

caz y legítima. En el curso de un encuentro entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en Bruselas el 20 de marzo último, Michel Barnier, el miembro de la Comisión responsable de la CIG, partiendo de la necesidad de incluir todas las legitimidades democráticas en el proceso constituyente que se inicia, ha insistido en dos elementos, la necesidad de implicar los parlamentos nacionales en la fase de formación del proceso de decisión y en la posibilidad de otorgarles un «derecho de evocación» profundizando en la vía abierta por el Protocolo específico sobre los Parlamentos Nacionales anejo a Amsterdam. Naturalmente, la cuestión de su inclusión entre las instituciones comunitarias provocaría la apertura de un frente de reforma de la arquitectura institucional completo.

Pero, para poder llevar a cabo este proceso, es necesario, como la propia Declaración 23 lo dice, bien prepararlo. En este sentido, me parece evidente que una CIG en su formato clásico está ya siendo superada por los aconteci-

mientos, puesto que, como la propia Declaración lo reconoce, el modelo Convencional que ha sido experimentado durante la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, se ha injertado profundamente en la cuestión de cómo negociar las reformas. La ventaja de un modelo convencional es que agrupa en un solo foro a representantes de los gobiernos, de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión, con el añadido de una mayor apertura y transparencia intrínseca.

Por ello, en esta Declaración se prevé que la CIG en sí misma será precedida de una «reflexión convencional». Esto constituye una oportunidad única y que debe ser explotada a fondo para permitir que la CIG discuta de las verdaderas cuestiones de fondo.

Y es que, como decía Séneca: *Ignoranti quem portum petat, nullus ventus suus est*. Esperemos que en los años a venir la sociedad europea cifa los buenos vientos.

## LA APERTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE

FRANCISCO ALDECOA LUZURRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales. Titular de la Cátedra Jean Monnet. Universidad del País Vasco

### I. Introducción.

El llamado Tratado de Niza firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 encierra, a nuestro juicio, elementos que van a tener tres efectos políticos distintos: por un lado consolidará el singular modelo de la Unión, posibilitando el inicio del proceso de ampliación, por otro visualiza, una vez más, la capacidad de ponerse de acuerdo en el seno de la Unión y, por último, se inicia lo que nos atrevemos a denominar la apertura del proceso constituyente, entendido este en un sentido muy amplio.

Por ello, hay que entender que este Tratado tendrá una doble función. Por un lado la de hacer posible el fin de una etapa y contemplar un conjunto de situaciones institucionales hipotéticas que quizá no lleguen a cumplirse del todo y, por otro, iniciar un nuevo camino que podríamos decir que es la tercera fase del proceso de construcción europea (continuación de la fase comunitaria de la Unión, ya que afecta a la agenda política, al método de reforma, al modelo al que vamos y establece un calendario mínimo), lo cual todo ello nos permite referirnos a la apertura de un proceso constituyente.

A lo largo de este artículo nos referiremos, especialmente, a este tercer aspecto, es decir, al inicio del proceso constituyente. Aspecto que ha sido mucho menos comentado hasta la fecha, pero que sin embargo tendrá mucha más relevancia doctrinal y aplicada, si bien a medio plazo y no de forma inmediata.

### II. La Sociedad Internacional de la globalización como estructura de oportunidad.

La Sociedad Internacional de la globalización supone, como ya hemos dicho, un factor exógeno que exige la profundización de la Unión Europea. Nuestra proposición principal es que el medio internacional ha pasado a convertirse en una estructura de oportunidad que permite e impulsa a la UE a desempeñar papeles reales en la Sociedad Internacional transformándose en un actor de primer orden<sup>1</sup>.

Esto es así en la medida en que coinciden los cambios internacionales con la transformación cualitativa de la Comunidad; cuando esta posee una estrategia puesta en marcha, el mercado interior. Estos cambios internacionales consolidan dicha operación interna, y su éxito externo se plasma, por ejemplo, cuando para los países del este europeo la incorporación a la Unión pasa a convertirse en la primera y única referencia de su política exterior.

La estructura de las Relaciones Internacionales se ha transformado hasta crear un medio en el cual las formas de poder que ejerce la UE cobran una mayor importancia relativa<sup>2</sup>. En efecto, la geopolítica, que encontró su inspiración en el viejo realismo político, iba a tener una repercusión muy profunda en la teoría y la práctica de las Relaciones Internacionales, inspirando modelos de organización regional adecuados a las necesidades geopolíticas de las superpotencias hegemónicas<sup>3</sup>. Tales fundamentos se vieron reformulados en los años setenta y ochenta, cuando las condiciones críticas de la economía internacional tras la crisis del petróleo, impusieron un giro hacia lo que se ha dado en llamar la geoeconomía, impulsada por la reformulación del realismo clásico en neorealismo, como respuesta a los nuevos planteamientos teóricos que subrayaban las consecuencias de la interdependencia compleja.

En la actualidad, sin embargo, asistimos a un nuevo giro, de carácter más radical, hacia lo que podemos llamar la geosociedad, que supone, enfatizando las diferencias en la geografía humana, una mayor atención a las dimensiones sociales de la agenda internacional, así como a las posibilidades de reformular la política social en el contexto de erosión del papel del Estado como instancia clave de regulación y gestión.

En la sociedad europea el declive del militarismo y de los valores sociales que lo sustentan, así como el descenso de su influencia, tanto para el sistema político de los Estados como del sistema político internacional, constituye una referencia clave del cambio internacional<sup>4</sup>. De igual forma, el peso de la variable de la relación economía-geo-

1. Al respecto, vid.: ALDECOA LUZARRAGA, F., "La Unión Europea: Actor de la Relaciones Internacionales", 2001 (en prensa); WENDT, A., *Social Theory and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; y CHAGNOLLAUD, J.P., *Relations Internationales contemporaines: un monde en perte de repères*, Paris, L'Harmattan, 1997.

2. Al respecto, vid., WHITMAN, R.G., "El futuro de la Unión Europea: ¿Poder civil o superpotencia?", en *Foro Internacional*, vol. XXXVII, nº 3, julio-septiembre 1997, págs. 498-531; especialmente, las págs. 498-99. Igualmente, vid. ARRIETA MUNGUÍA, J., "El impacto de la posguerra fría en las relaciones internacionales de la Unión Europea, 1989-1996", en *Foro Internacional*, vol. XXXVII, nº 2, abril-junio 1997, págs. 202-224; TREVERTON, G., "The New Europe", en *Foreign Affairs*, vol 71, nº 1, 1992, págs. 94-112; FROMENT, M.H., y LUDLOW, P., *Towards a European Foreign Policy*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, 1997; y COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La Comunidad Europea de 1992 en adelante*, Luxemburgo, OPOCE, 1993.

3. La influencia de las dimensiones normativas en la teoría internacional ha tenido un fuerte desarrollo. Vid.: SMITH, S., "New approaches to International Theory", en BAYLIS, J. and SMITH, S., (Eds.), *The Globalization of world politics. An introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1997, págs. 165-190; FROST, M., *Ethics in International Relations: A constitutive Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; y BROWN, C., *International Relations Theory: New Normative Approaches*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.

4. Al respecto vid.: SHAW, M., *Post-Military Society*, Cambridge, Polity Press, 1991; y desde un enfoque más práctico, AGUIRRE, M. (Ed.), *Ruptura de hegemonías. Anuario CIP 1994-1995*. Barcelona, Icaria/CIP, 1995. Sobre la utilización del uso de la fuerza desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, vid. BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993.

grafía en la sociedad internacional<sup>5</sup> y en el desarrollo de la proyección exterior de Europa es otro debate teórico de interés. De tal forma que, en este momento, la Unión, a la hora de configurarse como un actor internacional ha pesado más su potencial económico que sus límites en materia de seguridad y defensa.

Nuevas formas de organización política aparecen en la Sociedad Internacional de la globalización, superando los esquemas clásicos característicos del moderno Estado de derecho<sup>6</sup>. Entre ellas, la Unión representa en la arena política mundial la única incipiente, aunque débilmente visible, institucionalización de una comunidad transnacional democrática<sup>7</sup>.

### III. La insuficiencia del modelo de la Unión para la ampliación.

La reforma del Tratado de Niza plantea la siguiente pregunta: ¿Son suficientes las reformas establecidas en el Tratado de la Unión para que sea posible la ampliación y, al mismo tiempo, avanzar en la profundización hacia una Unión Europea más federal? La respuesta nos parece clara: Niza posibilita la ampliación aritmética del modelo de la Unión, pero es claramente insuficiente en un contexto político distinto, donde se revelan tanto factores endógenos, de necesidad de profundización del modelo social así como de fortalecimiento de las políticas públicas y la necesidad de mejora del sistema institucional en relación a la democracia y eficacia como exógenos, de transformaciones profundas de la Sociedad Internacional de la globalización.

El factor más relevante que exigirá una nueva mutación es la ampliación, que va a determinar que la Unión, por una parte, se mueva en un contexto externo distinto, y, por otra, que ella misma internamente vaya también cambiando. Así la ampliación no es simplemente una necesidad de futuro a la que responder sino todo un horizonte nuevo en el que la Unión va a desenvolverse en los próximos veinte o treinta años.

Esta ampliación, que algunos llegan a calificar como reunificación de Europa no es, en manera alguna, comparable a los anteriores procesos de ampliación que han tenido lugar en el proceso de construcción europea, ni por el número de participantes ni por las condiciones que estos presentan. En este momento están abiertas las negociaciones de adhesión con doce Estados y un decimotercero, Turquía, ostenta el estatuto de candidato. La primera ampliación se

prevé que tendrá lugar en el 2003<sup>8</sup> y previsiblemente afectará a un primer grupo compuesto por Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Chipre y posiblemente también Malta. Una segunda oleada de ampliación se considera que no tendrá lugar antes del 2010 y afectaría a Letonia, Lituania, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria y quizás un poco más tarde a Turquía.

Así nos encontramos que en diez años habremos pasado de 15 Estados miembros a 27 ó 28, y que, posiblemente, para esta época existan negociaciones de adhesión con nuevos países balcánicos y quizás también caucásicos en un progresivo proceso de ampliación del cual no se ve el fin. Ya existen acuerdos de estabilidad y asociación con algunos países de los Balcanes Occidentales lo cual, según lo señalado por el Consejo Europeo de Feira, permite hablar de ellos como de potenciales candidatos a ingresar en la Unión y también los del Espacio Económico Europeo<sup>9</sup>.

Esta inquietud sobre el futuro de una Unión de 27 o más miembros se refleja en el discurso de Fischer de mayo de 2000<sup>10</sup> donde plantea como alternativa a la dilución de las Comunidades el establecimiento de un núcleo duro que lidere la integración. Este discurso, en cualquier caso, recoge la tradición alemana sobre el modelo federalista de la Unión que ya se avanzó en un documento de la socialdemocracia en 1994.

Las modificaciones de Niza apuntan a permitir un funcionamiento de las instituciones con 27 miembros, sin embargo, la ampliación no sólo supone un incremento del número de miembros sino que también trae otro tipo de consecuencias de enorme relevancia. Empezaremos por apuntar la diferencia de renta de los Estados candidatos con la media de la Unión. Así, la ampliación a 27 va a suponer un enorme impacto sobre la Unión: va a ser necesario enfrentarse a un aumento de la población de un 25-29% con solo un incremento del 7-9% en el PIB. La reducción de disparidades de renta entre Estados miembros no podrá hacerse más que desplegando un volumen inaudito de fondos estructurales y, aún así, la convergencia va a tardar mucho en alcanzarse.

Las condiciones económicas y sociales de estos Estados hacen también que la Unión deba plantearse la concepción y una profunda reforma de muchas de sus políticas como la agrícola, la industrial o la estructural y, sobre todo, la financiación. A pesar de las resoluciones aprobadas en la Agenda 2000<sup>11</sup>, en que se decide no incrementar el presupuesto, no parece muy realista mantener esta tenden-

cia más allá del 2006, en que se hará necesario desplegar importantes recursos financieros para incorporar a los nuevos Estados a una Unión como la que tenemos.

Por todo lo visto, podemos afirmar que la ampliación va a convertirse en un proceso continuo durante veinte años que afectará profundamente no solo al funcionamiento de la Unión sino también a su modelo. Estas adhesiones sucesivas, de países tan diferentes de los actuales Estados miembros, entrañan el riesgo de dilución de los logros de la Unión, a no ser que se acompañe de una profundización. Hoy parece que semejante objetivo solo podrá alcanzarse a través de cooperaciones reforzadas. Numerosas voces se elevan hoy a favor del establecimiento de una Europa a la carta o de círculos concéntricos en torno a un núcleo duro conformado por la Europa carolingia.

No podemos olvidar tampoco que para la próxima CIG, conforme al método diplomático, es posible que la primera oleada de ampliación ya se haya producido y que estos nuevos países participarán en ella como miembros de pleno derecho. Así pues, es preciso considerar qué Europa quieren ellos y asociarlos muy activamente al proceso de debate que se abre. No está demás recordar que se trata de países con independencia política recientemente recuperada, que no desean la integración y pérdida de su soberanía, que ven en la Unión la posibilidad de beneficiarse del mercado único, pero que dudan en aceptar los estándares sociales europeos.

### IV. La agenda política de la Declaración 23<sup>12</sup>.

En Niza, a través de la Declaración 23 se pone en marcha, de alguna manera, el proceso constituyente, en la medida que se establece una agenda política distinta, un método de reforma diferente, un modelo distinto al que se aspira y un calendario explícito e implícito que se propone.

Esta Declaración recoge una aspiración contemplada en diferentes foros y especialmente en el Parlamento Europeo, concretamente desde que es elegido por sufragio universal siguiendo la tradición del Proyecto de Tratado de 1984. La Declaración trata de poner en marcha el proceso constituyente recogiendo los grandes debates en torno a la necesidad de más Europa en forma de más democracia y más eficacia.

Es una innovación el método elegido: si tradicionalmente las Conferencias Intergubernamentales eran preparadas o bien por técnicos en la materia, siguiendo la costumbre del "Comité de Sabios" o bien por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, aquí se opta por un sistema radicalmente distinto y original. Se apela a la participación de todas las instancias que puedan representar a la ciudadanía europea en un debate que fije los temas a reformar. Debate cuyo lanzamiento y dirección se ha encargado a las dos presidencias siguientes, sueca y belga, que habrán de contar con la asistencia del Parlamento Europeo y la Comisión. Se emplaza a que participen y den su visión a los

miembros de los Parlamentos nacionales, representantes de la sociedad civil así como a todas las partes que puedan sentirse de alguna manera implicadas: ONGs, la comunidad universitaria, medios económicos y sociales, opinión pública, etc. Igualmente, también se les implica en el debate y reflexión a los países candidatos.

Nos gustaría recalcar aquí la enorme trascendencia que esto tiene, pues si tradicionalmente se achacaba a la construcción europea ser un producto de élites y realizada a espaldas del ciudadano ahora se le emplaza a este a que, directamente o por medio de sus representantes políticos o sociales, dé su opinión sobre la Europa que quiere. Y la suma de todas las opiniones expresadas constituirán la agenda a debatir en la próxima reforma de los Tratados. La Declaración "apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea", encarga a las Instituciones, Presidencia, Comisión y Parlamento, a que favorezcan "un amplio debate con todas las partes interesadas: representantes de los parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, representantes de la sociedad civil, etc."

A nuestro juicio, la Declaración plantea de forma implícita la profundización hacia el modelo federal explícito y asimétrico en la medida en que plantea la necesidad de abordar, al menos, las siguientes cuestiones: "la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros que respete el principio de subsidiariedad" y el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales así como la simplificación de los Tratados. Todas estas cuestiones son de naturaleza constitucional, pero se señala que podrá ser objeto de estudio cualquier otra cuestión que siga los objetivos de incrementar la legitimidad, aumentar la transparencia y acercar al ciudadano a la construcción europea.

También aparece reseñada en el párrafo 4, punto 5, de la Declaración 23, la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea como cuestión a abordar en este proceso, tema que si lo juntamos con el primer párrafo, de delimitación de competencias también puede dar origen, en el futuro, a una interpretación de carácter intergubernamental y de, en definitiva, tender a una renacionalización del modelo.

Como ya hemos mencionado se establece un calendario explícito encargándose a las presidencias del 2001 la dirección del debate y la presentación de unos informes de resultados en los dos Consejos Europeos de junio y diciembre de 2001. En este último Consejo Europeo se decidirá sobre cómo continuar este proceso de reflexión, adoptando las iniciativas adecuadas a esta finalidad.

El 7 de marzo de 2001 fue abierto oficialmente este debate con la adopción de una Declaración Interinstitucional del Consejo, Comisión y Parlamento Europeo. Los primeros ministros sueco y belga, un representante de la Comisión y otro del Parlamento Europeo presentaron la iniciativa

5. Vid. LUTTWAK, E.N., "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic and Conflict, Grammar of Commerce", *National Interest*, nº 20, 1990; ROSECRANCE, R. y STEIN, A. (coed.) *The Domestic Bases of Grand Strategy*, N. York, Cornell University Press, 1993; y AGNEW, J. & CORBRIDGE, S., *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*, New York, Routledge, 1995.

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

7. DAHL, R.A., "A Democratic Dilemma", *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 1, 1994, págs. 23-34.

8. Fecha apuntada como previsible en la declaración de la Cumbre franco-alemana de Vittel, celebrada el 11 de noviembre de 2000.

9. Conclusiones de la *Presidencia del Consejo Europeo de Santa María de Feira* de junio de 2000.

10. Son varios los dirigentes europeos que desde el discurso de Fischer en mayo de 2000, lanzan distintas propuestas sobre el futuro de la Unión, a lo que se vienen a sumar iniciativas institucionales que alimentan este debate paralelo a la CIG, tales como el Informe de la Comisión tras el Informe del Instituto Europeo de Florencia sobre la constitucionalización de los Tratados *Comunicación de la Comisión. Un Tratado Fundamental para la Unión Europea COM(2000) 434 final* de 12.07.2000 y la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Constitucionalización de los Tratados (A5-0289/2000)* adoptada el 25.10.2000.

11. Vid. Parte I de las Conclusiones de la *Presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999*, por el que se adopta la Agenda 2000.

12. Vid. , en su conjunto, la Declaración nº 23 ó "Declaración relativa al futuro de la Unión", en *DOCE C80*, de 10.03.01, pág. 85.

"Futuro de Europa", consistente en diversas iniciativas de debate y reflexión dirigidas a todos los interesados así como una página web "futurum", donde se da cuenta de todas estas iniciativas y donde se abren foros de discusión sobre el futuro desarrollo de la Unión.

A pesar de que no se recoge expresamente en la Declaración 23, ya surgen voces que consideran que en la segunda etapa de reflexión y preparación de la CIG, participarán representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales<sup>13</sup>. Numerosas instancias, entre las que consideramos necesario citar al Movimiento Europeo<sup>14</sup>, se muestran partidarios de que esta segunda etapa sea abordada por una Convención siguiendo el modelo que redactó la Carta de Derechos.

#### V. El agotamiento del método intergubernamental de reforma.

Después de las reformas producidas por el Tratado de la Unión Europea, a través de las Conferencias Intergubernamentales que van a dar lugar al Tratado de Amsterdam y Niza, se llega a la convicción tanto por parte de la doctrina como por los agentes sociales y, especialmente, por diversas resoluciones del Parlamento Europeo, que el procedimiento de reforma de los Tratados constitutivos a través únicamente de la Conferencia Intergubernamental es insuficiente.

Por otro lado la puesta en marcha de un método distinto a la hora de elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales, el método de la Convención, sugiere, por parte de muchos observadores, la necesidad de plantear un método equivalente a la hora de iniciar un cambio profundo.

En este sentido, la Declaración 23 señala que la Conferencia "apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc., se asociará a este proceso a los Estados candidatos según modelos a definir"<sup>15</sup>. Con ello la Declaración señala unos mínimos que las futuras Presidencias tendrán que desarrollar, pero en cualquier caso hace referencia a la necesidad de incorporar nuevos actores en la preparación de la CIG<sup>16</sup>.

Los resultados de ambos debates, el abierto a la sociedad, y el técnico, son los que fijarán la agenda de la reforma de la Conferencia Intergubernamental de 2004. En lo referido al método de reforma por medio de Conferencia

Intergubernamental, parece que se mantendrá, ya que la convocatoria de la Declaración 23 habla expresamente de Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros<sup>17</sup> y el Tratado de Niza tampoco ha reformado el Artículo 48 del TUE, referente a la reforma de los Tratados. Sin embargo, son numerosas las voces que se pronuncian en favor de la redacción de una Constitución por medio de una Convención que siga el modelo, como hemos apuntado, que redactó la Carta de Derechos.

Muchos autores coinciden en que será la última reforma por medio del método intergubernamental, dado que el producto de esta revisión será una Constitución, ya no material sino formal, se llame como se llame al texto resultante. Nosotros estamos seguros de esto y, además, hablamos de proceso constituyente por varias razones. Primero, porque la Declaración de Niza no cae del cielo, responde a todo el debate sobre la naturaleza y el futuro de la construcción europea que se ha venido desarrollando a lo largo del año 2000. Se han pronunciado a favor de la constitucionalización de los Tratados, no solo el Parlamento Europeo, que si se quiere esto ya es una costumbre en él, sino importantes representantes de los Estados miembros e instancias científicas. Existía, por otra parte, consenso sobre que la CIG del 2000 no era el momento oportuno para debatir el futuro de Europa, ya que era necesario llegar a rápidos resultados que permitieran la ampliación. De todas maneras, algunos países, por ejemplo Bélgica, pusieron como condición a la aprobación de los acuerdos el compromiso de fijar el calendario para una profundización que afectase a los aspectos centrales de la naturaleza y el futuro de la Unión, es decir, entablar un proceso constituyente.

Por otra parte, existe el sentimiento generalizado, manifestado desde Amsterdam por el Parlamento Europeo, de que el método de revisión por medio de una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros ha tocado a su fin. Frente a la necesidad sentida unánimemente de hacer Europa más transparente y accesible a los ciudadanos, se ve el método intergubernamental como el más opaco, tecnicista y, en este sentido, poco democrático por lo intrincado y oscuro. Recientemente, incluso, se ha demostrado como poco productivo, ya que las CIG o Consejos Europeos que van a adoptar decisiones mayores, se convierten en un trapicheo en que cada Estado se atrincheró en la defensa de intereses nacionales y los avances, fruto de innumerables transacciones, son escasos.

#### VI. La Declaración de Derechos Humanos como paso previo a la integración política.

Si analizamos históricamente el surgimiento del Estado-nación, podremos apreciar que como paso previo al establecimiento de una Constitución, se redacta una Carta

de Derechos. Esta pone al ciudadano en el centro del nuevo sistema que se está configurando, y tiene la doble función de, por un lado, limitar al poder que se constituye y, a la vez, legitimar al nuevo sistema que surge.

En este sentido, la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 contiene dos artículos muy significativos: el artículo 2, al disponer que *la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre*; y el artículo 16, al señalar que *Toda sociedad en la cual la garantía de los Derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución*.

A lo largo de la construcción europea, a medida que se iba produciendo la mutación de una Comunidad de naturaleza económica en una Unión de naturaleza política, se ha ido reforzando la función de los derechos humanos como límite al poder cedido a las Instituciones. Así, si los Tratados fundacionales sólo reconocen al individuo derechos de tipo económico, derivados de su cualidad de agente económico, estos no se recogerán, como límite al poder general de las Instituciones, hasta el Tratado de Maastricht, creador de la Unión Europea. A partir de este momento, en cada una de las reformas el respeto de los Derechos Humanos será una exigencia con un mayor peso específico, hasta llegar al año 2000, en que el Consejo Europeo de Colonia decidió la redacción de una Carta de Derechos Humanos.

En la Cumbre de Niza, al proclamarse solemnemente la Carta, se descartó otorgarle valor jurídico e incluirla en los Tratados, como había solicitado insistentemente el Parlamento Europeo. Sin embargo, como hemos visto, la Declaración 23 aneja al Tratado allí aprobado recoge esta cuestión como uno de los aspectos que se van a examinar con el objeto de decidir su futuro Estatuto y ubicación. Queremos añadir que esta es una de las materias de mayor naturaleza constitucional, ya que se trata de examinar, en conjunto, las relaciones de poder de este sistema político, y de limitarlo y legitimarlo a través de la incorporación de la Carta a su base constitucional.

El hecho de haberse adoptado esta fórmula de proclamación solemne y no de incorporación completa de la Carta en los Tratados tiene también una gran ventaja, ya que en definitiva esta fórmula hubiera tenido el valor de Carta otorgada, como recuerda la profesora Mangas Martín<sup>18</sup>. En este sentido, exige esta fórmula la de incorporar la Carta al proceso constituyente y tiene la enorme ventaja de no contar con la limitación explícita que la Carta de los Derechos Fundamentales tenía, que era la de no poder ir más allá que las constituciones de los Estados miembros, mientras que con este procedimiento se podrá desarrollar una Carta de mucho más alcance.

Si del debate post-Niza está llamada a surgir una Constitución formal, que puede tener este nombre o mantener el de Tratado, aunque responda a los caracteres de una Constitución, ésta, necesariamente, ha de incluir una Carta de Derechos. Carta a la que se ha de reconocer el máximo rango dentro de esa Constitución, incluyéndola en su parte dogmática, y a la que hay que asegurar su justiciabilidad ante los Tribunales nacionales y, en última instancia, ante el Tribunal de Justicia. Consideramos que esto tiene que ser necesariamente así porque la relación entre Derechos Humanos y orden constitucional legítimo es tan indisoluble que en nuestras sociedades no puede concebirse una Constitución si no incorpora el respeto de los Derechos.

Con la progresiva politización de la construcción europea, los Derechos adquieren un papel central, pues limitando el nuevo poder que surge, legitiman el sistema. Nos parece necesario en este momento de debate constitucional, en que se examinará y consagrará todo un nuevo sistema de relaciones políticas, que la Carta se incorpore a los Tratados o Constitución, con el objeto de legitimar este sistema.

Junto a lo anterior, no podemos dejar de añadir que no puede existir un sistema político europeo que no adopte de forma nuclear una Constitución en la que el individuo no sea el centro y la razón de ser del sistema. Y esto no puede ser de otra manera, ya que la razón de ser de la unificación europea es conformar una Comunidad de valores compartidos, y no hay valores más preeminentes, sentidos y compartidos por los europeos que el respeto de los Derechos y Libertades Fundamentales.

#### VII. El modelo de una Unión más profunda, democrática y transparente.

La Conferencia entiende, según el punto 5 de la Declaración 23, que con el objetivo fundamental de la reforma, se han de abordar en particular una serie de cuestiones, tales como mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus Instituciones, con el fin de aproximar estas a los ciudadanos de los Estados miembros<sup>19</sup>.

Nos referimos a la apertura de un proceso constituyente porque la superación del modelo de la Unión será a través de la aplicación, al menos, de dos cuestiones constitucionales capitales<sup>20</sup>, a saber: por un lado, la delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad, planteándose, para aquellos Estados de estructura compleja, la delimitación de competencias incluso en el nivel regional o federal, con lo que, de alguna manera, se abre la posibilidad del federalismo asimétrico en el modelo de la Unión; por

13. Vid. PETITE M., "Nice, traité existentiel, non essentiel" en *Revue du Droit de l'Union Européenne* 4/2000, pp. 887-903.

14. Vid. MOUVEMENT EUROPÉEN, *La Préparation du débat sur l'avenir de l'Union Européenne. Projet de Rapport à l'attention du Comité Directeur du 6 mars 2001*.

15. Vid. al respecto, el punto 3 de la Declaración nº 23 de las que toma nota la Conferencia: "Declaración relativa al futuro de la Unión", *op. cit.*

16. Vid. CLOOS, J., "Nice, un étape obligée", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 444, enero de 2001, pp. 5-10.

17. Vid. el punto 7 de la Declaración nº 23 de las que toma nota la Conferencia: "Declaración relativa al futuro de la Unión", *op. cit.* pp. 85-86

18. MANGAS MARTÍN, A., "Qué modelo de integración política para Europa?", en Cuadernos Europeos de Deusto, nº 24, 2001, págs. 89-100.

19. Vid. el punto 5 de la Declaración nº 23 de las que toma nota la Conferencia: "Declaración relativa al futuro de la Unión", *op. cit.*, pp. 85-86.

20. Al respecto, *vid.* PERNICE, I. y MAYER, F.C., "De la Constitution composée de l'Europe", en *Revue Trimestrielle de Droit européen*, Vol. 4, nº 36, octubre-diciembre de 2000, pp. 623-647, especialmente las pp. 645-646, MACCORMICK, N., Problems of Democracy and Subsidiarity", en *European Public Law*, Vol. 6, nº 4, diciembre de 2000, pp. 531-542.

otro, se plantea la necesidad de examinar el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada en Niza, y que es la base de todo el proceso constituyente y que como acabamos de ver incluso suele tener carácter anticipador<sup>21</sup>.

Es en este sentido que el proceso constituyente responde a la necesidad de profundizar en el modelo de la Unión, haciéndola más democrática y transparente, aspecto que se logrará en la medida en que se consiga implicar a la sociedad civil. Proceso que debe asociarse a la mayor parte de actores posibles mediante preguntas como ¿Qué Europa queremos? pues solo así se incrementará decisivamente la legitimidad del sistema.

Nos gustaría reflexionar aquí sobre la innovación que supone este debate: nunca con anterioridad se ha hecho participar a los destinatarios de un sistema político en el diseño de éste. Si bien es cierto, que en numerosas ocasiones el pueblo soberano ha refrendado su Constitución por medio de un referéndum, nunca hasta el momento, se le ha interpelado para que, o bien directamente, o bien a través de sus representantes, participe en la gestación de un nuevo sistema desde su germen. En este momento de la construcción europea, legitimidad, democracia y transparencia suponen primero pedir al ciudadano que se pronuncie sobre qué características ha de reunir el sistema que a futuro le va a gobernar y, posteriormente, asociarle según otros métodos a la ejecución de ese plan.

#### VIII. El calendario del proceso.

La Declaración fija un calendario que va desde ahora al 2004. Yataganas<sup>22</sup> recuerda que las condiciones políticas en esas fechas serán distintas a las existentes en la actualidad dado que habrá habido elecciones prácticamente en todos los Estados miembros. Además, también habrán cambiado las condiciones objetivas que afectan a la opinión pública europea como son que ya tendrán en su bolsillo el Euro, estará en marcha el Ejército Europeo, desarrollada la Agenda Social y muy avanzada la ampliación, si no han entrado ya los primeros países, hipótesis que parece muy posible.

De tal manera que parece que la demanda de más Europa en grandes sectores de la sociedad civil europea será más fuerte, derivado de la mayor percepción de lo que supone Europa cotidianamente para el ciudadano. Al mismo tiempo, la sociedad internacional de la globalización y las exigencias de algunos elementos nuevos como la seguridad alimentaria, plantearán el tema europeo con más intensidad.

El calendario concreto que la Declaración nº 23 fija para esta etapa del proceso constituyente recoge dos hitos

claves, como ya hemos destacado con anterioridad, 2002 y 2004. Teniéndolos en cuenta podemos dividir este proceso en tres fases: una primera, la del debate abierto a todos los interesados, sociedad civil, parlamentarios, profesionales, etc. que fue lanzada en marzo de 2001 y cuyos resultados habrán de presentarse a los Consejos Europeos de junio y diciembre de 2001. Este último habrá de tomar la resolución de cómo va a desarrollarse la segunda etapa, que tiene su punto de partida en el hito de 2002.

Esa segunda etapa se pretende que aborde la preparación técnica de la reforma por medio de Conferencia Intergubernamental, pero no se dice nada de su método. Como ya hemos hecho referencia anteriormente, son numerosas las voces que reclaman una Convención para su desarrollo. El siguiente hito, el de 2004, será la próxima reforma de los Tratados por medio de Conferencia Intergubernamental tradicional. Parece que esta reforma será la última que se llevará a cabo por estos métodos y su resultado anticipará una verdadera Constitución formal para el 2010.

#### IX. La nueva cooperación reforzada posibilita que el paso ya no lo marquen los más lentos.

La nueva cooperación reforzada salida de la reforma de Niza, creemos que va a tener una enorme virtualidad y especialmente en este ámbito de apertura del proceso constituyente y es que la posibilidad de que un número de Estados pueda profundizar en el modelo sin contar con los demás, va a permitir plantear los temas capitales que hasta ahora no tenían ninguna posibilidad, debido al imperativo de la unanimidad. La flexibilización de la cooperación reforzada va a tener gran relevancia en cuanto que va a permitir a partir de ahora a los más rápidos marcar el paso. Aspecto éste que facilitará que en el 2004 se inicie el proceso constituyente<sup>23</sup>.

Si hemos hecho referencia a lo largo de este artículo en numerosas ocasiones a los discursos que a lo largo de 2000 ponen de manifiesto la necesidad de debatir el futuro de la Unión, tenemos que comentar aquí cómo los más significativos hacen referencia a la flexibilidad como perspectiva de ulteriores profundizaciones en una Unión ampliada. Fischer se refiere a la necesidad de establecer un núcleo duro que lidere la profundización y a cuyo alrededor se organicen otros círculos concéntricos que aglutinen diversos niveles de integración.

Por otra parte, si bien no se ha hecho uso hasta el momento de la cooperación reforzada tal y como se recoge en los Tratados, esta práctica no es una novedad en la construcción europea. Han existido y existen flexibilidades en muchas cuestiones tanto dentro como fuera de los Tratados,

tenemos que referirnos al Protocolo Social a 14, la Unión Económica y Monetaria o a la cooperación en el Grupo de Schengen.

Si seguimos las ideas que lanza Fischer respecto a la Federación Europea liderada por un núcleo duro, tenemos que añadir que para él la cooperación reforzada no constituye un fin de la integración sino una etapa intermedia de la misma. Así, y nosotros compartimos su visión, la creación de un núcleo duro es una etapa en la consecución de la Unión Política, que ejerce de locomotora de la misma, de manera que en un futuro todos se encontrarán en disposición de incorporarse al mismo, según vayan desarrollándose y reuniendo los requisitos. Así la cooperación reforzada es un medio, no un fin, que posibilita que el paso hacia la Unión Política no lo marquen los más lentos, fin al que todos se encuentran abocados.

#### X. Conclusiones.

Quizá lo más llamativo y paradójico del proceso que se inicia a partir del Tratado de Niza es que se va a producir a la vez la consolidación del modelo de la Unión y su reforma; cuestiones que suelen ser antagónicas y aquí se convierten en complementarias. Por un lado hay que consolidar el modelo de la Unión a sabiendas que tiene un carácter temporal y provisional y por otro lado, hay que iniciar, a la vez, un proceso profundo de reforma a través de un método federal en el que se establezca un modelo federal alternativo al modelo de la Unión de vocación federal a sabiendas de que es insuficiente para la reunificación europea.

De todo lo dicho se desprende que con el Tratado de Niza se ponen en marcha dos procesos distintos; por un lado, el de la consolidación del modelo de la Unión que hace posible iniciar, al menos, la ampliación y, al mismo tiempo, se pone en marcha un proceso de reforma profunda.

Este proceso de profunda reforma es al que nos hemos referido a lo largo de estas líneas y al que denominamos apertura del proceso constituyente. Entendemos que es un proceso cualitativamente distinto, ya que aborda una agenda política diferente, un método distinto y un modelo más profundo, y un calendario con una primera fase explícita.

Decimos que tiene carácter constitucional porque, en definitiva, los ámbitos que expresamente se señalan en el párrafo 5 de la Declaración 23 tienen este carácter.

En el proceso de construcción comunitaria han existido hasta ahora dos fases. La primera denominada comunitaria y que tenía una inspiración federal. En la segunda etapa, la de la Unión, había una vocación federal. Con el Tratado de Niza, a mi juicio, se inicia una tercera etapa, en la medida en que por todo lo dicho, se desprende que hay todos los indicios para pensar que vamos a un modelo federal explícito, si bien, como ya se ha dicho, de carácter asimétrico, dado que, en definitiva, va a articular, a su vez, Estados de estructura federal y de estructura unitaria.

Al mismo tiempo, este modelo federal al que se va a poner en marcha a través de un método federal, que es el explicitado en la Declaración, ya que el federalismo se caracteriza por no imponer un modelo supremo sino por proponer un conjunto de principios que permiten articularse dentro de la noción de diversidad. De tal manera, que el enfoque federal vincula el regionalismo internacional con el regionalismo interno, ya que los dos no son más que las dos caras de una misma moneda. Las mismas características del modelo y método federal señalado exigirán un calendario largo, de alrededor de diez años, ya que, en definitiva, la GIG de 2004 no será más que la formalización del inicio del proceso constituyente, que exigirá una primera reforma del Tratado por una vía formal, intergubernamental, y un período constituyente expreso, que es fácil que se prolongue a lo largo de esa legislatura y, en todo caso, parece que exigirá un referéndum posterior a través de una ley electoral única y uniforme europea; de tal manera que, en todo caso, este modelo federal que se consagra a través de este largo proceso, no entrará en vigor antes de diez años y en el mismo se habrán ido incorporando los países de la ampliación.

Por último, hay que señalar que si bien se puede pensar en esta tercera fase del proceso de construcción europea como un cambio cualitativo con respecto al modelo de la Unión, hay que señalar que este tampoco será un modelo definitivo porque la propia opción elegida y la propia opción europea es de cambio permanente. Ya Ortega y Gasset recordaba que Europa es camino y no posada.

21. Aspecto recogido en BOGDANDY Von, A., "The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union", en *Common Market Law Review*, Vol. 37, nº6, diciembre de 2000, pp. 1307-1338. Igualmente sobre la naturaleza, contenido y objetivos de la Carta, vid.: LENAERTS, A., "Fundamental Rights in European Union", en *European Law Review*, nº 25, diciembre de 2000, pp. 575-600; y VITORINO, A., "La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne", en *Revue de Droit de l'Union Européenne*, nº 3, 2000, pp. 499-508.

22. YATAGANAS, X. A., "The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union: A Continental Perspective", de 16 de marzo de 2001, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>.

23. Vid.: RODRIGUES, S., "Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 444, enero de 2001, pp. 11-16.