



¿Qué añade la Constitución para Europa a la construcción europea?

Francisco Aldecoa Luzarraga

*Catedrático de Relaciones Internacionales,
Cátedra Jean Monnet,
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid*

Sumario

1. Introducción: ¿Qué añade la Constitución Europea?
2. Laeken: ¿Por qué es necesaria una Constitución?
3. La Constitución Europea, hija de un proceso constituyente singular.
4. La Unión Europea y el ciudadano.
5. La vertebración del espacio político europeo tras la ampliación.
6. La dimensión externa de una potencia civil.
7. Conclusión: un proceso constituyente que continúa.

RESUMEN

El «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma el 29 de octubre de 2004, constituye un hito en la historia de la integración europea. Cabe, por ello, preguntarse en qué reside su aportación, cuál es su especial valor añadido de cara a la ciudadanía europea. A nuestro juicio, da respuesta a las tres demandas fundamentales que se le presentan a la Unión Europea a comienzos del siglo XXI. Así, da respuesta a la necesaria democratización de la Unión, acercando Europa al ciudadano, adapta los instrumentos de la Unión a la nueva realidad de la ampliación y la dota de los instrumentos necesarios para convertirse en «factor de estabilidad» en la nueva sociedad internacional de la globalización y en «modelo de relación» para numerosos países y pueblos.

ABSTRACT

The «Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe», signed by the Heads of State and Government leaders in Rome on 29 October 2004, is a landmark in the history of European integration. It is therefore worth considering what its contribution will be, what special added value



it will contribute to Europe's citizens. In our view, it meets three fundamental demands facing the EU in this the outset of the twenty-first century. It responds to the necessary democratisation of the Union, bringing Europe closer to its citizens, it adapts the Union's instruments to the new reality of enlargement and it affords it the necessary tools to become both a «factor of stability» in the new international society of globalisation and a «relationship model» for a number of countries and peoples.



1 INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ AÑADE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA?

El 29 de octubre de 2004 se firmaba en Roma el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», elaborado en el marco de un proceso constituyente que bien puede calificarse de singular. Abierto el debate sobre su naturaleza, sobre si es un Tratado o una Constitución, parece que es Tratado en la medida en que se concluye y adopta entre Estados, pero Constitución a partir de su entrada en vigor.

En relación al Tratado Constitucional o Constitución Europea, como comienza a ser conocida, la pregunta que puede interesar a todos los ciudadanos es: ¿Por qué una Constitución para Europa? ¿Qué añade una Constitución a la construcción europea en su desarrollo actual que no puedan proveer los Tratados actuales? La Constitución Europea, a nuestro juicio, emprende la explicitación política de la Unión Europea, esto es, se rubrica un cambio de método de integración, que se convierte en abiertamente político.

Así, durante más de cincuenta años, desde la creación de la CECA, la finalidad de las Comunidades Europeas no dejaba de ser política, «una unión cada vez más estrecha» entre los pueblos europeos. Sin embargo, el método elegido era de tipo económico y así se creó primero una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, luego una Comunidad Económica a secas y una Comunidad de la Energía Atómica. Con la creación de la Unión Europea el proceso comienza a cambiar incluyéndose importantes elementos de política, sobre todo, a través de la creación de una ciudadanía europea, de políticas europeas de sociedad, de una Política Exterior y de Seguridad Común, y de una Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

La Constitución Europea viene a culminar ese proceso invirtiendo los términos. Con ella, la Unión Europea, nueva entidad jurídica heredera de la anterior ⁽¹⁾, se define como abiertamente política encontrando su fundamento en los ciudadanos y Estados europeos, concreta su proyecto político y su finalidad y lleva a cabo la racionalización de las relaciones entre la Unión y los Estados y la Unión y los ciudadanos.

(1) ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz. Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 6, 1.º semestre, 2004, pp. 203-225.



Esta Constitución, a pesar de que toma prestado el término de una realidad ajena, el Estado, reúne todos los requisitos que se le exige a una estatal, añadiendo además particularidades propias de la singular naturaleza de la Unión Europea⁽²⁾. Por todo ello, el debate sobre qué aporta la Constitución ya no se basa en los antiguos parámetros de si existe nueva cesión de competencias o nuevo reparto de poder entre las instituciones, sino que sus principales avances son en términos de modelo político⁽³⁾.

2 LAEKEN: ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA CONSTITUCIÓN?

La primera concreción del nuevo debate constitucional, propuesto por el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Fischer, se produce en la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001. En ella los Jefes de Estado y de Gobierno fijan la agenda y el alcance del proceso constituyente en forma de unas sesenta y cinco preguntas comunes, proceso diferente a los anteriores por encargarse a una instancia nueva, una Convención Europea.

La Declaración de Laeken consta de tres partes bien diferenciadas: una primera que sirve de contextualización, es decir, recuerda cuál es hoy la realidad de la Unión Europea y cuáles son los retos ante los que se encuentra y a los cuales ha de dar respuesta la reforma. En segundo lugar, reflexiona sobre el contenido material sobre el que debe versar la reforma por medio de unas sesenta y cinco preguntas, que son las que han surgido del debate en común de la primera fase. Por último, la Declaración establece el procedimiento que debe seguir esta segunda etapa de la reforma, una Convención.

Se parte de la constatación de que desde las Comunidades Europeas sectoriales originales se ha producido una mutación de naturaleza, hoy predominantemente política, y que, por eso, el método comunitario que guió la integración en los primeros tiempos debe ser sustituido por otro adecuado a la nueva empresa: «Así, pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la elec-

(2) ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución? *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid: Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.

(3) Véase al respecto: ALBERTI ROVIRA, Enoch. *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004; COWGILL, A. A. y COWGILL, A. W. *An analysis of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*. London: British Management Data Foundation, 2003; GÓMEZ CORONA, Esperanza (dir.). *Una Constitución para la ciudadanía europea*. Navarra: Aranzadi, 2004; PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis. *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'évaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Bruxelles: Bruylant, 2004.



ción directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha construido el armazón de una unión política (...). La Unión Europea es un éxito».

La Unión hoy se encuentra con tres retos que a la vez son oportunidades y que le colocan en una encrucijada. En primer lugar, la inminente ampliación a diez nuevos Estados en 2004 que permite hablar de la unificación pacífica de Europa. En segundo lugar, se percibe que la clave del éxito del proyecto europeo pasa por acercar la Unión a sus ciudadanos, modificando el funcionamiento institucional para que éstas sean más transparentes, eficientes y sujetas a mayores controles democráticos. A la vez es una prioridad dar respuesta a las expectativas del ciudadano con la actuación de la Unión en aquellos campos que consideran necesarios.

En tercer y último lugar, la Unión se encuentra con el reto de convertirse en líder en la sociedad internacional de la globalización. Ésta se convierte en una estructura de oportunidad para el desarrollo de la Unión Europea, actor civil de las Relaciones Internacionales, y constituye una alternativa a la misma desde sus valores y modelo social. Europa, así, debe dotarse de los medios que le permitan hacer frente a sus responsabilidades en este nuevo contexto y combatir los riesgos del nuevo entorno internacional puestos de manifiesto por el 11 de septiembre.

La Constitución consigue cubrir el mandato de Laeken: acerca la UE al ciudadano, incrementando la democracia del conjunto del proyecto; introduce importantes mejoras en clave de eficacia con el fin de permitir el funcionamiento de la Unión tras la ampliación, y le dota de nuevos instrumentos para que la Unión desempeñe papeles mayores en la escena internacional.

3 LA CONSTITUCIÓN EUROPEA, HIJA DE UN PROCESO CONSTITUYENTE SINGULAR

La convocatoria de la Convención Europea constituye una de las mayores innovaciones políticas de la construcción europea que se han producido desde el Tratado de Maastricht, agrupando en igualdad de condiciones a los representantes de los Estados miembros y de las instituciones comunes y asociando estrechamente a la sociedad civil, para que discutan de una manera abierta y transparente la constitucionalización de la Unión.

A nuestro juicio, se trata del reflejo —más tardío que en otras áreas— de la mutación política aplicado al método de reforma de los Tratados⁽⁴⁾. La Conven-

(4) Hemos estudiado detenidamente tanto la génesis y naturaleza de la Convención como el desarrollo y la resolución de sus principales debates en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *«Una Europa»: su proceso constituyente*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.



ción es el gran éxito de la fase final del debate sobre el futuro de Europa, que resuelve la insuficiencia del método diplomático para reformar los Tratados que hasta ahora era monopolio exclusivo, no sólo de los Estados, sino de sus Gobiernos. Por ello, su convocatoria no sólo responde a la necesidad de más legitimidad, sino también de mayor eficacia en la reforma de la Unión. Así, la Constitución sólo podía ser hija de una Convención formada principalmente por políticos y nunca de una Conferencia Intergubernamental.

La Declaración de Laeken regula la composición de la Convención, con un total nominal de 105 miembros, a los que se añaden los suplentes. Por parte de las instituciones comunes, la Convención Europea incluye a dieciséis representantes del Parlamento Europeo y a dos de la Comisión. Por parte de cada uno de los Estados miembros y candidatos, se ha enviado a dos representantes del Parlamento nacional y a uno del Jefe de Estado o de Gobierno. La Convención trabajó en una lógica post-ampliación, toda vez que logró la participación en las deliberaciones de los Estados candidatos, con igual representación que los Estados miembros. El mismo Consejo Europeo procedió al nombramiento de su Presidente, el ex-Presidente francés Giscard d'Estaing, y dos vicepresidentes, los ex-Primeros Ministros Dehaene y Amato.

En el momento de convocar la Convención no estaba claro cuál iba a ser su papel, si iba a ser sólo para preparar la decisión de la posterior Conferencia Intergubernamental como estableciera literalmente la Declaración de Laeken, o si iba a ser método constitucional o método constituyente, ya que la única evidencia en aquel momento residía en la insuficiencia del método anterior. Sin embargo, su buen hacer y la repercusión política del consenso en torno a un único proyecto de Constitución para Europa terminarían por imponerse, haciéndole merecer con toda justicia el calificativo de método constituyente.

La Convención sobre el futuro de Europa comenzó sus trabajos el 27 de febrero de 2002, finalizando en julio de 2003, en que se disolvía tras diecisiete meses de trabajo. Los trabajos de la Convención se han dividido en tres fases bien diferenciadas —escucha, estudio y deliberación y redacción—, cada una de ellas de una duración de entre cinco y seis meses. La primera de ellas de escucha o de audiencias, desarrollada entre marzo y junio de 2002, se centró en establecer las cuestiones que la Convención debía examinar, a través de los debates en sesión plenaria entre los miembros de la Convención y de las audiencias a la sociedad civil y a la Convención de los jóvenes⁽⁵⁾. Con objeto de

(5) En esta fase se celebraron seis sesiones plenarias sobre las expectativas que los convencionales tienen de la Unión Europea (21-22 de marzo); las misiones de la Unión Europea (15-16 de abril); la Unión Europea llevando a cabo sus funciones: eficiencia y legitimidad (23-24 de mayo); un área de libertad, seguridad y justicia y el papel de los parlamentos nacionales (6-7 de junio); audiencia a la sociedad civil (24-25 de junio) y acción exterior, defensa y audiencia a la Convención de los jóvenes (11-12 de julio).



realizar consultas estructuradas con el Foro de la Sociedad Civil se decidió la constitución de ocho grupos de contacto que han celebrado reuniones con representantes de la Convención⁽⁶⁾.

La segunda etapa fue la de estudio y deliberación, caracterizada por la constitución de once grupos de trabajo para debatir las cuestiones necesitadas de estudio detenido y el debate de sus conclusiones. Se han creado once grupos de trabajo: subsidiariedad, la carta de derechos fundamentales, la personalidad jurídica de la Unión, el papel de los parlamentos nacionales, las competencias complementarias, la gobernanza económica, acción exterior, la defensa, la simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos, el establecimiento de un área de Libertad, Seguridad y Justicia, y la Europa Social.

La tercera etapa, de redacción, se iniciaba en enero de 2003 transcurriendo hasta la aprobación del texto por consenso el 13 de junio de 2003, viéndose prorrogada hasta el 10 de julio, en que se remataban los trabajos. A partir de febrero, el Presidium fue presentando las propuestas de redacción de los distintos artículos, a las cuales los convencionales iban adjuntando sus enmiendas que luego eran debatidas a lo largo de posteriores sesiones plenarias, tratando de aproximar posturas hasta llegar a la redacción definitiva. El éxito de la Convención es que ha conseguido desarrollar un método basado en la deliberación, lo que ha permitido los avances, aunque en algunos casos también se ha llegado a la negociación. Han sido precisamente las alianzas flexibles y cambiantes entre los diferentes actores en las distintas cuestiones las que han permitido ir perfilando los diversos acuerdos.

La Conferencia Intergubernamental, celebrada entre octubre de 2003 y junio de 2004, asume el proceso constituyente al hacer suya la Constitución para Europa elaborada por la Convención Europea. Las modificaciones que introduce en el proyecto de la Convención desarrollan y perfeccionan el modelo convencional en aspectos, sobre todo de la Parte III, aunque también introducen algunos retrocesos institucionales y en la toma de decisión.

A pesar del éxito de la Convención, que había logrado un texto único, existía el convencimiento entre la opinión pública de que la Conferencia Intergubernamental que le seguiría no iba a adoptar el proyecto de Tratado Constitucional. En este sentido, no se tenía en cuenta la doble legitimidad, europea y nacional, que subyacía en el texto de la Convención, sino que se primaba la competencia formal de revisar los Tratados en manos de la CIG. La CIG, al asumir como propio el texto de la Convención, se convierte en la segunda fase del

(6) Los ocho grupos de contacto con la sociedad civil están divididos por su área de actuación: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura.



mismo proceso político, continuándolo⁽⁷⁾. Aunque introduzca retoques, la aceptación del texto de la Convención supone en la práctica el reconocimiento de que la CIG tiene la competencia para perfeccionar el modelo, pero no para cambiarlo. Se produce así un respeto implícito a la autoridad y doble legitimidad de la Convención, en la cual se basa su competencia constitucional.

4 LA UNIÓN EUROPEA Y EL CIUDADANO: LA DIMENSIÓN DEMOCRÁTICA DE EUROPA

La regulación expresa de las relaciones de la Unión con sus ciudadanos es uno de los rasgos más significativos del Tratado Constitucional, no en vano una de las tareas que impuso el Consejo Europeo en Laeken a la Convención fue cómo acercar la Unión a sus ciudadanos⁽⁸⁾. El Tratado Constitucional adquiere todo su relieve de Constitución en ese rasgo, en recibir su legitimidad en la ciudadanía europea. En nuestra cultura jurídico-política consideramos que sin protección de derechos de los ciudadanos no hay Constitución. En este sentido, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución es clave, ya que es «el elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional»⁽⁹⁾.

La Constitución afirma, tanto en su Preámbulo como en su artículo I-2 y sus objetivos, que toda la Unión se asienta sobre unos valores entre los que figura la protección de los derechos fundamentales. En la Primera Parte igualmente se incluye el Título II en el frontispicio de la Constitución dedicado a los Derechos Fundamentales y a la Ciudadanía Europea, donde se resalta su importancia política. La Convención decidía no sólo la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por una Convención en el año 2000, sino su constitucionalización al más alto nivel, como Parte II de la Constitución. Es un gran avance que la Carta se incluya en la Constitución y, además, cuente con un lugar destacado.

Esa constitucionalización presenta el efecto de que todas los poderes públicos de la Unión, así como los de los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho Comunitario, han de respetar los derechos garantizados en la Carta y, si no es así, el ciudadano podrá acudir a los Tribunales para obtener su garantía.

(7) En este sentido coincidimos con Marhold en que el nuevo método de reforma de los Tratados consiste en dos fases diferenciadas inseparables entre sí: Convención y Conferencia Intergubernamental. MARHOLD, Hartmut. *La méthode de la convention, L'Europe en formation*, n.º 2, 2003, pp. 43-58.

(8) COHEN-JONATHAN, Gerard y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, 2003.

(9) VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica*, 20 de junio de 2003, en: <http://european-convention.eu.int>.



Además la Constitución recoge en el I-9.2 la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre del Consejo de Europa, mecanismo externo de supervisión del respeto de los derechos fundamentales. En principio no parece que exista ningún obstáculo político para la próxima adhesión de la Unión Europea al Convenio, dado que todos los Estados presentes y futuros son miembros de la misma, aunque sí se plantean algunas cuestiones técnicas y jurídicas que tienen que ver con el estatuto de la Unión en el Consejo de Europa o las relaciones entre los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo.

El artículo I-10 se dedica a la ciudadanía de la Unión, creada por el Tratado de Maastricht de 1993 donde se enuncian los derechos que corresponden a esta institución, sin que se haya previsto ninguno nuevo. Tales derechos se reiteran en la Carta, si bien es una repetición querida para dar relieve a esta institución política en el frontispicio de la Constitución. La ciudadanía es más que los derechos derivados de la misma, es una institución definitoria del carácter político de la Unión.

La inclusión del nuevo Título VI sobre «la vida democrática de la Unión» responde a la naturaleza política explícita de la Unión afirmada por vez primera en esta Constitución. Este Título reúne una serie de artículos de distinta relevancia pero que recogen, en esencia, la peculiar manera de entender la democracia en la Unión Europea. Esto es, se contemplan los principios que guían las relaciones entre la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos: el principio de democracia representativa; el principio de democracia participativa; los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo; el defensor del pueblo europeo; la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión; la protección de datos personales y el estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales.

El innovador principio de la democracia participativa del artículo I-47, ya anunciado desde los primeros trabajos de la Convención, fue recibido con gran satisfacción por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Este principio supone la constitucionalización de una práctica largamente consolidada entre las instituciones europeas de consulta regular a las asociaciones de la sociedad civil para la formulación de políticas. Se trata, en cualquier caso, del primer sistema político que contempla específicamente el principio de la democracia participativa.

El artículo I-47 establece que las instituciones de la Unión tienen la obligación de procurar a los ciudadanos y sus asociaciones representativas los cauces apropiados para expresar e intercambiar sus opiniones sobre la vida pública de la Unión y se recoge la obligación de las instituciones de la Unión de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones de la sociedad civil. Se obliga a que la Comisión mantenga consultas con todas las partes inte-



resadas para garantizar la coherencia y la transparencia de la Unión. Como gran innovación, a última hora la Convención incluía, a iniciativa del español Méndez de Vigo, el derecho de iniciativa popular para un millón de ciudadanos procedentes de varios Estados miembros, que podrán solicitar de la Comisión que formule iniciativas legislativas en aplicación de la Constitución.

Con la Constitución, el ciudadano europeo encuentra su lugar en la Unión. Primero, como legitimador de la misma. Segundo, encontrando un límite al poder público europeo derivado del respeto a sus derechos. Tercero, encontrando un vínculo político directo con la Unión como ciudadano de la misma. Y cuarto, teniendo en cuenta la opinión de los ciudadanos asociados para mejor definir y aplicar las políticas que les van dirigidas e, incluso, el derecho de los ciudadanos de pedir leyes concretas de la Unión.

5 LA VERTEBRACIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO EUROPEO TRAS LA AMPLIACIÓN

La ampliación plantea importantes incógnitas en torno a sus repercusiones para el modelo político europeo. Se trata de que a veinticinco la Unión siga siendo eficaz, capaz de tomar decisiones, de actuar y de proseguir con la integración. Por ello, una ampliación como la que se acaba de producir y está en curso, que lleva a que la Unión pase de quince miembros a casi el doble, plantea desafíos relevantes en términos de vertebración política, la pervivencia de su proyecto político, la cohesión social interna y su dimensión internacional que demandan respectivamente un reforzamiento del perfil político, de los valores, del modelo social y de la dimensión internacional de la Unión. A nuestro juicio, ese reforzamiento se lleva a cabo por el proyecto de Tratado Constitucional, que contiene elementos para reforzar los cuatro aspectos, si bien, en algunos casos, insuficientemente, por lo que serán necesarias ulteriores reformas.

El riesgo de dilución de la integración conseguida que pudiera derivarse de las diferencias crecientes entre los Estados miembros en una Unión ampliada sólo puede combatirse con el pegamento de la Constitución Europea, cimiento del proyecto político compartido. En la Constitución, además, se consolida el modelo político propio de la construcción europea, el federalismo intergubernamental, caracterizado por combinar métodos federales de integración con la cooperación intergubernamental⁽¹⁰⁾. La Constitución, además, avanza en la

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



dirección del federalismo asimétrico, ya que se produce un reconocimiento explícito de las regiones en el artículo I-5 del Tratado Constitucional⁽¹¹⁾.

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

La motivación política de esta ampliación es la unificación europea en torno a un modelo de valores que se comparten y un proyecto común⁽¹²⁾. Esos valores que definen la europeidad se exigen para entrar en la Unión, recogidos en los llamados criterios de Copenhague⁽¹³⁾. El modelo propio de la Unión Europea es lo que le distingue frente a los otros en la sociedad internacional de la globalización. Ha resultado, por primera vez, exitosamente definido en los artículos principales de la Constitución Europea, de principios y objetivos de la Unión, que hacen posible que cualquier ciudadano de la misma, sea del Norte o del Sur, del Este o del Oeste, se sienta reconocido en el mismo. Así, los valores de la Unión son: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación⁽¹⁴⁾.

Además, resulta fundamental en ese sentido la constitucionalización de la Carta de derechos fundamentales, que recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo⁽¹⁵⁾. En el artículo 3 se recogen los objetivos de la Unión, que se conciben como los «princi-

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

(12) Estas ideas se repiten desde distintos puntos de vista en la Declaración de Atenas, que quizás constituya el Manifiesto político más significativo de la ampliación. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Atenas*, Atenas, 16 de abril de 2004.

(13) Analizábamos los requisitos básicos que definen la «europeidad» de un Estado y le hacen apto para integrarse en la Unión en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. De la Constitución española a la Constitución Europea: la influencia del proceso de integración europea en la Constitución Española. *Pasajes de pensamiento contemporáneo*, invierno 2004, n.º 13, pp. 55-61, esp. pp. 56 y 57.

(14) Véase artículo I-2 del Tratado Constitucional.

(15) El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.



pales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea»⁽¹⁶⁾. Se trata del proyecto político común que lleva a Estados y ciudadanos a conformar la Unión. Destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, además se recoge el espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión ha de ofrecer a sus ciudadanos, así como las ventajas de un mercado único de libre competencia.

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, contraponiéndose en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad⁽¹⁷⁾. En términos económicos, la unificación presenta retos fundamentales para la Unión, que además serán crecientes en la medida en que se vaya abriendo más la frontera Este de Europa, por la diferencia de desarrollo de los países que aún quedan fuera y que pueden integrarse antes de 2014: Bulgaria, Rumania, los Balcanes Occidentales y Turquía.

A esas disparidades económicas y de bienestar habrá que responder con más solidaridad, ya que el desarrollo de los más débiles en el modelo europeo supone crecimiento para todos. Como sostiene Nestor, ante la tentación de caer en la mera competencia económica, Europa debe recordar que el modelo europeo se ha basado siempre en la solidaridad y la convergencia⁽¹⁸⁾. Ambas deben continuar siendo los objetivos políticos y las líneas de actuación ante esta ampliación y tratar de ser alcanzados con suficientes dosis de realismo, y fijándose objetivos concretos y medios adecuados a la medida de nuestras posibilidades.

La Constitución da respuesta a las incógnitas de la ampliación y, por ello, va a hacer posible que funcione, ya que en la medida en que se enfrenten estos desafíos la unificación de Europa tendrá viabilidad. La aplicación de la Constitución va a hacer posible el desarrollo progresivo del modelo europeo, llevándolo a una mayor integración y convergencia y haciendo posible así que esté en mejores condiciones para sacar provecho de la sociedad internacional de la globalización⁽¹⁹⁾.

(16) Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

(17) SCHWARZE considera, además, que el Proyecto, al definir el sistema económico de la Unión como una «economía social del mercado», declara, por tanto, este concepto como vinculante incluso en términos jurídicos. SCHWARZE, Jürgen. Guest editorial: The Constitution's Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*, n.º 2, vol. 40, 2003, pp. 1037-1045, esp. p. 1.037.

(18) NESTOR, Jean. Building a larger Europe. *Europe: looking ahead? Seminar organised by Notre Europe and the EPC*, Brussels, 1-2 October, 2003, p. 17. En: <http://www.notre-europe.asso.fr/>.

(19) LEFEVRE, Maxime. L'élargissement à l'Est: une risque ou une chance? *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 467, 2003, pp. 216-224, esp. p. 220.



6 LA DIMENSIÓN EXTERNA DE UNA POTENCIA CIVIL

La Declaración de Laeken planteaba al proceso constituyente la misión de estudiar y tomar las medidas pertinentes a fin de lograr que la Unión sea factor de estabilidad y modelo de relación en el actual entorno internacional. Tras la ampliación la dimensión exterior de la Unión Europea ha cambiado sensiblemente: reúne a veinticinco Estados miembros, constituyendo uno de los mayores bloques regionales del mundo. Ahora el reto está en que la Unión no se conforme meramente con «ser», sino que sea una fuerza activa de la sociedad internacional de la globalización para transformarla⁽²⁰⁾. La Unión debe incidir en la misma actuando como factor de estabilidad, a través de la asunción de sus responsabilidades, fomentando la cooperación multilateral y llevando a cabo una política de vecindad, y proponiéndose como modelo de gestión de problemas internacionales⁽²¹⁾.

Las novedades en materia de política exterior que lleva a cabo la Constitución Europea avanza en la línea de la política exterior reforzada y se racionaliza y mejora en su conjunto, por lo que se puede hablar de progreso político y perfeccionamientos técnicos⁽²²⁾. La reforma se mueve en la lógica constitucional, sobre todo a través de la formulación de ambiciosos principios, valores y objetivos que reflejan una opción decidida por la política de responsabilidad, la posible creación de una nueva estructura de política exterior unificada y reforzada y los avances en la consecución de una defensa europea a través de fórmulas flexibles⁽²³⁾.

La política de responsabilidad que inspira tanto la Constitución como la Estrategia Europea de Seguridad recoge en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una «ética», una política exterior basada en valores⁽²⁴⁾. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basa-

(20) SEIDELMANN, Reimund. European Union and Eastern Europe. En: TELÒ, Mario. *The European Union and the New Regionalism*. London: Ashgate, 2002, p. 203.

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

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

(23) EECKHOUT, Piet. *External Relations of the European Union: legal and constitutional foundations*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

(24) Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores —lo que ella llama la ética «ethics»— en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase SMITH, Hazel. *European Union Foreign Policy*. London: Pluto Press, 2002, pp. 270-272.



da en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

De las reformas planteadas se incluyen numerosas e importantes novedades para reforzar la unidad, visibilidad, eficacia y coherencia de la actuación exterior europea. Destacan, sobre todo, la personalidad jurídica de la Unión, la desaparición de los pilares, aunque se haya decidido mantener distintos procedimientos de toma de decisiones, la regulación de todos los aspectos de política exterior en un título único y las novedosas reformas en materia institucional. En este sentido, resulta de primera magnitud la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, como punto de unión del Consejo y la Comisión, dirigiendo toda la administración europea en materia de política exterior, aunque quizás lo ideal hubiera sido que fuera un comisario. En todo caso, se trata de una figura híbrida y nueva, por lo que será significativo en la práctica ver dónde estará situado, si en el Consejo o en la Comisión.

Otra reforma institucional que parece de menor entidad, pero contiene una enorme potencialidad, es la relativa a la representación de la Unión ante terceros. Desde este punto de vista, la personalidad jurídica de la Unión presenta la consecuencia de convertir las delegaciones de la Comisión ante terceros en Delegaciones de la Unión, verdadera instancia política. El artículo III-296.3 alude a la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros, compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión, quedaría bajo la autoridad directa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Indudablemente el avance de altura lo ha experimentado el área de la defensa europea donde son muchas y de gran calado las novedades introducidas⁽²⁵⁾. La nueva voluntad política de que Europa juegue papeles en la sociedad internacional de la globalización se vislumbra en una nueva concepción. Hasta ahora los instrumentos de defensa se creaban para una intervención exterior, pero no se pensaba en una defensa típica. Ahora, junto a la defensa existente como medio de ayuda a terceros, se pasa a configurar instrumentos que posibiliten la defensa futura de la Unión Europea.

La Constitución Europea prosigue la senda de la construcción de la defensa como instrumento de ayuda a terceros. Así, se incrementan las tareas de Petersberg a un mayor número de supuestos (artículo III-309) y la posibilidad

(25) En relación al desarrollo de la política de defensa, así como a los avances introducidos por la Constitución Europea, véase: GNE-SOTTO, Nicole. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París: Instituto de Estudios de Seguridad, 2004.



de recurrir a sólo algunos de los Estados miembros para que lleven a cabo una misión de la Unión en nombre de ésta, incorporando a los Tratados una práctica consolidada (III-310).

Por otro lado, se crean nuevos instrumentos con la finalidad de permitir a la Unión su propia defensa. En este sentido, se establece en el artículo I-43 la muy relevante cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de que un Estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano. De igual magnitud son la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares en el artículo I-41.3, conocida como Agencia de Defensa, la alianza defensiva introducida por la Constitución en su artículo I-41.7 o la cooperación estructurada permanente del artículo I-41.6 en materia de capacidades de defensa.

La negociación en torno al futuro de la defensa europea muestra que se ha pasado de un sistema de «geometría variable» a otro que posiblemente se aproxima a las «dos velocidades», profundizándose en un tema que hasta hace poco era tabú y que hoy parece que puede ser la próxima gran empresa europea. Así, «aunque casi no se percibe la Europa de la defensa, es casi una realidad»⁽²⁶⁾.

La Constitución adopta reformas fundamentales, tanto desde el punto de vista del nuevo marco e instrumentos innovadores para el conjunto de la política exterior —el poder blando— como en la previsión de instrumentos de defensa europea, que dotarán a la Unión de un poder duro y le permitirán ser un actor esencial de las relaciones internacionales de este siglo.

7 CONCLUSIÓN: UN PROCESO CONSTITUYENTE QUE CONTINÚA

La integración europea con la Constitución experimenta un salto cualitativo, el de su explicitación política y la conquista de su modelo constitucional. Se abre así en este momento la senda de las ratificaciones nacionales, aún todavía incierta, y que conducirá a la vigencia de la Constitución Europea en noviembre de 2006 o unos meses más tarde. En esa fecha, la Unión será diferente a la de 2004, ya que previsiblemente Bulgaria y Rumania, e incluso Croacia, estén a punto de integrarse.

La Constitución Europea añade a la Unión Europea en su situación actual más democracia, en el sentido de que culmina el proceso democratizador de los últimos Tratados, colocando al ciudadano en el centro de la construcción europea. También le otorga instrumentos para garantizar su funcionamiento en su

(26) GRANT, Charles. El discreto éxito de la defensa europea. *Foreign Policy*. Julio, 2004, p. 32.



nueva condición de Unión de veinticinco Estados de forma eficaz y los medios para seguir reforzando la solidaridad europea. Finalmente, y a través de una reforma de conjunto muy completa, se reforman los instrumentos para la acción exterior de la Unión Europea, tanto en términos de poder blando como duro, a fin de que la Unión pueda convertirse en una exportadora neta de estabilidad en la sociedad internacional de la globalización.

Sin embargo, siendo la Unión Europea por su naturaleza un ente dinámico, «camino y no posada» en palabras de Ortega y Gasset, el proceso constituyente no culminará con la entrada en vigor de la Constitución. Ésta traerá un poco más de estabilidad a la integración europea, de forma que sus Tratados no tengan que ser reformados a poco de entrar en vigor como ocurriera con los de Ámsterdam y Niza. Pero no parece probable que la Constitución vaya a durar sin reformar cincuenta años como deseara Giscard d'Estaing, sino que lo que se abre es una nueva fase de integración, netamente política y a través del modelo constitucional en el seno de un proceso constituyente continuado.