

La gobernanza mundial como objetivo explícito de la unión europea en el tratado constitucional

Francisco Aldecoa Luzarraga (UCM)*

1. Consideraciones generales: la finalidad de Europa.- 2. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: Laeken.-3. Un marco para la política exterior: la política de responsabilidad.- 4. La Política de Seguridad y Defensa de una potencia civil.- 5. La Unión Europea y la gobernanza mundial.- 6. El nuevo objetivo de Europa: hacer posible la gestión de la globalización.

1. Consideraciones generales: la finalidad de Europa.

El 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno firmaban en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, hito fundamental en el desarrollo político de la Unión Europea. Son bien conocidas las dificultades por las que hoy día pasa el proceso de ratificación, tras los “noes” en los referenda francés y neerlandés. Sin embargo, ese consenso constitucional no es completamente desechable, ya que es producto de un proceso constituyente singular, en el que por primera vez participan en la redacción de los Tratados representantes directos de los ciudadanos europeos y no sólo sus Gobiernos.

Uno de los ejes que guían el proceso constituyente nacido del Tratado de Niza será la de la búsqueda del “papel de Europa en este nuevo mundo globalizado”¹. En respuesta a ese mandato el Tratado Constitucional se erigirá sobre la base de la contribución europea a la gobernanza mundial, tanto desde la profundización en su propio modelo político y social como en la explicitación de una política exterior de responsabilidad. A la vez se dota a la Unión de nuevos medios e instituciones para que su peso en el mundo sea mayor y pueda así contribuir más a la gobernabilidad mundial. Así, cuando el proceso constituyente se propone “reflexionar sobre el futuro y la finalidad de Europa”, en la Constitución se encuentra una nueva lectura de esa finalidad: la gestión de la globalización².

2. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa: Laeken.

El debate sobre el papel de Europa en el mundo y la reforma de la Política Exterior Común ha sido uno de los más complejos de los que se han desarrollado en el seno de la Convención. Es quizás una de las áreas más trabajadas, que más expectativas había levantado y que más vaivenes ha sufrido durante los dieciséis meses de trabajos convencionales. Esta complejidad puede, en buena medida, explicarse por que la política exterior y la defensa son ámbitos que pertenecen tradicionalmente al núcleo duro de los Estados y donde éstos son más reticentes a compartir soberanía. Además, en la última fase de los trabajos de la Convención –febrero-abril de 2003- se entrecruzó la cuestión de la guerra de Iraq, que Landáburu no duda en calificar como “la mayor crisis en la historia de la construcción europea” y que produjo todo un replanteamiento del alcance de la reforma³.

Desde las primeras sesiones de audiencias quedó claro el sentir general entre los convencionales de la necesidad de acometer una profunda reforma de las estructuras de política exterior e ir hacia una profundización para hacer que la Unión pudiera afrontar los retos que le exige el actual contexto internacional. Los trabajos de la Convención han puesto de manifiesto una serie de debates y de

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

¹ CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa*, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

² “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 1/2004, 9 de enero de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

³ Eneko LANDABURU, Director General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, *El País Domingo*, 24 de agosto de 2003, pp. 6 y 7.

interrogantes sobre el modelo futuro de la política exterior europea⁴. La pregunta más relevante es la que plantea la misma Declaración de Laeken: “¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?”⁵. Se trata, en definitiva, del interrogante clave cuya respuesta fundamenta la enunciación de una política de responsabilidad⁶.

La Declaración de Laeken, a través de esa pregunta y otras en el mismo sentido, expone la reflexión sobre la finalidad de la Unión Europea, cuál ha de ser su misión: “Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización”⁷. Según Laeken la misión es, por tanto, jugar papeles importantes en la sociedad internacional de la globalización con el objeto de incidir en ella, erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales, lo que sólo puede lograr desde la profundización en su propio modelo político, económico y social. En definitiva, el objetivo político de la Unión Europea en el siglo XXI resulta actualizado y pasa de ser el logro de la paz entre europeos a la gestión de la globalización, incorporándose al proyecto europeo la idea de los verdes de la gestión del planeta⁸.

En las primeras sesiones de debate de marzo y abril de 2002, dedicadas a qué se espera de la Unión Europea y a las misiones de la Unión Europea, quedó claro el consenso general de que la Unión debía jugar más papeles en la escena internacional. Posteriormente los días 11 y 12 de julio de 2002, se celebró la sesión plenaria relativa a la acción exterior de la Unión Europea, de la cual surgió la necesidad de reformar los instrumentos y procedimientos de actuación exterior de forma que la Unión fuera capaz de desempeñar los papeles que le corresponden en la escena internacional⁹.

En el marco de la segunda fase, la de estudio, se decidió la creación de dos Grupos de Trabajos específicos para el estudio de la acción exterior, uno general de acción exterior, y otro dedicado a las cuestiones de defensa. En estos meses resultó de enorme relevancia la propuesta conjunta francoalemana en materia de defensa europea, presentada en noviembre, que prácticamente fue adoptada por el Grupo de Trabajo y, que se encuentra en la base de los importantes progresos que la Constitución Europea lleva a cabo en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa¹⁰.

Los resultados de los Grupos de Trabajo relativos a la acción exterior, sobre todo el de defensa, han sido muy útiles, han servido de base para los trabajos de la tercera fase de negociación y, por tanto, lo

⁴ Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 15 de enero de 2003, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁵ Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

⁶ Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La Unión Europea en el proceso de globalización. Avances de la Política Exterior europea”, *Revista de la Unión Europea de la UNED*, nº 3, verano 2002; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación a la Agenda de Paz”, *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, pp. 37-59.

⁷ Un interesante estudio de la Declaración de Laeken desde el punto de vista del papel internacional de la Unión Europea es: Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo a la luz de la Declaración de Laeken”, *Revista de Occidente*, febrero de 2002, pp.13-27.

⁸ No podemos olvidar el papel trascendental que ha desempeñado el Partido Verde alemán en la revitalización del proyecto político europeo, tanto en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea –primer ladrillo de la Constitución Europea– como en el lanzamiento del debate sobre el futuro de la Unión. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La innovación política europea y su dimensión exterior”, *Política Exterior*, nº 91, enero-febrero 2003.

⁹ El Presidente de la Convención, Giscard d’Estaing haciendo el balance de la primera fase, la de escucha, llamaba la atención sobre que el único área en que los convencionales han demandado una ampliación de las competencias ha sido en el ámbito exterior. Valéry GISCARD D’ESTAING, “Las últimas noticias sobre la Convención Europea”, *El País*, 22 de julio de 2002.

¹⁰ Véase la Contribución a la Convención de Dominique Villepin y Joschka Fischer, que recoge la propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa. Contribución nº 150, de 22 de noviembre de 2002 (CONV 422/02).

principal de la propuesta del Presidium en materia de acción exterior se inspira en sus recomendaciones¹¹. A pesar de que los trabajos ya estaban muy avanzados, la reforma de la Política Exterior Común sufrió un parón en la Convención -e incluso un retroceso- afectada directamente por la división entre Estados miembros derivada de la crisis de Iraq que hizo que el Presidium se separara del procedimiento general seguido en las demás cuestiones¹². Así el Presidente Giscard prefirió que el Presidium no elaborara el primer proyecto de articulado relativo a la acción exterior hasta haber consultado personalmente a los Jefes de Estado y de Gobierno sobre esta cuestión, lo que hizo con ocasión del Consejo Europeo de Atenas de 16 de abril de 2003.

La Política Exterior Común es, por su naturaleza, la política prototípica del federalismo intergubernamental, ya que combina métodos comunitarios e intergubernamentales en una única política. Precisamente, ésta es una de las áreas en las que puede su reforma en el seno de la Convención conforme a un método híbrido, de asamblea constituyente y de conferencia intergubernamental anticipada. Por tanto, en ella quizás converjan más claramente que en otros aspectos modelo de federalismo intergubernamental y método híbrido de esta naturaleza¹³.

La Convención Europea, finalmente, aprobaba su texto el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, aportando importantes innovaciones al entramado institucional de la política exterior, entre las que destaca la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁴. La Conferencia Intergubernamental profundizaría los consensos de la Convención perfilando el papel y las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores y avanzando en los acuerdos en materia de defensa¹⁵. La relevancia y necesidad de las reformas en materia de política exterior se pone de manifiesto por el hecho de que algunas de ellas ya se han hecho entrar en vigor sin esperar a la vigencia de la Constitución, a través de acuerdos intergubernamentales¹⁶.

3. Un marco para la política exterior: la política de responsabilidad.

¹¹ Véase respectivamente: GRUPO DE TRABAJO VII, ACCIÓN EXTERIOR, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02) y GRUPO DE TRABAJO VIII, DEFENSA, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 461/02).

¹² Durante la fase de los Grupos de Trabajo algunos de los Estados grandes como Francia y el Reino Unido se habían mostrado conformes con la introducción de la mayoría cualificada en algunos aspectos de la PESC pero se volvieron atrás tras el enfrentamiento por la guerra de Iraq, que les hizo revalorizar el veto y el control nacional sobre las decisiones de política exterior de la UE. Véase al respecto: Steven EVERTS y Daniel KEOHANE, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., p. 6; Ulrike GUÉROT, Kirsty HUGHES, Maxime LEFEBVRE y Tjark EGENHOFF, *France, Germany and the UK in the Convention – common interests or pulling in different directions?*, Centre for European Policy Studies, 28 July 2003, en: <http://www.theepc.be>.

¹³ En el mismo sentido, Natividad Fernández Sola llama la atención sobre que: “cabe señalar que algunas propuestas de la Convención Europea se han visto enriquecidas con nuevos elementos en el proyecto de Tratado constitucional; hecho que revela que su inclusión ha sido fruto de una decisión del *Praesidium* sobre aspectos negociados pero no consensuados por la Convención”. Natividad FERNÁNDEZ SOLA, “La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2, 2003, p. 3, en: <http://www.iustel.com>.

¹⁴ CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 18 de julio de 2003. Para una valoración de conjunto de la propuesta de la Convención, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “El proceso de innovación política europea: de la Convención Europea al Tratado Constitucional”, en: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2003*, Vitoria, Universidad del País Vasco, 2004, pp. 103-141.

¹⁵ *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Roma, 29 de octubre de 2004, DO C 310, 16.12.2004. Para una visión general del Tratado Constitucional, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.

¹⁶ Es el caso de la creación de la Agencia de Defensa, el nombramiento del Presidente permanente del Eurogrupo, la aplicación de la cláusula de solidaridad, la aplicación de la política de vecindad inspirada en las “relaciones de la Unión con su entorno próximo” o la base de la Estrategia Europea de Seguridad que bebe de las misma inspiración que la Constitución.

De la Política Exterior Común, esto es, de la actuación de la Unión en la última década y del mandato de Laeken ya se atisba cuál ha de ser la presencia de la Unión en la escena internacional, cuál es su modo de entender las relaciones internacionales. Esas características de la concepción europea de la política exterior serían, a nuestro entender, las siguientes: la dimensión externa de los valores de la Unión, la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad.

Estas características demuestran que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo social de bienestar común, esto es, responde a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Todas ellas han sido plasmadas de una u otra manera en la definición de principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, tanto en el artículo I-3 como en el III-193. Igualmente se reafirman en la Estrategia sobre la Seguridad Europea presentada por Solana en junio de 2003.

Los principios y objetivos de la actuación exterior europea no sólo se contemplan en la parte segunda de la Constitución donde se desarrolla la acción exterior europea, sino también en el artículo 3 de la Parte Primera, constituyendo uno de los cuatro objetivos de la Unión Europea, esto es, los que le dan su razón de ser. El artículo 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”.

Por tanto, los principios de la acción exterior europea se consagran en el nivel constitucional, y no sólo eso sino que en uno de los artículos nucleares, cimiento de toda la Constitución. En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión, que hemos establecido previamente, y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que responde, en gran medida, a una “ética” o concepción de una política exterior basada en los valores¹⁷. En este sentido, se manifiestan especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata en buena parte de una redacción inspirada en la política de responsabilidad.

En el mismo sentido, en el artículo III-193 dedicado a la acción exterior, recoge y desarrolla más detalladamente los principios y valores de la acción exterior europea que, en definitiva, son los que deben inspirar la actuación de la Unión. Este artículo sigue fielmente la redacción de principios y objetivos de la acción exterior propuesta por el Grupo VII en su informe. En el párrafo primero se indica que la acción de la Unión Europea se basará en los principios que han llevado a su creación. Se recogen principalmente el fomento de los valores europeos en el mundo: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, dignidad humana, igualdad y solidaridad, estos dos últimos, característicos de la construcción europea.

A ellos se les añaden los principios específicos de la acción exterior como es el respeto del derecho internacional conforme a la Carta de Naciones Unidas, el establecimiento de relaciones y asociaciones con Estados o grupos de Estados que compartan los mismos valores y el fomento de soluciones multilaterales a los problemas internacionales, con preferencia en el marco de Naciones Unidas.

En el párrafo 2 del artículo III-193 se recogen explícitamente los objetivos de la actuación exterior europea. Establece muchas novedades respecto a la anterior redacción en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, en cuanto que asume el acervo consolidado de los objetivos europeos en la escena internacional en los apartados a, b y c, pero introduce algunas modificaciones de interés, como es sustituir la expresión “comunes” por de “la Unión”, en relación a los valores, intereses, etc. Esto pone de manifiesto que se pretende reforzar la dimensión de Unión en detrimento de la actuación conjunta de los Estados miembros. La otra adición llamativa es que en el párrafo b de apoyo y consolidación de la

¹⁷ 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. Véase Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, se añade ahora el Derecho internacional. Menciona que no puede resultar inocente a resultas de la pasada crisis de Iraq, y que refuerza el compromiso europeo con la regulación internacional como fórmula de gestión de las relaciones internacionales.

Los siguientes apartados, d al h, son absolutamente novedosos, no encontrando un precedente en el Tratado de la Unión Europea. Se desarrollan explícitamente elementos de la denominada política de responsabilidad en relación a distintos aspectos. Así el apartado d establece el objetivo de fomentar un desarrollo económico y sostenible de los países en vías de desarrollo para erradicar la pobreza. En el e se propone estimular la integración de todos los países en la economía mundial incluso a través de la abolición de las restricciones al comercio internacional.

En el f manifiesta su compromiso con la protección del medio ambiente y los recursos naturales internacionales y el desarrollo sostenible; en el g se recoge la misión de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales o producidas por el hombre. Finalmente, en el punto h se reitera el compromiso europeo con un sistema internacional “basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial”. 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.

Existe la firme voluntad de que estos objetivos no queden en una mera declaración de intenciones y así la Convención ha debatido la posibilidad de introducir bases jurídicas nuevas para poder llevarlos a cabo. En este sentido, se ha incluido un nuevo artículo, el III-222, que permite a la Unión prestar ayuda financiera a las balanzas de pagos de terceros países cuando se requiera una acción urgente. Igualmente se ha creado la base jurídica necesaria en el III-223 para que la Unión preste ayuda humanitaria de urgencia, desgajándola de la cooperación al desarrollo, ya que tiene un carácter específico frente a ésta, no pudiendo resultar condicionada ni a cláusulas políticas ni de otra clase.

En definitiva, con esta ambiciosa declaración de principios y objetivos se está proyectando la voluntad de cambiar el sistema mundial con la finalidad de hacer la globalización gobernable, recogiendo con éxito el guante lanzado por la Declaración de Laeken. De la comparación de los actuales objetivos de la Política Exterior, regulados en el Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de la política de responsabilidad.

4. La Política de Seguridad y Defensa de una potencia civil.

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

La fórmula que ha hecho posible avanzar en la articulación de la defensa europea es la flexibilidad, que permitirá a cada uno suscribir sus compromisos como desee, aunque presente el inconveniente de la complejidad. Así las novedades en este ámbito son la ampliación del espectro de las tareas de Petersberg, la creación de una alianza defensiva y una Agencia Europea de Defensa, el establecimiento de una cooperación estructurada permanente, la posibilidad de instituir cooperaciones reforzadas en este ámbito y de encargar la ejecución de misiones de la Unión a algunos de los Estados miembros y, finalmente, la cláusula de solidaridad.

La política exterior europea se articula en torno a la noción de potencia civil¹⁸. La disyuntiva sobre si la Unión Europea debe convertirse en una potencia militar o una potencia civil es uno de los debates que ha presidido los trabajos de la Convención, debate reforzado por la crisis de Iraq y la percepción del escaso relieve europeo frente a la hegemonía militar de Estados Unidos. La cuestión es si la Unión Europea

¹⁸ R.G. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, London, Macmillan, 1998.

puede seguir siendo una potencia civil aunque se dote de instrumentos militares y si puede concebirse una política de defensa a pesar de la existencia de distintas percepciones entre los países de la Unión¹⁹.

Los Estados miembros presentan diversas maneras de interpretar las demandas de seguridad y defensa: así hay quienes quieren crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa²⁰, los neutrales, los que privilegian la OTAN, el Reino Unido con una especial relación con Estados Unidos, los Estados pequeños y los que no conciben una defensa más allá del Estado como Dinamarca. Esta heterogeneidad de planteamientos, sin embargo, no ha obstaculizado que cediendo unos y otros se haya encontrado fórmulas para el entendimiento.

La Convención ha logrado lo que parecía imposible: conjugar las distintas sensibilidades para diseñar fórmulas que se adapten a cada caso. Así, entre los puntos de consenso común, aplicables a todos los Estados, cabe citar el incremento de las tareas de Petersberg a un mayor número de supuestos (artículo III-309) y la posibilidad de recurrir a sólo algunos de los Estados miembros para que lleven a cabo una misión de la Unión en nombre de ésta, incorporando a los Tratados una práctica consolidada (III-310)

Por otro lado, se establece en el artículo I-43 la muy relevante cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de que un Estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano. Por esa cláusula el resto de los Estados miembros están obligados a prestarle asistencia, si se les requiriera, por los medios que cada uno estime conveniente. Combinada con la alianza defensiva parece que, en conjunto, la seguridad europea es más amplia que la de la OTAN. Consecuencia de los terribles atentados de Madrid del 11 de Marzo de 2004, el Consejo Europeo decidía la aplicabilidad inmediata de esta cláusula de solidaridad sin esperar a la vigencia efectiva de la Constitución.

El Tratado prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares en el artículo I-41.3, conocida como Agencia de Defensa. Desde junio de 2003 en Salónica los Estados miembros han tomado las medidas necesarias para ponerla en marcha, sin esperar a la vigencia de la Constitución, llegando a nombrar ya al equipo que se está ocupando de su constitución. Agencia que se espera que esté operativa para finales de 2004 y responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa. A pesar de que la Constitución preveía la participación voluntaria, decidieron sumarse los veinticinco, sin embargo el artículo III-311 mantiene el carácter voluntario de la pertenencia a la misma.

La alianza defensiva introducida por la Constitución en su artículo I-41.7 surge de una propuesta de la Convención, la cooperación más estrecha para la defensa mutua entre los Estados que voluntariamente deseen asumirla. Se trata, en definitiva, de la asunción del artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. El espectro de la obligación del artículo del Tratado Constitucional es más amplio, ya que, consecuentemente con el carácter de la defensa europea, los Estados habrán de prestar tanto instrumentos civiles como militares. Además es más exigente porque es automática, no requiere una decisión política previa, y puede aplicarse a los territorios de los Estados miembros que no son europeos.

La propuesta de la Convención, consecuente con su carácter voluntario, encargaba a la CIG que elaborara una lista con los Estados que quieran asumir esta obligación, cláusula que estará abierta a los demás Estados en cualquier momento. Sin embargo, durante la CIG y como parte del mismo paquete de defensa, se decidía eliminar el carácter voluntario de esta disposición logrando el consenso de todos a través de dos adiciones al articulado del I-41-7: que no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados (los neutrales) y, que será compatible con los compromisos de la Alianza

¹⁹ Un interesante artículo estudia si la creación de una Política de Defensa europea hace que el concepto de potencia civil aplicado a la Unión Europea se haya convertido en obsoleto. Por el contrario, llega a la conclusión de que la vertiente militar puede fortalecer su carácter de potencia civil y reflexiona sobre la necesidad de diseñar los rasgos de esa potencia civil. Stelios STAVRIDIS, ““Militaryising” the EU: the Concept of Civilian Power Revisited”, *The International Spectator*, nº 4, 2001, pp. 43-50.

²⁰ Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo celebraban el 29 de abril de 2003 una Cumbre con el objetivo de estudiar la creación de una cooperación reforzada entre ellos para acelerar el establecimiento de una defensa autónoma europea. En su Declaración Final anunciaban su intención de constituir en los próximos años una Unión Europea de Seguridad y Defensa por medio de la consecución puntual de diferentes objetivos, cooperación abierta a los demás Estados miembros que quieran sumarse. Véase al respecto: *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

Atlántica que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva²¹. El giro en la CIG, por tanto, es total: se pasa de una “cooperación más estrecha” en defensa mutua para los Estados que desearan asumirla a instaurar una cláusula de asistencia mutua en el seno de la Unión Europea, hasta el punto de que puede hablarse de verdadera alianza defensiva

La figura de la cooperación estructurada en la propuesta convencional se preveía para los Estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares, esto es, los que ya han manifestado su interés en crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa (art. 40.6). La CIG modificaba el artículo I-41.6 añadiendo el calificativo de “permanente” pero manteniéndose su definición: “para los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto”. Esta cooperación estructurada permanente aparece más definida, ciñéndose estrechamente a la cooperación en materia de capacidades exclusivamente. Se ha adoptado un Protocolo anexo en el que se recogen cuáles son esos criterios y esos compromisos más vinculantes en materia de capacidades militares²².

El artículo III-312 ha sido modificado de principio a fin para acoger el procedimiento de puesta en marcha de la citada cooperación estructurada permanente entre los que cumplan los requisitos del Protocolo anexo, procedimiento cuya principal particularidad es la decisión por mayoría cualificada, congruente con el hecho de que entre todos los Estados miembros ya han definido en el citado Protocolo los requisitos fundamentales para la cooperación. En conclusión, los dos rasgos de esta cooperación estructurada permanente son la voluntariedad y el cumplir unos requisitos mínimos básicos en materia de capacidades, pudiendo ser excluidos de la misma de que ya no cumpla los citados criterios.

La negociación en torno al futuro de la defensa europea muestra que se ha pasado de un sistema de “geometría variable” a otro que posiblemente se aproxima a las “dos velocidades”, profundizándose en un tema que hasta hace poco era tabú y que hoy parece que puede ser la próxima gran empresa europea. Así “aunque casi no se percibe la Europa de la defensa es casi una realidad”²³.

5. La Unión Europea y la gobernanza mundial.

La Constitución Europea es expresión del modelo europeo de sociedad y va a ofrecer instrumentos suficientes para afianzar el modelo europeo de sociedad como una alternativa al modelo global que carece de estructuras políticas en la actualidad. En este sentido, como sugieren algunos autores, entre ellos Telo, la Unión Europea es la organización regional más desarrollada y ofrece en su seno un método válido para la gestión dinámica de la diversidad y de los problemas internacionales que puede proponerse como ejemplo para considerar métodos de gestión global²⁴.

La filosofía subyacente en la Constitución no supone una iniciativa aislada de la realidad y difícil de poner en práctica sino que, por el contrario, explicita toda una línea de actuación de una política exterior basada en la “ética” por la demanda social, esto es, fruto del modelo europeo de sociedad²⁵. En el mismo sentido, las más recientes iniciativas de las instituciones europeas siguen su estela: reflejan la opción europea explícita por una política exterior de responsabilidad y lanzan medidas para ponerla en práctica aún antes de la vigencia del texto constitucional. Cabe citar así tres documentos europeos relevantes relativos a la política exterior: la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003 y recientes Comunicaciones de la Comisión sobre el multilateralismo y el refuerzo y reforma del sistema de Naciones Unidas. Estas iniciativas se pueden poner en marcha sin Constitución pero un mayor peso real de la Unión Europea pasa, sin lugar a dudas, por la vigencia de la Constitución y los nuevos instrumentos que ésta pone en manos de las instituciones.

²¹ Con la generalización de esta cláusula se elimina el artículo III-214 de la propuesta de la Convención que ya no es necesario.

²² Véase al respecto: *Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y el artículo III-312 de la Constitución*, (CIG 87/04 ADD 1).

²³ Charles GRANT, “El discreto éxito de la defensa europea”, *Foreign Policy*, Julio 2004.

²⁴ Mario TELO, “L’apport de l’Europe à la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilateralisme”, *Europe 2004 – Le grand debat: Setting the Agenda and outlining the options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html.

²⁵ Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

El Consejo Europeo encargaba al Alto Representante para la PESC, Solana, la formulación de una Estrategia de Seguridad para Europa cuyo primer informe se presentaba al Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003²⁶. La Estrategia definitiva que se aparta poco del documento inicial era finalmente aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003²⁷. Aunque no exista un vínculo directo u orgánico entre la Estrategia de Seguridad y la reforma constitucional “es evidente que constituyen las dos caras, una política y otra institucional, de una misma realidad ¿qué papel deseamos para qué Europa? La definición de un concepto estratégico implica identificar nuestros objetivos políticos, nuestro marco doctrinal común. La CIG y la nueva Constitución deberán aportarnos los medios institucionales para satisfacer las descritas ambiciones”²⁸.

Tras el fracaso de la Guerra de Iraq quedó claro para los Estados miembros que de poco servía establecer instrumentos y procedimientos si no estaban de acuerdo en la estrategia política a adoptar. Por ello se impusieron la prioridad de formular una Estrategia de Seguridad que sirviera de marco programático al conjunto de la actuación exterior de la Unión. Así la Estrategia de Seguridad resulta inseparable de la Constitución, bebiendo ambos de una misma concepción del papel de Europa en la sociedad internacional de la globalización²⁹. En el informe Solana se identifican las causas de inestabilidad como el hambre, el mal gobierno, el cambio climático o la dependencia energética que se encuentran tras las amenazas del nuevo siglo (terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la descomposición de Estados que vienen a ser sustituidos por la delincuencia organizada).

El documento esboza las “recetas” para los males que asolan el mundo, recetas cuyos principios activos se inspiran en la recién nacida Constitución: la responsabilidad europea ante una globalización más justa, el imperio y desarrollo del derecho internacional, la consolidación de las Naciones Unidas, la protección de los derechos humanos, el multilateralismo, el avance hacia instituciones internacionales fuertes, la promoción de marcos regionales y las relaciones con otros actores aunando fuerzas. En definitiva, lo que se persigue es la cooperación y la regulación internacional como modelo de gestión del planeta.

Los objetivos de la nueva estrategia europea persiguen fomentar la estabilidad en el entorno próximo a través del desarrollo de una política de vecindad que conste de relaciones privilegiadas, figura que por cierto también es objeto de un título en la Constitución y que no constituye ninguna novedad en la actuación europea, que viene desarrollando políticas de vecindad desde sus orígenes³⁰. De forma más general se persigue construir un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo cuyo marco fundamental ha de seguir siendo las Naciones Unidas. Por último, se busca adoptar un enfoque proactivo de cara a las amenazas, utilizando todos los medios que la Unión tiene a su alcance, políticos, económicos, comerciales, civiles, e incluso los militares.

El debate sobre el nuevo papel de la Unión en el entorno globalizado continúa en sede comunitaria y así hay que destacar diversas Comunicaciones de la Comisión Europea en paralelo a distintos aspectos del debate constitucional. La Comisión presentaba en marzo pasado una iniciativa que busca adelantar la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada, derivados de sus nuevas fronteras, sin esperar a la vigencia del Tratado Constitucional³¹.

²⁶ Javier SOLANA, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Informe al Consejo Europeo de Salónica, 20 de junio de 2003, en: <http://ue.eu.int>.

²⁷ *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>

²⁸ Javier SOLANA, *Discurso en la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea*, op. cit., p. 5.

²⁹ Distintos analistas así como los medios de comunicación insisten en subrayar que la Estrategia de Seguridad europea es una copia fiel de la norteamericana, siendo a nuestro juicio todo lo contrario, respondiendo a una visión típicamente europea de las relaciones internacionales, consecuencia de su modelo de sociedad. Coinciden con nuestro punto de vista: Steven EVERTS y Daniel KEOHANE, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., pp. 9-12.

³⁰ Desde su nacimiento la Comunidad Europea ha establecido relaciones privilegiadas con sus vecinos a través de acuerdos comerciales para conseguir la estabilidad en sus fronteras en lo que puede calificarse de política de vecindad. Véase al respecto: Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, op. cit., p. 156.

³¹ 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*

De la misma manera, también en marzo, presentaba al Consejo Europeo de Bruselas otra Comunicación en la que analizaba el mercado de la defensa y el papel del I+D en este campo y en la que recomendaba la creación por parte del Consejo de una Agencia intergubernamental de desarrollo y adquisición de capacidades de defensa³². En definitiva, la Comisión hace suya una medida -la creación de la Agencia de defensa- que ya había propuesto en sus recomendaciones el Grupo de Trabajo de Defensa de la Convención y que, finalmente se recogería en el artículo I-40.3 del Tratado Constitucional, y que el Consejo Europeo de Salónica decidiría crear para 2004³³.

Por último, otra reciente Comunicación de la Comisión, de septiembre de 2003, enriquece el debate constitucional, esta vez desarrollando los principios del Tratado Constitucional sobre multilateralismo y compromiso con el desarrollo del sistema de Naciones Unidas³⁴. En esta Comunicación la Comisión parte de la idea de que la política exterior de la Unión europea se define, ante todo, por su compromiso por el multilateralismo. Este compromiso “significa tomar en serio las normas globales, ya se refieran a la conservación de la paz o a la limitación de las emisiones de CO₂; significa ayudar a otros países a implantar y respetar esas normas; significa comprometerse activamente en los foros multilaterales y fomentar un programa político orientado hacia el futuro que no se limite a una defensa provinciana de los intereses nacionales”³⁵.

La Comisión expone la necesidad de que la Unión desarrolle todo su potencial en el seno de las Naciones Unidas así como su obligación de contribuir activamente a su reforma, estimulando el progreso constante de los instrumentos de gobernanza mundial. Con estos fines se proponen tres líneas de actuación: contribuir junto a la ONU a garantizar la resonancia de los objetivos e instrumentos multilaterales, asociarse a la ONU con el objetivo de lograr mayor fuerza y eficacia en los objetivos principales compartidos -desarrollo, paz y seguridad- y fomentar más eficazmente los valores e intereses de la Unión en el seno de las Naciones Unidas.

Hoy el compromiso europeo con el multilateralismo es más importante que nunca y, por tanto, como muestran tanto la Constitución como la Estrategia de Solana, ha de seguir constituyendo uno de los pilares de la actuación exterior europea. Las Naciones Unidas constituyen la espina dorsal del sistema multilateral y, por ello, es necesario que aporten soluciones concretas a los desafíos de nivel global. En este sentido, la Unión ha de trabajar codo con codo con la ONU para lograr una gobernanza efectiva a nivel mundial y examinar las vías para avanzar en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y la paz.

La reciente ampliación ha presentado nuevos desafíos para la Unión Europea en lo relativo a su responsabilidad en la gobernabilidad global. Así, en primer lugar, la ampliación requiere la pronta vigencia de la Constitución y la profundización para la pervivencia europea. Desde un punto de vista externo, va a permitir sacarle mayor partido a la política de responsabilidad, no sólo porque la ampliación supone una extensión considerable de las fronteras europeas sino porque se trata de un proceso

vecinos del Este y del Sur de Europa”, op. cit. Esta Comunicación se completaba con otra sobre el instrumento de vecindad. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”, op. cit. Para una valoración de este nuevo enfoque, véase: William WALLACE, *Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25*, Notre Europe Policy Papers n° 4, July 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>

³² COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions*, “Défense européenne – Questions liées à l’industrie et au marché – Vers une politique de l’Union européenne en matière d’équipements de défense”, 11 mars 2003, (COM (2003) 113 final).

³³ En noviembre de 2003, el Consejo de Defensa decidía la creación de la Agencia para junio de 2004 y a tal fin constituía un Grupo de Expertos nacionales que comenzaron sus tareas en enero mismo. La sorpresa era que, a pesar de que la Constitución prevé la participación voluntaria de los Estados miembros en la Agencia, por no lograrse en la Convención el consenso sobre esta materia, finalmente los quince miembros y los diez candidatos decidían ser parte de la misma.

³⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”*, op. cit.

³⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”*, op. cit., p. 3.

permanente que pronto reunirá a casi cuarenta Estados, aproximadamente un cuarto de la Asamblea General de Naciones Unidas y le convertirá en la potencia clave de las próximas décadas.

En paralelo, el nuevo modelo político introducido por la Constitución, especialmente en lo relativo a las políticas de vecindad va a hacer que los límites de Europa se encuentren en los valores compartidos, en la democracia y el modelo europeo de sociedad, en definitiva. Límites que no se entienden como fronteras de diferenciación sino de una mayor relación y así se prevé distintos grados de asociación fuerte con los vecinos, por lo que el modelo europeo se manifestará y extenderá de diferentes maneras.

6. El nuevo objetivo de Europa: hacer posible la gestión de la globalización.

Las Comunidades Europeas en los años cincuenta son creadas con dos objetivos fundamentales. El primero y básico, lograr la paz entre las naciones europeas, el segundo el desarrollo y bienestar de los europeos. Cincuenta y cinco años después esos objetivos son una realidad indiscutible así como otros no inicialmente buscados. La Unión Europea hoy es un actor internacional fundamental que representa diferentes roles. Entre ellos hay que destacar el de ser un modelo y laboratorio de la globalización y el de un “imán” estabilizador para otros países y regiones³⁶.

Con el Tratado Constitucional los objetivos de la construcción europea resultan actualizados siendo ahora la de contribuir desde sus responsabilidades crecientes a la gestión de los problemas comunes de la globalización. La Constitución permite el liderazgo de la Unión Europea en la esfera internacional a través, primero, de la profundización de su propio modelo. Por primera vez igualmente se formula un marco normativo para la definición de la política exterior europea, la política de responsabilidad basada en la ética, en la opción por la regulación internacional, el refuerzo de las instituciones internacionales y el multilateralismo. Se crean además nuevas instituciones e instrumentos para una mayor presencia internacional, entre los que destacan el Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior así como innovaciones en una Política de Defensa propia de una potencia civil.

La Constitución, por tanto, permite la dimensión exterior del modelo europeo, proponiendo y permitiendo que la Unión Europea impulse instituciones políticas en el nivel global para la gestión de los problemas internacionales. El modelo para esas instituciones podría ser el europeo, que la experimentado con éxito la soberanía compartida, apoyada en los valores de la democracia, el pluralismo y el respeto a la diversidad. La Constitución trata de contribuir a hacer gobernable la globalización, a regularla y a distribuir entre todos los beneficios de la misma, superando la doctrina de la suma de intereses nacionales y adoptando una política de responsabilidad en la gestión del planeta.

³⁶ Marise CREMONA, “The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity”, *Common Market Law Review*, vol. 41, n° 2, 2004, pp. 553-573.