

La Unión Europea apuesta por otro mundo posible

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA*

ESCRIBÍAMOS HACE DIECIOCHO meses en este medio de *Le Monde diplomatique* que en la reforma de la política exterior europea del "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", lo relevante era saber si la Conferencia Intergubernamental (CIG) iba a mantener lo conseguido por la Convención Europea o se iba a echar agua al vino, si los Estados en la CIG iban a respetar el acuerdo alcanzado en el seno de la Convención, expresión de las dos legitimidades, de los Estados y los ciudadanos, o se iba a alterar en una dirección reduccionista en una lógica más intergubernamental y con ello, en vez de una Constitución democrática tendríamos una Constitución más bien otorgada. Lo sorprendente ha sido que la CIG no sólo no ha echado agua al vino sino que, inesperadamente, ha mejorado el vino de la política exterior, especialmente al transformar la cooperación más estrecha en una cláusula de alianza y ayuda mutua, desarrollándose una defensa común más activa sin perder el carácter de potencia civil.

1. Un poder constituyente singular. El proceso constituyente arranca del famoso discurso del verde Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín en el que por primera vez llama a reflexionar sobre el "para qué" Europa. En ese discurso él mismo se responde implícitamente que la nueva finalidad de Europa, tras la consecución de la paz, es la gestión de la globalización. La Declaración de Laeken, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno europeos en diciembre de 2001, encargaba la preparación de la reforma a una Convención Europea. Aceptando el desafío de Fischer, disponían que "Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización- El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo (...) Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible". Según Laeken la misión de la Unión

Europea ha de ser, por tanto, jugar papeles importantes en la sociedad internacional de la globalización con el objeto de incidir en ella, de erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales.

La Convención desarrolla esa lógica y la CIG, en lo relativo a la política exterior, incluso, lo mejora. Ese poder constituyente singular, donde participaron tanto los representantes nacionales como de las instituciones europeas, ha permitido ante todo alumbrar un amplio consenso sobre la base y concepción de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa. Así, aún en el caso de que la Constitución no entrara en vigor, ese consenso perdurará como muestra la vigencia anticipada de algunas de las disposiciones constitucionales (Agencia Europea de Defensa, cláusula de solidaridad, Servicio Europeo de Acción Exterior...). Igualmente esa orientación aparece reflejada en la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 que bebe de la misma concepción de Acción Exterior Europea que inspira toda la Constitución.

2. La Constitución Europea y su modelo político. A lo largo de estos años se ha insistido en los medios de comunicación en la desunión europea y su falta de presencia en el mundo puesta de manifiesto por la crisis de Irak. Sin embargo, el Tratado Constitucional emerge en ese mismo contexto y tendrá el efecto contrario al que se decía: presentar 'un modelo de Unión Europea ambicioso e innovador en el que se establecen instrumentos más perfeccionados para posibilitar su acción exterior. Desde sus etapas iniciales, la Convención dedujo que existe una demanda de "más Europa" en política exterior y en defensa de la ciudadanía europea, expresada a través de las manifestaciones en la calle y los resultados de los distintos Eurobarómetros. Ahora es el momento de considerar si las reformas propuestas responden a las demandas sociales y de la sociedad internacional y si es el anhelo generaciones.

Existe un cambio notable de la Unión Europea en la sociedad internacional desde el fin de la Guerra Fría a nuestros días, en los quince últimos años. Esta

transformación es debida a la potencialidad de la sociedad internacional de la globalización, la mutación de la Comunidad Europea de naturaleza económica en una Unión de naturaleza política y al relativo éxito de la Política Exterior Común en su programación, aplicación y ejecución. Con el Tratado Constitucional se resuelven, en gran medida, los problemas técnicos que presenta la acción exterior como eran la división de pilares, la delimitación de competencias, la falta de personalidad jurídica de la Unión, la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales y su incidencia exterior, la bicefalía en la dirección de la política exterior... Este nuevo avance consolida además la noción de federalismo intergubernamental, visible especialmente en la Política Exterior Común, que combina métodos supranacionales con otros de operación intergubernamental. Por otro lado, se hace frente al desarrollo de grandes potencialidades políticas, propias del modelo de sociedad del bienestar de la Unión Europea y de su carácter de potencia civil.

La crisis de Irak ha estado presente en los debates, produciendo un efecto catalizador en la consecución del modelo. En el caso de la defensa, ha servido para catapultarla; en el de política exterior las reformas finales han sido más tímidas que las propuestas por el Grupo de Trabajo. Sin embargo, en su conjunto, se producen innovaciones de interés, cuyos efectos pueden ser muy relevantes, sobre todo si se tienen en cuenta las sinergias del conjunto del proceso, las interacciones de las distintas reformas y la ambición política del conjunto del proyecto.

3. La política de responsabilidad. La innovación principal en lo relativo a la política exterior es el salto cualitativo en su filosofía y ambición, que se percibe en los nuevos valores y objetivos políticos a conseguir por la acción exterior europea. Esta nueva concepción, la política exterior de responsabilidad, ya se inauguraba en la Declaración de Laeken que formulaba un mandato muy específico. La Constitución Europea bebe de esta fuente directamente y responde a esta filosofía recogiéndola tanto en sus valores como en los objetivos de la Unión y de su acción exterior.

Ya en el mismo Preámbulo de la Constitución se afirma que Europa desea "obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo (...) y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y con la Tierra (...)". Los objetivos en materia internacional establecidos en el artículo I-3.4 son la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, un comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, la estricta observancia y desarrollo del Derecho internacional y el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Estos objetivos responden a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino, en gran medida, a una "ética" o concepción de una política exterior basada en los valores. 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. Lo más relevante de esta nueva noción es el cambio de paradigma, en que se pasa de la suma de los intereses nacionales a la gestión alternativa del planeta o la gobernanza mundial.

4. Política Exterior Común. La Constitución fortalece la noción de Política Exterior Común, reforzando la unidad y coherencia del conjunto de la acción exterior europea. Una reforma aparentemente técnica como es la decisión de dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica en el artículo 1-7 ha tenido importantes repercusiones políticas: la simplificación de todo el entramado jurídico-político europeo a través de la desaparición tanto de la Comunidad Europea como de los pilares y su regulación en un único texto, el Tratado Constitucional. La coherencia de la actuación exterior europea se persigue también a través de la agrupación en un único título -el quinto de la parte tercera- de todas las disposiciones relativas a la política exterior europea, sigan siendo competencia comunitaria -política comercial, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria...- o área de coordinación

intergubernamental (Política Exterior y de Seguridad Común y Política de Defensa) sobre unos mismos objetivos comunes.

Igualmente se introducen disposiciones comunes que hacen que el conjunto de la acción exterior de la Unión se programe desde un instrumento único y común, la decisión europea sobre orientaciones y objetivos estratégicos (art. III-293). La regulación conjunta refuerza su unidad, visibilidad y transparencia aunque las instituciones continúen trabajando según reglas diferentes. Desde otro punto de vista, el Tratado Constitucional refuerza considerablemente las obligaciones de los Estados miembros de solidaridad y respeto con la Política Exterior Común. Se añade en diversas disposiciones el matiz de que la política exterior ya no es de los Estados coordinados entre sí, sino de la Unión como instancia política.

5. Visibilidad y eficacia: El Tratado Constitucional introduce importantes novedades en relación a las disposiciones institucionales. Se fortalece el marco institucional común para todos los aspectos exteriores a través de la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en el artículo I-28. Se persigue el objetivo de lograr la visibilidad de la actuación exterior de la Unión, y de reforzar la unidad en la dirección de la misma, siendo un punto de contacto del Consejo y la Comisión en política exterior. El Ministro de Asuntos Exteriores se nombra por el Consejo, consultando al Presidente de la Comisión, para que ejecute los ámbitos de la PESC pero paralelamente es Vicepresidente de la Comisión, donde coordinará y dirigirá todas las áreas de relaciones exteriores.

El Ministro se encontrará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la defensa y dirigirá la otra gran innovación, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la futura diplomacia europea. Contribuirá con sus propuestas a la formulación de una política exterior coherente, tratando de acercar las posiciones nacionales y, sobre todo, constituirá la cara de la Unión Europea en el exterior. Los Gobiernos europeos ya han decidido quién será el primero de los Ministros de Asuntos Exteriores, el actual Alto Representante, Javier Solana.

El Servicio Europeo de Acción Exterior centralizará las actuales administraciones paralelas de política exterior existentes tanto en el Consejo como en la Comisión e incorporará igualmente a diplomáticos de los Estados miembros. De este Servicio Exterior saldrá el personal destinado a las Delegaciones de la Unión ante terceros Estados. Se interpreta como un paso decisivo hacia la configuración de la diplomacia común europea, compuesta tanto de funcionarios de las instituciones comunes como de diplomáticos de los Estados miembros, y un paso de primer orden para reforzar la presencia de la Unión ante terceros países y organizaciones internacionales. Los trabajos conducentes a la creación de este Servicio Europeo de Acción Exterior ya han comenzado, nada más firmarse el Tratado, por decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno.

6. La alianza defensiva. Una de las principales innovaciones de la Constitución Europea es el avance en materia de defensa, que responde a un cambio total en la concepción de la defensa europea. Se supera la noción de un instrumento para la gestión de crisis en el exterior para incluir novedosos instrumentos para la defensa propia. En esta línea el artículo I-41.7 crea una cláusula de alianza y defensa mutua. A primera vista parece que se trata de la asunción del artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. Sin embargo, 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 acuerdo político previo y afecta, además, a los territorios no europeos de los Estados miembros, que se excluyen en la Alianza Atlántica.

La otra gran innovación es la cooperación estructurada permanente del artículo I-41.6 que permite que los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes formen esta cooperación especial para realizar las misiones más exigentes. El esquema de esta cooperación no es muy diferente de la Unión Económica y

Monetaria en que para participar en la misma se requiere no sólo quererlo sino también cumplir unos requisitos mínimos.

La política de defensa se abre igualmente a la lucha contra el terrorismo, tanto incluyéndola en sus cometidos como en la previsión de una cláusula de solidaridad entre Estados miembros del artículo I-43 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.

7. Otros instrumentos de la política europea de seguridad y defensa. Se amplía considerablemente el campo de actuación de las antiguas tareas de Petersberg a nuevas misiones como instrumentos para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Además, con la finalidad de contribuir a que los Estados miembros mejoren sus capacidades militares, la Constitución crea en el artículo I-41.3 una Agencia Europea de Defensa en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Esta Agencia Europea de Defensa se constituía con carácter previo a la vigencia de la Constitución en el mes de julio de 2004.

La Constitución además prevé en el artículo III-310 la posibilidad de que el Consejo encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para ello. Esta previsión responde a una práctica ya consolidada en que algunas de las misiones militares de la Unión han sido asumidas por algunos de los Estados miembros. Por último, hay que resaltar la importancia de algunas disposiciones que permitirán el acceso a una financiación rápida de las operaciones de la Unión. Así se prevé un fondo constituido por las aportaciones de los Estados miembros para gastos

militares que no estén a cargo del presupuesto comunitario y un procedimiento de acceso rápido a los créditos de la Unión.

8. Más reformas constitucionales. En el marco más amplio del conjunto de la Política Exterior Común existen otras reformas de importancia. Así en lo relativo a la Política Comercial Común en el artículo III-315 se amplía su ámbito para recoger también el intercambio de servicios y la propiedad intelectual. En esta política se refuerza el papel del Parlamento Europeo al establecerse que las medidas de aplicación estarán sometidas al procedimiento legislativo ordinario.

Desde otro punto de vista, también hay que destacar que se prevé una base jurídica específica para la ayuda humanitaria que antes no existía en el artículo III-321, conforme a principios propios como son la imparcialidad, la neutralidad y la no discriminación. Incluso, se establece la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria en ese mismo artículo como marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión.

9. La Unión Europea, potencia "metrosexual" de la globalización: Junto a las innovaciones generales en Política Exterior, el rasgo más llamativo de la Constitución en materia de política exterior es el avance hacia una defensa propia. Así, añade a su tradicional poder blando, nuevos elementos de poder "duro". A juicio de Parag Khanna, la Unión Europea se está convirtiendo en la primera potencia "metrosexual" ya que al igual que los metrosexuales está redefiniendo la virilidad, Europa está redefiniendo las viejas nociones de poder e influencia. Los nuevos instrumentos de defensa no cuestionan ni las especificidades de defensa de algunos Estados miembros, ni los compromisos de otros Estados miembros con la OTAN, pero tampoco los refuerza sino que plantea una alternativa a la misma. Como sostiene el Parlamento Europeo en su Informe sobre el Tratado Constitucional, los avances en defensa no convierten a la Unión en un bloque militar.

La Constitución recoge el lenguaje de los movimientos "altermundistas" como el desarrollo sostenible, la política de responsabilidad, los valores de igualdad y de

solidaridad y reitera numerosas veces que la finalidad de la Unión es promover la paz y una globalización más justa. En definitiva, junto a la inexistente globalización política se busca gobernar la globalización, promoviendo el respeto a los derechos humanos, a través de marcos multilaterales y la regulación. El mensaje que transmite la Constitución es que para que otro mundo sea posible es necesario que Europa sea posible como potencia civil de la globalización. La Constitución no sólo recoge esta ambición sino también algunos instrumentos que posibilitan este cambio.

Se percibe que la Constitución explicita la cada vez más acentuada disparidad de los modelos políticos europeo y norteamericano y, a su vez, especialmente de su concepción de la política exterior, apostando el primero por la regulación de la política de responsabilidad y los marcos multilaterales de gestión de la globalización, fundamentada en la solución de las causas de los conflictos, frente a la posición norteamericana de asunción del interés nacional y del tratamiento de sus efectos, sobre todo a través de medios militares. Con ello se consolida a la Unión Europea como potencia civil y actor de protagonismo creciente de la sociedad internacional de la globalización. En definitiva, la noción de política exterior europea busca exportar el modelo europeo de paz, prosperidad y seguridad al exterior. O lo que es lo mismo, en palabras de Jeremy Rifkin, "el sueño europeo es un sueño global".

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

Publicado en el número 2 de la edición española de El Punto de Vista de *Le Monde Diplomatique* "Europa: momentos decisivos". Febrero 2005.