

Constitución Europea y proyección mundial de Europa

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

rafacald@aei.com.es

1.- La integración europea: una nueva realidad internacional.

Cualquier análisis de lo que la Unión Europea supone en el contexto internacional de comienzos del siglo XXI debe, necesariamente, tomar en consideración los orígenes, los objetivos y la evolución del propio proceso de integración europea. La iniciativa de Robert Schuman surgió como una respuesta a la imperiosa necesidad de evitar que el enfrentamiento franco-alemán, que ya había ocasionado tres grandes conflictos armados, se convirtiese en la causa de una nueva guerra que, sin duda, estaría dominada por la disponibilidad de los arsenales nucleares y por el enfrentamiento Este-Oeste.¹

Es importante entender que si bien en los tratados fundacionales de París (1951) y Roma (1957) se establecía como objetivo último de las tres comunidades (CECA; CEE; CEEA) la integración política, dicha integración no se predeterminaba ni en su forma ni en su contenido. Por tanto, cualquier conclusión sobre la naturaleza política de la integración europea sólo puede ser considerada a la luz de la evolución histórica tal y como se ha producido. El estudio de esa evolución nos permite descartar claramente aquellas realidades políticas que nunca se han correspondido con las Comunidades Europeas y tampoco con la actual Unión Europea.

En primer lugar, la UE no responde al modelo de Estado unitario y hegemónico, ya sea en su forma imperial o de superpotencia, que ha sido tan frecuente en la historia europea puesto que el proceso de integración no se ha desarrollado exclusivamente mediante la imposición de los poderes de unos países a otros y, mucho menos, mediante la conquista o el dominio por la fuerza. Efectivamente, los poderes de las instituciones europeas se imponen a los Estados miembros, pero como consecuencia de un compromiso político voluntariamente admitido y plasmado en el correspondiente tratado internacional.

Tampoco cabe identificar a la UE con un Estado federal o confederal. No es una simple federación ya que los tratados constitutivos, al igual que el actual texto de la

¹ Gay Armenteros, Juan C.: "La evolución de la idea de Europa y la declaración Schuman". *II Jornadas de la comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales: cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950). El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*, 1ª ed., Madrid, CEHRI, 2002.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas "Hacia la Constitución Europea".- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

Constitución Europea, les atribuyen poderes a los países miembros que derivan de una legislación comunitaria y, por consiguiente, que los propios Estados no habrían podido atribuirse a sí mismos y que tampoco pueden ignorar. Por ej. el ejercicio de la presidencia de la UE, con todas sus competencias, que desempeña cada país siguiendo un orden rotatorio y semestral. Pero tampoco es una realidad confederal puesto que las competencias de las instituciones europeas, aunque derivan de unos tratados internacionales, no son la simple delegación de poderes de los Estados miembros, ya que una vez se dota de ciertas competencias a las instituciones europeas estas gozan, bajo ciertas condiciones, de capacidad jurídica para desarrollarlas, ejecutarlas o, incluso, modificarlas.

Finalmente y aunque es una evidencia que no termina de asumirse por ciertos colectivos nacionalistas, la UE no es tampoco una nación o un pueblo, a pesar de que existan elementos culturales comunes a los que se hace referencia en el Preámbulo de la Constitución Europea, porque tales elementos culturales comunes no sustituyen las identidades culturales particulares ni surgen de un proceso histórico único e indiferenciado y, por supuesto, no han generado una voluntad política unitaria y compartida por todas las sociedades y países que integran la Unión.²

En definitiva, buena parte del debate académico y político que se ha suscitado sobre el verdadero alcance y significado de la Constitución Europea ha estado claramente desvirtuado por la atribución o negación de características con las que la Ciencia Política define a los Estados y que no concurren en la UE. Se podría afirmar que la Constitución Europea es un tratado internacional *constitutivo* pero no surge de un parlamento *constituyente*, sencillamente porque no trata de regular la configuración política e institucional de un solo Estado sino de 25 países.

Como contrapunto, podemos avanzar mucho más en la comprensión de lo que es y significa la UE si nos centramos en destacar los rasgos singulares que la definen. El primero está vinculado a su propio origen: la imperiosa necesidad de pacificar Europa. Lógicamente, la pertenencia a la UE exige que los países miembros y los futuros candidatos demuestren esa voluntad explícita de pacificación que está en la propia raíz del proceso integrador.

En segundo término, la UE responde al criterio de *supranacionalidad* y no sólo de *internacionalidad*. Ello significa que la existencia y el funcionamiento de las

² Los términos de nación y pueblo se utilizan en sus acepciones jurídico-políticas. Calduch, R.: *Relaciones Internacionales*, 1ª ed., Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1991.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas "Hacia la Constitución Europea".- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

instituciones europeas es compatible y no viene a sustituir la existencia de los Estados o las regiones y que su legitimidad política y su fundamento jurídico derivan directa y conjuntamente de la voluntad de los gobiernos y de los propios ciudadanos, como reconoce expresamente el art.I-1,1 de la Constitución Europea. Naturalmente, esta dimensión de supranacionalidad es la que se refleja en las diversas categorías de competencias atribuidas a la UE: exclusivas, compartidas con los Estados y de apoyo, colaboración y complemento a la acción de los países miembros, así como en los principios jurídicos de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad.³

Una tercer rasgo definitorio de la UE es su *multidimensionalidad*, es decir que la integración afecta simultáneamente a las dimensiones política, económica, social, cultural y medioambiental y tanto en el plano interno como internacional. Pretender realizar una lectura desde cualquiera de estas dimensiones ignorando la importancia que las demás poseen en la construcción europea es, simplemente, faltar a los hechos.

También son esenciales las características de *multiculturalidad* y *multinacionalidad* que impregnan el desarrollo europeo. Como señalábamos anteriormente, sin el respeto a las diferencias culturales y nacionales que coexisten en el seno de la Europa comunitaria, ésta jamás se habría alcanzado. No obstante, la diversidad cultural y nacional no opera en el vacío sino que descansa en una serie de valores, principios y fines comunes arraigados como parte intrínseca de los propios fundamentos de cada una de las culturas y naciones que se han integrado y que figuran expresamente formulados en los arts. I-2, I-3 y I-4.⁴

Finalmente, conviene subrayar que la integración europea es un *proceso histórico inconcluso*, en el que cada avance o retroceso ha condicionado y condicionará lo que la UE pueda llegar a ser en el futuro. No conviene anticipar en el análisis lo que política o institucionalmente llegará a ser la UE dentro de unas décadas, porque es un ejercicio de imaginación más que de reflexión científica. En cambio resulta necesario estudiar las

³ Para diversos autores, la característica jurídica que diferencia las organizaciones *supranacionales* de las *internacionales* radica en que las primeras pueden adoptar normas legales que obligan directamente a los ciudadanos de los países miembros sin necesidad de que los Estados realicen ningún acto jurídico de aceptación o ratificación. Esa inmediatez de la obligatoriedad de la norma internacional para los ciudadanos evidencia que los organismos supranacionales gozan de un poder legal equivalente al del Estado pero con la particularidad de que su ámbito de aplicación se extiende a varios países a diferencia de las normas jurídicas nacionales que quedan limitadas al ámbito territorial de la soberanía de cada Estado.

⁴ Una de las consecuencias jurídicas y funcionales de la multiculturalidad de la integración europea es el reconocimiento como lenguas oficiales de que lo son en los Estados miembros. Ello obliga a la traducción de todos los documentos y normas legales a todos los idiomas oficiales de la Unión, lo que impone la necesidad de disponer de un numeroso grupo de funcionarios destinados exclusivamente a las tareas de traducción.

consecuencias que para la integración europea supondrán tanto la hipótesis de la plena ratificación de la Constitución Europea como su rechazo por alguno o algunos Estados miembros.

2.- Las etapas de la integración europea y su proyección internacional

Una vez hemos delimitado las principales características que definen la integración europea como una nueva realidad histórica que todavía se encuentra en fase de desarrollo, podemos realizar una breve descripción histórica del proceso integrador para determinar cuando y cómo la Comunidad Europea irrumpe en la sociedad internacional influyendo en su configuración y funcionamiento.

En términos generales podemos destacar tres grandes etapas en el proceso de integración: creación y desarrollo de la integración europea (1951-1973); consolidación de la Comunidad Europea (1973-1991) y construcción de la Unión Europea (1991 – 2005). Durante la primera de estas tres fases, el esfuerzo se orientó a crear las diversas comunidades europeas, llevar a cabo la fusión de las instituciones (Consejo; Comisión; Tribunal de Justicia), culminar la Unión Aduanera y consolidar la Política Agrícola Común. Naturalmente la proyección exterior de las comunidades europeas quedó relegada a un segundo plano y salvo la presentación de candidaturas por el Reino Unido y España en 1962, poco más se puede reseñar. Durante esta primera etapa debe destacarse el fracaso en la creación de la Comunidad Europea de Defensa, como consecuencia de la no ratificación del Tratado por la Asamblea Nacional francesa en 1953. Un antecedente que, sin duda, nos advierte sobre las posibles consecuencias derivadas de la no ratificación del texto constitucional por alguno de los principales Estados de la Unión, como podría ser el caso del Reino Unido.

El período de consolidación de la Comunidad Europea arranca con la primera ampliación a nuevos países (Dinamarca; Irlanda y Reino Unido), prueba inequívoca del poderoso efecto de atracción que el proceso integrador estaba generando en los países de Europa Occidental en una época en la que todavía estaba vigente la bipolaridad. A esta primera ampliación le sucederían otras dos (Grecia, 1980) y (España y Portugal, 1986) hasta duplicar el número de países miembros originarios.

La incorporación de nuevos miembros se aprovechó para avanzar en la democratización institucional, introduciendo la composición del Parlamento Europeo por sufragio universal, directo y secreto, con objeto de conceder una legitimidad política

directa a esta institución comunitaria que, sin embargo, siguió careciendo de unas competencias legislativas plenas.

También durante este período se consolidó la integración económica intracomunitaria con la creación del *mercado único*, en cuyo seno se introdujeron las tres libertades de movimiento: mercancías, capitales y personas, además de establecerse un primer y decisivo avance en la armonización de las divisas de los países miembros con el *sistema monetario europeo*.

Todos estos cambios en el seno de la Comunidad Europea no sólo sirvieron para reforzarla internamente sino que le confirieron un decisivo papel en la escena internacional, siquiera fuese por el importante poder económico y comercial que proyectaba y cuya gestión no le incumbía sólo a los Estados miembros sino que las propias instituciones comunitarias habían asumido ya de forma directa en capítulos tan importantes como el comercio o la pesca. En estas circunstancias, se imponía establecer algún tipo de coordinación entre las políticas exteriores de los países miembros y la actuación internacional de la Comunidad Europea. Para satisfacer esta necesidad se adoptó la *cooperación política*, que inicialmente era un procedimiento de concertación intergubernamental en los temas de política exterior y que a partir del Acta Única (1986) se reforzó creando las figuras de la “*troika*” comunitaria y el Secretario General.

Como podemos apreciar fácilmente, la proyección exterior de la Comunidad Europea estaba descompensada a favor de la dimensión económica y en detrimento de la esfera política. Como solía decirse en aquellos años, la Comunidad Europea era un gigante económico y un enano político. Por este motivo, cuando se desencadena la quiebra del bloque comunista y, poco más tarde, la desintegración de la propia Unión Soviética, la Europa comunitaria se vio obligada a desarrollar una estrategia de respuesta ante el nuevo escenario mundial. El resultado fue la aprobación del Tratado de Maastricht (1991), con el que se abre la tercera y última etapa del proceso integrador: la construcción de la Unión Europea.

La Unión Europea se concibe como un salto cualitativo en el grado de integración alcanzado hasta ese momento, aprovechando la oportunidad histórica que ofrece el fin del enfrentamiento Este-Oeste que había dominado el panorama mundial y europeo durante las cuatro décadas anteriores. Hay que reconocer que en el momento en que se firma el Tratado de Maastricht no existe la certeza de que los objetivos fijados se puedan alcanzar a pesar de la voluntad política mostrada por los países miembros. Ello explica que se introdujese una obligada revisión por la Conferencia Intergubernamental

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

a los cinco años de su entrada en vigor, con el fin de facilitar los ajustes necesarios en el texto del Tratado según lo exigiese la evolución de los acontecimientos. Esa revisión daría lugar al Tratado de Ámsterdam (1997).

La Unión Europea que se regula en el Tratado de Maastricht es una nueva realidad política, institucional y jurídica, articulada mediante la incorporación de todo el *acervo comunitario* desarrollado por la Comunidad Europea al que vendrán a sumarse nuevos avances en ámbitos que hasta entonces no habían sido abordados. La instauración de la ciudadanía europea, la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida la posibilidad de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), los Asuntos de Justicia e Interior (AJI) y un nuevo sistema de *codecisión* entre el Consejo y el Parlamento Europeo, configuran la estructura básica de la Unión Europea.

Al mismo tiempo y durante esta etapa, se realizarán dos ampliaciones a nuevos miembros que convertirán a la UE en un espacio de integración con 450 millones de personas y 27 países, una vez se incorporen Rumania y Bulgaria, con fronteras que se extienden hasta los Balcanes y la Federación de Rusia. Una realidad económica que controlaba el 43 % del comercio mundial en 2002, siendo el primer cliente y proveedor del conjunto de los países en vías de desarrollo. Una realidad institucional con oficinas en 104 países de todo el mundo y con un potencial militar avalado por 2.300.000 hombres, un 50 % superior al ejército de Estados Unidos. En definitiva, la UE constituye una nueva potencia mundial tanto en el ámbito económico, algo que ya ocurría con la CE, como en el terreno político y militar. La progresiva consolidación de la UE necesariamente está incidiendo en la distribución del poder a escala mundial y provocando unas consecuencias internacionales que todavía tardarán décadas en cristalizar y que actualmente sólo podemos entrever.

3.- Las aportaciones de la Constitución Europea a la proyección internacional de la UE

La Constitución Europea nace como resultado del éxito alcanzado por la UEM y la necesidad de revisar la estructura y el funcionamiento institucional tras la ampliación a los países de Europa Central y Oriental, pero también es la expresión de la voluntad política de superar los fracasos cosechados durante la década de los 90 en las guerras balcánicas o en la prevención del terrorismo internacional.

Por lo que atañe a la proyección internacional de la UE, la Constitución establece una clara distinción entre la *acción exterior* de la UE y la Política Exterior y de Seguridad Común como uno de sus principales instrumentos de desarrollo.⁵ La regulación de todos los aspectos de la acción exterior de la UE, aparece recogida en la Parte I; arts. 3-7-13 -14 -16 -28 – 40 – 41 y 43 y en la Parte III; arts. 292-329. De acuerdo con esta regulación, la acción exterior incluye: la Política Comercial, la Cooperación al Desarrollo, la Ayuda Humanitaria, la Política Exterior y de Seguridad Común, de la que deriva la Política Común de Seguridad y Defensa, la relaciones con los países vecinos y las relaciones con las Organizaciones Intergubernamentales. (Véase gráfico n.º 1) En todos estos elementos de la acción exterior las competencias se encuentran compartidas entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros, salvo en lo que atañe a la Política Comercial que es competencia exclusiva de la Unión, y la Constitución somete su desarrollo al criterio de coherencia, según el cual las medidas adoptadas en cada una de las políticas de la acción exterior no sólo no debe obstaculizar el desarrollo de las restantes políticas sino que debe contribuir a fortalecerlas.

Para el desarrollo de la acción exterior de la Unión, el texto constitucional fija unos principios y objetivos generales, así como el procedimiento para establecer los intereses y objetivos estratégicos que en cada momento imponga la evolución de la realidad internacional. Respecto de los primeros, resulta obvio que no pueden ser mas que aquellos que definen la propia naturaleza política, social e internacional de los países miembros. En otras palabras, los principios generales que deben guiar la acción exterior de la Unión son los mismos que presiden la propia dinámica integradora. En el ámbito político: la democracia, el estado de derecho, la garantía y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el principio de igualdad. Respecto de los principios sociales, destacan dos: el respeto a la dignidad de la persona humana y el principio de solidaridad. Finalmente, en relación con el sistema internacional, la Unión

⁵ La distinción conceptual entre la acción exterior y la política exterior de un Estado es sencilla pero muy importante. La acción exterior es el conjunto de actividades y relaciones oficiales que desarrolla un Estado con otros países. Ello incluye una amplia gama de actividades de naturaleza política, económica, social y cultural, de las que tan sólo aquellas que son de naturaleza política y se ejecutan por su Administración central configuran la política exterior. En resumen, la política exterior es sólo una de las parcelas de la acción exterior. Es discutible que puedan aplicarse de forma ambos términos de forma idéntica a una realidad supranacional como lo es la UE, pero el texto constitucional los emplea y, por tanto, nos vemos obligados a respetar la literalidad del tratado formulando la salvedad de que su interpretación sólo puede hacerse por analogía.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

respetará los principios de la Carta de las Naciones Unidas junto con los principios generales del derecho internacional.

Estos principios generales operan simultáneamente como fines hacia los que debe tender la acción exterior de la UE, pero también como límites de las medidas o actividades que pueden emplearse por la Unión en su proyección internacional. De todos modos, la necesidad de establecer una estrategia de actuación obliga a concretar tales principios en unos objetivos generales cuya consecución a corto y medio plazo permitirán determinar los medios humanos y materiales necesarios para su consecución.⁶

La Constitución Europea especifica los objetivos generales que deben alcanzarse mediante la acción exterior:

- 1.- La defensa de los valores, intereses, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión Europea;
- 2.- La consolidación y el respaldo a los principios generales;
- 3.- El mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional;
- 4.- El apoyo al desarrollo económico, social y medioambiental sostenible;
- 5.- El fomento de la integración de los países en la economía mundial;
- 6.- La promoción y mejora internacional del medioambiente;
- 7.- La ayuda a las poblaciones, países y regiones en caso de catástrofes naturales o humanas;
- 8.- la promoción del multilateralismo y la gobernabilidad en el sistema internacional.

Como podemos apreciar, esta conjunción de principios y objetivos generales configuran el marco político y jurídico en el que debe desarrollarse toda la acción exterior de la Unión cuya concreción a las circunstancias particulares de evolución de la sociedad internacional exige la definición de unos *intereses* y *objetivos estratégicos* que debe realizar el Consejo Europeo mediante la adopción por unanimidad de las correspondientes decisiones europeas.

Determinados los principios y objetivos de la acción exterior de la UE, el texto constitucional establece los instrumentos que pueden emplearse para llevarla a cabo y

⁶ Un ejemplo claro de cómo los principios generales operarían como limitaciones a la acción exterior de la Unión lo encontramos en la denominada “*guerra preventiva*” que por violar abiertamente tanto la Carta de las Naciones Unidas como los principios generales del Derecho Internacional, no podría ser aceptada ni, mucho menos, practicada por la Unión sin violar el contenido de la Constitución Europea.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

que podemos diferenciar en tres categorías: instrumentos jurídicos internacionales; instrumentos jurídicos internos e instrumentos financieros. Respecto de los primeros, la Constitución señala los siguientes: la atribución de personalidad jurídica internacional; la atribución de capacidad jurídica para concluir tratados internacionales; la instauración de los *acuerdos de asociación* como una categoría de tratados internacionales reguladores de las relaciones preferentes entre la Unión y otros países u organismos internacionales y, finalmente, la adopción de medidas restrictivas (léase sanciones internacionales) respecto de terceros países.⁷

En lo que respecta a los instrumentos jurídicos internos, la Constitución formula los siguientes: la determinación de los intereses y objetivos estratégicos, a los que ya nos hemos referido, la adopción de decisiones europeas por el Consejo Europeo; la aprobación por el Consejo de acciones, posiciones y actos ejecutivos que vienen a desarrollar las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo; el recurso al procedimiento de la cooperación reforzada y de la cooperación estructurada permanente cuando se trata de la Política Común de Seguridad y Defensa; la aplicación de la *cláusula aliancista* contemplada en el art. I-41,7 y, por último, la aplicación de la *cláusula de solidaridad* prevista en el art. I-43.

En cuanto a los instrumentos financieros, la Constitución establece que todos los gastos administrativos y operativos de la acción exterior se sufragarán con cargo al presupuesto de la Unión, salvo cuando se trate de las operaciones militares o de defensa que se sufragarán con cargo a un *fondo especial* que deberá crearse una vez se apruebe la Constitución.

La amplia e importante panoplia de instrumentos que la Constitución recoge para desarrollar la acción exterior de la Unión, constituye una prueba inequívoca de la importancia que se le atribuye a la actuación internacional de la Unión Europea en un momento en el que la sociedad internacional está redefiniendo sus centros de poder, las nuevas formas de organización del orden internacional y las principales reglas de su funcionamiento, en un claro e irreversible proceso de superación del viejo orden bipolar surgido tras la Segunda Guerra Mundial.

⁷ Resulta importante destacar que el Tratado de Maastricht no atribuyó de forma explícita personalidad jurídica a la Unión. Ello obligó a los internacionalistas a aplicar la denominada “doctrina de las competencias implícitas” establecida por el Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas y según la cual una organización intergubernamental debe gozar de la capacidad jurídica necesaria para cumplir con los fines que le fueron asignados, aunque explícitamente no se le atribuyese dicha capacidad jurídica.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

4.- La Política Exterior y de Seguridad Común: instituciones y procedimientos de decisión.

Centrándonos en una de las políticas de la acción exterior, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el texto constitucional señala en su art. III – 294:

“1. En el marco de los principios y objetivos de su acción exterior, la Unión definirá y aplicará una política exterior y de seguridad común que abarque todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad.

2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.”

Como podemos apreciar, la Constitución atribuye competencias a la Unión para desarrollar la política exterior y de seguridad común sin ninguna limitación temática o geográfica, pero puesto que esta política exterior de la Unión no viene a sustituir la política exterior de sus Estados miembros, a estos les impone la obligación de contribuir al desarrollo de la política exterior común evitando que con sus políticas exteriores particulares socaven la aplicación y eficacia de aquella.

Un segundo aspecto interesante es el que se refiere a la vinculación que establece el texto constitucional entre la política exterior y la política de seguridad. Ya es verdaderamente significativo que ambas dimensiones de la proyección internacional de la Unión las contemple constituyendo un todo indisoluble. Esta es una concepción mucho más avanzada que la que sustentan numerosos países, en cuyos ordenamientos constitucionales la dimensión diplomática de la acción exterior del Estado está separada de la dimensión militar o de defensa. Además, el concepto de seguridad que utiliza la Constitución es mucho más amplio que el de defensa, al que incluye. Por tanto, podemos afirmar que la formulación recogida por la Constitución Europea es una formulación avanzada que dista mucho de dar primacía a la versión militarista, como afirman algunos de sus detractores, y que incluye desde las medidas de diplomacia cooperativa hasta las de imposición de la paz, pasando por las de la diplomacia preventiva.

Para desarrollar la PESC, así concebida, la Constitución introduce una institución hasta ahora inexistente: el Ministro de Asuntos Exteriores (MAE). Esta institución se diferencia nítidamente de la figura del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común que existe en la actualidad, tanto por la adscripción orgánica que le atribuye como por las competencias que le confiere. En efecto, el MAE participa simultáneamente del Consejo y de la Comisión. En el Consejo preside las sesiones de

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros, es decir le asigna una posición de *primus inter pares*, mientras que en la Comisión participa como uno de los Vicepresidentes y por tanto con voz y voto permanentes. Resulta manifiesta la voluntad de la Constitución de conferirle al MAE un protagonismo interinstitucional que refuerce el ejercicio de sus competencias. Precisamente la singularidad institucional y competencial del MAE explican el procedimiento establecido para el nombramiento o remoción del cargo: el Consejo Europeo deberá aprobar la propuesta por una mayoría cualificada y además el Presidente de la Comisión deberá otorgarle su conformidad.

En cuanto a las competencias que se le asignan, el texto constitucional destaca tres: la formulación de propuestas en cualquiera de las materias que correspondan a la PESC y a la PCSD; la representación de la UE junto con la dirección y ejecución de las decisiones y acciones propias de la PESC y la PCSD, y, por último, la dirección del servicio exterior de la Unión.⁸

Como podemos apreciar, la figura del MAE dista mucho de ser una mera institución formal o representativa. Se trata de una nueva institución a la que se le dota de competencias y medios para poder desarrollar una política exterior y de seguridad propia de la Unión pero coordinada con la de los Estados miembros. La actuación del MAE puede dar un impulso decisivo e irreversible a la consolidación de la Unión Europea como una potencia mundial con capacidad para influir en la configuración del orden jurídico, político y económico de la sociedad internacional.

Realizando una analogía con la experiencia alcanzada en la UEM, podemos afirmar que la creación del MAE puede suponer en el contexto de las relaciones políticas y diplomáticas internacionales un avance cualitativo tan importante como lo ha sido la creación de la moneda única en el terreno de las relaciones financieras internacionales.

Junto a la importante figura del MAE, la Constitución regula también el procedimiento de adopción de decisiones en el ámbito de la PESC. Básicamente se establecen dos procedimientos, uno general y otro especial. En el procedimiento general la iniciativa o propuesta de la decisión puede provenir de los Estados miembros, del MAE o de la Comisión junto con el MAE que, no lo olvidemos, forma parte de ella como Vicepresidente.

⁸ Si finalmente se decidiese convertir las actuales oficinas que la Comisión Europea posee distribuidas por todo el mundo en las representaciones diplomáticas de la Unión Europea, ésta tendría una presencia diplomática mucho más extensa que la de Estados Unidos. Ello nos da una idea aproximada de la influencia política y la capacidad diplomática que tendría el MAE.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

Cuando la propuesta se refiere a la definición de las *orientaciones generales* y las *líneas estratégicas* de la PESC, la decisión europea se adoptará por unanimidad del Consejo Europeo, aunque se admite el sistema del “opting out”.⁹

Cuando la situación internacional exige el desarrollo de acciones operativas, las correspondientes decisiones europeas se adoptarán por unanimidad del Consejo y deberán determinar los objetivos, el alcance y los medios que debe proveer la Unión, además de las circunstancias concretas de ejecución incluido, si fuera necesario, la duración de la misma. El Consejo también puede adoptar por unanimidad una decisión europea que establezca la *posición común* de la Unión ante un determinado asunto internacional de carácter geográfico o temático, en cuyo caso los países miembros vendrán obligados a que sus políticas exteriores particulares no se opongan a lo establecido en la posición común.

Por tanto, en términos generales, el procedimiento de adopción de decisiones sigue la regla de la unanimidad con la flexibilidad que le confiere el sistema de “opting out”. Sin embargo, la Constitución contempla un procedimiento especial cuando las decisiones europeas adoptadas por el Consejo lo sean en aplicación de otras decisiones europeas previas aprobadas por el Consejo Europeo, o en respuesta a una iniciativa del Consejo Europeo en la que solicita la intervención del MAE o para el desarrollo y ejecución de acciones o posiciones comunes o cuando se trate del nombramiento de representantes especiales, la aprobación se realizará por una mayoría cualificada.

En este caso, el criterio que se sigue es que una vez la decisión europea fundamental ya ha sido adoptada por unanimidad, todas las decisiones derivadas que requiere su aplicación basta con que se adopten por mayoría cualificada, facilitándose así su ejecución. Con esta fórmula se deja abierta la posibilidad jurídica de que las decisiones europeas puedan derivar, si así lo quieren el Consejo Europeo y el Consejo, hacia la regla de la mayoría cualificada en lugar de la unanimidad.

Uno de los aspectos más significativos del procedimiento de adopción de decisiones es la situación marginal a la que se relega al Parlamento Europeo que no sólo carece de la capacidad de formular propuestas sino que tampoco dispone de la capacidad de control efectivo sobre las decisiones europeas en materias propias de la PESC. Las

⁹ El sistema de “opting out” consiste en que ningún Estado veta la decisión europea a cambio de que aquellos Estados que no la comparten quedan excluidos de las obligaciones que impone la decisión europea adoptada. Con este procedimiento se evita que en aquellas decisiones que requieren la unanimidad, la oposición de un país o un reducido número de ellos impida la adopción de la decisión deseada por la mayoría. Es un procedimiento muy práctico que ya se utilizó para la aprobación del Tratado de Maastricht.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

competencias del Parlamento Europeo, como lo señala el art. I-40,8, quedan reducidas a las *consultas periódicas* sobre los principales aspectos y opciones de la PESC y a la *información* regular que sobre su evolución le transmitirán la Comisión, el MAE y el Consejo.

Sin duda, el predominio de la regla de la unanimidad en el procedimiento decisorio en materias de la PESC constituye un importante rémora que puede dificultar o, incluso, impedir la adopción de iniciativas y actuaciones internacionales en aquellos casos en los que las políticas exteriores de los países miembros difieran ostensiblemente. La reciente experiencia respecto de la intervención angloamericana en Irak, constituye un buen ejemplo de un suceso respecto del cual habría sido imposible adoptar una decisión europea.

Sin embargo, si reflexionamos detenidamente, observaremos que la regla de la unanimidad puede constituir una garantía para la continuidad de la PESC, al tiempo que un eficaz instrumento para evitar que las discrepancias entre las políticas exteriores de los Estados miembros terminen trasladándose al corazón de las instituciones europeas.

En efecto, desde la perspectiva del protagonismo internacional de la Unión tan importante como adoptar decisiones ante cualquier acontecimiento internacional es que tales decisiones se lleven a cabo con todas sus consecuencias y además reciban el respaldo de las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros. De poco serviría que se adoptasen decisiones por mayoría si a la hora de aplicarlas los países que se opusieron a tales decisiones resultasen decisivos y practicasen una política exterior contraria o, al menos, diferente de la contemplada en la decisión europea. En cambio, tras cada decisión adoptada por unanimidad y ejecutada plenamente, la PESC saldrá fortalecida en su credibilidad para terceros países.

En último extremo, conviene recordar que el propio proceso de integración europea está fundado en el permanente y precario equilibrio entre los intereses comunes de todos los Estados miembros y los intereses exclusivos de cada uno de ellos. La armonización entre unos y otros exige un constante negociación política cuyos acuerdos, cuando se alcanzan, se respetan y se cumplen por todos los países miembros precisamente porque están basados en la libre voluntad de todos y no en la imposición de unos países sobre otros. Esa ha sido hasta ahora la regla de oro que ha permitido a la Unión Europea llegar al grado de cohesión que ha alcanzado y que no tiene precedentes en toda la historia de Europa. No parece sensato quebrar esta trayectoria en nombre de criterios “más democráticos” pero de dudosa eficacia práctica.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

5.- Las cláusulas de alianza y solidaridad como instrumentos esenciales de la PESC

Junto a la figura del MAE y al procedimiento de adopción de decisiones, la Constitución Europea introduce dos importantes instrumentos jurídicos para el desarrollo de la PESC: la cláusula “aliancista” y la cláusula de solidaridad.

La cláusula “aliancista” aparece regulada en el art. I-41,7 en los siguientes términos:

“7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo para los Estados miembros que formen parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.”

La valoración exacta de las obligaciones que incluye esta cláusula exige algunas precisiones. En primer lugar, su inclusión dentro del articulado que regula la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) no impide su consideración como instrumento de la PESC porque ya hemos señalado que en la Constitución la PCSD forma parte integrante de aquella. Sin embargo, su inclusión en el texto regulador de la PCSD junto con la explícita referencia al art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sí nos permiten concluir que la expresión “todos los medios a su alcance” incluye los medios militares y el uso de la fuerza.

En segundo término, la ayuda y asistencia que los restantes Estados miembros tienen que aportar al socio objeto de agresión armada no es facultativa sino obligatoria, como se desprende de la expresión “deberán”, ello supone un compromiso jurídico que sólo admite como límites los establecidos en el propio artículo, es decir el carácter específico de la política de seguridad y defensa tal y como se encuentre regulado por la legislación nacional de los propios países miembros entre los que existen algunos con el estatuto de país neutral (Austria) o neutralista (Finlandia) y otros que tienen limitada constitucionalmente la utilización de sus fuerzas armadas fuera del territorio nacional a actividades que no impliquen el uso de la fuerza (R.F. de Alemania).

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

Por último, la obligación de ayuda y asistencia contemplada en esta cláusula es compatible con la regulada por el Tratado de Washington (1949) que dio origen a la OTAN. Ello significa que para los 19 Estados miembros de la UE que también lo son de la OTAN, la primacía jurídica la ostenta la cláusula aliancista de la OTAN recogida en el art. 5 del Tratado de Washington y sólo en ausencia de la aplicación de dicha cláusula vendrían obligados por el compromiso recogido en la Constitución Europea. En cambio, para los 6 países miembros de la UE que no son parte de la OTAN, la garantía de ayuda y asistencia deriva directa y exclusivamente del texto constitucional. Esa y no otra es la interpretación que cabe realizar del párrafo 2 del artículo I-41,7. En definitiva, la obligación regulada en este artículo corresponde plenamente al ámbito de la *legítima defensa colectiva*.¹⁰

Por su parte, la cláusula de solidaridad, regulada en los arts. I-43 y III-329, está concebida como un instrumento de *seguridad colectiva* destinado a cubrir aquellos sucesos que en sentido estricto no constituyen una “agresión armada”, y por tanto no quedan cubiertos por la cláusula aliancista, pero que por su importancia para la seguridad de todos los países miembros de la Unión requieren una respuesta colectiva y no sólo por parte del Estado afectado. Tres son las categorías de sucesos que aparecen regulados para invocar esta cláusula: los actos terroristas, las catástrofes naturales y las catástrofes de origen humano.

Ante este tipo de sucesos, el Estado afectado puede recabar la ayuda tanto de la Unión como del resto de los países miembros, que estarán obligados a actuar conjuntamente con la Unión movilizándolo todos los instrumentos necesarios “incluidos los medios militares” de acuerdo con el “espíritu de solidaridad” exigible en semejantes circunstancias.

Es importante destacar que mientras para los supuestos de catástrofes, naturales o de origen humano, la asistencia se presta a posteriori del suceso, en el territorio donde se haya producido y a petición expresa de las autoridades del país, las condiciones

¹⁰ Sin pretender entrar en un debate jurídico que excedería con mucho la extensión de este análisis, sí conviene señalar que la expresión “agresión armada” que figura en el texto constitucional, no posee el mismo significado que la expresión “ataque armado” empleada en el Tratado de Washington y que fue invocada tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, equiparando los actos terroristas al ataque armado. Es más que dudoso que semejante interpretación pudiese aplicarse a la expresión recogida en la Constitución Europea, en cuyo contexto jurídico la ayuda ante los ataques terroristas debe solicitarse recurriendo a la cláusula de solidaridad y no a la cláusula aliancista.

Los países que participan de la UE y la OTAN ascenderán a 21 con la entrada de Rumania y Bulgaria. Mientras que los países que sólo forman parte de la UE son: Austria; Chipre; Finlandia; Irlanda; Malta y Suecia.

Pizarroso, A.; De Miguel, A.- El debate sobre la Constitución Europea en España. Actas de las Jornadas “Hacia la Constitución Europea”.- Edit: Biblioteca Valenciana. Generalitat Valenciana.- Valencia, 2005; págs. 97-123.

varían de forma significativa cuando se trata del terrorismo. En este caso la Constitución diferencia entre la asistencia con fines preventivos, de protección y paliativos de los efectos de actos terroristas. La asistencia con fines preventivos y de protección no queda limitada al territorio específico de ningún Estado miembro, ni tampoco requiere una solicitud expresa de las autoridades de algún país miembro, antes al contrario, el art. III-329,2 señala expresamente que el Consejo, previa propuesta conjunta del MAE y de la Comisión, adoptará una decisión europea que regule la aplicación de la cláusula de solidaridad a estos diferentes supuestos. En la medida en que la asistencia requiera el empleo de medios militares su utilización estará sometida al procedimiento de decisión establecido para la PCSD.

No cabe la menor duda que la articulación de estas dos cláusulas concede un grado de seguridad y defensa colectivas a la Unión y a sus países miembros del que actualmente carece. Semejante avance respecto de los tratados precedentes justificaría por sí mismo una valoración favorable del texto constitucional.

6.- Conclusión

La Unión Europea, sobre todo tras su última ampliación, se está configurando como una potencia mundial justo en un momento histórico en el que la sociedad internacional, agotado el orden surgido de la postguerra mundial, está intentando definir una nueva organización de las relaciones internacionales que sea multidimensional, pacífica, más justa, participativa y sostenible que la que imperó durante las cinco décadas precedentes.

Ante esta nueva realidad, la Unión Europea debe dotarse de nuevos medios y competencias para poder enfrentar con éxito los retos que están surgiendo día a día en la sociedad internacional. La experiencia ofrecida por el Protocolo de Kyoto en la protección del medioambiente o el Estatuto de la Corte Penal Internacional, demuestran, mejor que cualquier otro argumento, que las iniciativas internacionales adoptadas por la Unión Europea poseen un efecto multiplicador sobre terceros países que, a medio plazo, puede modificar favorablemente las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y medioambientales del conjunto del sistema mundial.

Desde esa perspectiva, la Constitución Europea introduce nuevas instituciones, establece nuevos instrumentos y atribuye competencias ampliadas a la Unión que le permitirán desarrollar su protagonismo internacional con mayor coherencia y eficacia de lo logrado hasta la fecha. Por la misma razón, si la Constitución finalmente es rechazada

por alguno o varios países, el impacto negativo recaerá no sólo sobre los países que integramos la Unión sino también sobre el resto de la sociedad internacional. Situados ante semejante escenario, posible y probable, el Tratado de Niza, que es el que actualmente está en vigor, se convertirá en necesario para impedir el retroceso en el grado de integración alcanzado por la Unión, pero resultará a todas luces insuficiente para enfrentar con probabilidades de éxito los retos que nos presenta el sistema mundial del siglo XXI. La elección está en manos de los gobiernos y de los ciudadanos europeos.

GRAFICO N° 1

