

AVANCES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

SUMARIO: 1. Planteamiento del tema. 2. La globalización y el modelo europeo de regionalismo. 3. La globalización, estructura de oportunidad para la Unión Europea. 4. De la ausencia de la Comunidad Europea a la presencia creciente de la Unión Europea en el mundo. 5. Génesis y desarrollo de la Política Exterior Común. 6. La Unión Europea, potencia civil global. 7. El modelo de la Unión Europea y el modelo europeo. 8. La responsabilidad de la Unión Europea ante la globalización: perspectivas de futuro.

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

La Unión Europea es un actor clave del proceso de globalización en el que nos encontramos y no solamente lo es en este momento sino que lo ha sido desde sus orígenes. En efecto, la Unión Europea y la globalización se encuentran íntimamente ligadas e interactúan la una en la otra, habiéndose convertido hoy la Unión Europea en un actor civil de la globalización y habiéndose beneficiado ésta de las experiencias integradoras de la Unión Europea ¹.

Para ambas la fecha decisiva es 1989 en que con el fin de la Guerra Fría se explicita el proceso de globalización que venía desarrollándose desde cuatro décadas antes. Paralelamente, la caída del Muro de Berlín es causa eficiente y directa del nacimiento de la Unión Europea, Unión de Estados de naturaleza política, por el Tratado

¹ En este sentido Telò y Magnette sostienen que «la Unión puede verse como un laboratorio en el cual los europeos se esfuerzan por hacer efectivos los valores de justicia y solidaridad en el contexto de una economía global en expansión», M. TELÒ y P. MAGNETTE, «Justice and Solidarity», en: F. CERUTTI y E. RUDOLPH (eds.), *A Soul for Europe*, vol. I, 2000, p. 51. Igualmente Delors califica a la Unión Europea de «laboratorio de experiencias» que puede ayudar a organizar la sostenibilidad económica, medioambiental y social a escala mundial, J. DELORS, «Europe and Global Issues», Discurso ante el Banco Mundial, 4 de abril de 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

de Maastricht de 1992 así como su Política Exterior Común. Esto es, el fin de la Guerra Fría actúa como catalizador de las reformas centrales que llevan a una mutación de una Comunidad de naturaleza económica a una Unión de naturaleza política, mutación que determina que la Unión Europea se convierta en un actor internacional².

La experiencia de la Unión Europea de eliminar barreras a la libre circulación de factores productivos anticipa en su seno lo que luego se trata de hacer a nivel mundial y que caracteriza a la globalización. Desde otro punto de vista, se llama la atención sobre como la extensa red de tratados bilaterales y multilaterales y de consultas establecida por la Comunidad Europea con los principales países del mundo ha sido decisiva a la hora de crear un orden jurídico en el área comercial, esto es, el GATT y luego la OMC³.

Por tanto, la integración europea constituye un factor clave en la configuración y el desarrollo de la sociedad internacional de la globalización y, recíprocamente, la sociedad internacional de la globalización es el caldo de cultivo idóneo para que una organización política como la Unión Europea vaya desarrollándose y adquiriendo mayores papeles como actor civil de las relaciones internacionales. Para ello, para estar presente y actuar en la sociedad internacional, la Unión dispone de la Política Exterior Común (PEC), instrumento de acción exterior que incluye el pilar intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) así como las vertientes exteriores de los otros pilares.

La PEC es característica de un actor de la sociedad internacional de la globalización ya que es política exterior de un actor civil y reúne en su seno la dimensión externa de todas las políticas domésticas, constituyendo la sociedad internacional de la globalización a todos los efectos una redefinición de la política exterior tradicional, en que cualquier política doméstica adquiere dimensión exterior y pasa a formar parte de la Política Exterior.

La PEC comparte con la Unión Europea la misma característica de proceso abierto, dinámico, en continuo cambio, por lo que no es un instrumento perfecto y acabado sino que desde su creación por el Tratado de Maastricht ha sido reformado varias veces y aún hoy manifiesta su carácter limitado e insuficiente. En el marco del proceso constitucional en el que nos encontramos, abierto por la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, la PEC y su reforma es uno de los temas más debatidos e, indu-

² Hemos estudiado detenidamente la mutación de la Comunidad Europea de naturaleza económica en Unión Europea de naturaleza política y la incidencia que ha tenido en dicha mutación el fin del enfrentamiento entre bloques en: F. 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.

³ Véase al respecto FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, *Making EU Foreign Policy More Effective*, International Policy Analysis Unit, Working Group on European Integration, Working Paper n.º 12, mayo de 2002, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

dablemente, constituirá una parte importante de la reforma de 2004⁴. En este momento ya se han presentado varias propuestas de reforma para su consideración por la Convención sobre el futuro de la Unión, en lo que se desea sea un perfeccionamiento de la PEC y le permita a la Unión afrontar su responsabilidad en la sociedad internacional de la globalización, como se demanda en la Declaración de Laeken⁵.

Finalmente, como veremos, Europa ha cambiado notablemente en los últimos veinte años, en que se asiste al fin de la Guerra Fría y a la eclosión de la sociedad internacional de la globalización y lo ha hecho tanto por el desarrollo y la profundización de la integración europea como por la interacción de la sociedad internacional de la globalización. Hoy, a comienzos del siglo XXI, podemos afirmar que el modelo de la Unión Europea va consolidándose cada día en Europa, hasta el punto de que se está convirtiendo en el modelo europeo.

2. LA GLOBALIZACIÓN Y EL MODELO EUROPEO DE REGIONALISMO

La globalización es el proceso de transición de una economía política internacional, basada en las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a diferentes normativas estatales, a una nueva economía política global, en la que el papel del Estado se va desdibujando⁶. La sociedad internacional de la globalización entraña grandes diferencias con la situación anterior del enfrentamiento entre bloques, plantea nuevos desafíos económicos, políticos y sociales y supone la trans-

⁴ En relación al proceso constitucional en curso véase la Declaración relativa al futuro de la Unión, Declaración n.º 23 anexa al Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos, de 26 de febrero de 2001, DOCE C 80, de 10-3-2001. En otro lugar hemos estudiado las peculiares características del actual proceso constitucional de reforma, véase F. ALDECOA LUZÁRRAGA, «La apertura del proceso constituyente», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, n.º 7/8, suplemento, marzo de 2001, pp. 7-13.

⁵ Gran parte de las preguntas de Laeken hacen referencia a la Unión Europea como actor internacional de la sociedad internacional de la globalización, al papel y peso que debe tener en este mundo nuevo: «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». Igualmente se pregunta cómo debe la Unión Europea afrontar sus responsabilidades como «potencia capaz tanto de ser un factor estabilizador en todo el mundo como de constituirse en modelo de numerosos pueblos y países». Véase al respecto la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, de 14 y 15 de diciembre de 2001, *Bol. UE 12/01*.

⁶ 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». F. ATTINÀ, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 254.

formación del papel doméstico e internacional del Estado, como instancia privilegiada de regulación y gestión ⁷.

La globalización puede abordarse, en un doble sentido: por un lado, como proceso fundamentalmente económico y, en menor medida, político y social y, por otro, como discurso, como concepto que se utiliza retóricamente por el sistema político y medios de comunicación o grupos sociales para intervenir en el debate político ⁸. Como consecuencia de la reestructuración del sistema político mundial y la desaparición del socialismo real, se va imponiendo el principio capitalista, esto es, la aceptación de la asignación de recursos a través del mercado como principio organizativo, funcional y normativo básico. Puede hablarse de un único mercado global sólo en relación a la libre circulación de mercancías y de capitales, en menor medida respecto a servicios, y en nada en lo relativo al trabajo.

No hay un mercado único mundial que implique un modelo único como afirman los defensores del pensamiento único y en parte sus críticos ⁹. No surge un único modelo capitalista, sino que aparecen diferencias dentro de este sistema, dando lugar a tres modelos distintos: América, Asia-Pacífico y Europa. La misma globalización exige ser competitivos a escala mundial, lo cual sólo puede hacerse desde la diferenciación, lo que implica el desarrollo de diversas formas de organización política, económica y social ¹⁰. En uno de los ámbitos que mejor se aprecia esa diferenciación de los modelos capitalistas, de forma creciente, será precisamente en las organizaciones internacionales de alcance regional, que el nuevo regionalismo genera ¹¹.

En función del énfasis diverso y de la diferente noción de Estado, sociedad y mercado, características de cada modelo, identificamos tres grandes modelos en el contexto de una economía de mercado globalizada ¹². Así la noción de Estado es domi-

⁷ 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.

⁸ El término «globalización» expresa tanto un concepto estratégico y analítico como ideológico. Adquiere así especial interés la distinción establecida por Beck entre *globalización* como proceso, *globalismo* como ideología, y *globalidad* como condición y efecto. Véase al respecto: BECK, U., *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998, pp. 127 y ss.

⁹ Es tan necesaria hoy la crítica del llamado «pensamiento único» como la crítica de sus más célebres críticos. Véase en esa línea: J. P. GARNIER, «La pensée unique et son double», *L'Homme et la Société*, n.º 135, 2000, pp. 7-43.

¹⁰ Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

¹¹ Véase M. TELO (Ed.): *European Union and New Regionalism*, London, Ashgate, 2001.

¹² La transición al nuevo regionalismo ha dado lugar a un animado debate, que a nuestro parecer, no subraya suficientemente las diferencias entre los diversos modelos. Véase por ejemplo: F. PETTIVILLE, «Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international?»,

nante en el modelo asiático, la de mercado en el norteamericano y la de sociedad en el europeo. Todo ello sin desprestigiar el alcance de otros procesos de regionalización en África, América Latina, mundo árabe o espacio postsoviético. Los tres casos constituyen los modelos de referencia fundamental existentes en el mundo, o lo que es lo mismo, las tres principales respuestas a la globalización.

El modelo europeo de regionalismo se basa en una formulación original y elaborada, producto de una reflexión sistemática sobre los desafíos que plantea la necesaria rearticulación a escala internacional de la relación entre economía, política y sociedad. Se prioriza el modelo europeo de sociedad, considerando el mercado y el sistema político como instrumentos para la reestructuración del mismo. Una de las notas características de este modelo en cuanto reestructuración del sistema político en curso es el concepto de soberanía compartida, superador del concepto clásico de Estado-nación, que supone la articulación funcional y normativa en diferentes niveles de gobierno y de representación política¹³.

Teniendo en cuenta los indicadores básicos, que serían crecimiento en lo económico, empleo en lo social y estabilidad gubernamental en lo político, a comienzos de los noventa, el modelo de regionalismo europeo estaba aparentemente en peores condiciones que sus competidores. Sin embargo, en la actualidad, y cuando empiezan a manifestarse los efectos de la mutación de naturaleza de la Unión Europea, el modelo europeo aparece en mejor posición para enfrentarse a los desafíos de la reestructuración del sistema mundial, dado que en su seno se están superando los problemas que suscita la insuficiencia del Estado-nación como forma de organización política.

Por todo ello, el modelo europeo de regionalismo constituye la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a la globalización¹⁴. Si los tres modelos presentan algunos de los elementos de integración económica, sólo el europeo permite hablar de una verdadera integración política. En efecto, la Unión Europea añade a la liberalización comercial de los otros modelos una política comercial común, la plena movilidad de factores productivos y una unión monetaria pero, además, crea un ver-

Études Internationales, vol. 28, n.º 3, 1997, pp. 511-533; J. H. MITTELMAN, «Rethinking the “New Regionalism” in the context of Globalization», *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 189-213; A. HURRELL, «Explaining the resurgence of regionalism in world politics», *Review of International Studies*, vol. 21, 1995, pp. 331-358; P. J. KATZESTEIN, «Regionalism in comparative perspective», *Cooperation and Conflict*, vol. 31, n.º 2, 1996, pp. 123-159.

¹³ En este sentido véase: F. SCHARPF, «Community and Autonomy: Multilevel Governance in the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 1, 1994, pp. 219-242; G. MARKS, L. HOO-GHE y K. BLANK, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º 3, 1996, pp. 341-378; Ch. JEFFERY, «L’emergence d’une gouvernance multiniveau dans l’Union européenne: une approche des politiques nationales», *Politiques et Management Public*, vol. 15, n.º 3, 1997, pp. 210-231.

¹⁴ En este mismo sentido, Sawicki destaca que la Unión Europea es la organización regional que contribuye más exitosamente al cambio global. I. SAWICKI, «Growing Regionalism in a Shrinking World», European Policy Centre Working Papers, 17 de mayo de 2002, en: <http://www.theepc.be>.

dadero régimen de integración política a partir del principio de soberanía compartida, estableciendo un sistema político multinivel. Este novedoso sistema institucional no es sino el resultado de la utilización del mercado al servicio de la política y la sociedad que encuentra su máxima expresión en la adopción de una moneda única como expresión de un nuevo modelo de sociedad.

3. LA GLOBALIZACIÓN, ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD PARA LA UNIÓN EUROPEA

El medio internacional ha pasado de poseer una serie de factores, que condicionaban el papel de los actores estatales y del propio proceso de construcción europea, a convertirse en una estructura de oportunidad que impulsa a la Unión Europea a desempeñar papeles reales en la sociedad internacional¹⁵. Esto es así en la medida en que coinciden los cambios internacionales con la transformación cualitativa de la Comunidad Económica en Unión Europea, especialmente y concretamente, cuando ésta posee una estrategia de reforma: el mercado interior para 1992.

Los cambios de la sociedad internacional facilitarán y consolidarán la operación interna de profundización de la integración europea, y a su vez, permitirán sacarle su máximo partido exterior. Así, a título de ejemplo, los cambios en Europa y en el mundo tras 1989 actúan de catalizador de las reformas comunitarias y su éxito externo se plasma en que, con la caída del Muro, la Comunidad Europea primero, y después la Unión Europea, se convierte para los países de Europa Central y del Este en la principal referencia de su política exterior, constituyendo la incorporación a la Unión su objetivo prioritario¹⁶.

La estructura de la sociedad internacional de la globalización se ha transformado hasta crear un medio en el cual las formas de poder que ejerce la Unión Europea co-

¹⁵ La conceptualización de las transformaciones del medio internacional en cuanto proceso creador de nuevas estructuras de oportunidad favorecedoras del despliegue de nuevos actores y nuevas estrategias de acción internacional, a su vez transformadoras del medio internacional puede estudiarse en A. WENDT, *Social Theory and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Desde otra perspectiva, más práctica en este caso, puede verse J-P. CHAGNOLLAUD, *Relations Internationales contemporaines: un monde en perte de repères*, París, L'Harmattan, 1997.

¹⁶ F. ATTINÀ, *Istituzioni multilaterali e scenari della politica europea degli anni novanta*, Catania, dipartimento di Studi Politici, Università di Catania, 1993; R. GRASA, «La seguridad europea en 1992: conceptos en expansión e instituciones interdependientes», *Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona, CIDOB, 1993, pp. 227-235; R. O. KEOHANE, J. S. NYE y S. HOFFMAN (eds.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Harvard Ma, Harvard University, 1993; R. MESA, «Europa en el marco internacional actual», *Sistema*, n.º 114-115, 1993, pp. 207-214; C. MONETA, «Los procesos de globalización. Reflexiones sobre su concepción y efectos sobre la evolución del sistema mundial», *Estudios Internacionales*, n.º 106, abril-junio de 1994; R. RUMMEL (ed.), *Toward political union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Union*, Baden-Baden, Nomos, 1992.

bran una mayor importancia relativa ¹⁷. En la sociedad europea el declive del militarismo y de los valores sociales que lo sustentan, así como el descenso de su influencia en los procesos de toma de decisiones, tanto en el sistema político de los Estados como en el sistema político europeo, constituye una referencia clave de la forma de entender las ventajas de la globalización, aunque sin menospreciar la llamada sociedad del riesgo, riesgo que tiene hoy un sentido distinto al utilizado hasta ahora. De igual forma, el peso de la variable de la relación economía-geografía en la sociedad internacional y en el desarrollo de la proyección exterior de Europa es otro debate teórico de interés. De tal forma que, en la presente década, a la hora de configurarse como un actor internacional ha pesado más el potencial económico de la Unión y la nueva mirada a la geografía política como potencialidad, en su nueva relación entre espacio y distancia, que sus límites en materia de seguridad y defensa de los análisis estratégicos clásicos ¹⁸.

Parece que irán surgiendo nuevas formas de organización en la sociedad internacional de la globalización, superando los esquemas clásicos característicos del moderno Estado de Derecho, en donde éste ha perdido el monopolio de la presencia exterior ¹⁹. Entre ellas, la Unión representa en la arena política mundial la única incipiente, aunque débilmente visible, institucionalización de una comunidad transnacional democrática, que se va abriendo paso como actor internacional independiente, en parte conviviendo con los Estados miembros, y en parte sustituyéndolos ²⁰. Hubiera sido imposible la existencia de una Unión Europea con una política exterior durante la Guerra Fría, ya que ésta exigía una política de seguridad y defensa costosa. En la actualidad se da exactamente la situación contraria, pasa a un segundo plano la política de defensa, ya que lo relevante es ser competitivo en la sociedad internacional y para ello un actor civil cuya acción exterior se fundamenta en aspectos econó-

¹⁷ Véase al respecto: R.G. WHITMAN, «El futuro de la Unión Europea: ¿Poder civil o superpotencia?», *Foro Internacional*, vol. XXXVII, n.º 3, julio-septiembre de 1997, pp. 498-531; J. ARRIETA MUNGUÍA, «El impacto de la posguerra fría en las relaciones internacionales de la Unión Europea, 1989-1996», *Foro Internacional*, vol. XXXVII, n.º 2, abril-junio de 1997, pp. 202-224; G. TREVERTON, «The New Europe», *Foreign Affairs*, vol. 71, n.º 1, 1992, pp. 94-112; M. H. FROMENT y P. LUDLOW, *Towards a European Foreign Policy*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 1997; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La Comunidad Europea de 1992 en adelante*, Luxemburgo, OPOCE, 1993.

¹⁸ Véase E. N. LUTTWAK, «From Geopolitics to Geo-Economics: Logic and Conflict, Grammar of Commerce», *National Interest*, n.º 20, 1990; R. ROSECRANCE y A. STEIN (eds.), *The Domestic Bases of Grand Strategy*, New York, Cornell University Press, 1993; J. AGNEW y S. CORBRIDGE, *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*, New York, Routledge, 1995.

¹⁹ D. HELD, *La democracia y el orden global: del estado moderno al orden cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

²⁰ R. A. DAHL, «A Democratic Dilemma», *Political Science Quarterly*, vol. 109, n.º 1, 1994, pp. 23-34.

micos, en políticas sociales, de medio ambiente, tecnología y cultura es el actor idóneo de la sociedad internacional de la globalización²¹.

Así como durante la Guerra Fría la geopolítica condicionaba la política exterior de la Comunidad Europea, la geoeconomía condiciona la acción exterior de los actores económicos y, en la actualidad, la geosociedad del futuro inmediato se convierte en una estructura de oportunidad para un actor de las características de la Unión Europea. La globalización, que presenta un carácter incompleto y desigual en nuestros días, incide directamente en el modelo europeo, así como éste en aquélla. De esta influencia mutua pueden destacarse las siguientes consideraciones y efectos:

a) **Diferentes respuestas a la globalización.** Existen distintas respuestas a la globalización. Es una falacia la del pensamiento único, y parte de sus críticos, de entender que solamente existe una única respuesta a la misma, la capitalista neoliberal²². Por el contrario, al menos existen tres grandes respuestas o tres grandes modelos de gobernabilidad regional con rasgos específicos muy dispares en América del Norte, en Asia-Pacífico y en la Unión Europea, que se articulan en torno a las distintas formas de combinar las nociones de política, mercado y sociedad²³.

b) **Paso de la rivalidad entre bloques a la competencia entre modelos.** Ya que no existe una única respuesta, también se dan diversas posibilidades de vertebración entre ellas, que van a estar en todo caso, entre la competencia y la cooperación. En definitiva, estamos lejos de la lógica de la Guerra Fría en que se planteaba una rivalidad entre bloques que condicionaba todas las relaciones de carácter económico, político y social. Junto al todavía muy limitado modelo de gobernabilidad global, está conformándose una paulatina alternativa: lo que podemos llamar la reorganización de los sistemas de gobierno a nivel regional²⁴.

c) **La Unión Europea como modelo anticipativo.** Frente al desarrollo de la sociedad internacional de la globalización, en sus inicios, ya se empieza a manifestar la magnitud de las transformaciones que permiten entender el modelo en curso. Europa parece en mejor posición para enfrentarse a los nuevos desafíos que plantea la rees-

²¹ Estas ideas las hemos desarrollado en: F. ALDECOA LUZARRAGA, «Los cambios recientes en la Sociedad Internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de la Unión Europea», en: F. M. MARÍÑO (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1998, pp. 25-62.

²² En este sentido Alain Touraine no sólo no comparte las tesis del pensamiento único sino que destaca la peculiar respuesta europea ante la globalización: «Quienes creen en el triunfo inevitable del pensamiento único ignoran la realidad de una Unión Europea ampliamente comprometida con el social-liberalismo o con las políticas de centro izquierda que, bajo formas bien diversas, afirman la necesidad de combinar una política económica liberal con medidas de solidaridad social.», A. TOURAINE, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 104.

²³ Véase F. ALDECOA y N. CORNAGO, «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, n.º 1, 1998, pp. 53-113.

²⁴ M. TELO (ed.), *European Union and New Regionalism*, London, Ashgate, 2001.

tructuración del sistema mundial, toda vez que, en su seno, los problemas que plantea la insuficiencia del Estado, como forma principal de organización política, estarían en vías de superación²⁵. De este modo, y en contra de las estimaciones que se realizaban hace tan sólo unos años, los desarrollos habidos en Europa, en la perspectiva de las importantes implicaciones que está produciendo la puesta en marcha del euro hace apenas tres años y su reciente puesta en circulación, son el comienzo de la expresión más característica de las respuestas a los desafíos de la reestructuración del sistema mundial²⁶.

d) Del problema de la guerra al problema del hambre y la pobreza. El modelo de la integración europea tiene su raíz hace cincuenta años como respuesta estratégica al problema estructural de la guerra entre europeos. En aquel momento, el modelo de la Comunidad a través de la solidaridad de hecho fue la mejor doctrina de la seguridad estructural que sirvió para resolver el problema. Hoy el problema equivalente a aquél, sobre todo, es el problema de la desigualdad, de la pobreza y del hambre en el mundo. El gran desafío de la Federación Europea es el de plantear una alternativa a la gestión del planeta para hacer frente a estas cuestiones²⁷.

e) El modelo de sociedad de bienestar como modelo de la sociedad internacional de la globalización. El modelo de la sociedad de bienestar de la Unión Europea se convierte en la mejor respuesta de carácter global para hacer frente a los problemas de gobernabilidad mundial y a la gestión del planeta. 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. Esto es, se trata de proponer una alternativa a la gestión global del planeta, inspirada en el modelo político, económico y social de la Unión Europea y no únicamente una reforma de mínimos del sistema de Naciones Unidas. Así para la Comisión Europea «ofrece nuevas posibilidades al comercio, la inversión y el desarrollo tecnológico (...). El objetivo de Europa debe ser que la globalización sea compatible con los intereses co-

²⁵ Sawicki llama la atención sobre el hecho de que la Unión Europea, que se beneficia ella misma de la integración regional, fomenta la integración regional en otras zonas del planeta, dado que con la creación de amplios mercados locales se intensifica el desarrollo y se capacita a los países para participar en una sociedad internacional globalizada. Véase I. SAWICKI, «Growing Regionalism in a Shrinking World», *op. cit.*

²⁶ Entre los autores que ponían de manifiesto, hace ya algunos años, la relevancia política de la Unión Económica y Monetaria véase: M. FELDSTEIN, «EMU and International Conflict», *Foreign Affairs*, vol. 76, n.º 4, nov-dic 1997, pp. 49-65; P. L. URIARTE, «536 días para la moneda única», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. 1997*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 17-38.

²⁷ En palabras de Delors: «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», J. DELORS, *Discurso ante el Banco Mundial*, 4 de marzo de 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

lectivos de la sociedad (...). Es necesario maximizar su potencial y minimizar sus efectos secundarios indeseables, la Unión puede aportar una contribución esencial a la reforma de la arquitectura económica internacional y a la creación de un nuevo gobierno colectivo»²⁸.

Los efectos de la globalización sobre la Unión Europea conducen a su progresiva participación en la comunidad internacional, pasando de ser la sociedad internacional de la Guerra Fría un freno, a convertirse la sociedad internacional de la globalización en una estructura de oportunidad para la mayor presencia de la Unión Europea, actor civil, en el mundo. El análisis de la situación de Europa en el mundo hay que hacerlo desde presupuestos teóricos completamente distintos: ya no es la guerra entre europeos y el antagonismo entre bloques lo que guía la política exterior europea, sino las nuevas demandas de la sociedad internacional de la globalización²⁹.

En este sentido Europa se enfrenta al triple reto de las convulsiones geopolíticas, la gestión de la globalización y la insuficiencia del sistema internacional³⁰. Igualmente la Declaración de Laeken dice que «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 (...)»³¹.

4. DE LA AUSENCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA A LA PRESENCIA CRECIENTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO

La Unión Europea es un actor con protagonismo creciente en la sociedad internacional de la globalización a comienzos del siglo XXI³². En apenas una década, desde la adopción del Tratado de Maastricht y la creación de la Política Exterior Común en 1992, ha cambiado el papel de la Unión Europea y de Europa en el mundo, pasándose de una ausencia casi permanente en la sociedad internacional de la Guerra Fría en la fase comunitaria, a la presencia progresiva de la Unión Europea en la sociedad inter-

²⁸ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Hacer la nueva Europa», 9 de febrero de 2000, COM (2000) 154 final, p. 8.*

²⁹ Los nuevos problemas y demandas que plantea la sociedad internacional de la globalización pueden verse en: F. ATTINÀ, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 157-255.

³⁰ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «Hacer la nueva Europa», op. cit., p. 9.*

³¹ Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.

³² Attinà matiza que: «La Unión Europea es un actor único en el marco histórico actual de las Relaciones Internacionales. Nos hallamos en un proceso federativo de corte internacional, diferente de cualquier otra forma de cooperación intergubernamental, que ha obligado a los sistemas políticos nacionales a adaptarse a la aparición de estructuras políticas de carácter supranacional. Véase F. ATTINÀ, «La Comunidad Europea, ¿organización internacional o sistema político?», *Papers Revista de Sociologia*, nº 41, monográfico dedicado a actores internacionales, 1993.

nacional de la globalización. Así Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores, destaca el cambio profundo que se produce en una década valiéndose de una Política Exterior Común singular: «Nosotros no cantamos al unísono pero sí cantamos en armonía. Nosotros no hemos logrado una política única pero tenemos una política común. Algunas veces actuamos como europeos y otras como Europa. La política de cada Estado contribuye al esfuerzo colectivo»³³.

Los factores que, de forma específica, explican el cambio de la ausencia internacional de la Comunidad Europea en el mundo a la presencia progresiva de la Unión Europea en la sociedad internacional de la globalización, serían, a nuestro entender, los siguientes:

a) Los cambios producidos en la sociedad internacional como consecuencia de la reestructuración del poder político mundial, a través de la globalización, que se manifiesta desde el fin de la Guerra Fría en los aspectos externos, pero irá apareciendo en todos de forma paulatina.

b) La mutación de la Comunidad Europea, de naturaleza económica, en una Unión de naturaleza política, bien entendido que todavía sin consolidarse como realidad política autónoma de forma definitiva, que convive con los Estados miembros, que hasta entonces monopolizaban la política exterior. Esta mutación se caracteriza por ser un proceso continuado de reforma, con rasgos claros de vocación federal.

c) El nacimiento, crecimiento y desarrollo de una Política Exterior Común (PEC) de base europea, que actúa cuando existe un interés fundamental en común. Esta PEC convive con la de los Estados miembros y tiende a consolidarse e incrementar su eficacia relativa³⁴. Se establece progresivamente, además, una inversión en la relación entre ambas, pasando la primera, la PEC, a condicionar la segunda, la política exterior de los Estados, y a reemplazarla en los elementos fundamentales de su definición³⁵.

³³ «No, the fact is the European Union stands united». *Herald Tribune*, 2 de enero de 2002. Véase también sobre la misma valoración de la Política Exterior Común, recordando lo que ha avanzado en estos diez últimos años desde la crisis de la Guerra del Golfo a la crisis del 11 de septiembre: «In defense of Europe's foreign policy», *Financial Times*, 16 de octubre de 2001.

³⁴ En este sentido, la Política Exterior Común constituirá, sin lugar a dudas, uno de los ejes fundamentales de la reforma en el proceso constitucional en curso, dado que, como ha constatado la Convención, existe una demanda por parte de la ciudadanía europea de reforzar la política exterior y la presencia internacional de la Unión. Véase, en este sentido, el Informe oral del Presidente Giscard d'Estaing al Consejo Europeo de Sevilla: Compte-rendu présenté par V. Giscard d'Estaing, President de la Convention Européenne au Conseil européen de Seville les 21 et 22 Juin 2002, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

³⁵ Tal y como resalta el Profesor Sánchez Rodríguez: «Las políticas exteriores nacionales de carácter individual tenderán a restringirse y limitarse en una medida proporcional a la eficacia real de la PESC; los grandes trazos de la política exterior y de seguridad serán objeto de concertación o de acciones comunes, y a los Estados miembros les corresponderán únicamente las pequeñas pinceladas». L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, número monográfico sobre el Tratado de la Unión Europea, septiembre de 1992, pp. 97-130.

d) La ampliación de la Unión Europea hasta quince miembros —y próximamente a veintisiete—, de tal manera que la Unión Europea tiende a ser Europa, alcanzando una mayor dimensión en aspectos cuantitativos (población, extensión, renta, comercio...) y en aspectos cualitativos, ya que la incorporación de países dispares, entre ellos los neutrales, van a exigir un alcance y contenido de la Política Exterior cada vez más autónoma.

e) Este nuevo actor internacional se basa en un modelo de sociedad diferente a los otros dos, la sociedad del bienestar, y está diferenciándose aún más, ya que existe un vínculo entre política interior y exterior³⁶. Esto tendrá efectos en el tipo y calidad de respuestas internacionales que da el modelo europeo y explica que las diferencias con los otros modelos no sean casuales ni coyunturales sino estructurales y de fondo, y cada vez más acentuadas, estableciéndose una política exterior civil.

El cambio de papel de la Comunidad Europea en Unión Europea en la sociedad internacional que, a su vez, también se ha modificado, puede verse en diez etapas, en las que se puede periodificar la transformación de la Comunidad Europea en la sociedad internacional de la Guerra Fría, ausente en el mundo, en Unión Europea con presencia en la sociedad internacional de la globalización. De la combinación de los cuatro condicionantes señalados anteriormente proponemos la siguiente periodificación que coincide, en definitiva, con la génesis, nacimiento, desarrollo y consolidación de la Unión Europea, atendiendo precisamente a su incidencia en el orden señalado:

a) **Estancamiento en la presencia internacional de la Comunidad Europea:** Desde final de los setenta, se produce un estancamiento en la presencia de la Comunidad Europea en la escena internacional, como consecuencia de la falta de dimensión política de la construcción europea y el freno a su presencia causado por la estructura de la sociedad internacional de la Guerra Fría. Por lo tanto, cabe hablar de ausencia llamativa y real de la Comunidad Europea en el mundo. Únicamente en este momento se puede decir con precisión que estamos ante un gigante económico y un enano político. La dimensión exterior de la construcción europea en aquella época se traducía en que la Comunidad tenía una presencia exterior menor que la suma de cada uno de los elementos que la formaba.

b) **Agudización del estancamiento en los años 1980 a 1985:** En estos años el estancamiento en la presencia internacional se agudiza por incidencia de dos factores: la segunda guerra fría y los efectos de la crisis económica. Se produce una parálisis

³⁶ El vínculo existente entre política interior y exterior queda nítidamente expuesto en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, en el que se dedica un apartado a la contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial y se dice que: «La Unión debe comenzar por reformar con éxito su gobernanza interna si quiere propugnar el cambio a escala internacional». COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, p. 31.

en su modelo económico y en su dimensión exterior, hasta que con las primeras propuestas de nuevo impulso económico de la Comisión, el mercado interior, se vislumbra un nuevo horizonte, que se traducirá en el impulso político motor de la mutación de naturaleza de la construcción europea.

c) El despertar de la dimensión externa, la «Europa fortaleza»: En la mitad de la década de los ochenta se va a producir el despertar de la Comunidad Europea en su dimensión económica externa como consecuencia de los primeros resultados de las propuestas del mercado interior. En esta época se acuñará la noción de la «Europa fortaleza», que, a pesar de que se empleaba en un sentido peyorativo, también expresaba una cierta reactivación y una cierta presencia común. Este despertar será capitalizado por un sistema de política exterior, la Cooperación Política Europea, que, a pesar de sus notables limitaciones, ofrecerá unos primeros resultados apreciables.

d) La reforma política como consecuencia de las nuevas responsabilidades con las que se encuentra Europa: A comienzos de los noventa, la Comunidad Europea se encuentra con nuevas responsabilidades políticas, que nacen de la consecución del mercado interior y, especialmente, del cambio de la sociedad internacional tras la caída del Muro de Berlín. Estas nuevas responsabilidades posibilitarán y exigirán el nacimiento de la Unión Europea y de su Política Exterior Común en el Tratado de la Unión Europea de 1992, que suponen el paso de una naturaleza económica de la Comunidad Europea a la naturaleza política de la nueva Unión Europea.

e) El nacimiento y puesta en marcha de la Política Exterior Común: A lo largo de la década de los noventa se constatarán las virtudes de una potencia civil, fundamentada en un modelo económico y en un modelo social. Esto permite, de alguna manera, sacar ventajas precisamente a la ausencia de una política de defensa, ya que no incrementa el coste presupuestario y no resulta incompatible con otras estructuras ya consolidadas. Se produce la superación del sistema de la Cooperación Política Europea en la política exterior con la PEC, que significará un salto cualitativo de cooperación a política, estableciéndose una mayor unidad entre lo comunitario y lo intergubernamental, a pesar de los límites del sistema de pilares.

f) La dimensión económica y monetaria base de una política exterior: El éxito de la Unión Económica y Monetaria y de la aparición del euro permite la consolidación europea como actor económico global, contribuyendo a posibilitar y consolidar una Política Exterior Común. La consecución de la Unión Económica y Monetaria exige un desarrollo de la política exterior, contaminando, de forma progresiva, con lo comunitario de carácter económico lo político intergubernamental, y estableciendo una cierta unidad y coherencia relativa en el funcionamiento de este actor de base económica y de dimensión civil.

g) La reforma y desarrollo de la Política Exterior Común a partir de Amsterdam: Tras tres años de la puesta en marcha de la PEC por el Tratado de Maastricht, se evalúan sus resultados y se incorporan a través del Tratado de Amsterdam las re-

formas necesarias con objeto de conseguir mayor eficacia y visibilidad. Se mejorará el proceso de toma de decisiones mitigándose la unanimidad, se intentará reforzar su visibilidad con el señor PESC y se adoptarán otras modificaciones que posibilitarán una mayor eficacia. El desarrollo de la PEC se hace en paralelo y en el mismo instrumento, el Tratado de Amsterdam, que el desarrollo del modelo de la Unión Europea, a la cual también se le dota de mejores instrumentos y medios para hacer política.

h) La Unión Europea actor global: En la perspectiva del comienzo del siglo XXI, la Unión Europea se consolida como consecuencia de que la globalización se convierte en una estructura de oportunidad. En la nueva sociedad internacional la Unión Europea se convierte en una alternativa a los modelos de política exterior y un referente para el modelo de gestión global. Se trata de un actor privilegiado en la sociedad internacional de la globalización ya que tiene experiencia en el establecimiento de un mercado supraestatal y en fijar sus reglas de funcionamiento y sus límites, porque es lo mismo que ya ha hecho, apenas una década antes, a nivel regional.

i) Constitucionalización en Niza del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD): El Tratado de Niza y las sucesivas decisiones del Consejo Europeo han desarrollado los instrumentos de defensa ya enunciados en los anteriores Consejos Europeos de Colonia y Helsinki³⁷. Hay que señalar que esta PESD no implica una defensa territorial en sentido clásico sino instrumentos para gestión de crisis sobre la base de la intervención humanitaria.

j) Vinculación intensiva y progresiva de todos los instrumentos de política exterior: Los recientes acontecimientos de los brutales ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 posiblemente van a contribuir a una aceleración de la construcción europea. Más a corto plazo se ha traducido en una profundización de la seguridad interior y, en menor medida, de la política exterior de la Unión Europea, aunque posiblemente sea un elemento catalizador en el futuro. Sobre todo, estamos asistiendo a una vinculación progresiva e intensiva entre PEC, PESC, PECSA, PESD y CAJI reforzada y la dimensión externa de todas las políticas comunitarias³⁸.

³⁷ Desde 1999 la PESC ha reforzado su carácter operacional a través del desarrollo de una incipiente y particular política de defensa. Las principales decisiones en este terreno se adoptaron en los Consejos Europeos de Colonia de junio de 1999, Helsinki de diciembre de 1999, Feira de junio de 2000, Niza de diciembre de 2000 y, más recientemente, Sevilla de junio de 2002. Las Conclusiones de todos estos Consejos Europeos pueden ser consultadas en la página de Internet del Consejo de la Unión Europea: <http://ue.eu.int>.

³⁸ En este sentido el Consejo Europeo de Sevilla acaba de adoptar una Declaración sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo. Véase el Anexo V de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, en: <http://ue.eu.int>.

5. GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

El nacimiento de la Política Exterior Común (PEC) surge con la transformación de la Comunidad Europea de naturaleza económica en una Unión Europea de naturaleza política³⁹. El desarrollo de la PEC se producirá en paralelo al de la Unión Europea e incluso coinciden las fases de la génesis, nacimiento, desarrollo y consolidación de la política exterior con las de la Unión Europea, aunque no exactamente, siendo una de las mejores manifestaciones de su naturaleza política. Por eso, como no podía ser de otra manera, la política exterior presentará características muy similares a las de la propia UE, entre la que destacamos la de su dinamismo. Las condiciones objetivas que plantea la sociedad internacional de la globalización posibilitan, en gran medida, el nacimiento y desarrollo de la Unión Europea y de la PEC.

El antecedente de la PEC se encuentra en el Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 14 de febrero de 1984, aprobado por el Parlamento Europeo, donde ya se planteaba una política exterior caracterizada por una integración de los elementos intergubernamentales y de la acción común. El Acta Única Europea de 1987 establecerá la génesis de la política exterior europea a través de la formalización de la Cooperación Política Europea, sistema de cooperación intergubernamental que, de alguna manera, es el antecedente del pilar intergubernamental para la política exterior. Con ello se inicia el proceso de formalización de una cierta Política Exterior, aunque no se llame así, ya que se desarrolla exclusivamente a través del método intergubernamental y va a constituir de hecho las bases de lo que será la política exterior común⁴⁰. Gracias a este tenue intento de cooperación política que sólo obligaba a la consulta en cuestiones relacionadas con la política exterior que afecten a la Comunidad, se establece una solidaridad de hecho entre las diplomacias de los Estados miembros, consiguiendo evitar la desconfianza histórica de forma progresiva, desarrollando incluso gracias al sistema COREU de información una misma percepción de los asuntos internacionales, que hará posible el siguiente paso de la decisión en común a través de una Política Exterior Común.

La PEC se crea, por tanto, a la vez que la Unión Europea por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992⁴¹. A pesar de todas sus insuficiencias y de ser una política diferente a las demás políticas comunitarias, debido al sistema de pilares, en todo caso, es una política, y no únicamente una cooperación. El funda-

³⁹ En el Consejo Europeo de Maastricht en diciembre de 1991 se produce la paradoja de que en los mismos días en que la URSS se transforma en Comunidad de Estados Independientes, una comunidad de Estados independientes, la Comunidad Europea, se convierte en Unión Europea, asumiendo de alguna manera desde ese momento y de forma progresiva, un cambio de los papeles en sus respectivas políticas exteriores.

⁴⁰ C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, Tecnos, 1994.

⁴¹ White realiza una buena exposición de las características y peculiaridades de la Política Exterior Común: B. WHITE, *Understanding European Foreign Policy*, New York, Palgrave, 2001.

mento jurídico se encuentra además de en los artículos 11 a 28 del Título V (antiguo artículo J), especialmente en el artículo 3 del TUE (antiguo artículo C), cuando establece que «la Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo». Gracias a este fundamento del artículo 3, el TUE permite una concepción global y unitaria de la PEC que comprende el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea, desarrollando a la vez la política exterior y de seguridad común del segundo pilar, la dimensión externa de las políticas comunes y la dimensión externa del tercer pilar de cooperación en asuntos de justicia e interior, pero sobre todo permitiendo a la Unión Europea actuar en la sociedad internacional como una realidad única que sustituye a los Estados cuando existe un interés fundamental en común.

El desarrollo y consolidación de la PEC se produce como con la Unión en los Tratados de Amsterdam y Niza, respectivamente. En Amsterdam se da un paso más en la dirección de Maastricht, resolviendo algunas de sus deficiencias al mitigar la unanimidad, mejorar la unidad y la coherencia, impulsar la visibilidad y la eficacia de la Unión y resolver los problemas de financiación, estableciéndose una política exterior más efectiva. En Niza se incorpora a los Tratados el incipiente desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y se mejora la posibilidad de cooperaciones reforzadas en la PESC.

El rasgo más claro de la PEC es el mismo que el de la Unión, la doble alma comunitaria e intergubernamental a la vez. Se trata de un proceso abierto que se va a desarrollar a medida que surge la necesidad, y en paralelo a la Unión, aunque a veces con un cierto retraso respecto a ésta, debido a que es uno de los ámbitos más sensibles a los Estados y plantea más dificultades su ejercicio en común. En la Comunidad Europea existía una separación total entre el ámbito comunitario y la CPE, funcionando el primero bastante mejor que el segundo. En la UE la separación entre pilares se atenúa permitiendo hacer una única política aunque con un complicado sistema, así tenemos la PEC del sistema de pilares en el que se mezcla lo intergubernamental y lo comunitario a través de un articulado⁴² y sobre todo en su aplicación diaria y en sus resultados. A pesar de este sistema de pilares, se configura una auténtica aunque incipiente política exterior común, que es el resultado de un proceso de programación y de toma de decisiones mediante un marco institucional único, que posibilita la formulación de objetivos comunes y la aplicación de estrategias de política exterior, mediante políticas e instrumentos comunitarios y PESC, así como su ejecución a través de los dos métodos comunitario e intergubernamental.

Por tanto, a los efectos de nuestro análisis, la PEC no es sólo una parte de la PESC, como en ocasiones se dice, consecuencia de una interpretación formal y literal del Tí-

⁴² Artículos 2, 3 y 11 del Tratado de la Unión Europea.

tulo V del TUE. La PESC tiene una doble dimensión: el ámbito en que se define el conjunto de la política exterior, y no sólo de la seguridad, y la específica de los aspectos de seguridad. Por ello, cada vez resulta más acertado utilizar la expresión PEC, Política Exterior Común, para el conjunto; PESC, Política Exterior y de Seguridad Común, para referirnos a los ámbitos formales establecidos en el segundo pilar del Tratado de Maastricht y PESD, Política Europea de Seguridad y Defensa, para la seguridad y defensa, denominación que nace del Consejo Europeo de Niza por vez primera y que reemplazaría a la anterior acepción de PECSD⁴³. El término Relaciones Exteriores (RR.EE.) se suele reservar a la dimensión externa de las políticas comunes que está bajo la responsabilidad de la Comisión.

En resumen, la Política Exterior Común (PEC) puede definirse como el conjunto de la formulación de una única política en la que se incorporan en su programación, decisión y ejecución, tanto la dimensión comunitaria, especialmente en cuanto a sus relaciones exteriores, como la de la PESC⁴⁴. Con este concepto nos incluimos en lo que Barbé denomina la interpretación maximalista de la Política Exterior Común, que es equivalente a la Política Exterior de la Unión Europea⁴⁵. Ambos conceptos aparecen cada vez más indistintamente en los documentos oficiales, como sinónimos⁴⁶. A nuestro entender, esa interpretación de la PEC se deduce tanto de la concepción global y unitaria del TUE como del enfoque también global y unitario que guía al Consejo Europeo en todas las decisiones que ha adoptado para desarrollar y aplicar esta política y de la terminología que utilizan sus actores⁴⁷. Precisamente el funciona-

⁴³ Según González Alonso, el Consejo Europeo de Niza pasará, sin duda, a la historia de la construcción europea, como uno de los hitos fundamentales en el proceso de construcción de la Política de Seguridad y Defensa. L. N. GONZÁLEZ ALONSO, *La Política europea de Seguridad y Defensa después de Niza*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.º 9, enero-junio de 2001, pp. 197-238.

⁴⁴ F. ALDECOA, «Los cambios recientes en la Sociedad Internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de la Unión Europea», en F. M. MARIÑO (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1998, pp. 36-37.

⁴⁵ E. BARBÉ (coord.), *La política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 14.

⁴⁶ Véanse como ejemplo las estrategias comunes, los programas de las presidencias sueca y española, la Declaración de Laeken, los programas de las Comisiones Santer y Prodi, declaraciones del Comisario de Relaciones Exteriores...

⁴⁷ Ya Jacques Santer en su discurso de investidura, en 1995, un año después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, desarrollaba esta idea afirmando que: «Una política exterior común es, ante todo, un esfuerzo de síntesis y de planificación común. La Comisión está dispuesta a asumir la parte que le corresponde, no para sustituir a los Estados miembros sino para contribuir a unificar las políticas que llevamos a cabo e introducir en ellas una dimensión estratégica que, por el momento, falta». En la misma dirección se expresa su sucesor, Prodi, entre otros muchos cuando dice «Debemos aprovechar las nuevas disposiciones del Tratado y desarrollar una verdadera política exterior común, en estrecha relación con su alto representante» y la Declaración de Laeken se pregunta: «¿Cómo formular una Política Exterior Común y una política de defensa más coherente?».

miento de dicho sistema a lo largo de estos últimos años ha supuesto la unificación progresiva en el ejercicio de la política exterior, frente al sistema de CPE, en el cual se funcionaba por separado, tanto en cuanto a objetivos como a ejecución, instituciones y presupuesto. No es casualidad que sea entonces la primera vez que se utilice la expresión «política» para denominar la dimensión exterior y se abandone la de la «cooperación».

6. LA UNIÓN EUROPEA, POTENCIA CIVIL GLOBAL

En la valoración de la actuación de la Unión Europea como actor internacional indudablemente se han dado avances y retrocesos pero la noticia no está en insistir en lo que no ha funcionado, sino en subrayar que ha sido posible el logro del diseño global de una Política Exterior Común. Se trata de una innovación en la historia de las Relaciones Internacionales dado que, por vez primera, un grupo de Estados ha diseñado una Política Exterior Común de alcance global con cierta efectividad en el conjunto de la sociedad internacional y en la que se plantea un modelo alternativo de política global y se convierte con ello en un actor civil de la sociedad internacional con protagonismo creciente.

La UE es un actor plural de las relaciones internacionales que está formado por diferentes niveles de acción exterior, y no sólo los Estados. Así, el protagonismo de otros actores plantea la cuestión de la paradiplomacia y de la formalización de la diplomacia de niveles en el seno de la Unión, una cuestión que adquiere una relevancia creciente ⁴⁸. La soberanía compartida es la base de la singularidad de la Unión en todos sus elementos, en todas sus dimensiones y, por lo tanto, también en su proyección exterior.

Los cambios en la sociedad internacional se convierten en una estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la UE. La transformación de la Comunidad Europea en Unión ha permitido el desarrollo de una política exterior común que, a pesar de su debilidad, y gracias a la efectividad relativa de sus acciones, conseguirá que la Unión Europea se convierta en un actor de primera magnitud en la sociedad internacional de nuestros días, en la cual lo económico, y ahora lo monetario, siguen siendo en gran medida, aunque no únicamente el motor de la PEC. La Unión Europea juega papeles cada vez más importantes gracias a que explota su potencial económico y comercial, defiende un modelo de sociedad, se transforma y evoluciona según el cambio de la sociedad internacional y cuenta con una acertada política exterior. Cuando se defiende que la PEC es un fracaso porque la Unión no cuenta con una verdadera política de defensa que sirva de disuasión, se si-

⁴⁸ Al respecto véase F. ALDECOA, «Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea 1985/2005» en: M. KEATING y F. ALDECOA, *Paradiplomacia: relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Pons, 2001.

guen tesis algo obsoletas que no son aplicables al mundo de hoy en que lo militar no es la única fuente de distribución de poder.

La política exterior de la Unión gira en torno a ejes como los derechos humanos y la democracia, la economía de mercado y la regionalización, es decir, trata de exportar al mundo su propio modelo de valores, de organización de la economía y de la política⁴⁹. Se desea desde la Unión que lo que se hace de forma interna, y constituyen sus éxitos, pueda reflejarse al orden mundial, y así trata de llevarse a cabo por medio de los instrumentos de la PEC. Se trata de una concepción ética y social del modelo de sociedad internacional deseable⁵⁰. El modelo social de la Unión Europea choca con el capitalismo salvaje, sin control político y únicamente dirigido por las fuerzas del mercado que impera en la sociedad internacional de la globalización. Por ello la Unión, a través de la lógica de la regulación, intenta plantear reformas sustantivas en el sistema internacional tanto en las Naciones Unidas, como en la OMC, el FMI y otros, con objeto de que sean instituciones fuertes, independientes y que se dé un equilibrio entre mercado y poder público. La UE busca un equilibrio diferente al de Estados Unidos entre lo económico, lo político y la sociedad, en el cual ésta última es la que prima y se convierte en su seña diferenciadora. Así son manifestaciones de esta política su decidida cooperación al desarrollo, el que haya participado, apoyado y auspiciado las Cumbres de la ONU sobre medio ambiente, la alimentación, la infancia, la mujer, el desarrollo, o el apoyo al Tribunal Penal Internacional ya que encajan en su lógica de la gobernabilidad mundial.

La sociedad internacional se encuentra en medio de una compleja mutación donde la potencia militar ya no es tan determinante y donde existe un nuevo debate sobre la concepción tradicional de seguridad que se ha demostrado obsoleta a partir del 11 de septiembre. En ella aparecen otras fuerzas como la comercial, la económica, la cultural, la solidaridad, etc., otros actores comienzan a sentirse menos cómodos y, sin embargo, la Unión como potencia civil se encuentra en mejores condiciones donde desarrollar sus grandes potencialidades y hacer frente a los nuevos riesgos con una mirada distinta⁵¹.

⁴⁹ En este sentido Cloos llama la atención sobre lo sorprendente que resulta que el artículo 11 del TUE que fija los objetivos de la PESC dedique más espacio a los valores a defender en el mundo (paz, seguridad internacional, cooperación, desarrollo, democracia y estado de Derecho, derechos humanos y libertades fundamentales) que a la afirmación de los intereses directos de la Unión (independencia y seguridad). Véase J. CLOOS, «L'Union a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 452, octubre-novembre de 2001, p. 528.

⁵⁰ Véase H. KÜNG, *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta, 1999.

⁵¹ En relación a la Unión Europea como potencia civil de las Relaciones Internacionales, véase: DUCHÈNE, N. F., «Europe's role in World Peace», en: MAINE (ed.), *Europe tomorrow: sixteen Europeans look ahead*, London, Fontana, 1972; GALTUNG, J., *The European Community. A Superpower in the making*, London, George and Unwind, 1973; R. G. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower?*, *The International Identity of the European Union*, London, Macmillan, 1998; y R. GINSBERG, *The European Union in World Politics: Baptism by Fire*, London, Routledge, 2001.

A pesar de todas las limitaciones que tiene la Política Exterior de la Unión Europea, en todo caso, es preciso valorar sus logros teniendo en cuenta su juventud, que no llega a una década de vida y que, precisamente, las cuestiones a las que se refiere, la política exterior y la diplomacia, como ya decía Spinelli constituyen la quintaesencia de la soberanía del Estado y, por ello, lo más difícil de abordar en común por parte de la Unión.

Como conclusión, hay que resaltar que, como consecuencia de la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea, nace una Política Exterior Común que va a permitir que la UE utilice sus potencialidades, propias de un actor civil basándose en los valores compartidos, sacándole partido a su forma de entender los intereses comunes que genera un modelo de sociedad propio y permitiendo desarrollar una común visión del mundo a través del desarrollo de estrategias globales, regionales y sectoriales que van a definir las líneas de Política Exterior y, sobre todo, una alternativa de gestión del planeta, lo que nos lleva a caracterizar a la Unión Europea como actor global de las Relaciones Internacionales.

En este sentido, la Declaración de Laeken expresa con claridad cuál debe ser el papel de la UE como potencia civil en el futuro cuando señala: «El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficie a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ponerla en un entorno de solidaridad y desarrollo sostenible»⁵².

7. EL MODELO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MODELO EUROPEO

En este último cuarto de siglo, a la vez que se ha producido la transformación del modelo comunitario en modelo de la Unión Europea, se ha ido desarrollando un fenómeno silencioso, incluso de mayor relevancia: el modelo de la Unión Europea se ha convertido casi sin darnos cuenta en el modelo europeo. Y todo ello a pesar de lo mucho que se dudaba a finales de los setenta del éxito de la integración europea, tras la ampliación al Reino Unido y el riesgo de que derivase hacia un área de libre comercio.

A finales de los setenta se desarrollaban cinco grandes debates en paralelo, que se confundían y entrelazaban y que eran los siguientes: el primero giraba en torno a si el modelo comunitario fundamentado en el mercado común y las cuatro libertades económicas iba a consolidarse y, en su caso, convivir e influir en los otros dos modelos: los países de la EFTA que sólo buscaba un área de libre comercio y el bloque comunista formalizado en torno al COMECON.

⁵² Es llamativo que incluso el punto se llama «el nuevo papel de Europa en un entorno mundializado». Véase la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, *op. cit.*

El segundo debate discutía si el modelo comunitario iba a consolidarse y transformarse en modelo político en la senda de la Federación Europea, profundizando en la soberanía compartida, incluso en los ámbitos políticos, o si se iba a volver a la lógica interestatal clásica, aunque fuera algo mitigada, pero sin que existiesen instituciones comunes fuertes y desarrolladas y unas políticas comunes consolidadas, que ampliaran progresivamente su ámbito competencial.

El tercero residía en si la sociedad del bienestar, partidaria de la intervención pública como forma de regulación social en ámbitos como la salud, la educación, la jubilación... iba a ser el modelo comunitario de sociedad europea formada por los países miembros de la misma. Este modelo de bienestar se encontraba a medio camino entre el modelo comunista de superación de las desigualdades sociales, mediante la desaparición del mercado, y el modelo librecambista clásico de desregulación total a favor del mercado, y estaba triunfando sobre todo en los países nórdicos y en gran parte de Centro Europa en lo que se llamaba el capitalismo renano.

La cuarta discusión planteaba en qué medida la Comunidad Europea y sus Estados miembros podían tener una voz propia en los asuntos mundiales y en su caso frente al Pacto de Varsovia y la Alianza Atlántica y, a la vez, resultar compatible con ésta y con los cinco países neutrales (Austria, Finlandia, Suecia, Suiza e Irlanda). Igualmente se preguntaba si la Comunidad Europea podría tener luz propia por encima de los Estados nacionales, abarcándolos y sustituyéndolos progresivamente.

El quinto debate trataba de discernir si entre estos modelos en competencia, que eran incluso antagónicos como modelos económicos, distintos como modelos sociales, diferentes como modelos políticos, incompatibles en cuanto a la opción internacional. ¿Cuál iba a ser el desenlace futuro? ¿Iban a poder convivir todas estas alternativas o iba a triunfar una de ellas frente a las demás? Y en su caso, ¿cuál iba a ser ésta?

La respuesta a estos cinco debates, veinticinco años después es sorprendente, y muy distinta a la que en aquel momento se esperaba. Hoy las respuestas empiezan a desvelarse con claridad creciente en cada uno de los cinco debates reseñados y, sobre todo, en el debate conjunto y de fondo. En primer lugar, se consolida el modelo comunitario en forma de Unión Europea frente a las otras opciones, que prácticamente desaparecen incluso mucho antes de lo previsto, especialmente, el modelo comunista. La EFTA se reduce a Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein pero, en todo caso, se convierte en un modelo residual y prácticamente la totalidad de los países europeos optan expresamente por formar parte de la Unión Europea o mantener unas relaciones muy especiales con ella, incluso los países de la ex-Yugoslavia y Albania. Decimos que el modelo de la Unión Europea es el predominante porque lo sorprendente ha sido que en un periodo de seis años, y precisamente a partir de 1989, se van a producir diecisiete solicitudes de adhesión, más que los Estados miembros con los que actualmente cuenta, lo que da cuenta de su éxito.

En segundo lugar se profundiza el modelo comunitario de soberanía compartida, transformándose en un modelo político en el marco de la Unión Europea, a través de las reformas institucionales y las ampliaciones de competencias sucesivas, avanzando ésta y desarrollando la naturaleza política en la dirección de la Federación Europea, y en ningún caso con perspectivas de retorno. En nuestros días esta vocación federal se reafirma en las numerosas y autorizadas voces que demandan una Constitución para Europa.

En tercer lugar, el modelo de sociedad de bienestar, que era propio de los Estados, pasa a ser adoptado y desarrollado en el seno de la Unión Europea, a través de actuaciones y políticas diversas que van diseñando un modelo social europeo. Si bien, en este momento, todos los Estados miembros, desde un punto de vista interno, llevan a cabo políticas de bienestar excepto el Reino Unido, éste último deja de ser una excepción para también participar en los programas, proyectos y desarrollos de la Unión del bienestar.

En cuarto lugar, en relación a la política exterior, y compatible con la opción atlántica de once de los Estados miembros⁵³, se desarrolla una Política Exterior Común más autónoma, en la que también participarán los cuatro Estados neutrales y que pronto lo harán los doce candidatos, diseñándose un perfil propio de alcance global que tiende a ser paulatinamente la política exterior europea y no sólo de la Unión Europea.

En quinto y último lugar, entre los modelos en competencia se constata que no conviven todas las alternativas en la actualidad, sino que prácticamente el modelo comunitario, transformado en Unión Europea, se convierte en el modelo del conjunto de Europa, al que paulatinamente se incorporarán los demás y en el que participarán más del 90% de la población y del número de Estados y de todos los indicadores *imaginables*, y de momento sin que exista otra opción alternativa a ésta, que sustituya a la misma.

En conclusión, el modelo de la Unión Europea y el modelo europeo tienden a identificarse. Europa genera el modelo europeo y éste el modelo de la Unión. Europa, cada vez más, es la Unión Europea y esto, tanto en relación a su modelo económico como al político, a la sociedad de bienestar y a la política exterior, de equilibrio entre política, sociedad y economía, pero donde la *sociedad* lleva el liderazgo⁵⁴. El modelo europeo generado por la Unión, como consecuencia de las evoluciones de los cinco

⁵³ De los quince Estados miembros son, a su vez miembros de la OTAN, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido, es decir, todos salvo Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, que gozan de *distintas formas* de neutralidad.

⁵⁴ En definitiva a esto se refieren las propuestas del Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza de 25 de julio de 2001, teniendo en cuenta que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la gobernanza como «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un serio equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Véase al respecto: COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001.

debates reseñados, cada vez tiende a diferenciarse más de los otros modelos alternativos de la sociedad internacional de la globalización, es decir, del modelo americano, anclado en el mercado, y del modelo Asia-Pacífico, que se basa en otra concepción del mercado, intervenido por el Estado. De estos dos modelos es necesario contrastar que han resuelto cada uno sus dilemas de forma distinta a la respuesta europea, plasmada en el modelo de la Unión Europea.

8. LA RESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA GLOBALIZACIÓN: PERSPECTIVAS DE FUTURO

De un tiempo a esta parte se está produciendo un giro en la concepción de la presencia europea en el mundo, se está pasando de fijar el objetivo en el logro de una Europa-potencia a poner el acento en la responsabilidad de la Unión Europea ante la globalización y en qué puede ésta aportar para una mejor gobernanza mundial⁵⁵. La generalización de este cambio de sensibilidad puede percibirse a lo largo del último año en los últimos documentos europeos como el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea de julio de 2001, la Declaración de Laeken, el Programa de la actual Presidencia danesa que titula el capítulo exterior como «responsabilidad mundial» así como en intervenciones de los máximos responsables de la Política Exterior Común⁵⁶.

La Declaración de Laeken, es ilustrativa en este sentido, se plantea una serie de interrogantes a los cuales la reflexión llevada a cabo por la Convención y la posterior reforma que emprenda la Conferencia Intergubernamental de 2004 están llamadas a dar respuesta: ¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? ¿Qué tareas sería preferible encomendar a los Estados miembros? ¿Qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? ¿Cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherente? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Cómo podría fijar la Unión mejor sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo aumentar, por otra parte la coherencia de

⁵⁵ En este sentido Cloos mantiene que la política exterior de la Europa moderna ya no es en nada una política de tipo imperial o territorial, en el sentido de zonas de influencia o de control sino que sus objetivos buscan la estabilidad económica y política en sus fronteras así como difundir un mensaje propio en el mundo globalizado que ha de ser multipolar. J. CLOOS, «L'Union a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?», *op. cit.*, p. 582.

⁵⁶ En este sentido, recientemente Solana, Alto Representante para la PESC, calificaba a la Unión Europea de «exportadora neta de estabilidad», J. SOLANA, «Europe's place in the world», Intervención ante el Instituto danés de Asuntos Internacionales, Copenhague, 23 de mayo de 2002, en: <http://ue.eu.int/newsroom>.

la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales? ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?⁵⁷

De la responsabilidad europea ante la globalización se deriva la exigencia de la reforma de su Política Exterior Común en los aspectos en que ésta se revela insuficiente⁵⁸. Teniendo en cuenta los interrogantes de Laeken, el Parlamento Europeo recientemente ha aprobado su contribución a la Convención Europea sobre el reparto de competencias⁵⁹. En esta Resolución, además de pedir que se comunitaricen los pilares segundo y tercero con objeto de reforzar la legitimidad democrática y de garantizar su control parlamentario y jurisdiccional, se plantea la Política Exterior y la defensa común como competencia propia de la UE. Se considera que se deberá crear la personal jurídica de la UE, se deberán crear representaciones diplomáticas de la UE en los terceros países en los que menos de cuatro Estados miembros tengan misiones diplomáticas, con vistas a la creación gradual de una diplomacia plena de la UE. Las responsabilidades del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores las deberá asumir un único Vicepresidente de la Comisión responsable de las Relaciones Exteriores. Se deberá crear un cuerpo diplomático de la UE en el ámbito de la Comisión Europea bajo la responsabilidad del Vicepresidente de Relaciones Exteriores.

La Comisión Europea, por su parte, aprobó el 22 de mayo pasado su contribución a los trabajos de la Convención. En ella considera que «la Unión debe ejercer sus responsabilidades de potencia mundial, debe afirmarse con sus valores propios como un actor de la mundialización, portador de un modelo de desarrollo solidario y sostenible, debe conducir una política exterior abierta al diálogo entre civilizaciones, culturas y religiones, que se base sobre la cooperación con los países situados en sus fronteras y sobre la voluntad de hacer converger el norte y el sur»⁶⁰. Propone, al igual que

⁵⁷ Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, *op. cit.*

⁵⁸ Para Toulemon las debilidades de la actual PESC derivarían de la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones y de la falta de un órgano encargado de definir, promover y representar el interés común europeo. Véase: R. TOULEMON, «De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 457, avril 2002, p. 217. Por otra parte, para el Friedrich Ebert Stiftung, las insuficiencias de la PESC se solucionarían a través de la toma de decisiones por mayoría cualificada, la instauración de un Consejo especializado en Política Exterior, la mejora de la maquinaria europea de preparación y ejecución de las decisiones, la continuidad de la política y la fusión de las funciones del Alto Representante para la PESC y Comisario de Relaciones Exteriores. Véase: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, «Making Foreign Policy More Effective», *op. cit.*

⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (A5-0133/2002) basada en el Informe Lamassoure, en: <http://europarl.eu.int>.

⁶⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission «Un projet pour l'Union Européenne»*, 22-5-2002, COM (2002) 247 final.

el Parlamento, la fusión del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, a éste, además, habría que otorgarle la iniciativa política, la dirección de la gestión de crisis y la unicidad de la representación exterior. Es necesario otorgar a la política exterior los medios necesarios: presupuestarios, procedimientos adaptados, red de delegaciones exteriores. Con excepción de la política de defensa, la Comisión propugna que la mayoría cualificada sea el método de adopción de decisiones en la Política Exterior. En definitiva, a través de la integración del Alto Representante en la comisión, lo que solicita es una cierta comunitarización de la política exterior.

Sin embargo, la primera exigencia de la responsabilidad europea ante la globalización, antes incluso que la necesidad de reforzar sus instrumentos de Política Exterior, es la profundización en la integración, esto es, la construcción de una organización política fuerte y capaz. En este sentido Habermas sostiene que «en la medida en que buscan una nueva regulación concreta de la economía global, que contrarreste las consecuencias económicas, sociales y culturales no deseadas, las naciones europeas tienen una razón para construir una nación más fuerte, con mayor influencia internacional»⁶¹. Si la Unión Europea nace con la pretensión de ayudar al Tercer Mundo y de jugar un papel estabilizador en el concierto mundial, la Federación Europea del futuro surgiría para afrontar su responsabilidad hacia los otros pueblos, los otros continentes y hacia la biosfera⁶².

⁶¹ J. HABERMAS, «Por qué Europa necesita una Constitución», *New Left Review*, n.º 11, nov-dic. de 2001, p. 12.

⁶² A. LAMASSOURE, «Après Nice: quelles perspectives?», *Commentaire*, n.º 94, été 2001, p. 266.