el momento de este cambio reforzar su legitimación y fundamentación democrática y contar con los instrumentos que le permitan actuar eficazmente, progresar mediante la integración diferenciada y, en última instancia, garanticen su supervivencia.

La importancia del proceso constituyente en sí, y no sólo la Constitución, es que se lleve a cabo en el seno de la Convención, órgano democrático y representativo de pueblos y Estados, y no en una Conferencia Intergubernamental. “Lo relevante de “una Europa” no es que seamos más, ni que tengamos más PNB, ni incluso que se amplíen nuestras fronteras y cambie nuestra dimensión internacional en el mundo, sino que lo más importante es que estemos unidos y que, precisamente, cuando hemos estado unidos, hayamos puesto en marcha el proceso constituyente, el camino de “una Europa”⁹¹.

6. De la cuarta ampliación a un proceso permanente de ampliación de “una Europa” (2004-2014).

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 europeo⁹². 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 acero⁹³. Cincuenta y cuatro años después la Unión Europea reunirá a veinticinco Estados miembros en una primera oleada de unificación a la vez que man-

90 Jean NESTOR, “Beyond the enlargement”, Europe: looking ahead, Seminar organised by Notre Europe and the EPC, Brussels, 1-2 October 2003, p. 8, en: <http://www.notre-europe.asso.fr/>.

91 Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. Su proceso constituyente, op. cit., p. 275.

92 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 LUZARRAGA, La integración europea..., op. cit., pp. 50-52.

93 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.

tiene 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 política⁹⁴. El mismo objetivo político 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 Europa⁹⁵. La política de pre-adhesión 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 una⁹⁶. 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 ampliación⁹⁷.

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 y económico, nadie querría unirse a un sistema que no funciona y no le va a rendir beneficios. Progresivamente ésta está tendiendo a aglutinar al con-

94 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.

95 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.

96 El reconocimiento al éxito de la Unión en la transformación de los países de Europa Central y Oriental, antes bajo la égida soviética, viene reconocida 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. Lisbeth KIRK, “EU proposed for 2004 Nobel Peace Prize”, *Euobserver*, 07.01.2004, en: <http://www.euobserver.com>

97 Hazel SMITH, “Giving Peace a Chance: What the EU can teach the US”, *EUSA Review*, vol. 16, n.º. 4, Winter 2003, p. 4.

junto del continente europeo en torno a sí, en lo que parece que no puede sino considerarse un proceso permanente de unificación.

Así, tras la entrada efectiva de diez Estados miembros el 1 de mayo, quedarán aún veintiún Estados europeos por adherirse, que pueden clasificarse en cinco grupos distintos:

a) *Los tres participantes en el actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004: Bulgaria, Rumania y Turquía.* Los dos primeros se encuentran en pleno proceso de negociación y su entrada según lo dispuesto por el Consejo Europeo de Copenhague puede ser estimada para 2007⁹⁸. 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 han 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 que de resultar positivo daría lugar a la inmediata apertura de las negociaciones⁹⁹. Los informes de la Comisión de 5 noviembre de 2003 son positivos en los tres casos, por lo que es previsible que se cumpla lo dispuesto en Copenhague.

b) *Los Estados de los Balcanes Occidentales:* Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro y Albania son “candidatos potenciales” a la adhesión desde el Consejo Europeo de Feira de 2000¹⁰⁰. En junio de 2003 el Consejo Europeo de Salónica reiteraba que se trataba de un proceso irreversible, a la vez que 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 Unión¹⁰¹. En su Segundo Informe sobre el Proceso de

98 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, punto 14, en: <http://ue.eu.int/summ>.

99 Ibidem, punto 19.

100 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, n° 96, noviembre-diciembre de 2003, pp. 137-148.

101 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>.

Estabilización y Asociación del Sudeste de Europa, de 26 de marzo de 2004 la Comisión establece que el proceso de ampliación se extenderá a Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro tras la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007 y les anima, por tanto, a que presenten sus solicitudes de adhesión. Croacia lo hacía el 20 de febrero de 2003, Macedonia el 22 de marzo de 2004, mientras que Bosnia-Herzegovina ha anunciado que lo hará a lo largo de 2004. Se confirma así la promesa de adhesión de la Unión hacia estos países que, en algunos de los casos, aún se percibe como lejana en el tiempo, dado que en países como Macedonia o Bosnia-Herzegovina aún se encuentran desplegadas fuerzas internacionales para la consolidación de la paz.

c) *Los miembros de la AELC: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.* Los tres primeros se encuentran ya íntimamente ligados a la Unión, ya que son parte del Espacio Económico Europeo, lo que implica el pleno acceso al Mercado interior y la participación en 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 instituciones¹⁰². 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 candidatura¹⁰³. Suiza siendo parte de la EFTA no lo es del Espacio Económico Europeo pero mantiene una compleja constelación de acuerdos comerciales, de libre circulación, de cooperación científica y técnica, etc con la Unión. En 2001 rechazaba en referéndum proseguir por la vía de la adhesión, por el deseo de mantener su independencia política¹⁰⁴. Se entiende que estos países europeos desarrollados no tendrían ningún inconveniente en ingresar en la Unión si lo 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.

102 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.

103 Recientemente los medios de comunicación se hacían eco de la posibilidad de que el actual Gobierno noruego celebrara dos referenda relativos a la adhesión a la Unión Europea, al constatarse el clima favorable entre la opinión pública a la pertenencia. El primero consultando la conveniencia de que se entablen negociaciones de adhesión y el segundo de ratificación del Tratado. Se quiere evitar así que por tercera vez, tras 1972 y 1994 se rehuse entrar en la Unión tras haber conducido tortuosas negociaciones y haber firmado el correspondiente Tratado. Lisbeth KIRK, "Norway may hold two polls on EU membership", EUObserver, 22.03.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

104 En una entrevista reciente el Presidente de Suiza considera que la adhesión de su país a la Unión es un objetivo a largo plazo. Andrew BEATTY, "Swiss President: 'Membership should be long-term goal'", EUobserver, 29.03.2004.

d) *Los microestados: Andorra, San Marino y Mónaco.* Es posible considerar su adhesión formal a la Unión aunque de hecho se encuentran ya estrechamente vinculados a la misma a través de los acuerdos bilaterales que mantienen con algunos de los Estados miembros. A pesar de su escaso peso relativo nada impediría su adhesión formal como miembros de pleno derecho de Naciones Unidas que son.

e) *Los Estados de Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.* Ninguno de ellos es candidato a la adhesión, ni se prevé que lo sean próximamente, ya que se encuentran lejos de cumplir los requisitos de Copenhague. Sin embargo, alguno de ellos han manifestado su voluntad de unirse un día a la Unión Europea¹⁰⁵. Se trata del grupo más complejo, algunos de esos Estados, los caucásicos, ni siquiera son considerados por algunos como Estados europeos, a pesar de que lo desmiente el hecho de que todos sean miembros del Consejo de Europa. 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.

Como consecuencia de este proceso de unificación, en torno a 2014 la Comunidad/Unión Europea pasará de seis Estados miembros a reunir más de cuarenta integrantes en sesenta y dos años, quedando para esa fecha aún fuera el quinto grupo de Estados. 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 unificación permanente y progresiva como muestra la acumulación de solicitudes de adhesión y la concurrencia de distintos tipos de candidatos. La característica principal de este proceso permanente es que previsiblemente ya no existirá homogeneidad entre las distintas oleadas de nuevos miembros, ni en procedencia, ni en experiencias históricas o datos macroeconómicos ni tampoco en términos de un mismo objetivo político por parte de la Unión.

Conforme al “enfoque regata” cada uno se integrará cuando esté preparado para ello, sin esperar al resto. Así 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 como Noruega o Islandia con Bulgaria y Rumanía e incluso alguno de los Estados de la ex Yugoslavia. En cualquier caso, se ratifica la tesis

105 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>.

de la atracción del modelo de la Unión y la posibilidad de que más de treinta Estados europeos sean miembros de la misma en el espacio de una década.

7. La relevancia política de la Europa de los Veinticinco: primer paso de “una Europa” (2004-2014).

La Europa de los Veinticinco supone pasar de quince a veinticinco Estados miembros, de 380 a 455 millones de habitantes¹⁰⁶. En términos de extensión, el territorio de la Unión no se incrementará excesivamente, comparado con otras ampliaciones, sólo en 738.260 km², dado que la mayor parte de los adherentes son pequeños Estados. Como puede verse no se trata de la mayor ampliación de la historia europea ni en términos de habitantes, ni de incremento del territorio, aunque sí de miembros y, posiblemente, de complejidad de su asimilación, dada la ingente diversidad que aporta.

El cambio sustancial que supone la Europa de los Veinticinco en el proceso europeo de integración reside en que se trata de la primera de las oleadas de la unificación e inaugura el primer paso de un proceso distinto. En este sentido, comenzarán a cambiar las coordenadas del modelo europeo a partir de 2004, o mejor dicho, ya han comenzado a cambiar, dado que el proceso constituyente iniciado en 2001 no puede entenderse sin la presión de la unificación¹⁰⁷. Por ello nos proponemos examinar en este epígrafe la dirección en que es posible que cambien las condiciones o vectores del proceso político en los próximos diez años, de 2004 a 2014.

La Unión Europea se caracteriza por ser un fenómeno dinámico, un proceso político en mutación permanente tanto por la progresiva integración y la extensión de su objeto a nuevos ámbitos de actividad como por la ampliación constante a nuevos miembros¹⁰⁸. Por ello, ampliación y profundización son dos de los vectores que guían el desarrollo del proceso político dinámico de la Unión. Una de las dialécticas siempre presente en la historia de la integración europea ha sido la tensión ampliación-profundización que, en oca-

106 455 millones de habitantes que cabe comparar con los 291 de Estados Unidos o los 144 de Rusia. Fuente: Eurostat, 11 marzo de 2004 y Anuario El Mundo 2004.

107 Jürgen SCHWARZE, “Guest editorial: The Convention’s Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, pp. 1037-1045, esp. la p. 1043.

108 En este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES suele explicar el dinamismo característico de la construcción europea como un proceso abierto “hacia dentro”, a cada vez una mayor integración y “hacia fuera”, a la incorporación de nuevos Estados. Véase a título de ejemplo: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, op. cit., p. 535-536.

siones, 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.

Junto a estos dos vectores reconocidos ampliamente por el conjunto de la doctrina politológica¹⁰⁹, destacaremos un tercero, presente especialmente desde el comienzo de la mutación de una Comunidad Económica en una Unión Política, que es la democratización¹¹⁰. Así, a nuestro juicio, desde la creación de las Comunidades Europeas con un método político original -la soberanía compartida- y un sistema institucional innovador se ha ido produciendo un proceso progresivo de democratización, lento al principio y acelerado en los últimos veinte años, que da un paso sustancial con la adopción de la Constitución.

a) *Ampliación:*

Desde sus inicios las Comunidades Europeas se caracterizaron por su carácter abierto, permitiendo la incorporación de nuevos Estados miembros europeos. Así se ha pasado de los seis Estados fundadores a los veinticinco de la actualidad, cuadruplicándose en cincuenta y dos años el número de sus componentes¹¹¹. En la progresión de las distintas ampliaciones, sin duda alguna, la más compleja es la actual en que se va a pasar de quince a veinticinco Estados miembros. Ninguna ampliación se ha limitado a un mero incremento en el número de sus miembros: cada una de ellas ha supuesto un paso adelante en el proyecto europeo bajo la presión de la necesidad del cambio político¹¹².

109 Generalmente la doctrina tiende a considerar la democratización como un elemento de la profundización, no separable de la misma. Así Mariscal entiende que: El concepto de profundización es mucho más complejo. Hace referencia como mínimo al aumento del alcance de la integración: nuevos ámbitos y políticas, y el aumento del nivel: comprometimientos, instituciones, procesos decisorios, implementación". Nicolás MARISCAL BERÁSTEGUI, "Ampliación y profundización ante la CIG 96", Cuadernos Europeos de Deusto, nº 15, 1996, pp. 87-102.

110 En relación a la evolución de los tres vectores en el seno de la Unión Europea en los últimos veinticinco años puede consultarse: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea...*, op. cit., pp. 50-52 y 411-413.

111 Hemos estudiado la incidencia en el modelo político europeo de las sucesivas ampliaciones en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., pp. 315-349.

112 Jean NESTOR, "Building a larger Europe", *Europe: looking ahead?...*, op. cit., p. 15.

Como ya se ha mencionado, estimamos que en el horizonte de 2014 se habrán incorporado además de los diez candidatos actuales, Bulgaria y Rumanía. Posteriormente, es posible que vayan adhiriéndose los Estados desarrollados de la AELC, de la exYugoslavia, Albania, Turquía y los microEstados en distintas oleadas de ampliación que no tendrán homogeneidad interna. En 2014 la Europa unificada en torno a la Unión Europea contará con más de treinta miembros, unos 800 millones de habitantes, en torno al 15% de la población mundial y el 40% del PIB mundial. Se corrobora el efecto de atracción del modelo europeo de regionalismo, que 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.

Una ampliación -cualquier ampliación- implica una reestructuración en el sistema político de la construcción europea por la incorporación de nuevos miembros que, si tenemos en cuenta que la Unión es un sistema compuesto por sus elementos, hacen sus aportaciones singulares al modelo de la Unión. Esta reestructuración no presenta únicamente una suma aritmética de nuevos componentes sino que supone, sobre todo, una alteración sustancial en términos políticos, económicos, sociales, culturales, de valores, etc. de la organización que afecta al propio modelo político¹¹³. Por ello, y por el sólo efecto del proceso de unificación, el modelo político europeo no podrá sino evolucionar.

b) *Profundización:*

La Unión ya tiene en sus manos la herramienta para posibilitar el éxito de la ampliación que no es otra que la Constitución elaborada por la Convención Europea y aún pendiente de adopción por la Conferencia Intergubernamental¹¹⁴. El Tratado Constitucional de la Convención que, como ya se ha dicho, es fruto del consenso de “una Europa” puede consi-

113 A título de ejemplo cabe recordar como la ampliación de 1973 introdujeron en la Comunidad Europea el “euroescepticismo” de la mano inicialmente del Reino Unido y Dinamarca; la adhesión de Grecia, Portugal y España trajo como consecuencia la prioridad política de establecer relaciones privilegiadas con otros grupos de Estados como Iberoamérica y el Mediterráneo; la ampliación de 1995 a democracias desarrolladas como Austria, Finlandia y Suecia introdujo en el modelo institucional los principios de la transparencia y del gobierno abierto.

114 La Conferencia Intergubernamental que ha de adoptar el Tratado Constitucional de la Unión Europea no lograba el acuerdo en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2003. Se decidía, además, interrumpir la CIG hasta que la Presidencia irlandesa comprobara que se daban las condiciones favorables al acuerdo. En este sentido, la citada Presidencia presentaba al Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2004 un informe recomendando la reapertura de las negociaciones al constatar una vía abierta al acuerdo, que podría producirse antes de junio de 2004.

derarse una profundización pareja a la unificación que comienza en 2004, ya que supone un salto cualitativo en la construcción política de Europa. La utilización del término Constitución no es mera retórica ya que tiene “su propia lógica, su propio peso, exige considerar la realidad europea bajo otro ángulo, el de una democracia que se quiere una comunidad de destino que respeta los profundos valores occidentales”¹¹⁵. Por tanto, la constitucionalización de la Unión, desde un punto de vista meramente formal, presenta importantes consecuencias para la integración, dada su capacidad legitimadora y constructora de la unidad política¹¹⁶.

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 funcionar eficazmente y pueda llevar a cabo su tarea de incidir en la globalización¹¹⁷. 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.

La Constitución Europea previsiblemente será adoptada antes de junio de 2004 por la Conferencia Intergubernamental y firmada en ese año. Comenzará entonces el período de ratificación en los veinticinco Estados miembros, susceptible de extenderse a lo largo de 2005. Se estima que en torno a la mitad de los Estados celebrarán referenda de ratificación, entre ellos España. La Constitución así podría entrar en vigor en el año 2006. Este Tratado Constitucional está lejos de ser perfecto y no durará los veinticinco años previstos por Giscard, sino que, como es frecuente en el proceso político europeo, necesitará una revisión al poco de entrar en vigor¹¹⁸. En el horizonte de 2014 posi-

115 Hartmut MARHOLD, “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 7.

116 Neil WALKER, “Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism”, *European Law Journal*, vol. 9, nº 3, 2003, pp. 365-385, especialmente pp. 375-381.

117 Así la Constitución Europea da respuesta a los tres interrogantes que se le habían plantado en Laeken: ¿cómo acercar la Unión al ciudadano?, ¿cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? y ¿cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 24/2003, 12 de septiembre 2003.

118 En relación a las reformas encadenadas como parte del constitucionalismo de la Unión, véase: Brendan P. G. SMITH, *Constitution Building in the European Union. The process of Treaty Reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

blemente esa revisión ya se haya producido, reforzando la integración política de Europa.

c) *Democratización:*

El actual proceso constituyente que culminará con la entrada en vigor de la Constitución previsiblemente en 2006 supone un avance sin precedentes en cuanto a la democratización del sistema político europeo tanto desde el punto de vista del proceso como de la propuesta de Tratado Constitucional¹¹⁹. Así la Convención Europea por primera vez en la historia europea va a asociar a la reforma de los Tratados a un espectro más amplio de representantes que los meros Gobiernos. Se amplía así la legitimación de la construcción europea al incorporar a la redacción del Tratado Constitucional a nuevos actores, representantes de los Parlamentos Nacionales y a representantes de las instituciones comunes, Comisión y Parlamento Europeo.

En el otro extremo del proceso, tras su adopción por los jurídicamente legitimados, los representantes de los Gobiernos en el seno de una Conferencia Intergubernamental, la reforma va a ser ratificada por referéndum en cerca de la mitad de los Estados con la intención expresa de darle una legitimidad formal reforzada¹²⁰. Por tanto, el actual proceso constituyente supone un paso importante en la democratización del método de reforma del Derecho originario de la Unión.

Desde el punto de vista de las reformas adoptadas son muchas las disposiciones que refuerzan la democracia y permiten constatar un avance importante del modelo político de la Unión, poniendo al Parlamento Europeo, representante de los ciudadanos en el cen-

119 Existen distintos análisis doctrinales en que valoran la aportación de la Convención en términos de incremento de la legitimación del método de reforma, llegando a conclusiones distintas. Véase a título de ejemplo: Carlos CLOSA, *The Convention Method: A Model for Democratising the European Union?*, CONVEU 30, Instituto alemán de política internacional, 2003, en: <http://www.swp-berlin.org>; Ben CRUM, "Throwing the Rascals Out" *The European Convention and the Prospects for Representative Democracy*, CIDEL Workshop 2, *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Albarracín, 20 y 21 de junio de 2003, en: <http://www.arena.uio.no>; Koen LENAERTS y Merle DESOMER, "New Models of Constitution-making in Europe: The Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, n° 6, 2002, p. 1217; Jo SHAW, *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union*, The Federal Trust for Education and Research, June 2002, en: http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

120 Heidi HÁUTALA, Bruno KAUFMANN y Diana WALLIS, *El reto del referéndum europeo*, Amsterdam, IRI Europa, 2002.

tro del sistema¹²¹. Así éste se convierte en plena autoridad legislativa y presupuestaria junto con el Consejo, representando entre los dos a las dos legitimidades de la construcción europea. La participación ciudadana es otra de las innovaciones de la Constitución, que consagra el principio de la democracia participativa junto a la representativa y otorga importantes medios de actuación a la sociedad civil europea, entre ellos la iniciativa popular.

Se ha abordado una importante simplificación de los instrumentos legislativos, empezando por la Constitución, y los procedimientos de la Unión para que pueda ser mejor comprendida por sus ciudadanos. Con la Constitución se produce un cambio en el modelo de integración, logrando la construcción europea una nueva legitimidad, y estableciéndose las condiciones para un cambio cualitativo en el proceso de integración política de Europa. En la reforma prevista de esa Constitución, antes de 2014, habrá de proseguirse la senda de la democratización.

La imbricación necesaria entre estos tres vectores, ampliación, democratización y profundización es clara, en palabras de Nestor, “Europa cambiará para siempre: la ampliación ha de ir acompañada del reforzamiento de la adhesión popular a la integración europea y de la concesión a la Unión de los instrumentos que necesita para actuar eficazmente”¹²². En la configuración del nuevo horizonte que es la unificación, en los próximos diez años, en 2014 Europa contará con cerca de cuarenta Estados miembros, habrá reformado ya su Constitución, profundizando más en la senda federal y habrá reforzado sustancialmente su democratización, no sólo a través de las innovaciones de la Constitución sino porque su reforma habrá sido aprobada por la mayor parte de los Estados miembros en referéndum.

8. La dimensión interna europea para “una Europa” en el horizonte de 2014.

La ambición del proyecto de unificación de Europa plantea importantes incógnitas en torno a su vertebración política, la pervivencia de su proyecto político, la cohesión social interna y su dimensión internacional que demandan respectivamente un reforzamiento del perfil político, de los valores, del modelo social y de la dimensión internacional de la Unión. A nuestro juicio, ese reforzamiento se lleva a cabo por el proyecto de Constitución de la Convención, que contiene elementos para reforzar los cuatro aspectos,

121 Hemos estudiado detenidamente esta cuestión en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa, op. cit.

122 Jean NESTOR, “Building a larger Europe”, Europe: looking ahead, op. cit., p. 8.

si bien, en algunos casos, insuficientemente, por lo que serán necesarias ulteriores reformas.

Para 2014 la Constitución posiblemente habrá sufrido ya alguna modificación y se habrán unido nuevos miembros al proyecto de “una Europa”, incluso alguno que aportará aún más diversidad como Turquía. En ese mismo periodo de tiempo se van a desarrollar y se habrán reforzado estos cuatro factores: la vertebración del modelo político, los valores, el modelo europeo de sociedad y la relevancia de la Unión en la sociedad internacional de la globalización¹²³.

a) La vertebración del modelo político:

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. En la Constitución, además, se consolida el modelo político propio de la construcción europea, el federalismo intergubernamental, caracterizado por combinar métodos federales de integración con la cooperación intergubernamental¹²⁴. La Constitución, además, avanza en la dirección del federalismo asimétrico, ya que se produce un reconocimiento explícito de las regiones en el artículo I-5 del Tratado Constitucional¹²⁵.

La flexibilidad será una realidad en la Unión de cuarenta Estados. La Constitución Europea acoge y mejora el mecanismo existente de las cooperaciones reforzadas, habiendo entendido la Convención que es la herramienta básica para la profundización en una Unión ampliada. La misma Constitución es la garantía de la unidad del proyecto político común, que permitirá que no haya un divorcio entre una Europa laxa y un núcleo duro muy integrado sino que asegurará dentro de un mismo marco político la coherencia del conjunto y la posibilidad de que con el tiempo todos puedan unirse a la vanguardia. Así

123 La dimensión externa, por su extensión y complejidad, será objeto de un epígrafe separado.

124 El estudio del concepto de federalismo intergubernamental se amplía en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Una Europa”. Su proceso constituyente, op. cit., pp. 141-144. Por su parte Martín y Pérez de Nanclares entiende la UE como una Federación supranacional, término que mejor describe a su juicio los elementos iusinternacionales, constitucionales y federales del modelo europeo. José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El Federalismo Supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 151.

125 Hemos estudiado el avance en el federalismo asimétrico en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Las relaciones exteriores de las regiones*”, en: Francesc PAU i VALL, *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 255-274, esp. pp. 271-273.

se reforzará, a nuestro juicio, la tesis de que la flexibilidad sirve para permitir el avance del conjunto y que los más lentos no marquen el paso.

Las disposiciones del Proyecto de la Convención relativas a la reforma institucional son quizás los aspectos más controvertidos del conjunto de la reforma. Existen avances sustanciales pero caben dudas respecto a otros aspectos como la composición de la Comisión, la creación del Presidente del Consejo Europeo o la unanimidad aún presente en muchas áreas.

El modelo que la Constitución prevé de federalismo intergubernamental asimétrico posiblemente sea el modelo de “una Europa” en 2014, donde la asimetría se referirá tanto a la participación distinta del nivel regional como a que no todos los Estados serán parte de las mismas políticas.

b) Los valores de Europa

La motivación política de esta ampliación es la unificación europea en torno a un modelo de valores que se comparten y un proyecto común¹²⁶. Como exponíamos más arriba, esos valores que definen la europeidad se exigen para entrar en la Unión, recogidos en los llamados criterios de Copenhague¹²⁷.

El modelo propio de la Unión Europea es lo que le distingue frente a los otros en la sociedad internacional de la globalización. Ha resultado, por primera vez, exitosamente definido en los artículos principales de la Constitución Europea, de principios y objetivos de la Unión, que hacen posible que cualquier ciudadano de la misma, sea del Norte o del Sur, del Este o del Oeste se sienta reconocido en el mismo. Así los valores de la Unión son: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación¹²⁸.

126 Estas ideas se repiten desde distintos puntos de vista en la Declaración de Atenas, antes citada, que quizás constituya el Manifiesto político más significativo de la ampliación.

127 Analizábamos los requisitos básicos que definen la “europeidad” de un Estado y le hacen apto para integrarse en la Unión en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “De la Constitución española a la Constitución Europea: la influencia del proceso de integración europea en la Constitución Española”, Pasajes de pensamiento contemporáneo, nº 13, invierno 2004, pp. 55-61, esp. las pp. 56 y 57.

128 Véase artículo I-2 del Proyecto de Tratado Constitucional.

Además resulta fundamental en ese sentido la constitucionalización de la Carta de derechos fundamentales, que recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo¹²⁹. En el artículo 3 se recogen los objetivos de la Unión, que se conciben como los "principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea"¹³⁰. Se trata del proyecto político común que lleva a Estados y ciudadanos a conformar la Unión. Destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, además se recoge el espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión ha de ofrecer a sus ciudadanos así como las ventajas de un mercado único de libre competencia.

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, contraponiéndose en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad. Por último, la Unión ha de llevar a cabo una actuación internacional conforme a los valores que le han hecho nacer. Ese consenso constitucional en torno a unos valores y unos objetivos visualiza que, aún con la creciente diversidad de la Unión y las distintas visiones de los Estados miembros, existe una idea común de "una Europa" a desarrollar progresivamente en los próximos años.

c) El modelo europeo de sociedad.

En términos económicos la unificación presenta retos fundamentales para la Unión, que además serán crecientes en la medida en que se vaya abriendo más la frontera Este de Europa, por la diferencia de desarrollo de los países que aún quedan fuera y que pueden integrarse antes de 2014, Bulgaria, Rumania, los Balcanes Occidentales y Turquía.

A esas disparidades económicas y de bienestar habrá que responder con más solidaridad, ya que el desarrollo de los más débiles en el modelo europeo supone crecimiento para todos. Como sostiene Nestor, ante la tentación de caer en la mera competencia eco-

129 El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En relación a la Carta como explicitación de los valores europeos, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea*, op. cit., p. 288.

130 Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

nómica, Europa debe recordar que el modelo europeo se ha basado siempre en la solidaridad y la convergencia¹³¹. Ambas deben continuar siendo los objetivos políticos y las líneas de actuación ante esta ampliación y tratar de ser alcanzados con suficientes dosis de realismo y fijándose objetivos concretos y medios adecuados a la medida de nuestras posibilidades.

La Constitución Europea vela por la pervivencia del modelo europeo de sociedad entendido éste según el artículo I-3.3 como *“una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado sumamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la marginación social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.”* Schwarze considera además que el Proyecto al definir el sistema económico de la Unión como una “economía social del mercado”, declara, por tanto, este concepto como vinculante incluso en términos jurídicos¹³².

La Constitución da respuesta a las incógnitas de la ampliación y, por ello, va a hacer posible que funcione, ya que en la medida en que se enfrenten estos desafíos la unificación de Europa tendrá viabilidad. La aplicación de la Constitución va a hacer posible el desarrollo progresivo del modelo europeo, llevándolo a una mayor integración y convergencia y haciendo posible así que esté en mejores condiciones para sacar provecho de la sociedad internacional de la globalización¹³³.

9. La dimensión externa europea de “una Europa” en el horizonte de 2014.

Tras la unificación la dimensión exterior de la Unión Europea cambiará sensiblemente: reunirá a cerca de cuarenta Estados miembros, constituyendo uno de los mayores

131 Jean NESTOR, “Building a larger Europe”, op. cit., p. 17.

132 Jürgen SCHWARZE, “Guest editorial: The Constitution’s Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, op. cit. p. 1037.

133 Maxime LEFEVRE, “L’élargissement à l’Est: une risque ou une chance?”, Revue du Marché commun et de l’Union européenne, n° 467, 2003, pp. 216-224, esp. p. 220.

bloques regionales del mundo. Ahora el reto está en que la Unión no se conforme meramente con “ser”, sino que sea una fuerza activa de la sociedad internacional de la globalización para transformarla¹³⁴. La Unión debe incidir en la misma actuando como factor de estabilidad, a través de la asunción de sus responsabilidades, fomentando la cooperación multilateral y llevando a cabo una política de vecindad, y proponiéndose como modelo de gestión de problemas internacionales¹³⁵.

Para ello, una vez más, se requiere la vigencia de la Constitución que recoge el marco para el desarrollo de relaciones con el entorno próximo, una novedosa formulación de principios y objetivos para la política exterior común, instrumentos y medios reforzados para que la Unión pueda formular una política exterior más coherente y aplicarla de una manera más eficaz. Frente a los retos internacionales a los que la Unión no puede sustraerse, la Constitución es el mejor medio a su alcance para enfrentarlos.

Las novedades en materia de política exterior que lleva a cabo la Constitución Europea avanzan en la línea de la política exterior reforzada y se racionaliza y mejora en su conjunto, por lo que se puede hablar de progreso político y perfeccionamientos técnicos¹³⁶. La reforma se mueve en la lógica constitucional, sobre todo a través de la formulación de ambiciosos principios, valores y objetivos que reflejan una opción decidida por la política de responsabilidad, la posible creación de una nueva estructura de política exterior unificada y reforzada y los avances en la consecución de una defensa europea a través de fórmulas flexibles.

Una de las incógnitas de la ampliación reside en cómo conseguir que no se produzca la aparente paradoja de que los antiguos países socialistas se conviertan en países atlantistas y desequilibren la opción europea de Europa¹³⁷. La política de defensa de la

134 Reimund SEIDELMANN, “European Union and Eastern Europe”, M. TELÒ, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002, p. 203.

135 Así Susan George estima que otro mundo es posible si Europa es capaz de llevar su modelo a la sociedad internacional de la globalización. Susan GEORGE, *Otro mundo es posible si...*, Barcelona, Icaria, 2003, pp. 111-131.

136 Hemos estudiado detenidamente el alcance y potencialidad de las reformas propuestas en el proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Los resultados del debate sobre Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 1/2004, 9 de enero de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

137 El 29 de marzo de 2004 la OTAN se ampliaba a siete nuevos miembros del Este de Europa: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía.

Constitución en relación a la cooperación estructurada y la cooperación más estrecha facilita instrumentos para posibilitar no tener que recurrir a la OTAN y desarrollar la “Europa europea”.

a) La política exterior 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”¹³⁸. 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”¹³⁹.

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 Unión misma encuentra su razón de ser en el objetivo de llevar a cabo una acción exterior que contribuya a un mundo mejor. Así el artículo I-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

138 CONSEJO EUROPEO, “Una Europa segura en un mundo mejor”. Estrategia europea de seguridad, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 1, en: <http://ue.eu.int>.

139 CONVENCION 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).

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 valores¹⁴⁰. 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 permitirán el desarrollo de la política de responsabilidad.

b) El refuerzo del multilateralismo,

Los efectos de la unificación en la dimensión exterior de la Unión Europea pueden examinarse igualmente en relación al sistema internacional. Este, 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 terceros¹⁴¹.

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 presen-

140 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.

141 Reimund SEIDELMANN, “European Union and Eastern Europe”, M. TELÒ, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002, p. 202.

cia 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 Unidas¹⁴². 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”¹⁴³.

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 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 Solana, 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

142 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).

143 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.

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.

c) 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”¹⁴⁴. 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 Europea¹⁴⁵. 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, en un rasgo del modelo político de la Unión, que dibuja en torno a sí círculos concéntricos de relación¹⁴⁶.

144 Las partes I y II de la Constitución de la Convención se dedica 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*, n° 3-4, 2002, p. 7.

145 En relación a la política de vecindad véase: WALLACE, William, *Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25*, *Notre Europe Policy Papers* n° 4, July 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

146 Si se efectúa una lectura comparativa de los artículos I-1, I-56 y III-193 puede verse como 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 PECOS 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.

La política de vecindad ha comenzado a aplicarse sin esperar a la vigencia de la Constitución: 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”¹⁴⁷. Este mandato se plasmaba 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 ampliada¹⁴⁸.

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 Nuevos 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 transformar las fronteras no en líneas de separación sino de relación y 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 posibilida-

147 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>.

148 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).

des de poner en marcha ese instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada a esta nueva política de vecindad de la UE¹⁴⁹. Posteriormente la propia Estrategia Europea de Seguridad se propondrá también como objetivo 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”¹⁵⁰.

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.

d) La Unión Europea, modelo de relación.

Tras la unificación, a partir de 2014 la Unión se convertirá en uno de los principales bloques de la sociedad internacional de la globalización. Será la mayor comunidad democrática del mundo, va a reunir a cerca de la mitad de los Estados democráticos del mundo y a casi un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. Con la unificación se potenciará el efecto de la dimensión exterior europea, entendida ésta como la promoción de sus valores más allá de sí misma¹⁵¹.

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 implicará 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 exte-

149 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).

150 CONSEJO EUROPEO, “Una Europa segura en un mundo mejor”, op. cit.

151 Czempiel considera que una de las mejores, y más baratas, maneras que tiene la Unión de impulsar un nuevo orden internacional más justo y participativo es proponerse como un ejemplo de sociedad civilizada para la sociedad internacional trasladando sus “buenas prácticas”. Ernst-Otto CZEMPIEL, “Europe’s Mission: Pushing for a Participative World Order”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, nº 1, 2003, en: <http://www.fes.de>. Fraser CAMERON defiende igualmente que el modelo europeo de la soberanía compartida es relevante para todo el planeta. Fraser CAMERON, *European Union and Global Governance*, EPC Working Paper, 2003, en: <http://www.theepc.net>.

rior de responsabilidad, el refuerzo del multilateralismo y la previsión de una política de vecindad. En todo ello, puede verse como existe un vínculo estructural entre globalización, ampliación y Constitución, ésta última dando respuesta a los dos primeros desafíos.

El Tratado Constitucional 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 concéntricos de relaciones en los cuales las que se tengan con los Estados no europeos con los que se compartan valores será el más próximo al núcleo duro de la pertenencia de la Unión. Así tratará la Unión de exportar la cooperación más allá de sus fronteras con el fin de lograr objetivos comunes.

La fuerza de atracción del modelo europeo no se acaba en que los Estados europeos deseen convertirse en miembros de la Unión sino 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. A través de estas relaciones la Unión podrá ir exportando su modelo de relación al resto del mundo e ir construyendo la gobernanza política global a partir de la regionalización y la cooperación entre bloques regionales.

10. Conclusión: para que “una Europa” sea posible es necesaria la vigencia de la Constitución, expresión del federalismo intergubernamental directo explícito y asimétrico.

Quizás el reto más característico de esta ampliación sea la enorme diversidad que presenta en todos los ámbitos: en términos de cifras, de variables económicas, de modelos políticos y socio-económicos, de nuevas lenguas, de nuevas culturas, de nuevas tradiciones e historias, de minorías. El reto de la Europa unificada es probar efectivamente que es posible llevar a cabo la divisa de la Unión “unida en la diversidad” y que va a ser capaz de aglutinar sin homogeneizar esa diversidad en torno a “una unión cada vez más estrecha”¹⁵².

152 La divisa o lema de la Unión se incluye como uno de los símbolos de la Unión por la Convención Europea en el artículo IV-1 de su proyecto de Tratado Constitucional. Su origen hay que buscarlo en los resultados de un concurso llevado a cabo por las instituciones europeas entre los colegios europeos, el “Euroscola 2003”. La Conferencia Intergubernamental, en su etapa italiana, decidía llevar este artículo a la parte primera del Tratado Constitucional.

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. Por ello, no parece exagerado establecer que esta ampliación va a cambiar sensiblemente los rasgos definitorios y característicos de la Unión. En definitiva, va a constituir por sí misma una nueva mutación: la unificación de Europa en torno a la Unión.

En este trabajo hemos analizado las incógnitas de la ampliación que, a nuestro juicio son, las consecuencias de la unificación para el modelo político europeo, su repercusión en el proyecto común, la pervivencia del modelo europeo de sociedad y la dimensión exterior de Europa como factor de estabilidad y agente de la gobernanza global. Llegamos a la conclusión de que en la medida en que el proceso de constitucionalización funcione se transformarán estas incógnitas en oportunidades y, por ello, podemos decir que el futuro de una Europa en los próximos diez años pasa por su constitucionalización.

La noción de “una Europa” surge de la vinculación de los dos procesos, de ampliación y de profundización, que se convierten en dos caras de la misma realidad, que suponen a su vez un cambio cualitativo respecto a las profundizaciones y ampliaciones anteriores y encaran un proceso de unificación europea sin precedentes. Si bien las fechas del inicio del proceso constituyente y la fecha de la ampliación a diez son fechas claves, Europa es camino y no posada como señalara Ortega y lo relevante es el cine y no las fotos. De ahí, lo sustancial será lo que se va a producir en los próximos diez años, donde se construye el edificio de una Europa en su doble dimensión de ampliación y profundización.

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 que la Constitución Europea entre cuanto antes en vigor, que supone la profundización paralela de alcance necesaria. 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.

En cualquier caso, parece evidente que la ampliación ratifica y refuerza el peso de la Unión como modelo regional en la escena internacional. Quizás el reto resida en que no se anquilese su capacidad de actuación y no se produzca una dilución del nivel de integración alcanzado. La variable independiente que coordinará que esto sea posible es la

urgencia de una Constitución para Europa, que mantenga la cohesión en torno a un mismo modelo político, económico y social aunque existan cooperaciones reforzadas o grupos pioneros, lo que parece inevitable.

La relevancia de la ampliación es convertirse en un factor de estabilidad y por mucho que cueste la ampliación a los bolsillos de los actuales Estados miembros hay que tener presente que 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 internacional y un modelo de relación. Así puede establecer las bases para unas nuevas relaciones con los vecinos y con las organizaciones internacionales multilaterales, posibilitando la gestión alternativa del planeta como extensión de su modelo de relación.

Por ello la mayor profundización de su historia, su constitucionalización, se fundamenta en la contestación de la pregunta “¿para qué más Europa?”. La contestación es para transformar el mundo desde el modelo europeo de sociedad del bienestar, que puede ser el modelo alternativo de gestión del planeta. La finalidad de la ampliación, de “una Europa” trascendería así el objetivo inicial de la integración europea -la unificación pacífica del continente y el fin de las guerras civiles- para incidir en la sociedad internacional de la globalización, transformándola.