

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

La Acción Exterior y el Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución para Europa



TECNOLÓGICO DE MONTERREY

EGAP

Escuela de Graduados en
Administración Pública y Política Pública



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Alejandro Martínez Peralta

Secretaría de Relaciones Exteriores
[REDACTED]

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Derecho Internacional
Asesor: Dr. Luis Antonio Huacuja Acevedo

Diciembre de 2005

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	4
Marco teórico	5
Marco metodológico	7
Introducción	9
I. La Acción Exterior y el Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución para Europa	12
<u>A. Preámbulo: estado actual de la Constitución para Europa</u>	<u>13</u>
<u>B. La Acción Exterior en la Constitución</u>	<u>18</u>
Una breve descripción de los orígenes de la política exterior europea	18
La nueva Acción Exterior europea	20
La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	23
La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	28
La política comercial común	37
La política de cooperación para el desarrollo.....	38
La cooperación económica, financiera y técnica con terceros países	39
La ayuda humanitaria	39
Medidas restrictivas.....	40
Los acuerdos internacionales.....	40
Relaciones con los Organismos Internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión	42
Relaciones con su entorno próximo	43
Aplicación de la cláusula de solidaridad	43

<u>C. La figura de Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución</u>	45
Descripción general.....	45
Procedimiento de nombramiento y posibilidad de destitución.....	48
Función, competencias y responsabilidades.....	49
Interrelación con el Presidente del Consejo Europeo.....	51
La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	52
<u>D. Implicaciones para la Política Exterior de México</u>	54
II. Conclusiones	58
III. Bibliografía	61
IV. Anexos	65
Anexo 1: Eurobarómetro, principales preocupaciones de los ciudadanos.....	65
Anexo 2: Votación de los Estados sobre la ratificación de la Constitución.....	66
Anexo 3: Detalle sobre el estado actual de la ratificación de la Constitución.....	67
Anexo 4: Comparativo entre los principios generales de política exterior en el Tratado de la UE y la Constitución.....	69
Anexo 5: Eurobarómetro, apoyo a una política exterior común.....	70
Anexo 6: Eurobarómetro, apoyo a una política de defensa y seguridad común.....	71
Anexo 7: Eurobarómetro, el rol de la Unión Europea en varias áreas.....	72
Anexo 8: Eurobarómetro, apoyo a la creación de la figura de Ministro de Relaciones Exteriores.....	73

Resumen Ejecutivo

En la presente investigación se realiza un análisis del marco en el que desarrollará la Acción Europea una vez que entre en vigor el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. En particular, se analiza la figura del Ministro de Relaciones Exteriores europeo, cargo creado para lograr mayor coherencia, legitimidad y visibilidad, y que, sin lugar a dudas, es la modificación más importante en el nuevo orden jurídico europeo.

En el análisis de la Acción Europea se realiza en particular un estudio comparativo entre el régimen actual en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como las modificaciones que sufrirán éstos en el régimen post-constitución.

A través de un marco metodológico cualitativo, comparativo y basado en el institucionalismo histórico, se destacan las principales modificaciones que sufrirá el régimen europeo en la materia. Además de ahondar en la figura del Canciller, se analizan instituciones innovadoras como la Agencia Europea de Defensa, el Servicio Europeo de Acción Exterior y conceptos clave para el futuro de Europa, tales como la cláusula de solidaridad, la cooperación reforzada y las nuevas misiones de Petersberg.

En el apartado de conclusiones se ofrece una síntesis de las ideas principales aportadas a lo largo del texto y se hace una breve reflexión sobre la importancia de que en nuestro país, en particular en la Cancillería mexicana, se hagan esfuerzos como el presente para obtener mayores beneficios en desarrollo de los lazos bilaterales.

A través del análisis exhaustivo del Tratado Constitucional, así como con base en textos recientes que han escrito los principales especialistas en la materia, al final de la investigación se comprueba la hipótesis central, que señala que la nueva Acción Exterior europea y, en particular, la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores europeo, coadyuvará a una mayor coherencia en la formulación de la política exterior europea, a simplificar el actuar de la Unión Europea en el ámbito internacional y a facilitar el quehacer diplomático de la relación bilateral México-UE.

Marco teórico

Por la naturaleza del tema, que es por definición prospectivo, la bibliografía relacionada con el tema es muy reciente. Como se mencionó anteriormente, el texto base para el análisis es el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, que fue aprobado poco más de un año atrás, en octubre de 2004.

Se han utilizado también libros, ensayos e investigaciones en los que se realiza un análisis general de la política exterior de la Unión Europea. Sobre este tema, es importante señalar que existe una gran variedad de textos y se eligió los más recientes, así como los escritos por los que se consideran son los grandes especialistas en la materia. Es importante agregar que en la investigación de la bibliografía, no se localizó ningún libro que aborde en específico la figura del Ministro de Relaciones Exteriores europeo, por lo que todos los textos utilizados en particular para este tema provienen de ensayos y artículos de especialistas, la mayoría de ellos europeos, publicados en revistas especializadas sobre el tema.

Es posible afirmar que son relativamente pocos los Centros de Investigación a nivel internacional que abordan específicamente este tema; las más relevantes son instituciones europeas que enfocan sus esfuerzos en este sentido, aunque también hay algunos centros en universidades de Estados Unidos y en América Latina que realizan esta labor. Como se puede observar en la bibliografía, las instituciones a las que más se recurrió para analizar sus publicaciones son la Universidad Autónoma de Barcelona, el Real Instituto Elcano, la Universidad Nacional Autónoma de México, la *London School of Economics* y el mecanismo denominado *Fornet (European Foreign Policy Research Network)*.

Es menester señalar que la gran mayoría de estos ensayos poseen una calidad reconocida; en ocasiones abordan el tema desde un punto de vista teórico y otras desde un análisis práctico. Debido a que la Constitución no ha entrado en vigor y no se vislumbra una fecha probable para tal efecto, el tema ha sido abordado desde muy diferentes perspectivas. Como se sostiene a lo largo del texto y en particular cuando se analiza ese apartado, conviene señalar aquí que la gran mayoría de los especialistas coinciden en que el marco bajo el cual se desarrollará la Acción Exterior europea, así como la creación de la

figura de Ministro de Asuntos Exteriores son un avance en el desarrollo de la Unión Europea. No obstante, algunos consideran que este cambio institucional es un proceso inacabado y poco definido. Al mismo tiempo, se reconoce la dificultad de que se avance más en la materia por la naturaleza misma de la Unión Europea, en la que los Estados miembros poseen una soberanía *sui generis* sobre su política exterior.

Cabe mencionar también que, desgraciadamente, no se localizaron textos que aborden las implicaciones que tendrán estas modificaciones para la política exterior mexicana, por lo que las ideas aquí desarrolladas obedecen a una reflexión personal, con base en conversaciones orales con especialistas que trabajan esos temas en la Cancillería mexicana.

Es necesario señalar también que el desarrollo de la presente investigación enfrentó diversos retos, siendo ellos, el más importante la recopilación de textos relacionados con la materia. Originalmente, se planteaba analizar exclusivamente la figura del Ministro de Asuntos Exteriores europeos, sin embargo, en virtud de que no se encontraron, bajo una búsqueda verdaderamente exhaustiva, análisis en la materia, se decidió analizar la Acción Exterior en su conjunto y la figura como un apartado particular, de relevancia singular.

Para el lector, independientemente de su previo conocimiento sobre el tema, será de gran relevancia conocer el marco completo porque eso le permitirá tener un panorama más atinado de la futura realidad europea.

Marco metodológico

Tomando en cuenta que los objetivos planteados en este trabajo no implican el asilamiento y manipulación de variables, ni la obtención de datos, cifras, o gráficas cuantitativas, sino la descripción e interpretación de un proceso sumamente complejo –del que se ha escrito poco- se ha considerado el método cualitativo como la alternativa metodológica a seguir, dado que es la que mejor se adecua al logro de dichos fines.

Por método cualitativo, se utiliza la acepción descrita por el Dr. Miguel Martínez en el sentido de que “no se trata [...] del estudio de cualidades separadas o separables; se trata del estudio de un todo integrado que forma o constituye una unidad de análisis y que hace que algo sea lo que es: una persona, una entidad étnica, social, empresarial, un producto determinado, etc. De esta manera, la investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones”.¹

Al mismo tiempo, el tema se analiza desde una aproximación comparativa, en el sentido de que, aunque no se trata de un estudio plenamente comparativo entre dos épocas diferentes, sí se hace una evaluación de cómo se modificaría el sistema de política exterior europeo a partir de la entrada en vigor de la Constitución. Es decir, se realiza una comparación, en ocasiones implícita y en otras evidente, de la situación actual y la situación futura.

En tercer lugar, se analiza el tema desde una aproximación teórica que algunos autores han definido como *institucionalismo histórico*, entre ellos Pierson y Skocpol y Steinmo y Thelen. Estos autores consideran que las instituciones tienen una gran importancia en el estudio de las ciencias políticas y que “la historia importa porque muchos procesos sociales son considerados *incrementales*, por lo tanto una explicación de los resultados causales requiere de un entendimiento de su desarrollo a través del tiempo”.²

¹ Miguel Martínez Migueles (1999), “Criterios para la superación del debate metodológico cuantitativo/cualitativo”, *Revista Interamericana de Psicología*, No. 33, San Juan, Puerto Rico, p. 79.

² Paul Pierson y Skocpol (2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, en Katzenstein y Milner (eds.), *Political Science: The State of Discipline*, APSA, Norton and Co, p-7-8.

Señalan también que “la historia institucional importa porque la toma de decisiones y la construcción de las instituciones son consideradas acumulativas o dependientes de un patrón por naturaleza”.³

En otras palabras, en el presente texto se analiza la Acción Exterior europea y la figura del Ministro de Relaciones Exterior en un marco metodológico cualitativo, comparativo y en función de su cambio institucional y político, resultado de un proceso acumulativo y natural a través de los años.

Otras herramientas metodológicas son utilizadas a lo largo del texto, la mayoría de ellas de forma tácita, aunque las tres aquí mencionadas son las más importantes, como se puede observar desde la parte inicial de la investigación.

Al final fue posible constatar que la elección de este marco metodológico desde un inicio fue relevante para el desarrollo adecuado de la investigación, así como para la obtención de las conclusiones finales, que son una parte toral de cualquier trabajo de esta índole.

³ Ídem. Pierson y Skocpol, p. 10

Introducción

El objetivo general de la investigación es conocer a profundidad el marco en el que se desarrollará la Acción Exterior europea a partir de la entrada en vigor de la Constitución, así como la figura del Ministro de Asuntos Exteriores europeo, con el fin de conocer las implicaciones que tendrá para la Unión Europea, para la política internacional y para la política exterior de México.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Analizar concienzudamente el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, con el fin de estudiar a detalle cuál será el marco para el desarrollo de la Acción Exterior europea a partir de la entrada en vigor de este instrumento.
- Con base en lo anterior, realizar un estudio comparativo entre el régimen actual europeo en materia de política exterior y el régimen post-Constitución, denominado como Acción Exterior europea.
- Analizar los componentes que integran la acción exterior europea, en particular, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- Realizar un estudio detallado de las funciones generales y específicas que tendrá el Ministro de Asuntos Exteriores europeo, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior.
- Señalar las implicaciones jurídicas que tendrá la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores europeo para la política exterior europea.
- Destacar la simplificación en los procedimientos de formulación de política exterior europeo, a partir de la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores europeo.
- Determinar la relación que existirá entre la formulación conjunta de la política exterior europea y la política exterior individual de los países miembros de la Unión.
- Determinar las implicaciones que tendrá para la Unión Europea la nueva Acción Exterior europea y la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores, a través de un estudio comparativo entre el régimen actual y el régimen post-Constitución.

- Establecer las implicaciones que tendrá para la comunidad internacional la nueva Acción Exterior europea y la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores europeo, a través de un estudio comparativo entre el régimen actual y el régimen post-Constitución.
- Señalar las implicaciones que tendrá para la política exterior de México la nueva Acción Exterior europea y la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores europeo, a través de un estudio comparativo entre el régimen actual y el régimen post-Constitución.
- Evaluar, al final, si la creación de esta nueva figura representa una oportunidad para la Cancillería mexicana, en el sentido de aprovechar el *momentum* para mejorar las relaciones bilaterales.

Al final de la investigación, la hipótesis que se buscará comprobar es la siguiente: *“La nueva Acción Exterior europea y, en particular, la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores europeo, a través de la Constitución Europea, coadyuvará a una mayor coherencia en la formulación de la política exterior europea, a simplificar el actuar de la Unión Europea en el ámbito internacional y a facilitar el quehacer diplomático de la relación bilateral México-UE”*.

Por la naturaleza prospectiva del tema, tomando en cuenta que la Constitución no ha entrado en vigor, la fuente primordial de esta investigación será precisamente ese texto jurídico, del cual se realizará un análisis exhaustivo. En virtud de la novedad del tema, hay relativamente pocos textos escritos al respecto, pero que sin duda son de gran importancia para apoyar la argumentación de las diversas ideas aquí expresadas.

La relevancia teórica de este tema radica en que es uno de los debates más actuales, no sólo dentro de la Unión Europea, sino en el escenario político internacional, dado que definitivamente representa un pasó trascendental en el proceso de integración europeo.

Con la entrada en vigor de la Constitución y una vez que se utilice su contenido como marco para desarrollar la Acción Exterior europea, los cambios se verán en los más diversos ámbitos, desde los momentos en que ocurra alguna conflagración regional o multinacional hasta los proyectos de cooperación entre Europa y el resto del mundo. Por tal motivo, el estudio de los temas aquí expuestos tiene un gran valor en la vida cotidiana.

Debido a que en los últimos meses ha habido un gran escepticismo sobre la posibilidad de que entre en vigor la Constitución en el corto plazo, el estudio del tema se ha aplazado en cierta forma, para dar paso a otros temas que están vigentes hoy en día.

Su relevancia radica también en que, con base en la investigación realizada, hay muy pocos esfuerzos encaminados en este sentido prospectivo en nuestro país. Salvo los esfuerzos realizados en el Instituto Tecnológico y Autónomo de México (ITAM), así como en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) son muy pocas las instituciones que encaminan sus esfuerzos al estudio de los temas de la UE.

Por otra parte, en virtud de la profesión del suscrito, se busca que esta investigación tenga una relevancia para la formulación de la política exterior mexicana. Una vez que entre en vigor la Constitución, la Acción Exterior europea sufrirá cambios de fondo en ciertos temas y de forma en otros, por lo que su conocimiento será imprescindible para quienes están encargados de estas materias en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este sentido, Tlateloico habrá de reformular sus mecanismos de interacción con la Unión Europea y deberá aprovechar la creación de esta nueva figura para fortalecer sus relaciones con ésta.

Por ello, al final de la investigación se analiza cómo este cambio de escenario que habrá de enfrentar México coadyuvará a simplificar el quehacer diplomático en las relaciones bilaterales México-UE.

Por su naturaleza prospectiva, el suscrito está consciente de que la entrada en vigor de la Constitución para Europa, es un proceso pendiente y en el que existen divergencias entre los especialistas respecto a la posibilidad de que se fructifiquen estos esfuerzos, principalmente a partir de la negativa francesa a ratificar el documento. En el preámbulo, así como en los anexos 1 y 2 se incluye el estado que guarda el proceso de ratificación a la fecha, y en los cuales se puede ver de forma esquemática, aunque no exhaustiva –por no ser el tema de la investigación –la factibilidad de que entre en vigor en el corto o mediano plazo.

I. La Acción Exterior y el Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución para Europa

*Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto:
se hará gracias a realizaciones concretas,
que creen en primer lugar una solidaridad de hecho
(Robert Schuman, Declaración del 9 de mayo de 1950)*

La Unión Europea (UE) es una experiencia histórica que representa un modelo *sui generis*, único en su tipo. Para la gran mayoría de la población en general, así como para los especialistas, los avances más importantes los ha obtenido en el ámbito económico, dejando así en un segundo plano los avances en el plano político, y en un plano posterior los asuntos relacionados con la política exterior europea.⁴ Es bien sabido que, en sus orígenes, el objetivo de cooperar fue evitar una guerra mundial como las iniciadas en su seno. Hasta el momento, esa meta se ha cumplido, por lo que puede dilucidarse que ha sido un éxito.

No obstante, una de las críticas más severas que ha sufrido la Unión Europea es su incapacidad para actuar en un mismo sentido y con una sola voz, en asuntos de trascendencia internacional, en particular cuando alguna crisis ocurre. La prueba más fehaciente, y de eso se ha escrito en demasía, es la guerra en Irak. Mientras que algunos países criticaban la postura de Estados Unidos (EUA), otros fueron sus grandes aliados. Fue ahí cuando se habló de la imposibilidad de una política exterior compartida, a pesar de los grandes avances que se habían obtenido al respecto.

Es una realidad que las condiciones actuales impiden a la UE tener una posición común y que esa meta no se podrá alcanzar ni en el corto ni en el mediano plazo. No obstante, se considera que éste es un proceso paulatino en el que se ha ido avanzando a pasos cortos.

La creación de la Constitución europea representa en sí, un gran avance para la consolidación europea. En particular, en el ámbito de su Acción Exterior, representa también un importante paso, aunque todavía intermedio. Por tal motivo, en la investigación

⁴ Véase Anexo 1, Eurobarómetro, principales preocupaciones de los ciudadanos. De acuerdo a este último indicador, el tema, junto con el defensa, están en la última posición de los temas indicados. Solamente el 2% de la población considera que éste sea una de sus principales preocupaciones.

se realiza en primer lugar una breve descripción del estado actual que enfrenta el proceso de ratificación de la Constitución, posteriormente se analiza a detalle el marco bajo el cual estará desarrollándose la Acción Exterior europea y después se estudia en particular la figura del Ministro de Asuntos Exteriores. Al final de este proceso se sintetizan las implicaciones que tendrán estos procesos a nivel interno, a nivel internacional y para México.

A. Preámbulo: estado actual de la Constitución para Europa⁵

Como se estableció al inicio de la investigación, el nuevo ordenamiento jurídico que sentará las bases para la nueva Acción Exterior y para que el Ministro de Asuntos Exteriores Europeo actúe en ese sentido, iniciará una vez que entre en vigor el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* -también se podrá denominar Constitución o Constitución Europea, con fines sintéticos-. Por esa razón, en este apartado se hará una breve descripción del estado que guarda su proceso de ratificación en los países que conforman la Unión.

Los Estados establecieron una Conferencia Intergubernamental (octubre-diciembre 2003) compuesta por representantes de los gobiernos de los Estados miembros actuales y futuros, cuyo objetivo fue presentar un proyecto de Constitución. Dicho proyecto fue adoptado por unanimidad por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros y los 3 países candidatos el 18 de junio de 2004. Posteriormente, el documento fue firmado el 29 de octubre de 2004. Posteriormente, el Tratado fue publicado el 16 de diciembre de 2004.

El artículo IV-447 del Tratado Constitucional, señala que entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad.

⁵ Para mayor información, visitar las páginas http://europa.eu.int/constitution/index_es.htm y <http://www.constitucioneuropaea.es>

Así, la Constitución entrará en vigor una vez que todos los países signatarios ratifiquen el texto, de acuerdo con sus propios procedimientos constitucionales, que puede ser por la vía parlamentaria o por la vía del referéndum. En la primera, el texto se aprueba previa votación del mismo por la Cámara o Cámaras parlamentarias del Estado. En la segunda, se organiza un referéndum en el que el texto se somete directamente a votación de los ciudadanos. Además, los países pueden establecer otros requisitos, como por ejemplo, que se modifique la legislación interna, en particular la Constitución nacional, para que pueda ratificarse el texto.

No obstante, es muy importante señalar que, al final de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, en las Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental (Bruselas, 13 de octubre de 2004), aprobaron la Declaración 30, relativa a la ratificación del Tratado. En ella se establece lo siguiente: “La Conferencia hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.⁶

Así, si veinte Estados miembros ratificaran la Constitución antes del 29 de octubre de 2006, a partir del 1 de noviembre el Consejo Europeo podrá examinar la situación y pronunciarse al respecto. Para que pueda plantearse esa hipótesis, al menos siete países deben ratificar aún el Tratado constitucional. La Constitución no prevé disposiciones específicas para el caso de que el número de ratificaciones sea inferior al mencionado. De forma que, mientras el Tratado constitucional no entre en vigor, se seguirá aplicando el Tratado de Niza.

Hasta la fecha, trece países han ratificado ya la Constitución europea⁷: Luxemburgo y España por referéndum; los demás (Alemania, Austria, Chipre, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Eslovenia y Eslovaquia), por la vía parlamentaria. En Bélgica, la

⁶ La Declaración 30 se encuentra en las Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental y Acta final (2004), CIG 87/04 ADD 2 REV 1, Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, Bruselas.

⁷ Véase Anexos 2 y 3

ratificación del Tratado se lleva a cabo mediante un complejo procedimiento parlamentario que está a punto de concluir. Suecia ha decidido transferir la ratificación al Parlamento y Finlandia se prepara para hacer lo mismo. No obstante, el proceso sufrió un severo revés, luego de que Francia (29/mayo/2005) y Países Bajos (1/junio/2005), ambos países miembros fundadores, obtuvieron resultados negativos en sus respectivos *referenda*.⁸ Aunque desde el punto de vista jurídico, el no holandés tiene sólo un valor consultivo, es evidente que sigue manteniendo su valor político.

Después de este rechazo, se llegó a especular sobre un revés para Europa, sin embargo, en la actualidad es posible reconocer que éste es un evento que ha puesto de manifiesto la importancia de que las instituciones comunitarias se acerquen más a la sociedad. Hoy en día, la mayoría de los especialistas europeos consideran que el texto constitucional podría ser aprobado, aunque después del periodo originalmente establecido.

Por otra parte, como se señala en un análisis realizado por el Parlamento Europeo, “no es la primera vez en la historia de la construcción europea que un tratado es rechazado por referéndum. En 1992, los daneses dijeron “no” al Tratado de Maastricht, que puso en marcha el proyecto de moneda única. En 2001, fueron los irlandeses quienes se pronunciaron en contra del Tratado de Niza sobre la reforma de las Instituciones de la Unión, antes de emprender la ampliación de la UE. En ambos casos, el problema radicaba en aspectos concretos de los respectivos tratados; después de introducir algunas modificaciones en los textos, el “sí” triunfó en un segundo referéndum”.⁹

En este tenor, el Consejo Europeo decidió ampliar el proceso, originalmente previsto para noviembre de 2006, con el fin de que los Estados puedan ratificar el texto en un periodo más flexible. El Consejo Europeo examinará en el primer semestre de 2006, durante la Presidencia de Austria, el estado de los debates sobre la ratificación.

Con base en la Declaración 30, antes mencionada, sería fácil señalar que, tomando en cuenta que fue aprobada por todos los Estados miembros, entonces el Consejo Europeo podría decidir al respecto. Sin embargo, esto se contrapone con el artículo 48 del Tratado

⁸ Sobre el valor que tiene la negativa de estos países, existen diversos artículos que abordan el tema. En particular, se sugiere la lectura de textos varios de *Le Monde Diplomatique* y de *The Economist*.

⁹ Véase http://www.europarl.eu.int/news/public/focus_page/008-975-255-9-37-901-20050819FCS00974-12-09-2005-2005/default_p001c001_es.htm

de la Unión Europea –de aquí en adelante se podrá señalar como TUE–, que sigue siendo el orden jurídico supremo de la Unión, que señala que las enmiendas a un tratado “entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.¹⁰

Así, desde el punto de vista jurídico la entrada en vigor del nuevo texto quedaría bloqueada. Como señala un documento preparado por la Cancillería española, “la única manera de superar una situación como la descrita, al margen de la eventualidad de que el o los Estados miembros que no lo hubieran hecho acabaran ratificando el Tratado, sería llegar a algún tipo de acuerdo jurídico por unanimidad (por ejemplo, para modificar el artículo 48 TUE con carácter previo a la entrada en vigor del nuevo Tratado previendo al mismo tiempo el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre los Estados miembros que permanecieran en la “vieja” Unión Europea y los que se integraran en la “nueva” Unión Europea). No se le escapará a nadie que se trataría de un ejercicio jurídico de extraordinaria complejidad, por no hablar de sus implicaciones políticas”.¹¹

Por otro lado, es primordial señalar algo que muy pocos analistas destacan, que es la aprobación del Tratado por gran mayoría, el 12 de enero de 2005, (500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones), por parte del Parlamento Europeo.¹² Ese hecho, sin duda, le brinda una gran legitimidad al texto, que ya había sido aprobado por los líderes de todos los Estados miembros.

En las conclusiones de la resolución, se señala lo siguiente:

- “1) Aprueba el Tratado Constitucional y recomienda encarecidamente su ratificación;
- 2) Está convencido de que la Constitución aportará un marco estable y duradero para el futuro desarrollo de la Unión Europea que permitirá nuevas ampliaciones y ofrecerá mecanismos para su revisión cuando ésta sea necesaria;
- 3) Anuncia su voluntad de recurrir al nuevo derecho de iniciativa que le conferirá la Constitución para proponer mejoras al texto constitucional;
- 4) Espera que todos los Estados miembros de la Unión Europea puedan lograr la ratificación a mediados de 2006;

¹⁰ Art. 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

¹¹ Véase *Breve análisis del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

¹² La aprobación se dio mediante la resolución 2004/2129 (INI), que se puede localizar en la siguiente dirección: http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=3&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0004+0+DOC+XML+V0//ES

5) Reitera su solicitud de que se realicen todos los esfuerzos posibles para informar a los ciudadanos europeos de forma clara y objetiva sobre el contenido de la Constitución;

6) En este sentido, pide a las Instituciones europeas y a los Estados miembros que, con ocasión de la difusión del texto constitucional (en versión íntegra o resumida) entre la ciudadanía, distingan claramente entre los elementos ya vigentes en los actuales Tratados y las nuevas disposiciones aportadas por la Constitución, en aras de la transparencia de los debates y también por interés pedagógico;

7) Les pide asimismo que reconozcan la función de las organizaciones de la sociedad civil en los debates sobre la ratificación y que apoyen de forma adecuada a estas organizaciones, con el fin de que hagan participar a sus seguidores en los debates en el conjunto de la UE, promoviendo de este modo la participación activa de los ciudadanos en los debates sobre la ratificación”.¹³

Por todo anterior, y tomando en cuenta que todos los gobiernos de los Estados, el Parlamento Europeo, la mayoría de los parlamentos nacionales y la mayoría de las ciudadanía de los Estados, está en la disposición de avanzar para la entrada en vigor de este Tratado, este proceso seguirá su curso. Así, a pesar de la divergencia de opiniones que tienen los analistas sobre este asunto, el autor de este texto considera que la entrada en vigor de la Constitución es un proceso que será culminado en el mediano plazo, alrededor de finales de 2007, por lo que se considera relevante hacer un estudio de la Acción Exterior europea y de la figura que tendrá el Canciller europeo a la luz de este nuevo texto.

El peor de los escenarios, para fines de la investigación aquí realizada, sería que la Constitución nunca entre en vigor debido a que uno o varios Estados pudieran oponerse a su avance. Sin embargo, a pesar de ello, la experiencia de la integración europea ha demostrado que no es siempre necesario contar con el instrumento jurídico para que se avance en cierto sentido. Así, muchos de los elementos que se analizarán aquí de cualquier forma formarán parte de la acción exterior europea, lo que fortalece la idea de conocer a detalle cómo cambiará ésta.

¹³ Los numerales son propios para facilitar su comprensión.

B. La Acción Exterior en la Constitución

Una breve descripción de los orígenes de la política exterior europea

En sus orígenes, la Comunidad Europea tenía como objetivo la cooperación económica para así obtener armonía en la política regional. Sin embargo, el concepto de política exterior común no fue incluido sino hasta principios de la década de los setenta. A partir de entonces, los Estados miembros cooperaron para actuar de manera coordinada en los principales problemas de la política internacional. No obstante, esto ocurría a nivel intergubernamental y no en el ámbito comunitario.

Es en el Acta Única Europea, firmada en 1986, cuando se formalizó esta cooperación. El gran salto se llevó a cabo en Maastricht, cuando los Estados miembros establecieron el objetivo de llevar a cabo una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Por ello, a partir de la entrada en vigor del Tratado, el 1 de noviembre de 1993, la Unión Europea puede tener una voz común en el escenario internacional. Posteriormente, las disposiciones de la PESC fueron revisadas por el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999. La innovación más importante en esta etapa fue el establecimiento de la figura del Alto Representante de la PESC, cargo que ha ocupado desde entonces Javier Solana, ex Canciller español. El objetivo de crear esta figura fue mejorar la eficacia y la visibilidad en la política exterior de la Unión Europea. En el Tratado de Niza, que entró en vigor en febrero de 2003, se revisaron nuevamente algunas disposiciones en la materia. Destaca la modificación de que algunas decisiones ya no serían tomadas por unanimidad, sino por mayoría cualificada, lo que permite una mayor flexibilidad en la toma de decisiones. Además, se fortaleció el papel del Comité Político y de Seguridad en las operaciones de gestión de crisis.¹⁴

En diciembre de 2003 y por primera vez en su historia, la UE adoptó una Estrategia de Seguridad. Es importante mencionarla, aunque no se mencionará a detalle, porque como bien señala Esther Barbé “la formulación de dicha Estrategia y la reforma de la acción exterior en el marco del Tratado Constitucional nos sitúan en un escenario nuevo, en el que

¹⁴ Las ideas aquí sintetizadas son producto de las cátedras impartidas durante la Especialidad en Asuntos de la Integración Europea, celebrada de enero a mayo de 2002 en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

la Unión ha definido categóricamente, y por primera vez, su concepción de la seguridad (identificación de amenazas, objetivos estratégicos, principios de actuación) y ha reafirmado el carácter estructural de la política que persiguen los europeos a nivel mundial (buen gobierno, *gobernanza* internacional), los principios en los que se asienta su actuación (multilateralismo, derecho internacional, derecho sostenible) y su lógica de trabajo (prevención de conflictos, instrumentos multidimensionales, colaboración con socios).¹⁵

En tanto no entre en vigor la nueva Constitución para Europa, las anteriores son algunas de las condiciones con las que funciona la política exterior europea.¹⁶ Como se señaló anteriormente, por razones de especificidad, no se desarrollará un capítulo específico en el que se mencionen sus características actuales, sino se procederá a analizar sus particularidades a partir de que entre en vigor este nuevo ordenamiento jurídico. Al realizar este análisis, se destacarán los cambios que sufrirá en comparación con el esquema actual, por lo que de esta manera se cubrirá el objetivo de realizar el estudio comparativo entre el régimen actual europeo en materia de política exterior y el régimen post-Constitución, denominado como nueva Acción Exterior Europea.¹⁷

En este marco, en el siguiente capítulo se podrá analizar en particular la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, que es, a juicio del que escribe, el cambio más importante de este nuevo ordenamiento jurídico. Sin este marco conceptual, sería imposible para el lector –salvo para el especialista en la materia– comprender las modificaciones, el alcance y la importancia de esta figura.

¹⁵ Esther Barbé (2005), “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 66, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 5.

¹⁶ En el mismo texto, Barbé hace una excelente lectura de los cuatro ejes fundamentales de la política exterior europea: “la progresiva mundialización de su agenda, una posición activa en materia de desarme y la no-proliferación de armas, una actuación voluntariosa para la prevención y resolución de conflictos (en especial en dos zonas: una, los Balcanes occidentales y Europa sudoriental y, otra, el África subsahariana) y el establecimiento de programas amplios de acción y cooperación con países vecinos (en especial Rusia, Ucrania y la zona mediterránea). (Barbé, 2005, p. 6).

¹⁷ Véase Anexo 4, en el que se incluye un cuadro comparativo realizado por Dèbora Miralles sobre los principios generales de política exterior en el Tratado de la UE y en la Constitución.

La nueva Acción Exterior europea

Como en la gran mayoría de los temas comunitarios, la acción exterior europea será reformulada con la entrada en vigor de la Constitución. El objetivo de los representantes estatales, así como de los funcionarios comunitarios fue reforzar las disposiciones actuales con el objetivo de que sea más visible y eficaz, dos conceptos que, como se puede observar en el apartado de los orígenes de la misma, se han buscado desde el Tratado de Ámsterdam.

Natividad Fernández y Stelios Stavridis señalan correctamente que “el objetivo de la reforma [constitucional] fue simplificar los tratados existentes de la UE pero también llegar a un acuerdo sobre el sistema de toma de decisiones modificado para una UE ampliada y, por tanto, facilitar la emergencia de una UE más influyente en el mundo”.¹⁸

Por su parte, Esther Barbé considera que el objetivo de las modificaciones realizadas es mejorar la Acción Externa de la UE en términos de “autoridad, coherencia, visibilidad, eficiencia y credibilidad”.¹⁹

Respecto a la autoridad y coherencia, y muy relacionado con el marco metodológico que se seleccionó para desarrollar la presente investigación, las autoras citan a Francisco Aldecoa, al señalar que “es cierto que el éxito de cualquier reforma depende finalmente en la habilidad y voluntad de los actores políticos para acordar e implementar una política exterior común. Sin embargo, la historia de la integración europea muestra que las reglas institucionales de los tratados son un marco importante y un catalizador para la realización progresiva de la realización de las políticas comunes”.²⁰

Partiendo de lo anterior, se procederá a analizar, de manera detallada, los artículos de la Constitución, en los que se establece claramente cuál será el ordenamiento jurídico actual. En la gran mayoría de las ocasiones, se procederá a citar de manera textual el articulado, con el fin de ganar precisión en la definición de la idea que se pretende desarrollar y con el objetivo de tener las bases de la fuente primaria, que nos permitan

¹⁸ Natividad Fernández Sola, y Stelios Stavridis (2005), “Is a Constitutional framework really needed for the development of an ESDP?”, *CFSP Forum Working Papers*, Fomet, p. 1.

¹⁹ Esther Barbé y Laia Mestres (2005), “The new EU’s External Action: a significant step forward towards the EU’s single voice”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 56, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 3.

²⁰ Francisco Aldecoa Luzarraga (2004), “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, *Documento del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 5.

otorgar conclusiones propias. Además, como es habitual en un texto de esta naturaleza, se citarán textos e ideas que hacen especialistas respecto al tema, con el fin de dar mayor soporte al argumento presentado.

En este tenor, cabe iniciar el presente análisis destacando el Artículo I-7 de la Constitución que de manera escueta, pero determinante, señala: “La Unión tiene personalidad jurídica”. Esta aseveración tiene una implicación relevante para el actuar de la UE y para la comunidad internacional, dado que formaliza finalmente su estado actual. Ello implica, de manera tácita, que la creación de la Unión conllevará la herencia de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, en el sentido de que adoptará todos sus derechos y obligaciones.

Una segunda modificación sustancial entre el régimen actual y el régimen post-Constitución es la desaparición del sistema de pilares, que ha sido el marco de desempeño y de análisis en los últimos años. A partir de la Constitución, todas las disposiciones relativas a la acción exterior se agruparán en un Título único, Título V, en el que se abordarán todos los aspectos de la acción exterior, lo que conlleva a la simplificación del actuar de la Unión.

Este Título abarca 37 artículos separados por ocho capítulos bien definidos:

- 1) Disposiciones de aplicación general;
- 2) Política Exterior y de Seguridad Común;
- 3) Política Común de Seguridad y Defensa
- 4) Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria;
- 5) Medidas restrictivas;
- 6) Acuerdos internacionales;
- 7) Relaciones de la Unión con las Organizaciones Internacionales, Terceros Países y Delegaciones de la Unión; y
- 8) Aplicación de la Cláusula de Solidaridad.

Barbé y Mestres coinciden en señalar que los Estados buscaron establecer “todas las provisiones de la política exterior europea en el mismo Título para simplificar los tratados, tal como fue requerido en la declaración 23 del Tratado de Niza”.²¹

Desde el punto de vista institucional, que es en parte el marco metodológico que se utilizará para desarrollar esta investigación, la Constitución formula varias importantes

²¹ Ídem Barbé y Mestres, p. 4.

disposiciones. La primera de ellas, se refiere efectivamente a la creación de este cargo. A reserva de desarrollarlo de manera más detallada en un capítulo posterior, el Ministro de Asuntos Exteriores será el miembro del Consejo encargado de la elaboración y ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y al mismo tiempo será uno de los Vicepresidentes de la Comisión Europea, lo que le otorga doble importancia. La segunda se refiere al cargo de Presidente del Consejo Europeo que asumirá, en materia de política exterior, la representación exterior de la Unión en asuntos de PESC, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores. La tercera es la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior y la última, no por ello menos importante, será la creación de la Agencia Europea de Defensa. De todas ellas se ahondará más adelante.

La nueva Acción Europea se llevará a cabo bajo una serie de principios desarrollados en el Artículo III-292, apartado 1, los cuales son: “la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional”.

Asimismo, la Acción Europea buscará ejecutar políticas comunes y acciones con los siguientes objetivos (Artículo III-292, apartado 2):

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena *gobernanza* mundial”.

En la realización de estos objetivos, el Consejo de Ministros y la Comisión, asistidos por el Ministro de Asuntos Exteriores, velarán por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior y entre estos y las políticas internas.

En la nueva Acción Exterior, los dos apartados que merecen una especial atención, y de los cuales se hará una revisión más exhaustiva de sus contenidos son lo que anteriormente se conocía como Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD), que en la Constitución se señala como Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), dado que “es en estos ámbitos de la Unión donde más se ha avanzado en los últimos cinco años”.²²

De acuerdo con esta misma autora, “el texto de la Constitución Europea aporta cambios limitados en relación con la PESC y más importantes en materia de PCSD, pero, en todo caso, el nuevo Texto hace un esfuerzo para parafrasear la actividad frenética desarrollada, durante los últimos cinco años, en base al Tratado de la Unión Europea (TUE)”.²³

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Esther Barbé sintetiza de manera magistral el funcionamiento actual de la PESC al señalar que “la PESC funciona, en general, de manera correcta cuando se trata de gestionar una agenda diplomática establecida. Sin embargo, los problemas surgen en momentos de crisis general del sistema y de posiciones enfrentadas entre Estados Unidos y (algunos) destacados países europeos. La PESC es una bicicleta que funciona mientras se pedalea y tiene un camino a seguir, pero que no puede continuar adelante frente a un tornado. No está fabricada para dichas eventualidades. Es un vehículo consolidado, pero que frente a un tornado no hace sino generar frustración entre aquellos que querrían seguir adelante y juntos”.²⁴

²² Dèbora Miralles (2005), “La PESC y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 62, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona, p. 1.

²³ Ídem, p. 4.

²⁴ Ídem Barbé, p. 8.

Por otra parte, cabe señalar que éste es un tema en el que los ciudadanos coinciden de manera amplia. Desde 1994, ha habido un apoyo de entre el 63% y 70% de los ciudadanos a una política exterior común hacia terceros países.²⁵

Con base en estos antecedentes, se procederá a analizar a detalle cada una de las disposiciones que serían modificadas con la entrada en vigor de la Constitución y así poder determinar si significa un avance considerable o no.

De acuerdo al Artículo I-12, Apartado 4, “La Unión dispondrá de competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa”. El Artículo III-294 señalar que “los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la PESC, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua [por ello], se abstendrán de toda acción que sea contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales”. Al final del párrafo anterior se puede identificar una de las principales necesidades de la Unión, que no está cubierta actualmente, y que es precisamente la falta de eficacia y cohesión.

¿Modificaciones en la toma de decisiones?

En la actualidad, la Comisión tiene competencias para presentar propuestas en materia de PESC, sin embargo, a partir de la Constitución, este órgano ya no podrá hacerlo, aunque podrá intervenir en apoyo a una iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores.

Desgraciadamente, y siendo ésta una de las principales críticas de la propuesta constitucional, el Consejo de Ministros seguirá decidiendo por unanimidad en la mayor parte de los casos (Artículo III-300, apartado 1) y los Estados miembros seguirán disponiendo del derecho de veto.

De manera similar al ordenamiento actual, se prevé la votación por mayoría cualificada en determinados casos precisos. En el Artículo III-300, apartado 2 se establece que el Consejo utilizará este mecanismo cuando adopte:

²⁵ Véase Anexo 5: Eurobarómetro, apoyo a una política exterior común.

- “a) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del Artículo III-293;
- b) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Ministro;
- c) una decisión europea por la que se aplique una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión; y
- d) una decisión europea relativa al nombramiento de un representante especial de conformidad con el Artículo III-302”.

De las anteriores destaca la segunda, relacionada con la propuesta que pueda realizar el Ministro de Asuntos Exteriores, que es la única innovación respecto al ordenamiento actual. Además, se puede dilucidar del artículo anterior que los casos en los que se permite el voto por mayoría cualificada son limitados y, en gran medida, ya han sido filtrados por el Consejo Europeo.

La cooperación reforzada

Respecto a la cooperación reforzada, la Constitución es muy similar al Tratado de la UE.²⁶ Hay en particular dos cambios importantes. El primero es que los Estados podrán hacer uso de este mecanismo cuando el número de miembros sea de un tercio, en comparación con los ocho que son actualmente. Además, de acuerdo al Artículo I-44, se establece que se podrán llevar a cabo cooperaciones reforzadas en todo el ámbito de la PESC y no únicamente para la puesta en práctica de una acción o una posición común, como opera actualmente. Cabe señalar que el mismo artículo, en su apartado 4, establece que “Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión”. En otras palabras, si un grupo de Estados, por lo menos 9, que representa la tercera parte de la Unión, decide llevar a cabo un acto de

²⁶ El Artículo 27 del TUE incorporó este tipo de flexibilidad para la aplicación de cualquier acción o posición común, con la excepción de aquellas cuestiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. El Artículo 43 del TUE establecía que “éstas sólo podrán implementarse para impulsar los objetivos de la Unión y de la Comunidad, proteger y servir sus intereses y reforzar el proceso de integración.”

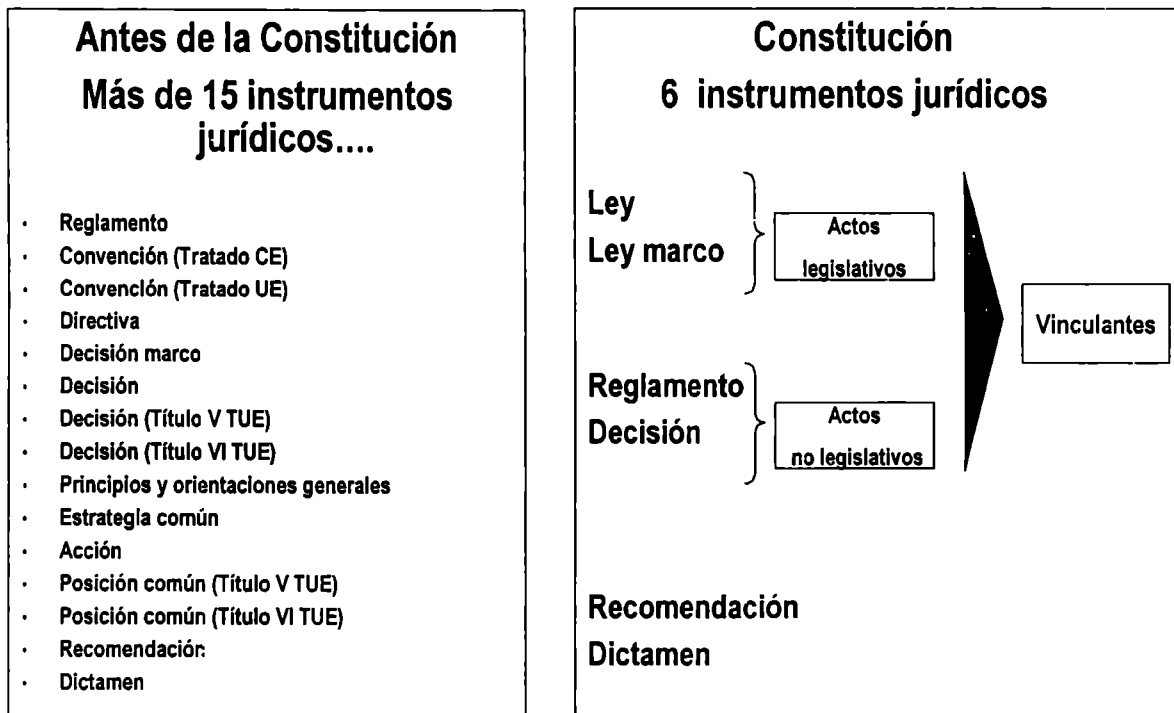
PESC, podrá hacerlo como cooperación reforzada, sin que esto comprometa a los demás Estados.

Los instrumentos jurídicos de la PESC

La Constitución establece en el Artículo I-33 la tipología de los actos jurídicos que se podrán desarrollar, en general, en seis instrumentos:

- 1) ley
- 2) ley marco
- 3) reglamento
- 4) decisión
- 5) recomendación y
- 6) dictamen.

De esta forma, se pone fin a la proliferación de actos que había conducido progresivamente al empleo de más de quince, tal como se puede ver en el siguiente cuadro.²⁷



²⁷ Fuente: Presentación de la Constitución al ciudadano en http://europa.eu.int/constitution/powerpoint_es.htm

Con base en el ordenamiento jurídico actual, en materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y de política europea de seguridad y defensa (PESD), se pueden adoptar actos jurídicos de naturaleza no comunitaria. De esta manera, en el ámbito de la PESC, el Artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (Tratado UE) especifica que el Consejo recomienda estrategias comunes al Consejo Europeo y las aplica, principalmente aprobando acciones comunes y posiciones comunes.

Con base en la Declaración de Laeken, de diciembre de 2001, y con el ánimo de simplificar la actividad de la PESC, el Tratado ha limitado los instrumentos que ésta puede utilizar exclusivamente a dos: a) decisiones europeas y b) acuerdos internacionales. Se excluye así el recurso a instrumentos legislativos como la ley y la ley marco europea.

A partir de la Constitución, el Consejo puede adoptar decisiones europeas relativas a: a) las acciones que llevará a cabo la Unión; b) las posiciones que adoptará la Unión; y c) las modalidades de aplicación de estas acciones y de estas posiciones.

El financiamiento de la PESC

Los gastos de la PESC siguen estando a cargo del presupuesto general de la Unión, con excepción de los gastos relativos a operaciones con implicaciones militares o en el ámbito de la defensa. Además, la Constitución prevé la adopción de una decisión europea que garantice un acceso rápido a los créditos del presupuesto destinados al financiamiento urgente de iniciativas en el marco de la PESC y, en particular, los preparativos de las misiones de Petersberg (misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz, de combate para la gestión de crisis, etc.. Se desarrolla más el concepto en el apartado correspondiente).

De acuerdo con el Artículo III-313, apartado 3, “el Consejo adoptará una decisión europea por la que se establezca los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del Presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una misión contemplada en el apartado 1 del Artículo I-41 y en el Artículo III-309. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo. Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del Artículo I-41 y en el Artículo III-309 que no se imputen al Presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial

constituido por contribuciones de los Estados miembros”. De esta forma, se crea un fondo inicial constituido por las contribuciones de los Estados miembros para la financiación de las actividades preparatorias de las misiones de Petersberg que no corran a cargo del presupuesto general de la Unión.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Hasta el momento, ha habido una gran divergencia de posiciones en torno a la posibilidad de que la Unión pueda lograr un acuerdo una Política Común de Seguridad y Defensa, que anteriormente se conocía como la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Cabe señalar que la opinión pública apoya, en su gran mayoría, el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa.²⁸

A pesar de ello, la mayoría de los analistas coincide en que las condiciones actuales, e incluso después de la entrada en vigor de la Constitución, no permitirán lograr una política unificada. Fernández y Stavridis se preguntan “si es *realmente* necesario un marco constitucional para el desarrollo de una PCSD”.²⁹ Concluyen que el “progreso hacia la defensa de la UE no depende de la constitucionalización, como lo han demostrado los desarrollos recientes [...] sin embargo, un marco constitucional puede quizá evitar en el futuro coaliciones *ad hoc* y otras formas de arreglos informales”. Por tanto, desde su punto de vista, “aún si el marco constitucional no es *realmente* necesario para un futuro progreso, es claro que es *realmente deseable* poseer uno”.³⁰

Otros autores, como Alicia Sorroza reconocen que “el ámbito de la seguridad y la defensa ha sido uno de los aspectos más controvertidos a la vez que de los más fructíferos”.³¹ Además, señala que “el marco institucional sigue siendo percibido por estos

²⁸ Véase Anexo 6: Eurobarómetro, apoyo a una política de defensa y seguridad común. De acuerdo a este indicador, desde 1994, entre el 68% y 79% apoya esta política, mientras que entre el 11% y 20% están en contra de esta tendencia.

²⁹ Ídem Fernández y Stavridis, p. 2.

³⁰ Ídem Fernández y Stavridis, p. 15-16.

³¹ Alicia Sorroza Blanco (2005), “La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J”, *Análisis del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p.1.

Estados [los de la Unión] como necesario, ya que sigue otorgando una legitimidad y un entorno adecuado e indispensable para la mayor parte de la opinión pública europea”.³²

En este tenor, procederemos a hacer un análisis de los principales cambios que se vislumbran en la Constitución, con el fin de comprender mejor el avance en este sentido.

De acuerdo al Artículo I-41, apartado 1, “La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

Es esencial destacar que en el texto constitucional la PCSD forma parte integrante de la PESC y no por separado, como se manejaba anteriormente. Por otra parte, el hecho de que las capacidades militares de los Estados miembros y la visión de cada uno de ellos en cuanto a seguridad y defensa difieran de manera sustancial, sienta las bases para que la Constitución incluya disposiciones basadas en acuerdos flexibles y aceptables por todos los Estados miembros, ya que respetan sus orientaciones y compromisos políticos. Ello es reforzado por la idea de que las decisiones en la materia siempre deben adoptarse por unanimidad.

Por ello, en el mismo Artículo I-41, apartado 3, se establece que “la política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del

³² Ídem Sorroza, p. 10.

Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”. En otras palabras, la decisión sobre el despliegue de tropas estará en manos de los gobiernos nacionales.³³

Sin embargo, la Constitución ha reforzado la cooperación en materia de defensa, por una parte, con disposiciones de aplicación general relativas a todos los Estados miembros y, por otra, con disposiciones que permiten que un grupo de Estados avance más rápidamente que los demás en algunas cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa.

Las medidas de aplicación general

Las nuevas disposiciones de aplicación general se refieren al mismo tiempo a la actualización de las tareas de Petersberg y a la inclusión de una cláusula de solidaridad.

El Artículo III-309, apartado 1, establece claramente las misiones de Petersberg³⁴, que anteriormente estaban enumeradas en el apartado 2 del Artículo 17 del Tratado de la UE: “Las misiones contempladas en el apartado 1 del Artículo I-41, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países

³³ A principios de 2005, los ejércitos de los Estados miembros tenían desplegados en el mundo alrededor de 100, 000 soldados. (Barbé, 2005, p. 10).

³⁴ Las misiones Petersberg fueron instituidas en junio de 1992 en ocasión del Consejo Ministerial de la Unión de la Europa Occidental (UEO) que tuvo lugar en el hotel Petersberg, cerca de Bonn. Los Estados miembros de la UEO se declararon entonces dispuestos a poner a disposición de la UEO unidades militares provenientes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales para misiones militares que se llevarían a cabo bajo la autoridad de la UEO. Se definieron los distintos tipos de misiones militares que podrían incumbir a la UEO: además de la contribución a la defensa colectiva en el marco de la aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington y del Artículo V del Tratado de Bruselas modificado, las unidades militares de los Estados miembros de la UEO pueden ser utilizadas para: a) misiones humanitarias o de evacuación de nacionales; b) misiones de mantenimiento de la paz; c) misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz. Estas misiones están hoy expresamente incluidas en el Artículo 17 del Tratado de la Unión Europea y forman parte integrante de la política europea de seguridad y defensa (PESD). (Glosario de la Unión Europea: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/index_es.htm).

para combatirlo en su territorio.” Del apartado anterior sobresale que estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, un tema en el que la cooperación europea es vista por la opinión pública europea de manera muy positiva.³⁵

Europa es un continente que se ha visto afectado seriamente en los últimos años por actos terroristas. Aunque los esfuerzos para cooperar en la materia son incluso anteriores a los atentados ocurridos en las torres gemelas de Nueva York, con la visibilidad que tuvieron los atentados ocurridos en Madrid (marzo de 2004) y en Londres (julio de 2005), los esfuerzos se han redoblado, aunque todavía existe una gran divergencia de posiciones al respecto.

Rosa Díez, quien es diputada socialista en el Parlamento Europeo, se pregunta “si la UE dará el paso para que la política antiterrorista pase progresivamente a depender del primer pilar, o sea, a ser una política europea” y señala “si los ciudadanos no perciben que Europa está preparada para responder adecuadamente ante esta amenaza, si no somos capaces de diseñar y ejecutar una política antiterrorista que tenga como objetivo derrotar el terrorismo, la ciudadanía europea no tardará mucho en preguntarse para qué sirve verdaderamente Europa”.³⁶

Sobre el tema de la función que tiene el Parlamento Europeo en este tema, Morgan Larhant, escribió un ensayo muy interesante sobre el papel del Parlamento Europeo en la formulación de la PCSD, en el marco del Tratado Constitucional, y atina al señalar que este instrumento jurídico “a pesar de que permite formalmente un rol consultivo, presupuestal y de debate al Parlamento Europeo, que en cierto modo oficializa una situación existente [en el ordenamiento jurídico actual], no resuelve las preguntas fundamentales. El marco financiero de la PCSD permanece oscuro sobre dónde está la separación entre las

³⁵ Véase Anexo 7: Eurobarómetro, el rol de la Unión Europea en varias áreas. De acuerdo a este indicador, la lucha contra el terrorismo es visto de manera positiva por el 55% de la población, de manera negativa por el 15% y el 22% es neutro al respecto, colocándose así como el tema en el que el rol de la UE ha tenido mejor actuación.

³⁶ Rosa Díez (2005), “Resoluciones del Parlamento Europeo sobre Terrorismo: la necesidad de promover una política común”, *Análisis del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 5.

operaciones civiles financiadas por la UE y la contribución de los Estados miembros a las operaciones militares, que podrían facilitar todo el mecanismo”.³⁷

Sobre el tema del terrorismo, Alicia Sorroza considera que “aunque se ha avanzado considerablemente en la implementación de muchas de las medidas acordadas [para combatir el terrorismo], largo es el camino por recorrer”.³⁸ Del mismo modo que la eurodiputada socialista, reconoce que “la amenaza sigue siendo común, por lo que una acción concertada a nivel europeo es indispensable, al igual que a nivel internacional”.³⁹

Muy relacionado con lo anterior, se encuentra una innovación especial respecto al ordenamiento jurídico actual, que es la inclusión de la cláusula de solidaridad, establecida en el Artículo I-43, que señala: “La Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a) – prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; – proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; – prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
- b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano”.

Así, esta cláusula de solidaridad, que está estrechamente relacionada con la creación de la nueva PCSD, podría considerarse como un nuevo avance en la lucha contra el terrorismo. Haciendo un paralelismo con otro instrumento similar, esta cláusula es similar a la establecida en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la que se señala que si un Estado miembro es atacado por un tercero, los demás Estados considerarán ese ataque como a territorio mismo, por lo que estarán obligados a actuar en consecuencia.

³⁷ Morgan Larhant (2005), “Mixed blessing ? EP Oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 63, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 7.

³⁸ Ídem Sorroza, p. 9.

³⁹ Íbidem.

No obstante lo anterior, es importante señalar que hasta la fecha no hay ninguna definición reconocida del concepto de terrorismo a nivel internacional ni a nivel de la Unión, por lo que es importante definir para evitar ambigüedades en la implementación de estas modificaciones. Como señala Alicia Sorroza “es necesario que se especifiquen varios conceptos, entre ellos el de ataque terrorista (internacional o de origen interno) y el de catástrofe de origen natural o humano”.⁴⁰

En otro orden de ideas, se agrega una nueva disposición en materia de protección civil. En el Artículo III-284 se señala que: “La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas”.

La cooperación entre los Estados miembros de la Unión

Resulta interesante señalar también que los Estados podrán cooperar en esta materia, como lo señala el Artículo III-310 de la Constitución: “en el marco de las decisiones europeas que adopte de conformidad con el Artículo III-309, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.

La Agencia Europea de Defensa

Como se había mencionado anteriormente, la creación de esta Agencia es una de las modificaciones institucionales más importantes de la Constitución. Su objetivo es mejorar y racionalizar las capacidades militares de los Estados miembros.

Su creación se establece en el Artículo I-41, que indica la institución “de una Agencia Europea en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, de la investigación, de las adquisiciones y del armamento, denominada Agencia Europea de Defensa”.

De acuerdo al Artículo III-311 “La Agencia estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá las siguientes funciones:

⁴⁰ Ídem Sorroza, p. 6.

- a) contribuir a identificar los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas; y
- e) contribuir a identificar y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares”.

No obstante que es una creación importante, cabe destacar que el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de esta Agencia se establecerán en una decisión europea del Consejo adoptada por mayoría cualificada, por lo que su entrada en vigor será en el mediano plazo.

De acuerdo con Morgan Larhant, con la creación de esta Agencia, el Parlamento Europeo podría tener una mayor injerencia en la formulación de la PCSD “debido a que los poderes de la Agencia se empalmarán parcialmente con algunas de las políticas de lo que antes de conocía como primer pilar”.⁴¹

La cooperación estructurada permanente

Otra innovación relevante es que la Constitución, en su Artículo III-312, establece que podrá instituirse una “cooperación estructurada permanente” en el ámbito de defensa, en comparación con el Tratado de la UE, que actualmente lo prohíbe.

Esto constituye sin duda un avance importante con respecto a las disposiciones actuales del Tratado UE relativas a la PESC. Además de la lista de los criterios que, en el Tratado UE, era adoptada sólo por los Estados participantes, existen otras diferencias con relación a la cooperación estructurada. Los Estados miembros que deseen participar deberán notificar su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores. En un plazo de tres meses se establecerá esta cooperación mediante una decisión europea, fijando por

⁴¹ Idem Larhant, p. 7.

mayoría cualificada la lista de Estados miembros participantes. Será posible adherirse en una fase posterior e incluso salirse de esa cooperación. Además, un país podrá quedar suspendido si el Consejo decide que ha dejado de cumplir los criterios. Aparte de la constitución del grupo, su ampliación, su reducción o la suspensión de un miembro, todas las demás decisiones europeas o las recomendaciones del Consejo en el marco de esta cooperación se adoptarán por unanimidad de los Estados participantes.

Respecto a la toma de decisiones, el Artículo III-422, apartado 1, establece que “Cuando una disposición de la Constitución que pueda aplicarse en el marco de una cooperación reforzada establezca que el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, éste podrá, adoptar por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del Artículo I-44, una decisión europea que establezca que se pronunciará por mayoría cualificada”. No obstante, el apartado 3 señala que esto “no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa”. Ello sienta las bases para que un grupo conservador pueda limitar la cooperación en la materia.

Por último, el Artículo I-41, apartado 7, del de la Constitución prevé la posibilidad de establecer una cooperación más estrecha para la defensa mutua. Señala, al pie de la letra, “si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayudar y brindar asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el Artículo 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”. No obstante, también establece que “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 (OTAN), que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”.

Sobre este mecanismo de defensa mutua, cabe señalar que este concepto no se desarrolla ampliamente en la tercera parte de la Constitución, en particular en el Título V, que se refiere a la Acción Exterior, por lo que no se especifica cuál debe ser la acción que debe llevar a cabo la Unión, por lo que esta ambigüedad permite dilucidar que la defensa colectiva sigue en manos de la OTAN.

El financiamiento de la política de defensa

La Constitución mantiene la prohibición de que el presupuesto general de la Unión se haga cargo de los gastos relativos a operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Estos gastos correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, la Constitución prevé la adopción de una decisión europea por el Consejo que garantice el acceso rápido a los créditos del presupuesto destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de los preparativos de las misiones de Petersberg.

De la nueva PCSD, se puede señalar que en el tratado constitucional se lograron avances sustanciales en ciertos temas y magros progresos en otros. Los mayores avances que se podrían dar con la entrada en vigor del texto están enfocados a la mejora de las capacidades militares de los Estados, aunque este proceso esté todavía ligado a recursos nacionales y no compartidos. Otro de los elementos más positivos fue la inclusión de mecanismos para avanzar en lucha contra el terrorismo, así como la creación de la Agencia Europea de Defensa, que permitirá a la UE mejorar la credibilidad estratégica, tanto al exterior como al interior de la misma.

No obstante, es importante señalar, como lo hace Sorroza, que “este es un proceso a medio y largo plazo, y que mientras estas iniciativas se concretan (...), la Unión Europea no puede garantizar la defensa y la seguridad de sus ciudadanos y que, por lo tanto, en el escenario internacional seguirá teniendo un grave problema de credibilidad.”⁴²

Por último, cabe señalar que es en este ámbito donde, a pesar del *impasse* que enfrenta la ratificación de la Constitución, los Estados han ido avanzando en la materia, aunque sea a paso lento.

Una vez analizada a detalle las modificaciones a la PESC y a la PCSD, a continuación se desarrollarán los cambios que sufrirán los demás apartados que forman parte del Título V, relacionado a la Acción Europea. En virtud de la complejidad que implicaría analizar a detalle cada uno de los siguientes apartados, se decidió hacer la mención de sus características principales, sin ahondar de manera profunda en ellas, con el fin de proceder

⁴² Ídem Sorroza, p. 11.

a analizar la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, ámbito que se seleccionó por la importancia que tendrá en su conjunto.

La política comercial común

Es bien sabido que es en este ámbito donde ha habido una unión mayor de políticas. Prueba de ello es que actualmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio, existe una representación de la Unión Europea, con quien se ven la gran mayoría de las divergencias comerciales con otros países.

Es relevante destacar que la política comercial forma parte del Título V, relativo a la acción exterior europea. El Artículo I-13 establece que la política comercial común es de competencia exclusiva de la Unión. El objetivo es, de acuerdo al Artículo III-314, “contribuir en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo”.

En la política comercial de la nueva acción europea, se abarcarán todos los ámbitos actuales, no obstante, a partir de que entre en vigor se agregará el rubro de inversiones extranjeras directas (IED). Cabe señalar también que, de acuerdo al Artículo III-315, Apartado 2, es a partir de la ley europea que se establecerán las medidas por las que se define el marco de aplicación de la política comercial común.

Toma de decisiones

Respecto al esquema que se utiliza para la toma de decisiones, es importante señalar que se simplifica el procedimiento respecto al Tratado de la UE. De acuerdo al Artículo III-315, apartado 4, para la negociación y celebración de acuerdos celebrados con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, salvo en la celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, donde se requerirá que la votación sea por unanimidad cuando los acuerdos contengan disposiciones donde se señale este requisito para la

adopción de normas internas. En otras palabras, se mantiene el principio de paralelismo entre normas internas y externas que se estableció en Niza.

Al igual que en el Tratado de la UE, se establece la votación por unanimidad para los acuerdos en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando éstos puedan afectar negativamente a la diversidad cultural y lingüística de la Unión. De acuerdo al mismo Artículo III-315, apartado 4, párrafo tercero, se requerirá la unanimidad cuando el comercio sea de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando los acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

Todos los acuerdos comerciales están sujetos a la aprobación del Parlamento, al que debe mantenerse informado sobre el desarrollo de las negociaciones correspondientes.

La política de cooperación para el desarrollo

En el ordenamiento jurídico actual, esta política es sólo complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros (Artículo 177, apartado 1, del TUE). Sin embargo, de acuerdo al Artículo I-14, apartado 4, de la Constitución, “en los ámbitos de cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”. En otras palabras, la Unión y los Estados poseen una competencia compartida. En este sentido, el Artículo III-316, establece que la política de cooperación para el desarrollo de la Unión y las de los Estados miembros se completarán y reforzarán mutuamente.

En un segundo párrafo de ese artículo se establece claramente que “el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.

Por último, el Artículo III-317 nos habla de diversos aspectos relacionados con el tema. Por un lado, señala que se habrá de realizar una ley o ley marco europea que establezca las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación en países en desarrollo a

programas que tengan un enfoque temático. Establece también que la Unión podrá celebrar acuerdos para lograr el objetivo y que el Banco Europeo de Inversiones contribuirá para el mismo.

En los siguientes apartados que forman el Título V, ha habido menores avances, debido a que forman parte de prioridades secundarias de la Unión Europea. Desgraciadamente, es en estos ámbitos donde podría haber una mayor repercusión para América Latina en general y para México en particular. Se hará una mención general de cada uno de ellos, pero no se ahondará más en virtud de que es en la PESC y en la PCSD donde se encuentran los cambios más innovadores.

La cooperación económica, financiera y técnica con terceros países

Este apartado es muy similar al desarrollado en el TUE (Artículo 181, apartado A), sin embargo, es innovador en el sentido que introduce el procedimiento legislativo para su aplicación. Se añade también una disposición que les permitirá una mayor eficacia en el apoyo urgente a los países en desarrollo. El Artículo III-320 establece que cuando la situación de un país requiera que la Unión preste ayuda financiera urgente, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, “las decisiones europeas necesarias”. Se puede determinar que ello significa que se podrán tomar las decisiones por mayoría cualificada, a diferencia de cómo se establece en la actualidad, que requiere de unanimidad (Artículo 308 del TUE).

La ayuda humanitaria

El Artículo III-321 del Tratado Constitucional dota a la Unión de una base jurídica propia para la realización de acciones de ayuda humanitaria. Se establece que tales acciones se llevarán a cabo de conformidad con los principios del derecho internacional, en particular los de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

Resulta innovador el apartado 5 del mismo artículo que señala que “a fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria”.

Por último, destaca también que la Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación entre las acciones de la Unión y la de los Estados miembros, con objeto de aumentar su eficacia y la complementariedad de ambos mecanismos.

Medidas restrictivas

El Artículo III-322 define implícitamente que las medidas restrictivas son las decisiones que prevén la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios países. Cuando se desee tomar una decisión o establecer un reglamento al respecto, el Consejo debe realizarlo por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y de la Comisión y deberá informarlo al Parlamento Europeo. Es decir, la adopción de sanciones contra terceros países adoptadas por mayoría cualificada por el Consejo de Ministros se somete a una decisión previa de la Unión en el marco de la PESC que es, en principio, por unanimidad.

Se establece también que estas medidas restrictivas se podrán realizar contra las personas físicas o jurídicas y grupos o entidades no estatales, cuando una decisión europea sea adoptada de conformidad con el Capítulo II. Actualmente, la imposición de sanciones a los entes no estatales debe basarse en el Artículo 308 del TUE y requiere, por tanto, el voto por unanimidad.

Por último, el mismo artículo, en su apartado 3, señala que las medidas restrictivas incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas. Por tanto, no se inscriben en el capítulo sobre la PESC y están sujetas, por tanto, a la jurisdicción del Tribunal de Justicia, que también es competente para decidir sobre los recursos relativos al control de la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Ministros contra personas físicas y jurídicas.

Los acuerdos internacionales

Cabe señalar que éste es quizás uno de los apartados más complejos dentro del Título V, relacionado con la acción exterior europea. Las competencias y definiciones son

relativamente fáciles de dilucidar, sin embargo, el procedimiento es sumamente detallado y específico.

El Artículo III-323 señala claramente que “la Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios países u organizaciones internacionales cuando la constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en la Constitución, bien esté prevista en un acto jurídico vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas”. En este sentido se dice que la Constitución institucionaliza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre lo que se ha denominado las competencias externas implícitas.

Lo mismo sucede con la jurisprudencia del Tribunal relativa a las competencias exclusivas. El Artículo 13, apartado 2 de la Constitución prevé que la Unión dispondrá de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

El Artículo III-325 establece el procedimiento que se deberá seguir para la negociación de acuerdos internacionales. La Constitución delimita claramente la responsabilidad de la Comisión y la del Ministro de Asuntos Exteriores en lo relativo a la apertura de negociaciones. Señala en efecto que este último es responsable de la negociación de los acuerdos que se refieran exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común. En cambio, dicho artículo no designa un negociador y establece que el Consejo, en función de la materia del futuro acuerdo, designará al negociador o al jefe del equipo de negociadores de la Unión.

Por otro lado, la Constitución refuerza la posición del Parlamento Europeo y amplía sus poderes de aprobación a todos los acuerdos, si se requiere el asentimiento de dicha institución. Conforme al Tratado de la UE, aparte de para los acuerdos de asociación, los acuerdos que creen un marco institucional específico y los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Unión, el dictamen conforme del

Parlamento sólo es de hecho preceptivo para los acuerdos que impliquen la modificación de un acto adoptado con arreglo al procedimiento de codecisión.⁴³

Por último, y en relación con el proceso de decisión, la votación en el Consejo está sujeta al paralelismo de las formas. Así pues, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, salvo cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. Por otro lado, el Consejo se pronunciará por unanimidad en relación con los acuerdos de asociación y de cooperación económica, financiera y técnica con los países candidatos a la adhesión.

Relaciones con los Organismos Internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión

Este tema, que se desarrolla en el Capítulo VII del Título V, se define de manera muy escueta y concisa. Sobre las relaciones con las Organizaciones Internacionales, destaca que la Constitución hace alusión a Organismos Internacionales determinados. En el Artículo III-327, se establece que “la Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Señala, de manera muy general, que la Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales y que el Ministro de Asuntos Exteriores y la Comisión se encargarán de aplicar lo anterior.

⁴³ “El procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado CE) fue creado por el Tratado de Maastricht. Da al Parlamento Europeo el poder de adoptar actos conjuntamente con el Consejo de la Unión Europea. El procedimiento de codecisión supone una, dos o tres lecturas. Tiene por efecto multiplicar los contactos entre el Parlamento y el Consejo, los colegisladores, y con la Comisión Europea. (...) El Tratado de Ámsterdam ha simplificado el procedimiento de codecisión para hacerlo más eficaz y rápido y reforzar el papel del Parlamento. Para reforzar el carácter democrático de la acción comunitaria, el Parlamento debe participar en el ejercicio del poder legislativo. Por esta razón todo instrumento legislativo adoptado por mayoría cualificada puede ser objeto de un procedimiento de codecisión. En la mayoría de los casos, la codecisión en el Parlamento va unida al voto por mayoría cualificada en el Consejo. Sin embargo, respecto de algunas disposiciones del Tratado, la codecisión y la unanimidad todavía coexisten. El Tratado de Niza pone fin en parte a esta situación. La Constitución Europea en vías de ratificación prevé la generalización de este procedimiento haciendo de él el «procedimiento legislativo ordinario», que será de aplicación para aprobar las «leyes y leyes marco europeas», nueva denominación de los actos legislativos previstos por la Constitución.” Extractos de la definición obtenida en el Glosario de la Unión Europea, http://europa.eu.int/scadplus/glossary/index_es.htm.

Sobre las relaciones con otros países, se establece que las delegaciones de la Unión ante éstos y ante las organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión. Estas delegaciones estarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores y actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

Relaciones con su entorno próximo

En la primera parte de la Constitución, en el Título VIII, que se refiere a “la Unión y su entorno próximo”. En el Artículo I-57 se establece que “la Unión desarrollará con los Estados vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación”. Para tal efecto, “la Unión podrá celebrar y aplicar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar actividades en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica”.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la Constitución crea una nueva base jurídica para la celebración de un nuevo tipo de acuerdos: los acuerdos de vecindad. Este tipo de acuerdos se añade a los demás tipos de acuerdos celebrados por la Unión, en particular los acuerdos de asociación. Si nos remontamos a lo que Esther Barbé señala en su texto sobre las características básicas de la política exterior actual, es posible dilucidar lo importante que es para Europa tener una buena relación con sus vecinos.

Aplicación de la cláusula de solidaridad

Como se mencionó anteriormente, la cláusula de solidaridad está establecida en el Artículo I-43, sin embargo se desarrolla en específico en el último artículo, Artículo III-329, del Título V, que señala lo siguiente: “si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo”. Sus modalidades de aplicación serán definidas “mediante una decisión europea adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de

la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará por unanimidad y se informará al Parlamento Europeo”. Remata señalando que “para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión”.

En el análisis sobre los cambios a la PESC, se definió que esta cláusula tendrá una aplicación concreta que le permitirá una mayor efectividad en la toma de decisiones cuando suceda algún evento extraordinario en el seno de la UE.

Para cerrar este capítulo dedicado a la Acción Exterior en la Constitución y así proceder a analizar en particular la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, se incluye aquí la conclusión a la que llegó Esther Barbé en uno de los textos más recientes que se han escrito sobre el tema: “El actual Tratado constitucional es una etapa más en un camino: el desarrollo de la Unión como actor global. No es un salto espectacular. En muchos casos no hace sino recoger lo que, de una u otra manera, ya se estaba realizando (desarrollo de la PESC, papel del Consejo Europeo en la PESC); en otros introduce novedades, que como ya hemos visto abren dudas respecto de su desarrollo en el futuro (caso del Ministro o de las cooperaciones estructuradas en Defensa y, ¿porqué no decirlo?, en algunos casos, la reforma es más cosmética que efectiva (desaparición de pilares)”.⁴⁴

En esta idea se engloba mucho de lo que se ha querido demostrar en este capítulo. Primero, que hay modificaciones de forma, que representan una continuidad respecto a cómo se ha ido modificando cierta política. Hay modificaciones de fondo, como el establecimiento de personalidad jurídica para la Unión, la creación de la Agencia de Defensa, entre otros. Pero también hay modificaciones que parecen de forma, pero podrían ser más de fondo, como es la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, que a continuación se analiza.

⁴⁴ Idem Barbé, p. 13.

C. La figura de Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución

Descripción general

Sin lugar a dudas, la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores (MAE) es una de las principales innovaciones, y una de las modificaciones más visibles que aporta la Constitución para Europa.

Esther Barbé, quien, como ya hemos visto, es una de las académicas más connotadas en la materia, al respecto, señala que “los pasos más simbólicos hacia la construcción de una Acción Externa de la UE son el establecimiento de la personalidad legal de la UE y la conversión del Alto Representante de la PESC en un Ministro de Relaciones Exteriores de la Unión con más competencias. Gracias a estos pasos, la UE ganará en credibilidad, eficiencia, así como en visibilidad”.⁴⁵ En un texto más reciente, Barbé es más contundente: “Es evidente que la gran novedad es la creación en el marco institucional de la Unión de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.⁴⁶

Francisco Aldecoa, otro de los grandes especialistas en la materia, es categórico también al señalar que “la innovación institucional más relevante del Tratado Constitucional la constituye la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, con la doble dimensión de ser miembro de la Comisión y uno de sus Vicepresidentes, y con el mandato del Consejo”.⁴⁷

Desde la creación en 1999 de la figura del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (Sr. PESC), ha habido una cierta duplicación de esfuerzos entre este funcionario y el Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, lo que algunos denominan como *double hatting*.

Laia Mestres considera que la idea de fusionar ambos cargos se contemplaba “tanto en la contribución franco-alemana sobre la nueva arquitectura institucional presentada en ocasión de la celebración del 40º aniversario del tratado del Elíseo como en la subsiguiente

⁴⁵ Ídem Barbé y Mestres, p. 8.

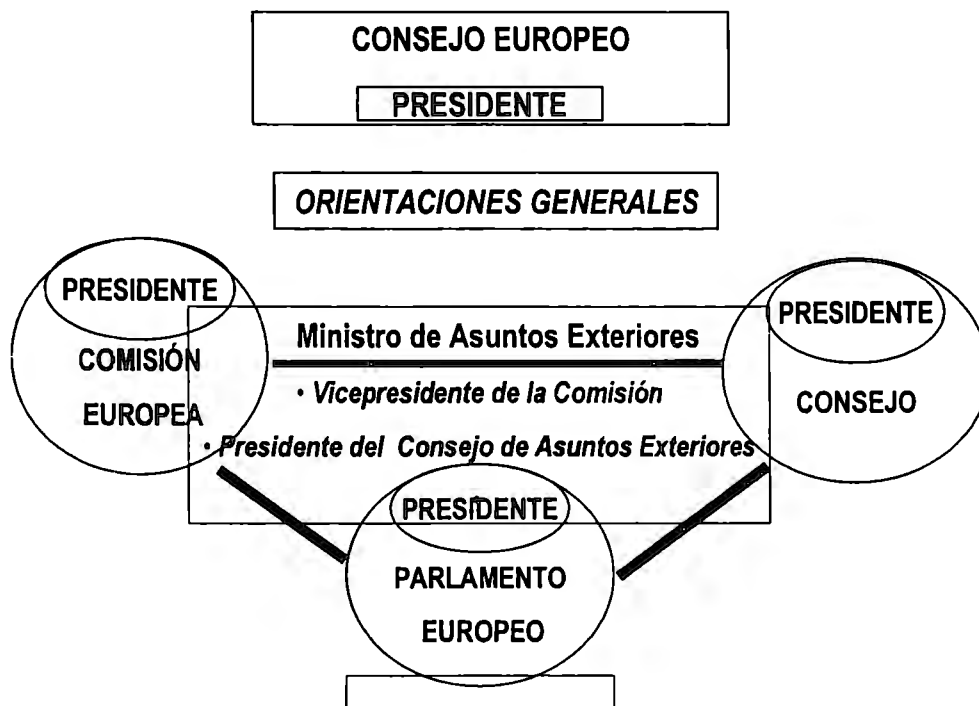
⁴⁶ Ídem Barbé, p. 10.

⁴⁷ Ídem Aldecoa, p. 11.

contribución anglo-española presentada como contrapeso al emergente eje franco-alemán”.⁴⁸

Por su parte, Debora Miralles señala que la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores “debe poder dar solución a algunos problemas intrínsecos a la PESC pero con claros efectos en el escenario internacional: la multirepresentatividad, la falta de liderazgo y la falta de coherencia entre la Comisión y el Consejo”.⁴⁹ Señala también que esta modificación “debe servir para simplificar el complejo organigrama y los solapamientos institucionales que han existido en la política exterior de la UE”.⁵⁰

La siguiente gráfica muestra cómo funcionará el sistema institucional a partir de la entrada en vigor de la Constitución.⁵¹



⁴⁸ Ídem Mestres, p. 2.

⁴⁹ Ídem Miralles, p. 3.

⁵⁰ Ídem Miralles, p. 4.

⁵¹ Fuente: Presentación de la Constitución al ciudadano en http://europa.eu.int/constitution/powerpoint_es.htm

Cabe señalar que la opinión pública apoya en gran medida la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores. En el último Eurobarómetro, desarrollado en septiembre de 2005, el 67% de la población apoyaba esta medida.⁵²

Es bien conocido que el Reino Unido encabezó los esfuerzos para limitar las responsabilidades del Ministro de Asuntos Exteriores y esta posición fue apoyada por Dinamarca, la República Checa, Polonia, Letonia y Eslovaquia, mientras que España adoptó una posición intermedia. Incluso, meses después de que ya había sido firmada la Constitución, la prestigiada revista británica *The Economist* hablaba de un “*fancy title*” para hacer referencia al Ministro, considerando que no será nada más que un simple coordinador, sin poder alguno para invalidar las políticas exteriores nacionales.⁵³

Algunos Estados buscaban darle mayores atribuciones, mientras que otros deseaban limitar sus acciones, con lo que el resultado final se obtuvo un justo medio, que supera el ordenamiento jurídico actual, pero que no ha alcanzado todo su potencial. Lo ideal sería que el Ministro de Asuntos Exteriores fungiera como un Canciller europeo en toda la extensión de toda la palabra, sin embargo, los Estados no están todavía dispuestos a ceder su soberanía en la creación de la política exterior.

Por ello, su creación enfrentó diversos debates al más alto nivel. En el marco de la Conferencia Intergubernamental, así como en la Convención para crear la Constitución, éste fue uno de los temas más controvertidos. Como señala Laia Mestres, la creación de esta figura “puede ser entendida como una forma de superar la división entre el método comunitario y el método intergubernamental”⁵⁴, que es la dicotomía más clásica en el proceso de construcción europea.

Al final, lo que se logró fue la creación de esta figura con altas responsabilidades en el Consejo y en la Comisión, es decir, se mantuvo así la doble estructura de la acción exterior de la Unión. En otras palabras, el *double hatting* continuará, sin embargo, ahora lo ejercerá una sola persona.

Cabe señalar a esta altura que los países de la Unión han manifestado ya su interés en que Javier Solana, actual Alto Representante para la PESC ocupe el lugar del Ministro

⁵² Véase Anexo 8: Eurobarómetro, apoyo a la creación de la figura de Ministro de Relaciones Exteriores

⁵³ Ídem Barbé, p. 11.

⁵⁴ Ídem Mestres, p. 2.

de Asuntos Exteriores una vez que entre en vigor la Constitución, lo que sin duda es una muestra de la efectiva labor que ha desempeñado quien fuera Canciller de España.

Procedimiento de nombramiento y posibilidad de destitución

De acuerdo con el Artículo I-28, apartado 1, “el Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento”.

En su apartado 2, así como al Artículo III-296, se establece que el Ministro de Asuntos Exteriores estará al frente de la PESC y contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Asimismo, actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

El apartado 4 del mismo Artículo, señala que “el Ministro de Asuntos Exteriores será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.” El apartado 2 ya ha sido mencionado al inicio de este capítulo y el tercero establece que el Ministro presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

En virtud de lo anterior, como formará parte de la Comisión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de este órgano. En este sentido, el Artículo I-26, apartado 8, y el Artículo III-340, establecen lo siguiente: “La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el Artículo III-340. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá

de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (Artículo III-296). En este sentido, se garantiza la representatividad continuada de la Unión en el escenario internacional más allá de cada Presidencia semestral.⁵⁶

De este artículo, se desprende que el Ministro será a la vez el guardián de la ejecución de los acuerdos y el encargado de establecer los consensos entre los intereses de los Estados miembros, así como el puente entre el Consejo y la Comisión en materia exterior. Sarcásticamente, la Dra. Barbé comenta al respecto “más que un Mr. PESC convertido en ministro parece que se crea un Superman”.⁵⁷

Además, velará, junto con el Consejo de Ministros, por que se respeten los principios que rigen la PESC (Artículo III-294). A tal efecto, dispondrá de un derecho de iniciativa en materia de política exterior y ejecutará dicha política como mandatario del Consejo de Ministros. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa. Cuando actúe en el marco de ese mandato, el Ministro estará sometido al principio de colegialidad por el que se rige la Comisión y que se menciona en el Artículo I-27.

El Artículo III-305 señala que el Ministro de Asuntos Exteriores organizará la coordinación de la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Además, se establece que los Estados representados en estas organizaciones deberán mantener informados a los demás Estados, así como al Ministro de Asuntos Exteriores sobre cualquier asunto que presente un interés común.

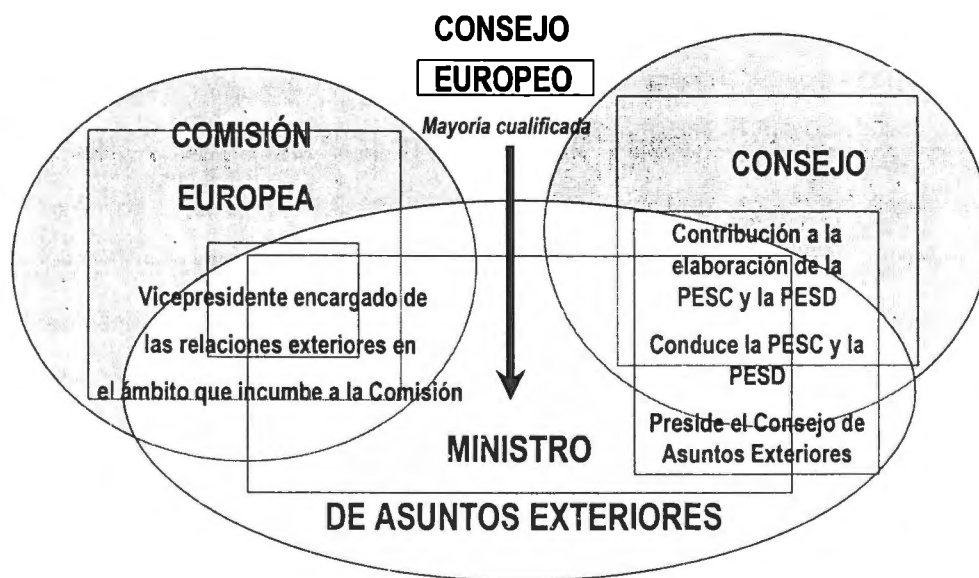
En el último párrafo del mismo artículo se incluye una disposición verdaderamente innovadora: “cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de la ONU, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Ministro de Asuntos Exteriores a presentar la posición de la Unión”.

⁵⁶ En el marco actual, la continuidad se garantiza a través de un proceso que se ha denominado “Troika”, mecanismo que forman el Alto Representante para la PESC, el Presidente del Consejo, el representante de la Comisión y, en caso de considerarse necesario, el mandatario del país que ostente la Presidencia del Consejo durante el siguiente semestre.

⁵⁷ Idem Barbé, p. 12.

dimitir del cargo que ejerce en la Comisión”. Lo anterior implica que podrá seguir desempeñando su cargo en el Consejo en tanto se forma una nueva Comisión.

La siguiente gráfica muestra de manera clara la interrelación de las labores que tendrá el Ministro de Asuntos Exteriores, tanto en la Comisión Europea, como en el Consejo.⁵⁵



Función, competencias y responsabilidades

Como puede desprenderse de lo señalado en los párrafos anteriores, el Ministro de Asuntos Exteriores tendrá una doble labor:

- 1) Encabezará la PESC en el Consejo de Ministros y
- 2) Será uno de los Vicepresidentes de la Comisión.

Sobre la primera labor, el Ministro de Asuntos Exteriores, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la Política Exterior y de Seguridad Común y se encargará de ejecutar las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo. Además, dirigirá el diálogo político con terceros en nombre

⁵⁵ Fuente: Presentación de la Constitución al ciudadano en http://europa.eu.int/constitution/powerpoint_es.htm

En el marco de la búsqueda de coherencia, el Artículo III-301 establece que cuando el Consejo Europeo o el Consejo haya establecido un enfoque común de la Unión, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo.

Otra de las funciones que tendrá el Ministro de Asuntos Exteriores es proponer al Consejo “un representante especial al que conferirá un mandato en relación con cuestiones políticas específicas; éste ejercerá su mandato bajo la autoridad del Ministro” (Artículo III-302).

Por otra parte, sobre la segunda labor, que se refiere a su labor como Vicepresidente de la Comisión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores estará encargado, dentro de esta institución, de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la Acción Exterior de la Unión.

En el último párrafo del Artículo III-292, que se refiere a los objetivos generales de la Acción Exterior de la Unión establece claramente que “la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”.

De acuerdo con Mestres “el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la UE intenta dar solución a los problemas de credibilidad de la acción exterior de la UE. No obstante, como ya apuntan algunos académicos, el hecho que desarrolle sus trabajos entre las dos instituciones [Comisión y Consejo], le confiere un carácter incierto”.⁵⁸

Interrelación con el Presidente del Consejo Europeo

Es imperante señalar que el Ministro de Asuntos Exteriores asumirá las tareas de representación exterior que corresponden actualmente de forma exclusiva a la Presidencia del Consejo, sin embargo, con esta modificación, ambos funcionarios compartirán responsabilidades sobre la materia. El Artículo I-22 establece que “el Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión

⁵⁸ Ídem. Mestres, p. 2.

en los asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.

En la Constitución no se establece cómo se realizará la división de trabajo entre el Presidente del Consejo y el Ministro de Asuntos Exteriores, dejando así que la práctica institucional decida sus respectivos papeles.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior

Desde 2003, analistas como Christopher Hill señalaban la dificultad de que el Ministro de Relaciones Exteriores pueda actuar de manera efectiva sin un cuerpo de funcionarios dependiente directamente de él. Decía “el Ministro de Relaciones Exteriores va a ser nombrado sin un Ministerio que lo soporte y por tanto, sin un conjunto de embajadas en el campo”. Por tal motivo, señalaba, “es muy tarde para *desinventar* al Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, debemos tratar al menos de disminuir las expectativas al anunciar la necesidad de que existan estudios de cómo integrar los diversos sistemas de personal y cómo promover la cooperación en el campo entre las embajadas nacionales y las de la UE. Esto le quitará la presión al Ministro para producir resultados instantáneos y puede aliviar los incentivos para los conflictos entre los equipos de trabajo nacional, del Consejo y de la Comisión, la consecuencia última del cual probablemente podría ser una renacionalización de la política exterior, una vez que la pantalla conveniente de cooperación provista por la actual presidencia rotante sea finalmente eliminada”.⁵⁹

En este sentido, merece una atención especial la creación de este Servicio Europeo de Acción Exterior, que tiene como objetivo apoyar al Ministro de Asuntos Exteriores en el ejercicio de su mandato.

A pesar de que será sumamente importante cuando entre en vigor la Constitución, sus funciones, integración y objetivos se mencionan exclusivamente en el Artículo III-296, que señala que “el servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de

⁵⁹ Christopher Hill (2003), “A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?”, *CFSP Forum*, Formet, Vol. 1, No. 1, p. 2.

los servicios diplomáticos nacionales.” En este mismo artículo se establece que su organización y funcionamiento se establecerán mediante una decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

En otras palabras, la Constitución establece la institución, pero no sienta las bases para su actuar cotidiano y para resolver efectivamente cómo va a ser su interacción con el servicio exterior de los Estados miembros. Barbé y Mestres apuntan que aunque se ha establecido claramente que las delegaciones se convertirán en embajadas de la UE, “la mayoría de los críticos cree que estas delegaciones no serán capaces de actuar como embajadas activas. O, en otras palabras, el Servicio Europeo de Acción Exterior no se va a convertir en un Ministerio de Relaciones Exteriores”.⁶⁰

No obstante lo anterior, en un texto más reciente, Barbé señala que la creación de este Servicio “es del todo necesario, si pensamos con criterios de eficiencia. Mientras que la UE de los Quince más las delegaciones de la Comisión sumaban 1,500 embajadas y 40, 000 funcionarios, los Estados Unidos disponían de 300 embajadas y 15, 000 funcionarios. En términos coste-beneficio es evidente que los europeos están haciendo un mal negocio”.⁶¹

Actualmente, la Unión Europea posee un cuerpo de funcionarios, denominado Servicio Exterior⁶², que trabaja bajo el mandato de la Comisión en más de 118 delegaciones en terceros países y cinco delegaciones en Ginebra, Nueva York, París, Roma y Viena. La plantilla asciende a 4,900 personas, entre funcionarios, personal por honorarios y personal local. En este sentido, cuando entre en vigor la Constitución, se considera que el Ministro de Asuntos Exteriores dirigirá un servicio diplomático compuesto un número similar de delegaciones y de funcionarios a su mando.

De conformidad con la Declaración adjunta al Acta final de la Comisión Inter. Gubernamental, las disposiciones necesarias para la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior se adoptarán tan pronto como se firme el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁶⁰ Ídem. Barbé y Mestres, p. 5

⁶¹ Ídem. Barbé, p. 11.

⁶² Para mayor información, véase http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/role.htm

D. Implicaciones para la Política Exterior de México

En su momento se consideró que uno de los principales logros de la política exterior mexicana en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo fue la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los gobiernos de México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros. No obstante, a la fecha este instrumento no ha tenido un impacto directo en el fortalecimiento de las relaciones entre ambas partes, ni en el ámbito político ni en el económico.

Según datos de la Secretaría de Economía, a partir de la entrada en vigor del TLCUE (julio 2000) el intercambio comercial entre México y la UE (de los 25) se ha incrementado en casi 52.3%, al pasar de 18,281.4 millones de dólares (mdd) en 1999 a 28,382.7 mdd en 2004.⁶³ Aunque la cifra porcentual parece espectacular, lo cierto es que la balanza comercial se ha desequilibrado aún más, dado que las exportaciones han tenido un crecimiento magro y las importaciones han aumentado aún más. Las exportaciones han registrado un crecimiento de 22.6%, al pasar de 5,353.1 mdd en 1999 a 6,565.1 mdd en 2004, mientras que las importaciones lo han hecho 68.7%, al pasar de 12,928.3 mdd en 1999 a 21,817.6 mdd.⁶⁴

Más allá del ámbito económico, es evidente también que en materia política bilateral los intercambios han permanecido muy por debajo del potencial que podría alcanzar. Es posible afirmar que para México, Europa no está dentro de las prioridades de la política exterior y viceversa.

La gran mayoría de los especialistas considera que México, junto con América Latina, no está dentro de las prioridades de la política exterior mexicana, lo que se ha comprobado en últimos años en la disminución de los programas bilaterales de cooperación.

Partiendo de lo anterior, es importante señalar que la modificación que sufrirá la Unión Europea con la realización de la Nueva Acción Exterior y con la creación del Ministro de Asuntos Exteriores podría ser un momento adecuado para redefinir el actuar de la política exterior de México para fortalecer las relaciones bilaterales. El establecimiento

⁶³ Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales, con datos de la Secretaría de Economía.

⁶⁴ Íbidem..

de este marco conllevará, sin lugar a dudas, a una modificación en las estrategias que se debe plantear el gobierno mexicano en su política exterior con este importante actor.

Actualmente, México debe interactuar tanto con el Alto Representante de la PESC, como con el Comisario de Relaciones Exteriores. En este tenor, se duplican los esfuerzos en el quehacer diplomático. La creación de un Ministro de Asuntos Exteriores coadyuvará a facilitar esta labor, en virtud de que éste será el único canal de comunicación cuando nuestro país desee impulsar algún proyecto concreto con el fin de fortalecer los lazos mutuos. El Ministro de Asuntos Exteriores europeos será la contraparte directa del Canciller mexicano y, por tal motivo, será imprescindible para este último conocer sus competencias, responsabilidades, ámbitos de acción y limitantes con el fin de tener mayores elementos para obtener mayores beneficios de la relación bilateral.

Hoy en día es difícil en ocasiones saber si algún tema en específico se debe tratar con el Alto Representante de la PESC o con el Comisario de Comercio/Relaciones Exteriores de la Unión. Con el fin de evitar futuras desavenencias será necesario que los especialistas en la materia conozcan a profundidad la Constitución. Faltarán, en el mejor de los casos, algunos meses para que entre en vigor, por lo que estamos en un periodo idóneo para analizarla a detalle.

En la presente investigación y, en particular, en este apartado, se deseaba partir de documentos de estrategia que posean los especialistas en la materia en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, como se apuntó al inicio del texto, desgraciadamente no se logró tener acceso a los mismos, en virtud de que éstos son inexistentes.

En este sentido, los especialistas consultados por el suscrito en el marco de la presente investigación, han señalado que consideran que las modificaciones en la relación bilateral serán mínimas y, por tanto, “no es necesario conocer a detalle la acción exterior en el nuevo Tratado Constitucional” para abordar esta estratégica relación.

Es posible deducir que por la carga de trabajo cotidiano que enfrentan los especialistas en la materia, desgraciadamente los formuladores de política exterior mexicana no han realizado análisis prospectivos sobre las implicaciones que tendrá para nuestro país la entrada en vigor de este nuevo ordenamiento jurídico.

Es el deseo del suscrito que el presente texto pueda servir de base para comprender de manera sintética los cambios que sufrirá la Unión Europea y para poder plantear planes y programas de acción específicos enfocados a fortalecer la relación bilateral.

Tomando en cuenta todo lo anterior, a continuación se brindan de manera concisa algunas recomendaciones adicionales que se desprenden de la investigación realizada y que podrían ayudar a crear una política exterior más efectiva y eficiente:

1. Es necesario que los formuladores de política exterior de México conozcan a profundidad los cambios que sufrirá la política exterior europea una vez que entre en vigor la nueva Constitución.
2. Para ello, se deberá realizar un análisis prospectivo, tanto de los cambios generales como de los programas en específico que se están llevando a nivel bilateral.
3. Las implicaciones que tendrá esta modificación son muy diversas, tal como se ha visto a lo largo del texto. México debe estar al tanto de los cambios de fondo y de forma, dado que ambos son sumamente relevantes.
4. Partiendo de la idea de que la contraparte del Canciller mexicano será el Ministro de Asuntos Exteriores, se deberá realizar un análisis exhaustivo de su perfil y, como se dijo anteriormente, de sus funciones, responsabilidades y limitaciones. Afortunadamente, al parecer el primer Ministro europeo será el actual Alto Representante de la PESC, lo que facilitará esta interacción.
5. Se debe considerar que existe la posibilidad de que no entre en vigor la Constitución. Sin embargo, será importante reconocer que muchos de los cambios sugeridos en el texto serán aplicados *de facto*.
6. Se debe tener claro también que la Unión Europea cada vez más enfoca sus esfuerzos a la consolidación de los veinticinco miembros y a los problemas que afectan directamente a la población europea, tal como se puede ver en el Anexo 1. En este sentido, México deberá redoblar esfuerzos para mantener las altas expectativas de una relación estrecha, tal como fue cuando se estaba negociando el denominado TLCUE.
7. En materia comercial, la política exterior de la UE no sufrirá grandes modificaciones. Quizá es por eso que los especialistas en la materia no consideran que éstas vayan a

afectar las relaciones bilaterales. No obstante, los temas como terrorismo, cooperación en la seguridad internacional, Operaciones del Mantenimiento de la Paz (OMP), cooperación científica y tecnológica, entre otros, sufrirán cambios, por lo que es un interés concreto analizar cada uno de estos ámbitos.

8. Es importante considerar que más del 90% de nuestro comercio internacional se lleva a cabo con Estados Unidos y que la Unión Europea representa menos del 5%, por lo que los esfuerzos se deben enfocar más a otros ámbitos, como el intercambio tecnológico, la cooperación científica, la cooperación educativa y cultural, la cooperación en temas de interés común en la agenda global, cooperación en la erradicación de la pobreza, entre otros. Estos temas son los que precisamente sufrirán mayores cambios en la nueva acción europea.
9. Hace algunos años, cuando se vislumbraba la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros, se decía que México debería sacar provecho del *momentum* para fortalecer las relaciones bilaterales, dado que los nuevos miembros poseen un tamaño equivalente al de nuestro país. Sin embargo, eso ya sucedió y hasta el momento no se han vislumbrado avances concretos. Hoy es posible afirmar que se debe aprovechar la coyuntura de la entrada en vigor de la Constitución para encontrar los resquicios para fortalecer los vínculos bilaterales. Ojalá que los formuladores de política exterior se den cuenta de la oportunidad que representa este cambio y que se tomen decisiones al respecto. En algunos meses, la oportunidad habrá pasado.

II. Conclusiones

A lo largo del texto se han señalado ya, de forma explícita o tácita, las diversas implicaciones que tendrá la nueva Acción Exterior y, en particular, la creación de la figura de Ministro de Asuntos Exteriores a nivel interno (para la Unión Europea) y a nivel externo (para la política internacional). En este tenor, en el presente apartado se sintetizarán las ideas principales ya desarrolladas y se ofrecerán algunas reflexiones adicionales.

Con el objetivo de facilitar la comprensión de la importancia que tendrán estas modificaciones institucionales y del orden jurídico europeo, se desarrollarán a continuación las ideas de forma breve y esquemática:

1. Con la entrada en vigor de la Constitución, la Unión Europea se dotará de personalidad jurídica y, por tanto, actuará como un ente internacional con mayor poder de participación y de identidad. Sustituirá a las tres Comunidades existentes actualmente y, por tanto, será sujeto de derecho internacional, lo que representa, en sí, un gran avance para el orbe en su conjunto. Se terminará así con la gran polémica teórica de si la Unión Europea es actualmente sujeto de Derecho Internacional o no.
2. La Constitución es un reflejo idóneo de las diferentes perspectivas que tienen los Estados miembros de la Unión en torno a su proceso de integración. Por tal motivo, es el mínimo denominador común que se pudo alcanzar a lo largo de arduos años de discusión y diálogo.
3. La Constitución refuerza y consolida la naturaleza política de la Unión, al establecer los objetivos y valores que seguirá en el desarrollo de su Acción Exterior.
4. La Constitución no es rígida, sino flexible, por tanto, muchas de sus bases se sentarán a través del actuar cotidiano, tanto de las instituciones comunitarias, como de los Estados que componen a la Unión.
5. La Constitución Europea es un paso importante en la sistematización de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y de Defensa, sin embargo, no es posible afirmar que con la simple entrada en vigor de este orden jurídico, la Unión Europea tendrá mayor capacidad de acción.

6. Los avances políticos y técnicos alcanzados en la Constitución apuntan a reforzar la unidad y coherencia en el desarrollo de la Acción Exterior europea.
7. La voluntad de llevar a cabo las políticas dependerá, todavía, de la voluntad de cada uno de los Estados miembros, por lo que la Constitución servirá como un marco y como una guía de acción.
8. En este sentido, conviene entender que la Constitución es un paso más en un camino que tiene más de cincuenta años de haberse iniciado. Es un paso simbólico que a su vez tiene un sentido trascendental para el ideario colectivo de los europeos y de la comunidad internacional.
9. A nivel institucional, la principal modificación que se realizará con la Constitución europea es, sin lugar a dudas, la creación del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, así como la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, órgano que coadyuvará al buen desempeño del primero. Esta modificación servirá ante todo para la búsqueda de unidad y coherencia, dos términos anhelados desde décadas atrás, así como ofrecerá la posibilidad de una voz única europea en el escenario internacional.
10. Como funcionario de la Comisión y del Consejo, el Canciller europeo dispondrá de las herramientas necesarias para estrechar cada vez más las dos visiones preponderantes en la Unión, la de los comunitarios y la de los intergubernamentalistas. Por tal motivo, mucho dependerá de su actuación personal el futuro que tenga una consolidación real de la PESC y de la PCSD.
11. Es posible afirmar que la Constitución representa un medio, más no un fin, en la búsqueda de una política exterior unificada.
12. Por el bien de los ciudadanos europeos y de la comunidad internacional en su conjunto, es deseable una PESC y PCSD única, dado que para llegar a ella, los Estados se esforzarán en ceder intereses nacionales propios por el bien de la Unión.

Por último, cabe señalar aquí lo que piensan dos de las principales especialistas en la materia. Esther Barbé y Laia Mestres consideran que “no estamos seguras de que la UE hablará con una voz única en las relaciones exteriores. Por el momento, parece que el nuevo Ministro de la UE tendrá un número telefónico, como Kissinger alguna vez lo

solicitó. Sin embargo, el nuevo Ministro probablemente sufrirá de falta de habilidad para reaccionar con velocidad debido a su necesidad de desarrollar múltiples consultas antes de que sea capaz de actuar. De hecho, el mismo problema que ha impedido al Alto Representante de un accionar expedito. Finalmente, la única cosa de la que estamos seguras es que el tratado Constitucional [...] será un paso crucial en la construcción europea y los acuerdos sobre la Acción Exterior son una parte importante de este paso”.⁶⁵

La gran pregunta, y que no resuelve del todo la Constitución, debido a la importancia que tiene todavía la posición de los Estados al respecto, es si con este nuevo ordenamiento jurídico, el Ministro de Asuntos Exteriores tendrá más legitimidad política en momentos de grave crisis interna por asuntos internacionales.

La respuesta, desgraciadamente, no será posible brindarla. Sólo la realidad y los avances concretos que haya en la materia en un futuro próximo nos ofrecerán esta posibilidad.

Finalmente, por todo lo anterior expuesto, es posible afirmar que se cumplió la hipótesis planteada al inicio de la investigación, que señala lo siguiente: *“La nueva Acción Exterior europea y, en particular, la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores europeo, a través de la Constitución Europea, coadyuvará a una mayor coherencia en la formulación de la política exterior europea, a simplificar el actuar de la Unión Europea en el ámbito internacional y a facilitar el quehacer diplomático de la relación bilateral México-UE”*.

⁶⁵ Ídem. Barbé y Lestres, p. 8

III. Bibliografía

- Acosta Estévez, José (2005), “La interdependencia entre el derecho internacional y el derecho comunitario europeo”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco (2004), “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, *Documento del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- --- (2003), “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, *Documento del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Barbé, Esther (2005), “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 66, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona.
- --- y Laia Mestres (2004), “The new EU’s External Action: a significant step forward towards the EU’s single voice”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 56, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bicchi, Federica (2005), “Our Size Fits All: Normative Power Europe and the Mediterranean”, *Journal of European Public Policy*, Londres, London School of Economics.
- *Breve análisis del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004)*, Subdirección General de Asuntos Institucionales de la Unión Europea, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España.
- Carreón, Mónica y Héctor Ortega (2005), *La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva*, México, D. F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Porrúa y Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).
- Cecchini, Paolo (2002), *Clases de la Especialidad en Estudios de la Integración Europea*, México, D. F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- *Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental y Acta final (2004)*, CIG 87/04 ADD 2 REV 1, Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, Bruselas.
- Díez, Rosa (2005), “Resoluciones del Parlamento Europeo sobre Terrorismo: la necesidad de promover una política común”, *Análisis del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Eeckhout, Piet. (2004), *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Londres, Oxford European Community Law Library.

- Fernández Sola, Natividad y Stelios Stavridis (2005), “Is a Constitutional framework really needed for the development of an ESDP?”, *CFSP Forum Working Papers*, Fornet.
- *El funcionamiento de la Unión Europea: Guía del ciudadano sobre las instituciones de las Comunidades Europeas* (2005), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales sobre las Comunidades Europeas.
- Fraser, Cameron (2004), *The future of Europe: integration and enlargement*, Londres, Routledge.
- Häberle, Peter et al. (2004), *La constitucionalización de Europa*, México, D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Hill, Christopher. (Ed) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Londres, Routledge.
- --- (2003), “A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?”, *CFSP Forum*, Fornet, Vol. 1, No. 1, pp.1-2.
- Hocking, Brian (Ed) y David Spence (Ed) (2003), *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Palgrave Macmillan.
- Larhant, Morgan (2005), “Mixed blessing? EP Oversight of the ESDP and the Constitutional Treaty”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 63, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Martínez Miguélez, Miguel (1996), “Cómo hacer un buen proyecto de tesis con metodología cualitativa”, *Revista Heterotopía*, pp.63-73, Caracas, Venezuela.
- --- (1999), “Criterios para la superación del debate metodológico cuantitativo/cualitativo”, *Revista Interamericana de Psicología*, No. 33, pp. 79-107, San Juan, Puerto Rico.
- Mestres, Laia (2003), “El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Editorial 10/2003, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Miralles, Dèbora (2005), “La PESC y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 62, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Pérez Carrillo, Elena F. (2002), “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Peterson, John (Ed.) y Helene Sjursen (Ed.) (1998). *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the Cfsp*, Routledge, European Public Policy Series.
- Pierson, Paul y Skocpol (2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, en Katzenstein y Milner (eds.), *Political Science: The State of Discipline*, APSA, Norton and Co.

- Presentación de la Constitución al Ciudadano, en http://europa.eu.int/constitution/powerpoint_es.htm
- Reynolds, Christopher (2005), "Understanding the development of the ESDP: perspectives and insights from historical institutionalism and theories of learning", *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n. 64, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona.
- *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (2005), (2004/2129(INI))
- Richardson, Jeremy (ed.) (2001), *European Union, power and policy-making*, Londres, Routledge.
- Sánchez-Gijón, Antonio (2005), "Consecuencias del 'no': después de beber la triaca", en *Política Exterior*, Vol. XIX, Núm.106, julio-agosto 2005, España.
- Serra, Francesc (2004), "La Constitución Europea y la PESC" *Análisis del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Sorroza Blanco, Alicia (2005), "La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J", *Análisis del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- --- (2005), "De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea", *Análisis del Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Steinmo, S y Thelen (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press.
- Torres Espinosa, Eduardo (2005), "Integración europea y globalización. Una perspectiva institucional", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* en <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>

Páginas electrónicas:

<http://www.constitucioneuropea.es> (Sitio español sobre la Constitución Europea)

<http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/home.htm> (Community Research & Development Information Service, European Commission)

http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/role.htm (Delegaciones de la Unión Europea)

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm (Eurobarómetros)

http://www.europa.eu.int/index_es.htm (Página oficial de la Unión Europea)

http://europa.eu.int/roadtoconstitution/index_es.htm (Página sobre la Constitución en la Unión Europea)

http://europa.eu.int/scadplus/constitution/minister_es.htm (Página sobre el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea)

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/index_es.htm (Glosario de la Unión Europea)

<http://www.fornet.info/> (European Foreign Policy Research Network)

<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EuroFPUnit.html> (European Foreign Policy Unit, Department of International Relations, London School of Economics)

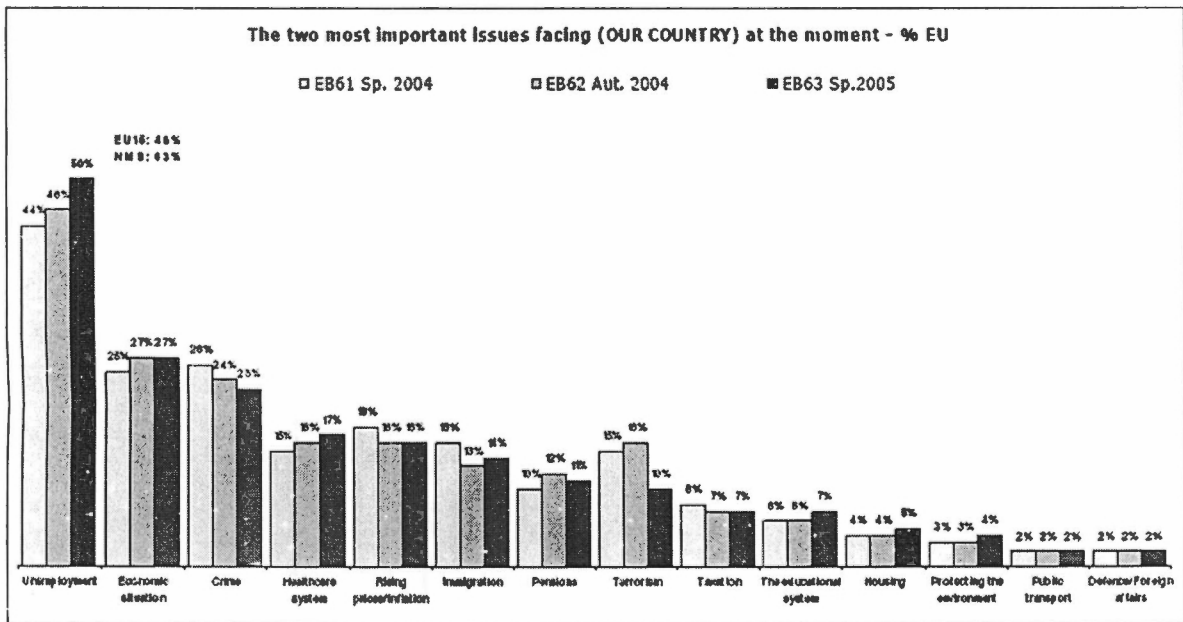
<http://www.realinstitutoelcano.org> (Real Instituto Elcano)

http://selene.uab.es/cs_iuec/catala/obs/m_noticias.html (Observatorio de Política Exterior Europea, Universidad Autónoma de Barcelona)

<http://www.tepsa.be/> (Trans European Policy Studies Association)

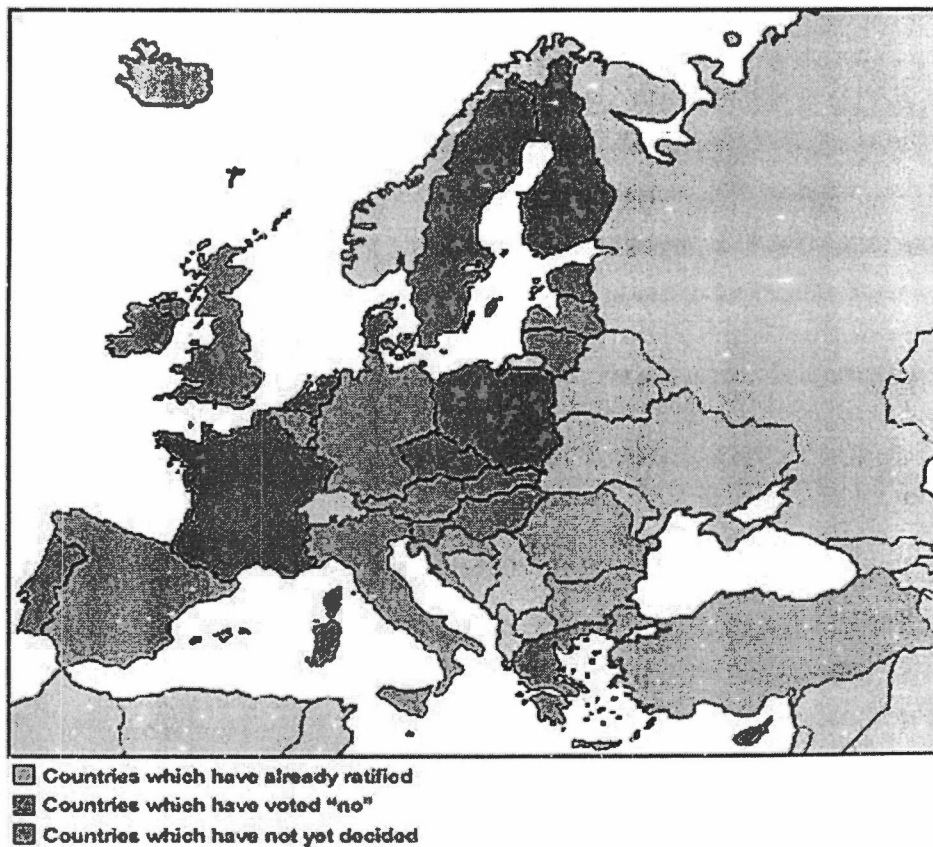
IV. Anexos

Anexo 1: Eurobarómetro, principales preocupaciones de los ciudadanos



Fuente: Eurobarómetro 63, septiembre de 2005, p. 25, en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

Anexo 2: Votación de los Estados sobre la ratificación de la Constitución



Fuente: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm (actualizado al 15 de noviembre de 2005).

Anexo 3: Detalle sobre el estado actual de la ratificación de la Constitución

Estado Miembro	Procedimiento	Fecha de Programación
Austria	Parlamentario (<i>Nationalrat</i> y <i>Bundesrat</i>)	- Aprobación por el <i>Nationalrat</i> el 11 de mayo de 2005 - Aprobación por el <i>Bundesrat</i> el 25 de mayo de 2005
Bélgica	Parlamentario (Cámara y Senado + Asambleas de Comunidades y de Regiones). El referéndum indicativo fue descartado	- Aprobación por el Senado: el 28 de abril de 2005 - Aprobación por la Cámara: el 19 de mayo de 2005 - Aprobación del Parlamento Regional de Bruselas: 17 de junio de 2005 - Aprobación del Parlamento de la Comunidad Alemana de Bélgica: 20 de junio de 2005 - Aprobación del Parlamento Regional de Walloon: 29 de junio de 2005 - Aprobación del Parlamento de la Comunidad Francesa: 19 de julio de 2005 - Aprobación del Parlamento Regional Flamenco: no hay fecha
Chipre	Parlamentario	- Aprobación por la Cámara el 30 de de junio de de 2005
República Checa	Probable referéndum pero no hay ninguna decisión final hasta ahora	- El referéndum debe ser pospuesto para finales de 2006 o principios de 2007
Dinamarca	Referéndum	- Programado previamente para el 27 de septiembre de 2005. Fue pospuesto (no hay nueva fecha).
Estonia	Parlamentario Referéndum poco probable	- Debate en el Parlamento confirmado para el otoño de 2005. Se deberá llevar a cabo un debate público antes del voto final.
Finlandia	Parlamentario	- Debate del parlamento programado previamente para el otoño de 2005 y la ratificación prevista para finales del año o a principios de 2006. - La decisión del informe del proceso de la ratificación y de la presentación de un informe al parlamento previsto para el otoño de 2005.
Francia	Referéndum	- Referéndum negativo del 29 de mayo de 2005 (NO: 54.68% Participación: 69.34%)
Alemania	Parlamentario (<i>Bundestag</i> y <i>Bundesrat</i>)	- Aprobación del <i>Bundestag</i> : 12 de mayo de 2005. - Adopción de <i>Bundesrat</i> : 27 de mayo de 2005.
Grecia	Parlamentario Pero los partidos de izquierda sometieron una propuesta conjunta para un referéndum	- Aprobación del parlamento: 19 de abril de 2005

Hungría	Parlamentario	- Aprobación del parlamento : 20 de diciembre de 2004
Irlanda	Parlamentario + Referéndum	- Referéndum pospuesto - Un Libro Blanco sería presentado en septiembre de 2005
Italia	Parlamentario (Cámara y Senado)	- Aprobación de la Cámara el 25 de enero de 2005 y por el Senado el 6 de abril de 2005
Letonia	Parlamentario	- Aprobación de la Cámara: 2 de junio de 2005
Lituania	Parlamentario	- Aprobación del Parlamento: 11 de junio de 2005
Luxemburgo	Parlamentario (dos votos) + referéndum consultivo	- Aprobación de la Cámara (primera lectura) el 28 de de junio - Referéndum positivo el 10 de julio de 2005: el 56.52% a favor y el 43.48% en contra - La aprobación final de la Cámara debe ocurrir por lo menos 3 meses después de la primera lectura
Malta	Parlamentario	- Aprobación del Parlamento: 6 de julio de 2005
Países Bajos	Parlamentario (Primera y Segunda Cámara)+ referéndum consultivo	- Referéndum negativo del 1 junio de 2005 (61.7%, Participación: 63%)
Polonia	Ninguna decisión hasta ahora	- El Parlamento no pudo votar el 5 de julio sobre el procedimiento de ratificación. La decisión se deberá tomar por el siguiente parlamento.
Portugal	Referéndum	- Referéndum previamente programado para octubre de 2005, junto con las elecciones locales (la revisión preliminar de la constitución nacional adoptada por el Parlamento el 22 de junio de 2005). - El gobierno desea posponer el proceso (ninguna fecha fijada).
Eslovaquia	Parlamentario	- Aprobación del Parlamento: 11 de mayo de 2005
Eslovenia	Parlamentario	- Aprobación del Parlamento: 1 de febrero de 2005
España	Parlamentario (Congreso y Senado) + referéndum consultivo	- Referéndum: 20 de febrero de 2005 (el 76.7% a favor, Participación: 42.3%) - Aprobación del Congreso: 28 de abril de 2005 - Aprobación del Senado: 18 de mayo de 2005
Suecia	Parlamentario Ningún referéndum previsto en esta etapa	- La presentación del Proyecto de Ley de Ratificación, programada previamente en el verano para la aprobación en diciembre de 2005, ha sido pospuesta.
Reino Unido	Parlamentario (Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores) + referéndum	- Proceso parlamentario de ratificación suspendida (suspensión anunciada por el gobierno de RU el 6 de junio de 2005)

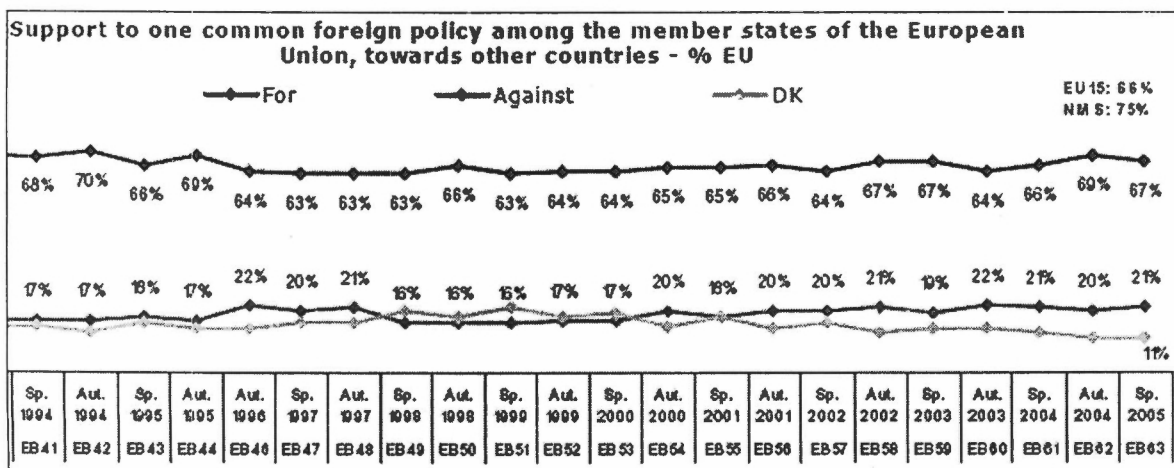
Fuente: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm (actualizada al 15 de noviembre de 2005).

Anexo 4: Comparativo entre los principios generales de política exterior en el Tratado de la UE y la Constitución

	TRATADO DE LA UE	CONSTITUCIÓN
Principios generales		
Tratados	Segundo pilar, título V, Art. 11-28 (PESC); Art. 17: PESD	Art. I-40 (PESC) y I-41 (PESD): definición y objetivos; Art. III-292 a 308: políticas y funcionamiento PESC; Art. III-309 a 321: políticas y funcionamiento PESD
Objetivos generales de la acción exterior	Art. 2 TUE: Afirar su identidad en el ámbito internacional, mediante la realización de una PESC que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.	Art. I-3.4 y Art. III-292.1. Se recogen los objetivos de los artículos 2 y el 11 (PESC) TUE y el 177 TCE y se amplían los ámbitos (mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, lucha contra la pobreza, etc.). Multilateralismo.
Coherencia	Art. 3 TUE. Coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. Responsabilidad: Consejo y Comisión.	Art. III-202. Coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. Responsabilidad: el Consejo y la Comisión, asistidos por el MAEUE.

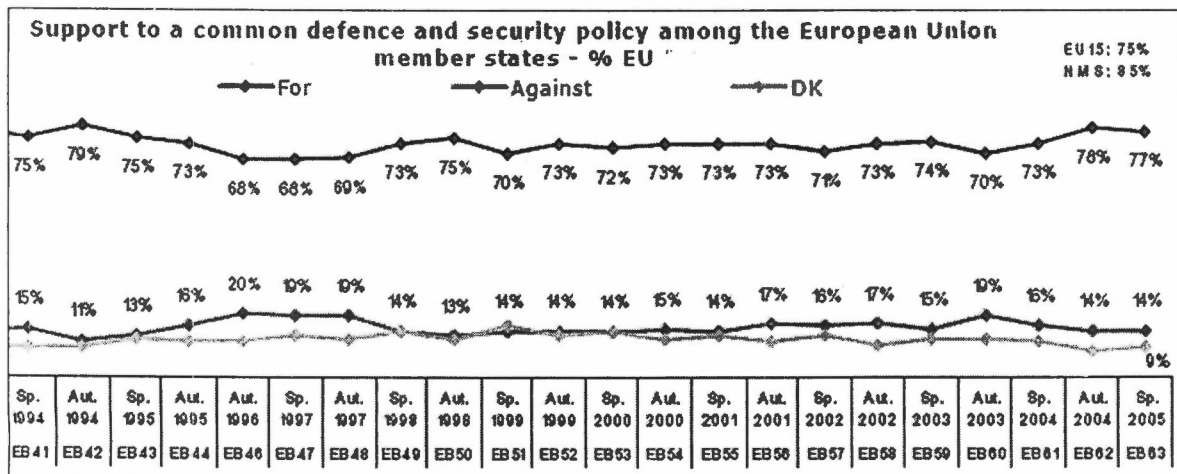
Fuente: Miralles, Dèbora (2005), "La PESC y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades", Observatori de Política Exterior Europea, Working Paper n. 62, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 12.

Anexo 5: Eurobarómetro, apoyo a una política exterior común



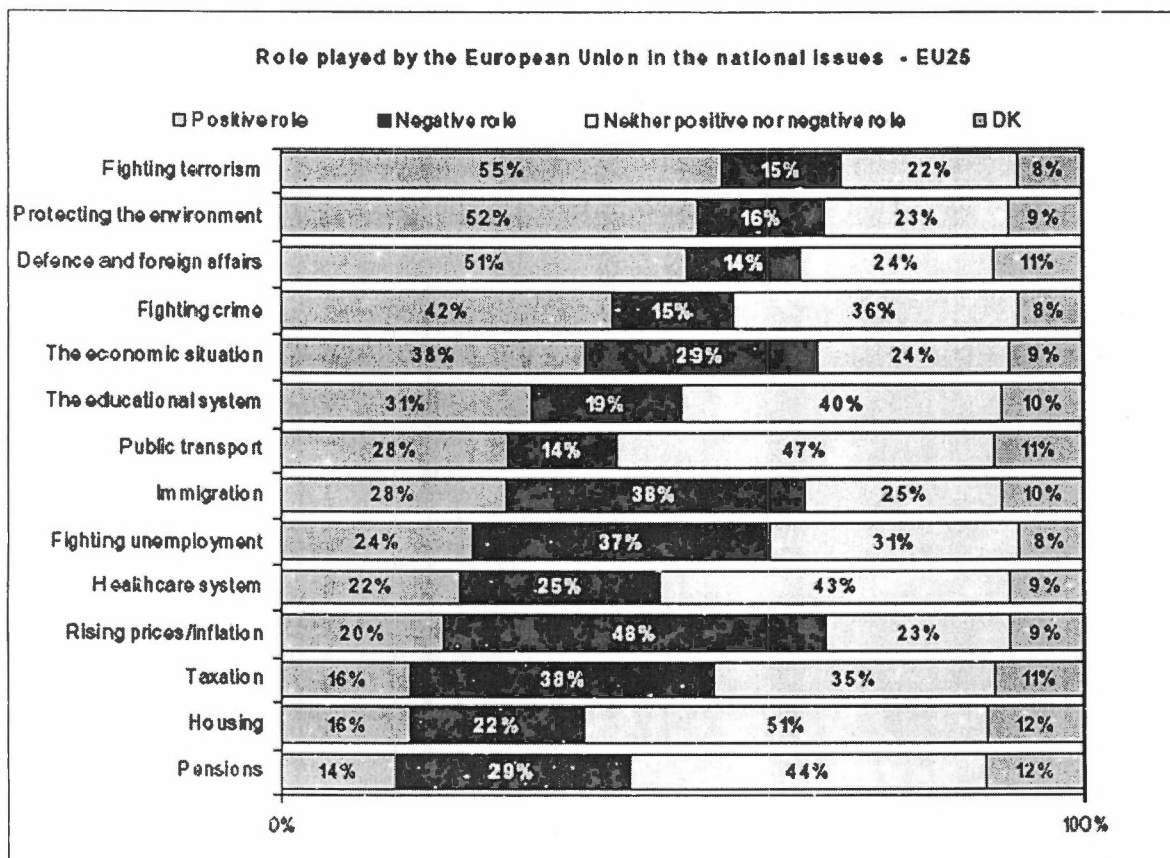
Fuente: Eurobarómetro 63, septiembre de 2005, p. 66 en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

Anexo 6: Eurobarómetro, apoyo a una política de defensa y seguridad común



Fuente: Eurobarómetro 63, septiembre de 2005, p. 63 en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

Anexo 7: Eurobarómetro, el rol de la Unión Europea en varias áreas



Fuente: Eurobarómetro 63, septiembre de 2005, p. 28 en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

Anexo 8: Eurobarómetro, apoyo a la creación de la figura de Ministro de Relaciones Exteriores

% Tend to agree EU	EB59	EB60	EB61	EB62	EB63	Diff. Aut. 2004/ Sp. 2005
	Sp. 2003	Aut. 2003	Sp. 2004	Aut. 2004	Sp. 2005	
When an international crisis occurs, European Union member states should agree on a common position	83%	81%	82%	83%	83%	=
European Union foreign policy should be independent of United States foreign policy	77%	73%	77%	82%	82%	=
The European Union should work to guarantee Human Rights around the world, even if this is contrary to the wishes of some other countries	76%	74%	76%	79%	81%	+2
The European Union should have a common immigration policy towards people from outside the European Union	71%	71%	71%	76%	76%	=
The European Union should have a common asylum policy towards asylum seekers	70%	71%	70%	75%	75%	=
The European Union should have its own seat on the United Nations Security Council	68%	64%	66%	71%	69%	-2
The European Union should have a rapid military reaction force that can be sent quickly to hotspots when an international crisis occurs	69%	69%	70%	71%	68%	-3
The European Union should have its own Foreign Minister who can be the spokesperson for a common European Union position	64%	62%	64%	67%	67%	=

Fuente: Eurobarómetro 63, septiembre de 2005, p. 68 en http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm