

## DE LA AMPLIACIÓN A "UNA EUROPA": LA NECESIDAD DE UNA CONSTITUCIÓN

Francisco Aldecoa Luzarraga

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

### 1.- Introducción.

El 1 de mayo de 2004 Europa cambiaba para siempre. Diez Estados del Centro, Este y Sur de Europa se han adherido a la Unión Europea: de entre ellos, cuatro pertenecían al Pacto de Varsovia y el área de influencia soviética –Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa-, tres eran parte de la URSS –Estonia, Letonia y Lituania-, dos son pequeñas islas del Mediterráneo –Chipre<sup>1</sup> y Malta- y el último –Eslovenia- la única de las Repúblicas que se independizó pacíficamente de Yugoslavia. Con esta ampliación se acaba con las últimas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, con la división que ésta trajo a Europa. Se da un paso de gigante en la unificación pacífica del con-

---

<sup>1</sup> Prácticamente hasta el último momento persistía la incógnita de si Chipre se iba a adherir a la Unión reunificada o, por el contrario, sólo lo haría la República grecocipriota. Finalmente quedaba claro que sólo se adheriría la Comunidad grecocipriota, tras los resultados del referéndum llevado a cabo en las dos partes de la isla sobre el plan de reunificación de Naciones Unidas, rechazado por la comunidad grecocipriota.

junto del continente europeo y se produce un salto cualitativo en la ambición del proyecto de construcción de "una Europa" política<sup>2</sup>.

La relevancia del 1 de mayo no reside sólo en que se incorporen diez nuevos Estados, la mayoría del telón de acero. Tampoco en que sea la mayor ampliación de la historia, tanto en número de Estados como en población, ni siquiera en el territorio que aporta o la expansión geoestratégica que supone. La clave de este proceso es que se trata del nacimiento de la primera fase de unificación europea, de "una Europa". Se produce así una refundación del proyecto europeo, que ahora se abre a todos los países del continente que voluntariamente deseen adherirse y cumplir los requisitos para ello. Así, ésta no es una ampliación más, sino la primera oleada de la unificación pacífica de la totalidad de los Estados del continente europeo en torno al proyecto político democrático de la Unión Europea, proyecto político que se verá reforzado de la mano de la primera Constitución Europea<sup>3</sup>. Así, una vez más en la historia de la construcción europea, ampliación y profundización caminan en paralelo, constituyendo las dos caras de una misma moneda.

2 Landelius recuerda, con gran acierto, que una de las virtudes de la construcción europea es que es la primera vez en la historia del hombre en que se construye una organización política sin violencia. Peter LANDELIUS, *Europa y el toro*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 17.

3 En el momento en que escribimos estas líneas el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea, está aún pendiente de su adopción por la Conferencia Intergubernamental. Previsiblemente, ésta adopción podría producirse a más tardar en el seno del Consejo Europeo de junio de 2004, a tenor de lo dispuesto por el Consejo Europeo en su reunión de marzo de 2004, a tenor de lo dispuesto por el Consejo Europeo en su reunión de marzo de 2004, puntos 3 y 4, en: <http://ue.eu.int>. El Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea puede encontrarse en: <http://european-convention.eu.int>.

## 2.- Un largo camino: de los criterios de Copenhague al Tratado de Atenas.

El 1 de mayo de 2004 culmina un largo camino de acercamiento a la Unión Europea de los Estados del Centro y Este de Europa, desde que comenzara en el año 1989 la transición desde el socialismo real a democracias abiertas y economías de libre mercado. En esa transición pronto se puso de manifiesto en la mayor parte de esos países que una de las prioridades de su política exterior consistía en el progresivo acercamiento a las estructuras políticas occidentales, con la vista puesta en las futuras adhesiones a la OTAN y a las Comunidades Europeas.

Tan pronto como en diciembre de 1989, sólo un mes después de la caída del Muro de Berlín, se pone en marcha el plan PHARE de asistencia económica y técnica a las transiciones políticas y económicas de esos países<sup>4</sup>. A medida que estos países progresaban en sus reformas, se negociaron Acuerdos Europeos de Asociación, constituyendo su característica principal el diálogo político en el seno de Consejos bilaterales y la cooperación comercial económica, cultural, financiera, etc. como forma de acercamiento a la Comunidad Europea<sup>5</sup>.

En junio de 1992, la Comisión presentó al Consejo Europeo de Lisboa un Informe, "Europa y el reto de la ampliación", en el que por primera vez se reflexiona sobre la posibilidad de la ampliación de la Comunidad Europea al Este. El Consejo Europeo de Copenhague de

4 El Programa PHARE inicialmente se pone en marcha para ayudar a Polonia y Hungría, primeros países en iniciar las transiciones. Posteriormente se abriría a todos los candidatos de Europa Central y Oriental, constituyendo el principal cauce por el que se otorgan las ayudas financieras a la preadhesión. Así en el actual proceso de ampliación, sólo Chipre y Malta no se han beneficiado de este programa.

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

21 y 22 de junio de 1992 decide que "los países asociados de Europa central y oriental que así lo deseen podrán convertirse en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas"<sup>6</sup>. En esta fecha los PECO obtienen la garantía formal de su futura adhesión, constituyendo el comienzo del actual proceso de ampliación.

El Consejo Europeo, además, fija por primera vez las condiciones económicas y políticas que tiene que reunir cualquier solicitante para comenzar las negociaciones de adhesión<sup>7</sup>. Se trata de los conocidos como "criterios de Copenhague":

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

A partir de 1993 comienzan a recibirse las solicitudes formales de adhesión de los PECO, que se suman a las que ya habían presentado

<sup>6</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, en: *Bol. CE* 6/1993.

<sup>7</sup> Hasta este momento el único requisito impuesto por los Tratados para que un Estado pudiera solicitar su incorporación a la Comunidad Europea era que se tratara de un Estado europeo. Con motivo de la solicitud de adhesión de España en 1963, el Parlamento Europeo dictaminaría la necesidad de que se trate de Estados democráticos y respetuosos con los derechos humanos.

en 1990 Chipre y Malta<sup>8</sup>. En diciembre de 1994 el Consejo Europeo de Essen aprobaría la llamada "estrategia de preadhesión", para lograr la progresiva aproximación de los PECO a la Unión<sup>9</sup>. Esa estrategia se apoya en dos pilares: los Acuerdos Europeos y el diálogo estructurado entre las instituciones europeas y los PECO en distintos ámbitos (políticas comunitarias, Política Exterior y de Seguridad Común y Asuntos de Justicia e Interior).

En julio de 1997, la Comisión aprobaba su dictamen sobre las candidaturas de los PECO y los tres Estados bálticos, con el objeto de determinar quiénes se hallaban en condiciones de comenzar a negociar<sup>10</sup>. El inicio formal de las negociaciones de adhesión se produce tras el Consejo Europeo de Luxemburgo, que decide comenzar a negociar inmediatamente con Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Chipre. Respecto a Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumanía, se estima que aún es prematuro entablar las negociaciones por no darse un cumplimiento satisfactorio de los criterios de Copenhague. Ese Consejo Europeo también estudiaría la solicitud de Turquía, presentada en 1987, decidiendo no concederle el estatuto de candidato. En Luxemburgo se adopta la estrategia de preadhesión reforzada, consistente en establecer para cada uno de los candidatos individualmente una "asociación para la adhesión", de forma que

<sup>8</sup> Hungría presenta su solicitud de adhesión el 31 de marzo de 1994, Polonia el 5 de abril de 1994, Rumanía el 22 de junio de 1995, Eslovaquia el 27 de junio de 1995, Letonia el 13 de octubre de 1995, Estonia el 24 de noviembre de 1995, Lituania el 8 de diciembre de 1995, Bulgaria el 14 de diciembre de 1995, la República Checa el 17 de enero de 1996 y Eslovenia el 10 de junio de 1996.

<sup>9</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Essen, 9 y 10 de diciembre de 1994, anexo IV, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>10</sup> Estos dictámenes se recogerían en el documento llamado "Agenda 2000", que también incluía las perspectivas financieras de la Unión para el período 2000-2006 así como la reforma de la PAC y los fondos estructurales. COMISIÓN EUROPEA, *Agenda 2000 "Por una Unión más fuerte y más amplia"*, 15 de julio de 1997, COM (97) 2000 final, en: <http://www.europa.eu.int>.

pudieran irse alineando con el acervo comunitario desde antes de la adhesión efectiva.

Un año después, el Consejo Europeo de Helsinki decidiría abrir negociaciones con el segundo Grupo y otorgar el estatuto de candidato a Turquía<sup>11</sup>. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 cerrará el proceso abierto formalmente en junio de 1993 también en Copenhague, admitiendo que Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa se encuentran en condiciones de concluir las negociaciones<sup>12</sup>. En Copenhague igualmente se cerraba el paquete de la estrategia de preadhesión reforzada de Rumanía y Bulgaria, aún no preparados para finalizar sus negociaciones de adhesión, con el fin de que puedan alcanzar el objetivo de su integración plena en 2007. Respecto a la decisión de comenzar a negociar con Turquía, se emplaza a este país a un nuevo examen en diciembre de 2004, que de resultar positivo daría lugar a un comienzo de las negociaciones en enero de 2005<sup>13</sup>.

El 16 abril 2003 se procedía finalmente a la firma del Tratado y Actas de Adhesión en la ciudad de Atenas, entre los quince Estados miembros y los diez candidatos, concluyendo casi diez años después de abierto el proceso de ampliación<sup>14</sup>. Esa Cumbre extraordinaria apro-

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

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

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

14 Tratado de Atenas, 16 de abril de 2003, en: <http://europa.eu.int>.

Para un estudio detallado del Tratado y Actas de adhesión, véase: FRANCESCO GRANELLI TRÍAS, "El Tratado de Atenas y la quinta ampliación de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 1, 2003, en: <http://www.iustel.com>; Madalina

baba también la Declaración de Atenas, verdadero manifiesto político de la unificación europea: "Hemos logrado algo único. La Unión representa nuestra determinación común de poner fin a siglos de conflictos y superar las antiguas divisiones de nuestro continente. Esta Unión representa nuestra voluntad de iniciar un nuevo futuro basado en la cooperación, el respeto de la diversidad y el entendimiento mutuo. Nuestra Unión representa un proyecto colectivo: un proyecto en el que compartir nuestro futuro como comunidad de valores"<sup>15</sup>.

### 3.- La cuarta ampliación: la escasa relevancia económica en relación a la política.

La cuarta ampliación es una ampliación que no es como las demás<sup>16</sup>. En primer lugar, se trata de la primera oleada de la unificación europea, de un proceso político de incorporación de la práctica totalidad de los Estados de Europa que aún tardará previsiblemente una quincena de años en concluir<sup>17</sup>. En palabras de Eneko Landaburu, el

IVANICA, "An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union", *European Institute of Public Administration, EIPA Working Paper*, nº 3, 2003, en: <http://www.eipa.nl>.

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

16 Muchos autores se refieren a la ampliación en curso de la Unión Europea como la quinta. Nosotros, por el contrario, la consideramos la cuarta ya que estimamos que la de Grecia (1981) y Portugal y España (1986), a pesar del periodo transcurrido entre ambas, forman parte de un mismo proceso político, la estabilización del vecino Sur y constituyen a nuestro juicio dos oleadas de una misma ampliación. Desde otro punto de vista, venimos estimando desde hace más de veinte años que la construcción europea ha sufrido desde los ochenta una primera mutación, de unas Comunidades Económicas a una Unión de naturaleza política. Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid, Tecnos, 2002.

17 Europa, desde el Atlántico a los Urales cuenta con cuarenta y siete países, contando a Rusia. En términos de posibles adhesiones futuras, Rusia no se prevé como posible miembro futuro de la Unión, dada su extensión en Asia, pero sobre todo por la razón de que no comparte el modelo político y social europeo.

objetivo de la ampliación y de la integración europea no se queda sólo en conseguir un gran área de libre comercio, eficiente en términos políticos; el objetivo es la creación de una familia política<sup>18</sup>.

Contrariamente a la percepción generalizada, los desafíos de esta ampliación no son sólo de tipo económico, derivados de las diferencias de desarrollo y bienestar entre los que se adhieren y el conjunto de la "Europa de los quince"<sup>19</sup>. Esta cuarta ampliación de la Unión Europea no es, por todo ello, una ampliación más sino que inicia otra mutación del modelo de la Unión en el seno de un proceso constituyente. En contra de lo que se dice, la relevancia de esta ampliación no reside en sus efectos económicos sino que tendrá, ante todo, efectos políticos de primera magnitud. En términos económicos la Unión sólo incrementará en torno a un 5% su PIB (aproximadamente el de España), aportando más del doble de la población de nuestro país (unos 106 millones de habitantes) y un mosaico de diversidades: lenguas, historias, culturas, tradiciones, situaciones económicas, minorías, organizaciones sociales, etc.

El desafío político global y general para la construcción europea consistirá en la gestión de una diversidad creciente dentro de un proyecto político único en ese proceso de unificación pacífica de Europa. Derivada de la diferencia económica, se perciben distintos inconvenientes de esta ampliación para los antiguos Quince miembros: la posible presión migratoria, el mantenimiento de la Política Regional, la deslocalización económica y el desvío de inversiones hacia el Este o

18 Honor MAHONY, "New member states must still be monitored, says top EU official", *EUObserver*, 30.04.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

19 Un estudio de las Cámaras de Comercio publicado en abril de 2004 estima que los diez países que se adhieren a la Unión el 1 de mayo de 2004, tardarán más de cuarenta años en equipararse con el nivel actual medio de desarrollo de los quince.

la competencia de productos más baratos provenientes de los nuevos socios<sup>20</sup>.

Así, en cualquier caso, incluso las diferencias económicas de desarrollo y de bienestar entre el Este y el Oeste plantean en último término problemas que son de naturaleza política. El desafío principal es de tipo político, en qué medida un proceso de reestructuración política como el que supone cada ampliación va a afectar al modelo de la Unión Europea. ¿En qué va a cambiar la "Europa de los Veinticinco"? ¿Será capaz de funcionar, de actuar eficazmente, de fijarse cada vez nuevos objetivos de integración? ¿Será capaz de mantener la cohesión económica y social con diferencias crecientes y el deseo de los Estados contribuyentes netos de recortar sus aportaciones a la Unión? ¿Será capaz de definir una política exterior y actuar eficazmente en la escena internacional?

Algunos, incluso, califican esta oleada de ampliación de "caballo de Troya", en la medida en que incluye a gran número de Estados, celosos de sus recién recuperadas soberanías y aliados de Estados Unidos, que principalmente buscan los beneficios de la participación en el Mercado Interior<sup>21</sup>. Se teme pues que sus visiones alejadas del federalismo y más tendentes a la cooperación intergubernamental, que prefieren los aspectos económicos a la profundización política y que defienden a la OTAN como principal institución en la que ha de reposar

20 Jorge FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, "La ampliación de la Unión Europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, 30 de abril de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

21 Es necesario recordar como la mayor parte de los nuevos Estados miembros de la Unión suscribieron diversos manifiestos de apoyo a la guerra preventiva de Estados Unidos en Iraq. Así tres de ellos (Polonia, Hungría y la República Checa) firmaron la denominada Carta de los Ocho -"Europa y América deben permanecer unidas"- de 30 de enero de 2003 y hasta diez se unieron al Manifiesto de Vilnius. Con la adhesión de mayo de 2004 parece que la tensión existente en la política exterior europea entre atlantismo y europeísmo se inclinara peligrosamente hacia la primera variable. Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, "Una Europa". *Su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 95-116.

la defensa europea pueda minar el futuro del proceso de integración europea.

La magnitud de los complejos desafíos políticos no hace sino ganar en tamaño si se asume que esta ampliación, el paso de la Europa de los Quince a la Europa de los Veinticinco, no es sino la primera oleada de un proceso abierto que continuará en los próximos años. ¿Sobrevivirá Europa a esta ampliación, pero también a la de Bulgaria y Rumanía y Croacia y Turquía?

#### 4.- El proceso permanente de ampliación de "una Europa".

La presente oleada de ampliación no es sino la primera del proceso permanente de ampliación de "una Europa", que posiblemente para 2015 reúna a cuarenta y seis de los cuarenta y siete Estados con los que cuenta Europa.

En el momento actual quedan aún por adherirse los siguientes grupos de países:

- a) Los tres participantes en el actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004: Bulgaria, Rumanía y Turquía. En el momento actual, la Unión continúa con las negociaciones de adhesión con Bulgaria y Rumanía, cuya entrada posiblemente se produzca en 2007<sup>22</sup>. Como ya se ha dicho, queda pendiente el examen de la candidatura de Turquía en diciembre de 2004. Croacia presentaba su solicitud de adhesión en 2003 y en abril de 2004 recibía el dictamen positivo de la Comisión, que pedirá al Consejo Europeo de junio de 2004 que se pronuncie sobre la oportunidad de abrir negociaciones con este país próximamente. La Comisión incluso proponía la fecha de 2007 como horizonte de posible adhesión. Macedonia, a su vez, presentaba su solicitud en marzo de 2004.

<sup>22</sup> CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, en: <http://ue.eu.int>.

b) Los Estados de los Balcanes Occidentales: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro y Albania son "candidatos potenciales" a la adhesión desde el Consejo Europeo de Feira de 2000<sup>23</sup>. En su Segundo Informe sobre el Proceso de Estabilización y Asociación del Sudeste de Europa, de 26 de marzo de 2004 la Comisión establece que el proceso de ampliación se extenderá a Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía en 2007 y les anima, por tanto, a que presenten sus solicitudes de adhesión. Croacia lo hacía el 20 de febrero de 2003, Macedonia el 22 de marzo de 2004, mientras que Bosnia-Herzegovina ha anunciado que lo hará a lo largo de 2004<sup>24</sup>. Se confirma así la promesa de adhesión de la Unión hacia estos países que, en algunos de los casos, aún se percibe como lejana en el tiempo, dado que en países como Macedonia o Bosnia-Herzegovina aún se encuentran desplegadas fuerzas internacionales para la consolidación de la paz.

c) Los miembros de la AELC: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Los tres primeros ya están estrechamente ligados a la Unión a través del Espacio Económico Europeo, que implica el pleno acceso al Mercado interior y la participación en la mayoría de las políticas comunes. Sólo se encuentran excluidos de los aspectos políticos de la integración así como de la decisión política en el seno de las instituciones. En los últimos tiempos, se percibe un estado de opinión crecientemente fa-

<sup>23</sup> En relación a las peculiaridades de la integración de los cinco Estados de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea, véase: Jorge FUENTES, "Los Balcanes occidentales ¿extra ampliación de la UE?", *Política Exterior*, vol. XVII, nº 96, noviembre-diciembre de 2003, pp. 137-148.

<sup>24</sup> El 21 de abril de 2004 la Comisión hacía público su dictamen preceptivo sobre la adhesión de Croacia y recomendaba al Consejo Europeo que se reuniera en junio de 2004 que abra las negociaciones. Incluso, se atrevió a proponer como fecha posible de adhesión 2007, junto a Bulgaria y Rumanía.

vorable a la adhesión en Noruega, por lo que no se descarta que este país que rechazó en referéndum por dos veces su ingreso en la Unión presentara de nuevo próximamente su candidatura<sup>25</sup>. Suiza siendo parte de la EFTA no lo es del Espacio Económico Europeo pero mantiene una compleja constelación de acuerdos comerciales, de libre circulación, de cooperación científica y técnica, etc. con la Unión. En 2001 rechazaba en referéndum proseguir por la vía de la adhesión, por el deseo de mantener su independencia política<sup>26</sup>. Se entiende que estos países europeos desarrollados no tendrían ningún inconveniente en ingresar en la Unión si lo desearan y que su adhesión sería rápida por cumplir sin problemas los requisitos de la Unión y estar de una manera u otra integrados económicamente con ella.

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

<sup>25</sup> Recientemente los medios de comunicación se hacían eco de la posibilidad de que el actual Gobierno noruego celebrara dos referenda relativos a la adhesión a la Unión Europea, al constarse el clima favorable entre la opinión pública a la pertenencia. El primero consultando la conveniencia de que se entablen negociaciones de adhesión y el segundo de ratificación del Tratado. Se quiere evitar así que por tercera vez, tras 1972 y 1994 se rehuse entrar en la Unión tras haber conducido tortuosas negociaciones y haber firmado el correspondiente Tratado. Lisbeth KIRK, "Norway may hold two polls on EU membership", *EUObserver*, 22.03.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

<sup>26</sup> En una entrevista reciente el Presidente de Suiza considera que la adhesión de su país a la Unión es un objetivo a largo plazo. Andrew BEATTY, "Swiss President: 'Membership should be long-term goal'", *Euroserver*, 29.03.2004.

e) Los Estados de Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiján. Ninguno de ellos es candidato a la adhesión, ni se prevé que lo sean próximamente, ya que se encuentran lejos de cumplir los requisitos de Copenhagenague. Sin embargo, algunos de ellos han manifestado su voluntad de unirse un día a la Unión Europea<sup>27</sup>. Se trata del grupo más complejo, algunos de esos Estados, los caucásicos, ni siquiera son considerados por algunos como Estados europeos, a pesar de que lo desmiente el hecho de que todos sean miembros del Consejo de Europa. Su ingreso en la Unión no se prevé por el momento por parte de las instituciones europeas, quedando Rusia en cualquier caso excluida en la mayor parte de los análisis.

Como consecuencia de este proceso de unificación, en diez años la Comunidad/Unión Europea podría contar con más de cuarenta integrantes, quedando para esa fecha aún fuera el quinto grupo de Estados. En el proceso político europeo se percibe que la cuarta ampliación no es una ampliación más, equiparable a las tres anteriores, sino que abre un proceso político de unificación permanente y progresiva como muestra la acumulación de solicitudes de adhesión y la concurrencia de distintos tipos de candidatos.

La característica principal de este proceso permanente es que previsiblemente ya no existirá homogeneidad entre las distintas oleadas de nuevos miembros, ni en procedencia, ni en experiencias históricas o datos macroeconómicos ni tampoco en términos de un mismo objetivo político por parte de la Unión. Podrían coincidir en una misma oleada de ampliación Estados muy heterogéneos entre sí pertenecientes a distintos grupos, por ejemplo, Estados desarrollados del Norte de Europa como Noruega o Islandia con Bulgaria y Rumanía e

<sup>27</sup> Recientemente el nuevo Presidente de Georgia, Saakashvili manifestaba que su objetivo es la integración de Georgia en la Unión Europea como miembro de pleno derecho. "Georgia seeking EU membership", *Euractiv*, 30.1.2004, en: <http://www.euractiv.com>.

incluso alguno de los Estados de la Ex-yugoslavia. En cualquier caso, se ratifica la tesis de la atracción del modelo de la Unión y la posibilidad de que más de treinta Estados europeos sean miembros de la misma en el espacio de una década.

### 5.- Los retos políticos de la ampliación.

A nuestro juicio los retos políticos inmediatos que plantea esta primera oleada de la unificación europea son de tres órdenes:

- De modelo y proyecto político: institucionales, de fortalecimiento de las políticas comunes. Así es frecuente que se mantenga desde los medios de comunicación que esta gran ampliación va a conllevar la dilución del proceso de integración europeo. La Unión a Veinticinco no será capaz de decidir y, dada la compleja heterogeneidad, el futuro de las políticas comunes se encuentra en entredicho. Por otra parte, se cuestiona también el futuro del proyecto de integración, manteniéndose que la "Gran Europa" no podrá proseguir con la integración política y ello derivará en la formación de núcleos duros y una Europa de círculos concéntricos.

- Relativa a la cohesión económica y social: la pervivencia del modelo social europeo basada en las políticas comunes redistributivas, sobre todo la política regional y la agrícola se pone en entredicho. Es cierto que las diferencias económicas y de bienestar que trae esta ampliación exigirán un esfuerzo cohesionador añadido, lo que se contradice con el deseo de los contribuyentes netos, inmersos en crisis económicas, de que el presupuesto comunitario baje al 1% del PIB.

- Los retos derivados de su nueva posición geopolítica y del entorno internacional. Estos son de tres órdenes: Primero, cómo gestionar las nuevas fronteras y lograr un entorno estable al otro lado de las mismas. Por otro lado, cómo afrontar las nuevas responsabilidades europeas en la gestión de la globalización derivadas del incremento de su peso relativo, lo que lleva

a reconsiderar la tensión Europa-espacio - Europa-potencia. En último lugar, afectará a la definición de una política exterior común, dentro de la cual será una clave el futuro de la relación transatlántica.

Esos retos políticos pueden desarrollarse en cinco grandes incógnitas ante las cuáles se encuentra hoy la integración europea: a) ¿será posible tras la ampliación la vertebración del modelo político europeo?; b) ¿en qué medida estas adhesiones afectarán a la definición del proyecto político común y de los valores sobre los que se sustente?; c) ¿cómo se presenta el porvenir del modelo europeo de sociedad de bienestar?; d) ¿la adhesión de un gran número de Estados unitarios reforzará el modelo del Estado unitario, desapareciendo la perspectiva del reconocimiento político del Estado plurinacional?; y e) ¿tras la ampliación los veinticinco Estados miembros conseguirán ponerse de acuerdo sobre el papel internacional de la Unión Europea como factor de estabilidad y modelo de relación en la globalización? El Proyecto de Tratado Constitucional, nacido de la voluntad de ambas partes, establece los instrumentos necesarios para hacer frente a estas cinco grandes incógnitas.

Los retos y desafíos políticos identificados pueden convertirse en oportunidades para el fortalecimiento del modelo europeo de integración con los instrumentos adecuados y la voluntad política necesaria. Es necesario constatar que la Unión ya dispone del más básico de esos instrumentos que no es otro que el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, redactado por la Convención Europea, en la cual participaron también los trece candidatos a la adhesión.

### 6.- La relevancia de la participación de los candidatos en el proceso constituyente: la Convención.

El proceso constituyente y el de "una Europa" son las dos caras inseparables de una misma moneda, si bien posiblemente existirá un año y medio de diferencia en la vigencia de ambos procesos. Lo más



importante, sin embargo, es que el diseño común para la Europa de los cuarenta y seis Estados está ya hecho.

En el caso de las cuatro ampliaciones anteriores, los países se adherían a un proceso de integración en marcha, era un verdadero contrato de adhesión, que aceptaban o rechazaban en su conjunto. En la adhesión actual el cambio es cualitativo, ya que entre unos y otros – antiguos miembros y adherentes – en el seno de la Convención Europea han establecido un marco político nuevo, el Tratado Constitucional, que se convierte en el instrumento que hará posible “una Europa”<sup>28</sup>.

El nacimiento real de la Europa unificada se produce en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa, donde al elaborarse la Constitución Europea por los representantes de todos –Estados miembros y candidatos– nace una Europa distinta<sup>29</sup>. Así el Consejo Europeo decide que la Convención trabaje en una lógica “post-ampliación”, contando los representantes de los Estados candidatos con la misma representación nacional que los miembros: un representante del Gobierno y dos del Parlamento Nacional<sup>30</sup>. La ampliación va a resultar determinante en el proceso constituyente de la Convención desde una doble perspectiva: primero, por ser uno de los factores que deter-

28 CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13 de junio y 10 de julio de 2003, (CONV 850/03), en: <http://european-convention.eu.int>.

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

30 La Declaración de Laeken que convoca la Convención determina que los representantes de los candidatos “no podrán impedir el consenso”. Sin embargo, en la práctica, al decidir la Convención no votar y otorgarles un representante en el Presidium su participación ha sido prácticamente en pie de igualdad. Véase al respecto: JAUME DUCHI y GUILLOT, “El funcionamiento de la Convención Europea”, en: FRANCESC PAU i VALL (Coord.), *Parlaments y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 47-69.

minan su urgencia, y, segundo, porque de la decisiva participación en el mismo de todos –o la mayor parte– de los componentes de la Europa del futuro, el resultado va a ser distinto.

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

El éxito de la Convención es que plantea “más Europa” en la sociedad del bienestar y establece instrumentos para un modelo de gestión del planeta como un proyecto consensuado por los miembros actuales y los futuros. El fracaso en la adopción de la Constitución de la Conferencia Intergubernamental en Bruselas en diciembre de 2003 es que retrasa la vigencia de los instrumentos que “una Europa” necesita. Ante los desafíos políticos de la ampliación se pone de manifiesto que la Constitución es una precondición política para la ampliación<sup>31</sup>. Europa cambiará irremisiblemente y sin posibilidad de volver atrás: necesita en el momento de este cambio reforzar su legitimación y fundamentación democrática y contar con los instrumentos que le permitan actuar eficazmente, progresar mediante la integración diferenciada y, en última instancia, garanticen su supervivencia.

La importancia del proceso constituyente en sí, y no sólo la Constitución, y que se lleve a cabo en el seno de la Convención, órgano democrático y representativo de pueblos y Estados, y no en una Conferencia Intergubernamental. “Lo relevante de “una Europa” no

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

es que seamos más, ni que tengamos más PNB, ni incluso que se amplíen nuestras fronteras y cambie nuestra dimensión internacional en el mundo, sino que lo más importante es que estemos unidos y que, precisamente, cuando hemos estado unidos, hayamos puesto en marcha el proceso constituyente, el camino de "una Europa"<sup>32</sup>.

### 7.- ¿Es viable "una Europa" sin Constitución?

Desde un punto de vista del modelo político e institucional la Europa unificada no puede funcionar sin Constitución, al menos por tres motivos principales: por la necesidad de adaptar las instituciones, la necesidad de reforzar la cohesión y la política exterior. Sin Constitución la división entre las dos Europas gubernamentales se va a incrementar. Esa división de los Gobiernos se manifiesta en visiones contrapuestas del proyecto europeo: en las tensiones entre federalismo e intergubernamentalismo, entre Europa liberal y Europa social, y entre Europa espacio y Europa potencia.

En cambio, la Constitución permite "una Europa" real, que responde a los anhelos de una sociedad plural y única, aunque perteneciente a veinticinco Estados diferentes. La Constitución Europea permitirá enfrentar algunos de los desafíos políticos de la ampliación y convertirlos así en oportunidades. En relación a los interrogantes que plantean sobre el modelo político puede encontrarse tres tipos de oportunidades en la Constitución

**La vertebración del modelo político:** Una ampliación como la actual, con tal alto nivel de heterogeneidad y el reto que plantea para el funcionamiento institucional, plantea el riesgo de dilución de la integración conseguida. La Constitución servirá de pegamento para la vertebración política ya que, consolidando el modelo propio europeo, el federalismo intergubernamental, y arbitrando un mecanismo de flexibilidad, la cooperación reforzada, permitirá, en todo caso, que

32 Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "Una Europa". Su proceso constituyente, op. cit., p. 275.

ésta se desarrolle dentro del marco común de la Constitución y las instituciones comunes<sup>33</sup>. Esta 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 en la medida de sus deseos y posibilidades.

**La consolidación del proyecto político:** El fundamento de la adhesión al proyecto de la integración europea reside en compartir un modelo de valores, la "europeidad", definidos en esencia por la democracia, el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la solidaridad, la tolerancia, la justicia, la no discriminación y un modelo de economía social de mercado y el querer lograr una serie de objetivos comunes a través del trabajo en común, compartiendo las soberanías nacionales. El modelo propio de la Unión Europea, que le distingue de los otros de la sociedad internacional de la globalización, el norteamericano y el de Asia-Pacífico, ha resultado, por primera vez, definido en los principios y objetivos de la Constitución Europea, que hace posible que cualquier ciudadano de la misma, sea del Norte o del Sur, del Este o del Oeste se sienta reconocido en la misma<sup>34</sup>. Ese consenso constitucional en torno a unos valores y unos objetivos visualiza que, aún con la creciente diversidad de la Unión y las distintas visiones de los Estados miembros, existe una idea común de "una Europa" a desarrollar progresivamente en los próximos años.

33 En relación al federalismo intergubernamental como modelo propio de la constitución europea, que la Constitución recoge y desarrolla, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 24/2003, 12 de septiembre 2003.

34 El modelo propio europeo se define, principalmente, en los artículos I-2 y I-3 del Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa que recogen los valores comunes de la Unión y los objetivos para los cuales ésta se ha creado.

**El reconocimiento político regional incluso constitucional:** Tras las adhesiones del próximo 1 de mayo, diecinueve de los veinticinco Estados miembros tendrán estructuras políticas unitarias y centralizadas, cuatro federales o semifederales y dos gozarán de una cierta descentralización<sup>35</sup>. Sin embargo, esta preeminencia de los Estados unitarios no va a repercutir en un olvido del hecho regional ya que la Constitución Europea consagra el federalismo asimétrico como modelo político europeo. Así se produce un reconocimiento de la autonomía de los Estados para organizarse y del nivel regional allí donde exista, obligándose a consultar a las entidades regionales y locales cuando proceda, dándoles un papel en la supervisión del cumplimiento del principio de subsidiariedad y reforzando el estatuto del Comité de las Regiones<sup>36</sup>.

#### 8.- "Una Europa" ante la constitucionalización del modelo de sociedad del bienestar europeo.

La mayor parte de los diez países que se incorporan a Europa en 2004 presenta la paradoja de provenir de economías socialistas y, sin embargo, en la actualidad son firmes partidarios de la Europa liberal, sólo mercado y que no se desarrollen en paralelo las estructuras sociales. Así, si en términos económicos y de bienestar esta ampliación y las sucesivas presentan retos fundamentales para la Unión en términos de cohesión económica y social, a la amenaza contra el modelo de economía social de mercado de los nuevos miembros, se añade la falta de voluntad de los actuales de reforzar los recursos para la cohesión económica y social.

35 Entre los cuatro Estados federales o semifederales se encuentran Alemania, Austria, Bélgica y España. Entre los que gozan de una cierta descentralización Italia y, desde hace pocos años, el Reino Unido. El resto de los Estados tienen estructuras centralizadas de Gobierno.

36 Véase al respecto el Protocolo sobre Subsidiariedad anexo al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

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<sup>37</sup>. Ambas deben continuar siendo los objetivos políticos y las líneas de actuación ante esta ampliación y tratar de ser alcanzados con suficientes dosis de realismo y fijándose objetivos concretos y medios adecuados a la medida de nuestras posibilidades.

La Constitución Europea vela por la pervivencia del modelo europeo de sociedad entendido éste según el artículo 1-3.3 como "una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado sumamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la marginación social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo." Schwarze considera además que el Proyecto al definir el sistema económico de la Unión como una "economía social del mercado", declara, por tanto, este concepto como vinculante incluso en términos jurídicos<sup>38</sup>.

37 Jean NESTOR, "Building a larger Europe", op. cit., *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/>.

38 Jürgen SCHWARZE, "Guest editorial: The Constitution's Draft Treaty establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, p. 1037.

### 9.- Los efectos de la constitucionalización de "Una Europa" en la sociedad internacional de la globalización.

Tras la ampliación, la dimensión exterior de la Unión Europea ha cambiado ostensiblemente, reúne a cerca de veinticinco Estados miembros, constituyendo uno de los mayores bloques regionales del mundo. Es el tercer grupo humano del planeta, tras China y la India, y el primero organizado democráticamente. Va a reunir en su seno a casi la mitad de los Estados plenamente democráticos de la tierra y en torno a un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. 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. Así se convierte en necesario la consolidación del papel de "una Europa" autónoma en la sociedad internacional de la globalización como factor de estabilidad y modelo de relación.<sup>39</sup>

De igual manera, la Unión se encuentra con nuevos desafíos derivados de su nuevo alcance geopolítico, así ahora cuenta con frontera con Rusia, Bielorrusia y Ucrania, planteándose nuevas necesidades en términos de estabilidad al otro lado de las fronteras. En relación a la política exterior y de seguridad común y la política de defensa igualmente se plantea la paradoja de que la entrada de los antiguos países socialistas puede desequilibrar la balanza de la orientación de la política exterior europea hacia el atlantismo.

La Constitución de la Convención europea contiene instrumentos para enfrentar todos estos desafíos. Así, en primer lugar, establece dentro del modelo político europeo un marco de relaciones estable con su entorno próximo, que posibilita el desarrollo de una política de

39 La Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, documento del Consejo Europeo que recoge el mandato a la Convención, le encarga a ésta que reflexione sobre: "¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?, CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>."

vecindad<sup>40</sup>. Esta nueva orientación política ya se ha comenzado a poner en marcha sin esperar a la vigencia del texto constitucional en 2003, a través de la aprobación por el Consejo Europeo de dos Comunicaciones de la Comisión que desarrollan el enfoque constitucional y crean los programas de vecindad<sup>41</sup>.

La finalidad de esta política es crear en torno a la Unión un "círculo de amigos", en palabras de Prodi una zona de prosperidad y de un entorno de vecindad amistoso en torno a la Unión Europea, con el que se mantengan relaciones estrechas y pacíficas que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión. Va dirigida a los vecinos de la Unión ampliada: Rusia, los Nuevos Estados Independientes occidentales y los Países Terceros Mediterráneos. A cambio de que se logren avances concretos en torno a las preocupaciones de seguridad de la Unión y se adopten las reformas necesarias políticas y económicas, la Unión promete "la perspectiva de la participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales". Se trata, en definitiva, de hacer de las fronteras líneas de relación en vez de su tradicional función de líneas de separación.

La Unión Europea ampliada en la sociedad internacional de la globalización va a tener que hacer frente a responsabilidades crecientes y para ello ha de poner al servicio la formulación de su política exterior. En la Constitución Europea, la Unión misma encuentra su razón de ser en el objetivo de llevar a cabo una ac-

40 Véase el Título VIII del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

41 COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa"*, 11 de marzo de 2003, (COM(2003) 104 final); COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad"*, 1 de julio de 2003, (COM(2003) 393 final).

ción exterior que contribuya a un mundo mejor<sup>42</sup>. Esa misión se cumplirá formulando una política exterior de responsabilidad de acuerdo con los principios y objetivos establecidos por la Constitución Europea en su artículo III-193. En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una "ética", una política exterior basada en valores<sup>43</sup>. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

Una vez más, se requiere la vigencia de la Constitución que recoge el marco para el desarrollo de relaciones con el entorno próximo, una novedosa formulación de principios y objetivos para el desarrollo de una política de responsabilidad, instrumentos y medios reforzados para que la Unión pueda formular una política exterior más coherente y aplicarla de una manera más eficaz. Una de las incógnitas de la ampliación reside en cómo conseguir que no se produzca la aparente paradoja de que los antiguos países socialistas se conviertan en países atlantistas y desequilibren la opción europea de Europa. La política de

42 Así el artículo I-3.4 establece que "En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas".

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

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

#### 10.- Conclusiones: la necesidad de una Constitución para "una Europa".

El desafío político fundamental con el que se enfrenta la Unión Europea es transformar las incógnitas en oportunidades para su mayor desarrollo como modelo político y alternativa para la gobernabilidad de la sociedad internacional de la globalización. La Unión en el momento actual cuenta con la herramienta para afrontar los desafíos de la ampliación, el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La Constitución Europea ha nacido de la Convención Europea, en la que han participado todos los miembros de la futura Europa y ha contado con la representación de la doble legitimidad, nacional y europea. Con su aplicación es posible transformar las debilidades en auténticas oportunidades y articular la Europa unificada en torno a un mismo proyecto político y de sociedad.

La tarea de la unificación pacífica de Europa en torno al proyecto democrático y de valores que constituye la Unión Europea es en sí misma el desafío más importante al que se enfrenta la Unión en su corta historia. No supone una ampliación más sino una mutación del modelo de la Unión en el seno de un proceso constituyente, a punto de culminar en la próxima adopción de la Constitución Europea. Por tanto, como tantas veces en la historia de la Unión, los desafíos que entraña una gran ampliación como la actual tratan de enfrentarse con una profundización, si bien la mayor que conocerá la Unión, su consuntivación. La contribución de los trece candidatos a la Constitución, la Europa del futuro que puede vislumbrarse en este momento, hace que ésta sea un auténtico proyecto común, al recoger veintiocho sensibilidades distintas, reflejo de "una Europa" de diversidades.

Si se firma el Tratado Constitucional en Madrid y entra en vigor en un tiempo razonable -en torno a año y medio-, una "Europa europea" será posible. El "caballo de Troya" será desarmado y se superará

el intergubernamentalismo, liberalismo y atlantismo, que son los peli-  
 gros que paradójicamente se le asigna ahora a esta ampliación de anti-  
 guos países comunistas. La virtualidad del Proyecto de Constitución  
 estriba en que es el proyecto común hecho por todos los que quieren  
 participar en el proyecto europeo, para toda Europa y establece unas  
 garantías mínimas que permiten consolidar los rasgos característicos  
 de la "europeidad": modelo democrático y derechos humanos, federal,  
 modelo de sociedad del bienestar, la diversidad y Estado plurinacional  
 y una ambición de hacer gobernable la globalización.

## UNA VISIÓN GENERAL DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA UE: GÉNESIS, ANÁLISIS DE SU CONTENIDO Y SITUACIÓN ACTUAL

Daniel Varela Suanzes-Carpegna

*Eurodiputado*

### 1.- Introducción

El Tratado de Niza en su Declaración 23 del Anexo convocaba una Conferencia Intergubernamental (CIG) para 2004 para discutir, en especial, 4 cuestiones: el reparto de competencias UE-Estados miembros, el estatuto jurídico de la Carta de Derechos y Deberes Fundamentales, la simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea.

En el año 2001, el PE, en su Resolución sobre el Tratado de Niza, solicitaba al Consejo una preparación diferente de esa CIG, en concreto, a través de una "Convención" tal y como la que había dado lugar, con gran éxito, a la Carta de Derechos y Deberes Fundamentales de la UE.

A finales del mismo año, el ex-presidente de Francia, Valéry Giscard d'Estaing, fue designado Presidente de la Convención Europea y los también ex-presidentes belga e italiano, Jean-Luc Dehaene y Giuliano Amato, Vice-Presidentes de la misma. La Convención se componía de 105 miembros, y un número igual de suplentes, así como un número de observadores. En total, unas 230 personas, casi el triple que en la Convención que elaboró la Carta y que provenían de los