

F. M. Mariño Menéndez (Director)  
C. J. Moreira González (Coordinador)

# **DERECHO INTERNACIONAL Y TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO**

Prólogo de D. Josep Borrell  
Palabras previas de D. Manuel Díez de Velasco Vallejo  
Introducción de D. Fernando M. Mariño

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.	JIMÉNEZ PIERNAS
BERMEJO GARCÍA, R.	LÓPEZ ESCUDERO, M.
BOURGEOIS, J. H. J.	MILLÁN MORO, L.
CORRIENTE CÓRDOBA, J. A.	MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.
DÍAZ BARRADO, C. M.	OLESTI RAYO, A.
FARAMIÑÁN GILBERT, J. M.	PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.
FERNÁNDEZ LIESA, C. R.	PONS RAFOLS, X.
FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.	ROLDÁN BARBERO, J.
FERNÁNDEZ TOMÁS, A.	SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIAÍN, L.
GUTIÉRREZ ESPADA, C.	SOBRINO HEREDIA, J. M.
	USHER, J. A.

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
Y EUROPEOS "FRANCISCO DE VITORIA"**

**MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.**  
**MADRID 2006 BARCELONA**

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>PRÓLOGO</b> , por Josep BORRELL .....	7
<b>PALABRAS PREVIAS</b> , por Manuel DÍEZ DE VELASCO.....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> , por Fernando M. MARIÑO.....	11
<b>LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA</b> , por Lucía MILLÁN MORO .....	27
1. DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LA UNIÓN EUROPEA: DE SEIS A VEINTICINCO ESTADOS MIEMBROS .....	27
2. LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA.....	32
3. LOS REQUISITOS PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA...	33
3.1. Estado europeo .....	36
3.2. Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.....	41
3.3. Estado con economía de mercado en funcionamiento y viable.....	45
3.4. Estado capaz de asumir las obligaciones de la adhesión.....	47
4. PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN.....	49
4.1. Solicitud .....	50
4.2. Estrategia de preadhesión.....	52
4.3. Estado candidato. Acuerdos de Asociación.....	55
4.4. Negación.....	58
4.5. Firma y entrada en vigor del Tratado de adhesión .....	59
5. RETIRADA DE LA UE.....	60
<b>A PROPÓSITO DE LOS “VALORES” DE LA UNIÓN COMO PARÁMETROS DE LEGALIDAD DE SU ACCIÓN EXTERIOR: LA “CLÁUSULA DEMOCRÁTICA” Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA RESPONSABILIDAD</b> , por Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA .....	63

	<u>Pág.</u>
1. LOS VALORES DE LA UNIÓN Y SU CONEXIÓN CON LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA MISMA .....	63
1.1. El título V de la III parte de la Constitución .....	64
1.2. (...) Y más allá .....	66
1.3. ¿Se controla judicialmente la condicionalidad de las políticas a los valores?.....	67
2. LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA EN LA PRÁCTICA RECIENTE DE LA UNIÓN .....	69
3. LAS POSIBLES RESPUESTAS DE LA UNIÓN, CONFORME AL DECRETO INTERNACIONAL DE LA RESPONSABILIDAD, EN CASO DE VIOLACIÓN DE LA CLÁUSULA .....	73
4. EPÍLOGO.....	79
<b>LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA, por Cástor MIGUEL DÍAZ BARRADO .....</b>	<b>83</b>
1. EL LUGAR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....	86
2. LA VINCULACIÓN ENTRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA .....	88
3. LAS RELACIONES ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS <i>AD INTRA</i> Y <i>AD EXTRA</i> DE LA UNIÓN EUROPEA .....	91
4. LA INEXISTENCIA DE UNA POLÍTICA AUTÓNOMA DE LA UNIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS .....	92
5. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA CLÁUSULA DEMOCRACIA-DERECHOS HUMANOS .....	94
6. ÁMBITOS PRIORITARIOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS .....	97
<b>DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA, por Xavier PONS RAFOLS .....</b>	<b>101</b>
1. LAS COMPETENCIAS EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA: FUNDAMENTO Y ALCANCE GENERAL .....	102
1.1. El principio de atribución de competencias .....	102
1.2. El desarrollo de la proyección internacional de las competencias comunitarias .....	104
1.3. La personalidad jurídica de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea.....	108
2. LA DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS DE COMPETENCIAS EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA Y LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE.....	109
2.1. La definición del sistema competencial de la Unión Europea .....	110
2.2. La categorización de competencias.....	112
2.3. Categorías de competencias y acción exterior de la Unión Europea ...	113
a) Ámbitos de competencia exclusiva .....	118
b) Ámbitos de competencia compartida .....	120
c) Ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento..	124
3. CONSIDERACIONES FINALES .....	125

	<u>Pág.</u>
<b>CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL</b> , por Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA...	127
1. CONTINUIDAD DE LOS CARACTERES GENERALES DEL MODELO.....	127
2. PROFUNDIZACIÓN EN LOS VALORES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA .....	134
3. RELEVANCIA DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO SUJETO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.....	142
4. EXPECTATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	154
<b>LA REDEFINICIÓN ORGÁNICO-INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA</b> , por José A. CORRIENTE CÓRDOBA..	167
1. LA ECUACIÓN POLÍTICA COMUNITARIA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD. SU INSTITUCIONALIZACIÓN ORGÁNICA.....	167
2. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA.....	168
3. EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UE PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN (MISTER PESC).....	175
4. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES EN LA TODAVÍA <i>NON NATA</i> CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN.....	176
<b>LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON SU ENTORNO PRÓXIMO</b> , por Juan Manuel DE FARAMIÑÁN GILBERT .....	187
<b>LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO</b> , por Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ.....	205
1. INTRODUCCIÓN .....	205
2. BASES JURÍDICAS PARA LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES POR LA UNIÓN EUROPEA .....	206
3. PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN.....	208
4. LA INTEGRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN .....	213
5. CONCLUSIONES .....	218
<b>LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO</b> , por Romualdo BERMEJO GARCÍA y Laura SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN .....	219
1. LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y EL GATT: UNAS RELACIONES SIEMPRE COMPLEJAS Y TENSAS .....	219
2. LA RONDA URUGUAY: ALGUNOS PROBLEMAS NO RESUELTOS ..	222
2.1. La participación de la Comunidad y los Estados miembros en los Acuerdos de la OMC.....	223
2.2. La aplicación e interpretación de los acuerdos de la OMC en el ámbito comunitario .....	228
2.3. La cuestión del efecto directo de los Acuerdos OMC: la sentencia <i>Van Parys</i> .....	231
3. LAS NEGOCIACIONES POST-RONDA URUGUAY .....	237

	<u>Pág.</u>
3.1. La Declaración de Doha.....	238
3.2. El fracaso de Cancún.....	241
3.3. El relanzamiento de la Ronda del desarrollo: el Acuerdo de julio de 2004.....	248
3.4. <i>¿Quid</i> después del Acuerdo de julio de 2004? .....	253
CONCLUSIÓN.....	256
<b>RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, EL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, por Manuel LÓPEZ ESCUDERO.....</b>	<b>259</b>
1. COMPETENCIAS EXTERIORES DE LA UE EN MATERIA ECONÓMICA Y MONETARIA .....	262
2. LAS ORGANIZACIONES Y LOS FOROS MONETARIOS INTERNACIONALES.....	266
3. LA POSICIÓN DE LA UE EN EL PBI .....	270
4. LA POSICIÓN DE LA UE EN EL FMI .....	273
4.1. Objetivos y funciones.....	273
4.2. Estructura financiera y reparto de poder en el FMI.....	274
4.3. La estructura institucional .....	279
4.4. La deficiente presencia de la UE en el FMI.....	281
a) Los avances de la UE en el FMI.....	281
b) Principales obstáculos para la incorporación de la UE al FMI....	286
5. LAS RELACIONES DE LA UE CON EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL.....	295
<b>LOS ACTOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, por Andreu OLESTI RAYO .....</b>	<b>301</b>
1. ASPECTOS GENERALES.....	301
1.1. La recepción en el ordenamiento jurídico comunitario.....	303
1.2. La interpretación y aplicación por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas .....	305
1.3. Las Relaciones con el ordenamiento jurídico comunitario .....	311
2. EL DERECHO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	314
2.1. El supuesto de La Organización Mundial del Comercio.....	314
2.2. Las Resoluciones emanadas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.....	319
3. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	321
<b>CONFLICTS OF JURISDICTION BETWEEN THE COURT OF JUSTICE OF THE EU AND INTERNATIONAL COURTS, por John A. USHER....</b>	<b>323</b>
1. INTRODUCTION.....	323
2. THE APPROACH OF THE ECJ TO INTERNATIONAL AGREEMENTS INVOLVING OVERLAPPING JURISDICTION .....	323

	<u>Pág.</u>
3. ACCEPTANCE OF THE PRINCIPLES UNDERLYING THE HUMAN RIGHTS CONVENTION .....	325
4. HAVE CONFLICTS OF INTERPRETATION OCCURRED?.....	328
5. CONCLUSION .....	333
<b>THE EU TRADE RELATIONS AND THE DRAFT CONSTITUTIONAL TREATY</b> , por Jacques H. J. BOURGEOIS .....	335
BRIEF INTRODUCTION .....	335
1. THE LAW AS IT STANDS-BRIEF OVERVIEW.....	336
2. EU TRADE POLICY POWERS UNDER THE CONSTITUTIONAL TREATY.....	338
<b>LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO</b> , por Javier ROLDÁN BARBERO ..	345
1. UNA CRISIS RELATIVA .....	346
2. LAS RAMIFICACIONES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO .....	349
2.1. Una competencia compartida con los Estados miembros .....	349
2.2. Una competencia transversal.....	351
2.3. Una competencia enmarcada en un contexto internacional .....	354
<b>DERECHO DEL MAR Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA</b> , por José Manuel SOBRINO HEREDIA .....	357
INTRODUCCIÓN.....	357
1. UN CRECIENTE PROTAGONISMO DE LA UE EN LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO DEL MAR.....	361
1.1. La CE en la construcción de un marco jurídico nuevo en torno a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.....	361
1.2. La participación de la CE en el desarrollo del marco jurídico marítimo..	364
2. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE EN LA PESCA Y LA SEGURIDAD MARÍTIMA.....	365
2.1. La actividad internacional pesquera de la UE.....	365
2.2. La acción exterior de la UE en materia de seguridad marítima .....	369
CONSIDERACIONES FINALES.....	374
<b>LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO</b> , por Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ .....	377
INTRODUCCIÓN.....	377
1. LA COMUNITARIZACIÓN DE LAS MATERIAS RELATIVAS A LA INMIGRACIÓN.....	378
2. LA INCARDINACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO.....	385
3. EL CONTENIDO DE LA POLÍTICA Y LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL.....	392

	<u>Pág.</u>
3.1. Sobre los controles en las fronteras.....	392
3.2. Sobre el asilo.....	395
3.3. Sobre la gestión de los flujos migratorios y otras cuestiones migratorias.....	398
CONCLUSIONES.....	401
<b>ASILO Y REFUGIO EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL</b> , por Luis PÉREZ-PRAT DURBÁN.....	403
1. PANORÁMICA GENERAL.....	403
2. EL DERECHO DE ASILO EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	407
3. LA POLÍTICA COMÚN DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	412
4. EL PROTOCOLO SOBRE EL DERECHO DE ASILO A NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	414
<b>LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA</b> , por Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA.....	419
1. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS DESAFÍOS DEL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL.....	419
2. LOS DEBATES SOBRE POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONVENCIÓN EUROPEA.....	421
3. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: MODELO POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	424
4. EL REFUERZO DEL MODELO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.....	427
5. DE LA LÓGICA DEL INTERÉS NACIONAL A LA “POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD”.....	430
6. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES: LA CARA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN.....	434
7. LA TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.....	436
8. PASOS HACIA LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.....	439
9. LA ALIANZA DEFENSIVA Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....	441
10. LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN: EXPRESIÓN DEL FEDERALISMO INTERGUBERNAMENTAL.....	446
<b>ESTATUTO DE CIUDADANÍA Y DERECHO DE ASISTENCIA A LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA</b> , por Carlos JIMÉNEZ PIERNAS.....	449
1. INTRODUCCIÓN.....	449
2. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO.....	453
3. EL MARCO NORMATIVO Y EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO.....	455
4. EL DERECHO DE ASISTENCIA COMO UNA FORMA DE PROTECCIÓN POR AFINIDAD.....	458
5. CONCLUSIONES.....	461

	<u>Pág.</u>
<b>POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y TERRORISMO,</b> por Antonio F. FERNÁNDEZ TOMÁS .....	463
1. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y LA AME- NAZA TERRORISTA.....	463
1.1. Las zonas de contacto entre los conceptos de seguridad y defensa y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESDS).....	464
1.2. Las misiones de prevención y protección que pueden desarrollar las fuerzas armadas de los Estados miembros de la Unión Europea en el marco de la PESD .....	466
a) La Política Común de Seguridad y Defensa en el abortado Tra- tado Constitucional .....	466
b) Las misiones de prevención y protección.....	469
2. ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD (EES) Y POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD) .....	471
2.1. Las Misiones Petersberg: práctica reciente .....	473
2.2. Estrategia Europea de Seguridad (EES) y Cláusula de Solidaridad.....	475
CONCLUSIÓN.....	477



## PRÓLOGO

José BORRELL FONTELLES

Presidente del Parlamento Europeo

*El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es un avance fundamental hacia una Unión Europea más democrática, más igualitaria y más cohesionada territorial y socialmente. El Tratado Constitucional es un Tratado más pero no es un Tratado como los demás. Se diferencia de los anteriores por la forma en la que ha sido elaborado, por su contenido y por su valor simbólico. Cualesquiera que sean las carencias de este texto, constituye, en sí mismo, una etapa superior en la construcción de una comunidad política en Europa.*

*Su azaroso proceso de ratificación y el actual proceso de reflexión en el que nos encontramos no nos deben hacer olvidar los grandes avances que contiene y que este libro pone de manifiesto.*

*Los europeos hemos escrito en los últimos cincuenta años la Historia de un éxito: la reunificación del continente, la paz entre nuestras naciones, la integración de nuestras economías, la solidaridad con las regiones y países más atrasados... Pero ahora afrontamos nuevos retos y la necesidad de definir nuevos sueños compartidos de futuro.*

*El Tratado Constitucional fortalece y amplía las bases políticas y jurídicas del proceso de integración Europea y hace posible que los europeos contemos con los instrumentos necesarios para afrontar los desafíos del siglo XXI.*

*En una Unión de 25, pronto de 27 o más, era capital la adaptación de las Instituciones a la nueva situación derivada de la ampliación, que en Niza no se resolvió satisfactoriamente. El Tratado Constitucional, en*

*esta lógica, establece un sistema de toma de decisiones eficaz con la instauración del principio de doble mayoría en las votaciones del Consejo y la ampliación de competencias del Parlamento Europeo, que se erige en auténtico colegislador europeo.*

*Siempre sostuve que no serían los gobiernos que firmaron este Tratado quienes tendrían la última palabra, sino los pueblos llamados a ratificarlo a través de sus Parlamentos o por referéndum. Los referendos de Francia y Holanda lo han probado. El período de reflexión se alargará más allá de lo establecido en un principio y por ello es más necesario que nunca explicar el contenido del Tratado Constitucional.*

*Sin duda, esta obra contribuye a profundizar el conocimiento de este texto. Por este motivo, felicito a los autores, todos ellos Profesores de reconocido prestigio internacional, y, muy especialmente al Director y al Coordinador de esta obra, por el rigor, la oportunidad y la originalidad de sus aportaciones.*

*Con este libro, el Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", de la Universidad Carlos III de Madrid, renueva su compromiso europeísta, presente desde su fundación, abogando por una Europa más unida al servicio de un mundo más justo, más libre y más solidario.*

## PALABRAS PREVIAS

Prof. Dr. Manuel DíEZ DE VELASCO

Sras., sres., colegas y amigos:

Unas brevísimas palabras antes de iniciar este primer Grupo de Trabajo de las Jornadas sobre Derecho Internacional y Tratado Constitucional europeo, en esta Universidad Carlos III.

Las razones de estas palabras tienen varias finalidades para mí:

*La primera:* agradecer a los organizadores de las Jornadas por haberme ofrecido presidir este primer Grupo de Trabajo, mi agradecimiento es triple:

1.º Porque me encuentro ligado académicamente a esta Universidad por haberme incorporado a su claustro en calidad de *Doctor Honoris Causae* de la misma hace ya varios años.

2.º Porque los organizadores sabían por conocimiento directo y muy antiguo mi condición *de viejo europeísta* ya que me incorporé al movimiento europeo en París, en agosto de 1953, y por haber luchado desde entonces porque mis alumnos de la Universidad de Barcelona y en las otras cuatro en las que he servido como catedrático conocieran desde sus albores la hoy Unión Europea, muchos años antes de que España fuera admitida en las Comunidades Europeas y cuando desde España eran miradas las comunidades como una especie de organismo contrario a los principios que se consideraban básicos en el régimen dictatorial de la época. Entre aquellos alumnos de la citada Universidad de Barcelona, se encuentra el profesor Mariño, director del Instituto de Estudios Internacionales y europeos Francisco de Victoria de esta Universidad Carlos III.

3.º Estoy casi emocionado de que se hayan mantenido las jornadas y el tema pese a los acontecimientos de los desdichados *noes* de aprobación del proyecto de Constitución consecuencia de los referéndums en Francia y Holanda.

Yo espero que las reflexiones que saldrán de estas jornadas que hoy comenzamos sirvan para aclarar muchas ideas que han sido utilizadas torticeramente para justificar una «situación de retraso, parón más o menos largo, etc.», por la que estamos pasando en estos días respecto a la Unión Europea.

Este primer Grupo de Trabajo es básico, pues tienen por objeto examinar desde cuatro puntos de vista los valores, lo objetivos. Los derechos fundamentales en que se basa su política exterior y las obligaciones derivadas de la pertenencia a la referida Unión Europea cuyo proyecto de Constitución están en el trámite de aceptación, aprobación o desaprobación.

Estas mis palabras introductorias las concluyo aquí, para dar paso a los cuatro ponentes que deberán procurar ajustar los noventa minutos de que disponemos en cuatro disertaciones de veinte/veintidós minutos para dejar algo de tiempo a preguntas muy concretas que puedan surgir de las referidas disertaciones.

Ruego a los ponentes ajusten las ponencias al horario indicado para que podamos dejar un cuarto de hora al menos para intentar responder a las dudas esenciales que pudieran surgir.

Finalmente doy la palabra al prof. GUTIÉRREZ ESPADA para la exposición de los valores de la Unión Europea como parámetros de la legalidad de su acción internacional.

Seguidamente y siguiendo su turno daré la palabra a los profesores Antonio REMIRO BROTONS, Castor DÍAZ BARRADO y Lucía MILLÁN MORO.

# INTRODUCCIÓN

Fernando M. MARIÑO

Catedrático Jean Monet de Derecho Europeo  
Director del *Instituto Francisco de Vitoria*  
de Estudios internacionales y europeos  
Universidad Carlos III de Madrid

1. Los trabajos que componen este volumen analizan y valoran, desde la perspectiva de la acción de la Unión Europea como miembro de la Comunidad internacional y dentro de su marco jurídico, el extraordinario proyecto que constituye el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado el 29 de octubre de 2004. Es pues un volumen dirigido sobre todo a juristas. Todas las ponencias aquí incluidas, a fuer de haber sido escritas por muchos de los mejores jusinternacionalistas españoles que se ocupan también del estudio del derecho de la Unión Europea, mantienen abierta la esperanza de que la Constitución de la Unión Europea, en su actual o en una futura redacción, consensuada posteriormente pero respetuosa con lo esencial del texto ya aceptado por 14 Estados miembros y por el Parlamento Europeo, sea finalmente aprobada por todos los estados miembros y por sus pueblos y pueda así entrar en vigor. Respecto del modelo jurídico y político de la Unión, que constituye un sistema regional de profunda autonomía dentro del sistema internacional, varias incógnitas han sido despejadas y muchas han quedado aún por despejar en el proyecto de Constitución y en la concomitante acción paralela de los actores del proceso de integración. Cada uno de los trabajos de este volumen plantea interrogantes y apunta avances e insuficiencias en el proceso de “constitucionalización” de la Unión Europea.

2. La fijación de los límites de la Unión Europea o “límites de Europa” no es el menor de ellos. La profesora Lucía MILLÁN examina

las características de la pertenencia a la Unión Europea y la pertinencia de los denominados “criterios de Copenhague” exigidos por los actuales miembros a quienes se postulan como nuevos miembros de la Unión. Como señala la profesora MILLÁN, la entrada en la Unión no es un proceso automático y entraña una decisión política tanto más cuanto que qué sea “Europa” no está definido jurídicamente. En este contexto no es lo menos relevante el estudio de las estrategias de preadhesión seguidas con los estimados futuros candidatos. El Tratado constitucional no se pronuncia sobre los límites geopolíticos de la Unión y esta indefinición, junto con la difícil solución dada, en principio favorablemente, al caso límite de la integración de Turquía, han contribuido y contribuyen a la desorientación de sectores importantes de la sociedad europea, como ponen de manifiesto las dificultades políticas que persisten dentro del proceso de negociación sobre la adhesión de Turquía.

El profesor Cesáreo GUTIÉRREZ, por su parte, al estudiar los “valores” de la Unión como parámetros de legalidad de su acción exterior, destaca cómo el Tratado constitucional ha dejado perfectamente claro y generalizado el mensaje de que para conseguir que tales valores impregnen toda su acción exterior la Unión no deberá dudar en utilizar sus políticas de comercio y de cooperación y ayuda al desarrollo, hasta el punto de que los terceros renuentes deberían pagar un precio por “negarse a participar” según las reglas de una comunidad internacional justa y pacífica. En verdad, una vigorosa acción en defensa de los indicados valores llevada a cabo dentro del sistema internacional por la Unión Europea con sus armas jurídicas internacionales propias podría contribuir a reforzar el proceso de lenta creación de una Comunidad Internacional sometida al Derecho.

Más en concreto el profesor Cástor DÍAZ BARRADO estudia un tema esencial, el del lugar y relevancia que el reconocimiento y la protección de los derechos humanos ocupan, como principio y objetivo, dentro de la acción exterior de la Unión Europea. El autor señala que los derechos humanos se han ido plasmando normativamente como un elemento imprescindible de la acción de la Unión Europea y analiza las principales realizaciones y en particular las consecuencias de la inclusión dentro del Tratado constitucional de la Carta de derechos fundamentales. La acción de la Unión en este ámbito se ha vinculado a la defensa de la democracia (aunque en ausencia de un concepto universalmente aceptado de la misma): la cláusula democracia-derechos humanos, formulada convencionalmente, ha sido un instrumento privilegiado de esa actuación. Pero el autor nos advierte que no hay una política autónoma de la Unión en materia de derechos humanos y que la acción exterior en ese ámbito sólo muy lentamente se va llenando de contenido por parte de la Unión Europea.

Las diferentes dimensiones constitucionales de la articulación formal de la titularidad y ejercicio de las competencias de acción exterior

son abordadas por el profesor Xavier PONS RÁFOLS, quien señala que, dentro de sus clarificaciones y evidentes mejoras técnicas y sistemáticas, hay que concluir que el tratado constitucional no ha regulado de modo unitario los que podríamos denominar competencia en materia de acción exterior y, en consecuencia, que los distintos componentes de la acción exterior de la Unión Europea aparecen sujetos a distintas categorías competenciales. Al recoger la práctica actual del sistema, el tratado no ha innovado, dicho sea ello sin perjuicio del futuro dinamismo comunitario. Pero, se nos advierte, en materia de política exterior no hay suficiente madurez y cohesión entre los Estados miembros.

3. Por su parte, el profesor Carlos FERNÁNDEZ LIESA, cuya tesis doctoral había ya trabajado este ámbito, propone un análisis global de la configuración jurídica de la acción exterior de *Europa* en el Tratado Constitucional. Apunta que la reordenación sistemática de la acción exterior, realizada por el nuevo Título V de la Parte tercera del Tratado Constitucional, impulsa ciertamente un tratamiento unificado de la misma, pero que el propuesto único modelo de acción exterior europea no consigue una unificación real de las lógicas comunitaria y de división en pilares, que la han venido presidiendo. Apunta con razón las insuficiencias de la acción exterior europea en las últimas grandes crisis internacionales (la crisis del Próximo Oriente hubiera merecido un lugar de análisis aparte, porque en ella es paradigmática la parálisis europea), y señala que Europa no tiene todavía un papel de actor relevante en un “mundo multipolar”, aunque ejerce un papel comercial o de cooperación al desarrollo relevante, al margen de sus éxitos (por lo demás aún relativos) en promover la creación del tribunal penal internacional y de promover avances normativos en la protección del medio ambiente global. Insiste, en una línea de pensamiento que le caracteriza, en la necesidad de convertir a la Unión Europea en un modelo ético de las relaciones internacionales (al igual que el profesor ALDECOA, ver *infra*) como parte de un diseño “utópico” que parte de la defensa de un modelo de legitimidad en política internacional como contribución a la gestión de los problemas de la sociedad internacional. Señala la enorme relevancia que tendría la consolidación de la Unión Europea como sujeto de la Comunidad internacional y analiza las expectativas de la Unión Europea como actor de las relaciones internacionales. Sin embargo, con razón señala que el tratado, que permite a la Unión convertirse en un actor especialmente idóneo para la gestión de crisis internacionales en todas sus fases, consolida al mismo tiempo la fragmentación de las diferentes visiones en la materia de los estados miembros.

4. El profesor José Antonio CORRIENTE, a su vez, examina una dimensión más precisa, la de los dispositivos o instrumentos orgánico-institucionales mediante los que la Comunidad Europea, a lo largo de su evolución, y la Unión Europea en el presente, tratan de diseñar

y aplicar la política exterior. En ese análisis muestra hasta qué punto la conformación del aparato orgánico de la Unión manifiesta un grado relativo de maduración del nivel de integración. El fruto más grande del proceso en este momento sería, desde luego, la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores la Unión, órgano de naturaleza híbrida y de varias dependencias, cuya decantación política y jurídica, en cualquier caso, sólo podrá producirse en una práctica todavía por aplicar.

En este contexto, el profesor Juan Manuel FARAMIÑÁN analiza un aspecto muy importante de la acción exterior de la Unión, el de las relaciones vecindad, que en el Tratado constitucional recibe una base jurídica nueva a través del Título VIII relativo a «De la Unión y su entorno próximo». El ponente señala así que se ha creado la base jurídica para la celebración de un nuevo tipo de acuerdos, «los Acuerdos europeos de Vecindad», que se añaden a otros modelos de acuerdos celebrados por la Unión, en particular las Acuerdos de Asociación. Se apunta de ese modo la exigencia de que esos acuerdos de vecindad superen los modelos del marco de cooperación intergubernamental y se aproximen al logro de aplicar medidas de integración económica y política basadas en principios de “partenariado” y de “propiedad común”, articulados a través de Planes de Acción establecidos de común acuerdo con el estado vecino. Lógicamente esa nueva propuesta no parte del vacío sino que enlaza con el denominado “nuevo instrumento de vecindad” aprobado en 2003, decantación a su vez de diferentes instrumentos de cooperación transfronteriza. Los objetivos de la política exterior de la Unión podrían así ser compartidos por los vecinos. Se trataría además de evitar la impresión de que la “Europa fortaleza” se consolida en detrimento de los que hubieran quedado fuera.

Por su parte, el profesor Carlos MOREIRO, en un ámbito jurídico esencial para todo el volumen, realiza un análisis preciso y ajustado del nuevo régimen jurídico de celebración y recepción de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea tal y como se estipula en el Tratado Constitucional. En coherencia con la línea permanente de acción comunitaria, señala que el tratado constitucional contiene numerosas disposiciones que constatan su apertura al sistema jurídico internacional y que confirman la orientación “monista” del ordenamiento de la Unión. Apunta con rotundidad hasta qué punto el papel de la Comisión en el proceso de negociación de tratados internacionales (al margen de los acuerdos de comercio) aparece en declive frente a las prerrogativas de nuevas figuras como el Ministro de Asuntos exteriores de la Unión y el «jefe del equipo de negociadores». Además, apunta que la clarificación de competencias establecida por el Título III de la Parte I del Tratado constitucional puede reforzar el proceso de determinación del sujeto activo o pasivo de la responsabilidad internacional en posi-



bles controversias sobre el cumplimiento de las obligaciones de tratados internacionales celebrados por la Unión y/o los Estados miembros.

5. Más en concreto, el profesor Andréu OLESTI analiza las cuestiones, tan vinculadas en la dogmática jurídica con el ámbito de análisis del profesor MOREIRO, de las relaciones entre el derecho de la Unión Europea y los actos de las organizaciones Internacionales que puedan vincular a la Unión. Su completo análisis jurisprudencial expone los diferentes aspectos de la solución dada a los diversos problemas propios de este ámbito por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en particular los derivados de la participación de la Unión Europea (y sus Estados miembros) en la Organización Mundial de Comercio y los otros, más clásicos, planteados por la obligatoriedad para los Estados de las decisiones “sancionatorias” del Consejo de Seguridad. En todo caso, el autor no otorga relevancia en este ámbito a las disposiciones del Tratado constitucional.

Por su parte, el profesor John A. USHER vuelve sobre el problema, ya planteado y en parte solucionado por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, de la posición del orden europeo sobre los conflictos de jurisdicción entre dicho tribunal y otros tribunales internacionales. La cuestión se ha renovado debido a la explícita previsión contenida en el Tratado constitucional de la adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos. Mucho habrá que trabajar para dar concreción a los instrumentos que formalicen jurídicamente tal posibilidad. Entretanto queda la posición del Tribunal de Justicia de rechazar los efectos directos en el orden jurídico comunitario de las decisiones vinculantes para la Comunidad adoptadas por los órganos de solución de controversias de la OMC. E igualmente, la defensa cerrada que hace el propio tribunal de su jurisdicción ejercida de acuerdo con los tratados frente a posibles jurisdicciones internacionales cuyas competencias pudieran entrar en colisión con las del órgano de Luxemburgo.

En el especial ámbito de las relaciones de la Unión Europea con la Organización Mundial de Comercio, los profesores Romualdo BERMEJO y Laura SAN MARTÍN, en un extenso recorrido histórico e institucional hasta nuestros días, muestran hasta qué punto las relaciones del OMC con la UE aún no han alcanzado un grado satisfactorio de confianza recíproca. Apuntan que las tensiones surgen de la dificultad persistente que encuentra la Unión en compaginar los distintos intereses de los estados miembros en este ámbito y de la insistente fragmentación de la política comercial común. El exigible compromiso de aplicación puntual de las normas y decisiones de la OMC no parece, sin embargo, apoyada actualmente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia si se tiene en cuenta, sobre todo, la sentencia *Van Parys*. Quizá, por lo menos en la medida en que se trate de los problemas surgidos de la regulación

de las relaciones con los países en vías de desarrollo, la integración de la UNCTAD en la OMC pueda ayudar de modo importante a la necesaria coherencia de ambos objetivos: el desarrollo del libre comercio internacional como instrumento de desarrollo y el favorecimiento especial del comercio de los países en vías de desarrollo que no alcancen aún el nivel competitivo de sus socios desarrollados.

6. Por su parte, el profesor Jacques BOURGEOIS, tras exponer sucinamente el estado actual del derecho comunitario en materia de régimen competencial sobre el comercio exterior, analiza a la luz de las disposiciones del Tratado constitucional (esencialmente el art. III-315) el alcance de las competencias de la Comunidad Europea en materia de política comercial, primero “horizontalmente” (alcance *ratione materiae* de las competencias trasferidas) y luego “verticalmente” (la relación de las competencias de la Comunidad Europea con las estatales), y en particular la naturaleza de tales poderes, el correspondiente proceso de decisión en el Consejo y el papel dentro de él del Parlamento Europeo. La rotundidad del art. III-315 del Tratado constitucional estableciendo la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política comercial común abre paso a nuevas disposiciones que introducen cambios significativos hacia una lenta comunitarización del proceso de adopción en este ámbito de instrumentos jurídicos, particularmente acuerdos internacionales, con un creciente protagonismo del Parlamento Europeo.

A su vez, en su largo estudio, el profesor Manuel LÓPEZ ESCUDERO, partiendo de la complejidad de los problemas jurídicos planteados por la posición de la UE en las organizaciones financieras y monetarias internacionales, en particular debidos a la dificultad de determinar con claridad el alcance de las competencias exteriores en materia de unión económica y monetaria, apunta que la Constitución Europea (arts. III-177 a III-202) no ha aportado ningún cambio sustancial en la materia, aunque quepa constatar algún avance reseñable, sobre todo quizá un inicio de afianzamiento del euro en el sistema monetario mundial, por medio del art. III-196, apartado 1, y de la eliminación del art. 111.4 TCE, destinada a favorecer la participación unificada de la zona euro en las organizaciones y foros financieros. Muy en especial, se detiene en el análisis de la que considera muy deficiente posición de la Unión Europea en el Fondo Monetario Internacional y, de modo similar, en el Banco Mundial. Así, la UE carece del estatuto de miembro en el FMI y sólo se le ha otorgado al Banco Central Europeo el estatuto de observador privilegiado en el propio Fondo. Existe una coordinación informal pero eficaz de los Estados miembros de la zona euro en algunos ámbitos de acción del FMI, como la supervisión de las políticas económicas y monetaria o la participación del sector privado en la resolución de las crisis financieras globales; pero en otros no existe ni siquiera una míni-

ma coordinación: préstamos a países con balanza de pagos en dificultades y actuaciones respecto a los países más pobres. Aquí el G7+1 impone sus criterios. La influencia de la UE en la gobernanza del FMI es escasa debido al sentido de la actual regulación que impone la división de los votos entre estados o grupos de estados. Por lo que se refiere al BM, la situación es comparable, aunque diferente, particularmente porque en el ámbito de la política económica la UE sólo ostenta competencias de coordinación de las de los estados miembros. Pero el autor preconiza la admisión de la UE en el FMI y la consecución subsiguiente de un poder de influencia en esa organización y en el Banco Mundial, que esté acorde con su real poder económico y monetario

7. En cuanto al ámbito, cada vez más relevante, de la cooperación para el desarrollo, el profesor Javier ROLDÁN muestra que la “crisis constitucional” de la integración europea ha tenido repercusiones moderadas. A su juicio el articulado de la Parte III del Tratado constitucional dedicado a la cooperación para el desarrollo no ofrece novedades sustantivas y, en general, el conjunto de las disposiciones relevantes (incluyendo los arts. I-3,4 y III 292) reflejan un consenso político amplio hasta el punto de que algunos textos comunitarios aprobados después de octubre de 2004 hayan invocado las disposiciones del Tratado constitucional, carentes de vigencia. La lucha contra la pobreza, sin embargo, aparece ahora con realce de objetivo específico en el nuevo texto siguiendo por lo demás una línea de fuerza central, propia de la acción de Naciones Unidas. Así, teniendo en cuenta la relevancia de las previsiones presupuestarias de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, aún no despejadas por completo al día de hoy, las «ramificaciones de la política europea de cooperación para el desarrollo», destaca el autor, deben ser estudiadas, teniendo en cuenta que se trata de una competencia compartida y transversal, en estrecha relación con su concreción por medio de acuerdos internacionales de asociación con terceros Estados en vías de desarrollo y con las estrategias y posibles acuerdos celebrados en marcos internacionales multilaterales.

En otro contexto, el profesor José Manuel SOBRINO estudia las diferentes dimensiones, más allá de las simplemente económicas, de la acción exterior de la Unión Europea en el ámbito del “Derecho del mar”. Destaca muy pertinentemente la relevancia, en parte real y en parte potencial, de dicha acción exterior para las transformaciones que en la actualidad atraviesan al derecho internacional del mar: pesca marítima, protección del medio ambiente, seguridad de la navegación marítima, competencias sobre transportes marítimos y explotación de la plataforma continental y de los recursos de los fondos marinos y oceánicos. El sistema de grandes tratados centrado en la Convención de Montego Bay de 1982 y los tratados creadores de determinadas organizaciones internacionales competentes en este ámbito, han admitido a la

Comunidad Europea como Parte junto con sus estados miembros. Lo cierto es que la acción de la Unión y de los estados miembros, conjuntamente, ha influido de modo determinante en la consolidación de tendencias normativas y de principios y normas generales del derecho internacional, dada su enorme potencia marítima conjunta. El autor señala que la futura política marítima de la Unión Europea sustentada actualmente en los pilares de la pesca y de la seguridad marítima irá desplegándose a otros ámbitos y se articulará con políticas como la “política exterior” o la política común de seguridad y defensa.

8. Por su parte, tras su integración progresiva en el “pilar comunitario”, los ámbitos de inmigración, asilo y refugio han pasado a concitar muchas de las principales preocupaciones europeas, dada su pluridimensionalidad que atañe incluso a la seguridad frente a peligros como el terrorismo internacional o la criminalidad transnacional. El profesor Pablo Antonio FERNÁNDEZ analiza así la gestación de la política común de inmigración (que va unida a la de asilo y control de fronteras exteriores) y su incardinación en el Tratado constitucional europeo. Si lógicamente el régimen en vigor es actualmente el del tratado de Niza, novedoso en muchos aspectos, el autor destaca que la política migratoria aparece como tal en el Tratado constitucional y que éste se refiere por primera vez formalmente (capítulo IV de la Parte III) a «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración», enmarcadas sistemáticamente dentro del ámbito de las materias de libertad, seguridad y justicia. Significativamente, la disposición del art. III-268 ha introducido también la exigencia del principio de solidaridad y del reparto equitativo de la responsabilidad entre los estados miembros en materia de inmigración, incluso en el aspecto financiero. En síntesis, en un contexto de competencias compartidas, el Tratado constitucional ha elevado a categoría de derecho originario un ámbito que hasta ahora adolecía de su trasplante desde un tercer pilar de naturaleza cooperativa, si bien en sus demás precisiones normativas se limita al círculo de los aspectos ya elaborados o preelaborados dentro del proceso normativo comunitario, con algunas novedades como la previsión de la celebración de acuerdos de readmisión con terceros. Respecto a las inmigraciones “irregulares” ha habido ya un inicio de reacción de la Unión para crear ciertos mecanismos de acción urgente, que han incluido formas de financiación para prevenir los flujos migratorios africanos a España. Pero el texto del tratado constitucional no incluye disposiciones para afrontar los problemas de tales inmigraciones irregulares. En ese contexto podemos preguntarnos: ¿Por qué la Unión Europea y sus Estados miembros no aceptan vincularse por la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, adoptada por Naciones Unidas?

A su vez, el profesor Luis PÉREZ-PRAT desarrolla más en concreto el tema del asilo y refugio en el Tratado constitucional y apunta cambios

relevantes en el panorama anterior. No lo menos relevante ciertamente es el reconocimiento del derecho de asilo por la Carta de derechos fundamentales (art. II-78). Junto a ello, la regulación de una política común de asilo (art. III-266) y, desde luego, los previsibles Protocolos sobre derecho de asilo a los nacionales de los estados miembros y sobre las respectivas posiciones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en relación con las política referentes a los controles fronterizos, asilo e inmigración. Con razón destaca el autor la relevancia del reconocimiento formal del principio de *non refoulement* en toda su extensión, más allá de las limitadas previsiones del art. 33 de la Convención de Ginebra, obsoletas en esto. Pertinente es el análisis sobre el sentido del art. II-78 en relación con el primero de los Protocolos citados, en cuanto a si el derecho de asilo en su *vertiente subjetiva* protegería a los nacionales de los Estados miembros. El autor duda con razón que el derecho de asilo, al margen de la Convención de Ginebra, pueda ser configurado por los nuevos textos como un derecho subjetivo “justiciable” ante los órganos judiciales internos. Pero las bases de un sistema común europeo de asilo, dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia, quedan formalizadas por el Tratado constitucional y sea cual sea su destino final, preludian la acción normativa de la Unión.

9. Un estudio como el del profesor FRANCISCO ALDECOA, teórico de la ciencia de las relaciones internacionales y de acentuado perfil político personal, es imprescindible en la economía de este volumen, puesto, que como él mismo señala, la Unión Europea puede ya ser calificada de actor internacional global, cuya Política Exterior Común, de base europea, tiende a consolidarse e incrementar su eficacia. A las nuevas responsabilidades de la Unión en la gestión de la globalización tienden las reformas introducidas en este contexto por el Tratado constitucional. A su juicio, la crisis del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias han planteado retos que permiten el relanzamiento de la defensa, la formulación de un concepto estratégico para Europa (según las directrices del Consejo Europeo de diciembre de 2003) y otros avances en los principios y objetivos de la Política exterior Común. En especial, para el autor la defensa europea, en las nuevas propuestas atinentes a ella, tiende a evolucionar desde un sistema de geometría variable a otro de Europa a dos velocidades. Y el propio Tratado constitucional consolidaría el denominado *federalismo intergubernamental* (expresión bien querida por el ponente e inspirada en teorías de politólogos franceses) como el modelo político de la Unión o al que tiende la Unión, a pesar del oximorón que el término expresa.

En el Tratado constitucional, se formulan así objetivos generales de la Unión Europea con implicaciones inmediatas en la actuación exterior europea (art. I-3,12 y 4) y se refuerza la unidad y coherencia de la actuación exterior de la Unión, lo que vendría a afirmar el concepto de

Política Exterior Común como el conjunto de la acción exterior de la Unión, inclusivo de los aspectos exteriores de todas las políticas comunes. En ese sentido, la Política Exterior Común constituiría un complejo de actuaciones, cada una afectada por un nivel de competencia diferente y cuya característica más significativa es la convivencia de métodos comunitarios e intergubernamentales. Esa regulación unitaria es posible sobre todo gracias a la atribución a la Unión Europea de una personalidad jurídica internacional única y a la decisión de eliminar los pilares. Se pasaría así de una lógica del interés nacional a la “política de responsabilidad” que también ha evocado para la Comunidad Internacional el proyecto de reforma del sistema de Naciones Unidas planteado por su Secretario General y sólo parcialmente adoptado por los estados miembros, particularmente en materias de paz y seguridad. La ética europea en el mundo aparecería entonces como un catalizador necesario de la acción exterior de la Unión.

Aún así, el realismo se impone, en la persistencia de la regla de la unanimidad en la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC y las técnicas de flexibilización siguen siendo esenciales en un contexto que no abandona la intergubernamentalidad. Pero la lenta consolidación, por lo menos la previsión explícita, del brazo unificado de la diplomacia de la Unión Europea, el servicio exterior de la Unión y los avances en la materia de defensa europea que apuntan a un instrumento de defensa propio de la Unión, más allá de la gestión de crisis (el concepto actual), refuerzan los progresos hacia la acción exterior unitaria política y jurídicamente. De otra parte, la alianza mutua de defensa se completa con la cláusula de solidaridad de art. I-343 que no pertenece exclusivamente a la defensa: la cooperación estructurada permanente y la Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades militares, de carácter intergubernamental, completan un diseño que apunta a la independencia tecnológica militar de la Unión. La Unión Europea, potencia ante todo civil, podría así reforzarse en la defensa, cuyo nuevo instrumento es calificado de “uno más del conjunto” de los utilizables en la acción exterior ya mostrada en operaciones diversas como las emprendidas en Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Kosovo y, así mismo, en Rafah y los territorios ocupados, la frontera ucraniano-moldava y el Congo. El manejo de la crisis nuclear iraní, en cambio, por el Grupo UE-3 ha mostrado la esterilidad del unilateralismo de las Grandes Potencias en el seno de la Unión.

10. En un ámbito especialmente relevante de la acción exterior incide el estudio del profesor Carlos JIMÉNEZ PIERNAS sobre el estatuto de ciudadanía y el derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea. El autor, perfecto conocedor del tema, expone a la luz del derecho en vigor, el régimen de la ciudadanía europea y de su vinculación con el del vínculo de nacionalidad de un estado miembro, habida

cuenta en particular de la trascendencia en la materia del principio de igualdad de trato y de no discriminación por razón de nacionalidad. El “derecho de asistencia” (art. 20 del TCE) que el autor califica como una «forma de protección por afinidad» no recibe ninguna novedad relevante en el tratado constitucional, aunque queda reforzado por las nuevas disposiciones del art. III-127.

Por último, el profesor Antonio F. FERNÁNDEZ estudia en particular el acuciante problema de la aplicación de la política europea de seguridad y defensa al fenómeno del terrorismo. Dejando claro que la respuesta conjunta a dicho fenómeno ha sido concebida hasta ahora por la Unión Europea como de naturaleza policial y penal, en el marco de las políticas de cooperación correspondientes, el autor se pregunta cuál podría ser el papel de las fuerzas armadas en la prevención y respuesta a la amenaza del terrorismo y encuentra conexiones cada vez más intensas entre seguridad y defensa. ¿Es concebible un aumento significativo de la partida militar del presupuesto europeo? El autor recuerda algo bien cierto, mal que nos pese a los convencidos defensores de la consolidación de la Unión como actor autónomo en la Comunidad internacional: en el actual estado de la evolución del derecho comunitario europeo, una acción exterior verdaderamente común en la materia va a ser difícil cuando Europa se encuentre ante una crisis de auténtica envergadura, como la acaecida en la antigua Yugoslavia, aunque siempre quede abierta la vía de las cooperaciones reforzadas. Ésta sería precisamente, según el autor, la naturaleza de la PESD, incluso la configurada por las nuevas disposiciones del Tratado constitucional (III-309 y ss.). Así, a pesar de la creación de la Agencia Europea de defensa y de la creación de una serie de estructuras permanentes de carácter civil y militar y de la puesta en práctica de una serie de operaciones exteriores, hay que esperar, tras la “crisis constitucional”, una mayor lentitud y una acentuación en las indecisiones habituales de ciertos estados miembros en el futuro. Por ejemplo, ¿constituye la “Gendarmería Europea” (“Eurogendfor”, operativa desde 2007) una forma de cooperación reforzada o bien de cooperación “estructurada”? Como quiera que sea, el autor apunta las diferencias entre el enfoque norteamericano y el europeo: las misiones «preventivas de las fuerzas europeas» son de seguridad, vigilancia y asistencia humanitarias y no parece que el “pacifismo” prevaleciente en la opinión pública europea permita otras derivas. De ese modo, al margen de la prevista consolidación de un pacto de defensa colectiva mutua dentro de la Unión, quedarían por responder muchas cuestiones sobre la previsibilidad del uso exterior preventivo de la fuerza armada. El derecho internacional actual, sin embargo, no lo permite como tal y el verdadero camino de la paz es el de consolidar las estructuras de cooperación multilateral dentro del marco de Naciones Unidas.

11. La excepcionalidad del desafío histórico que supone para los pueblos de Europa y sus estados la creación de una Unión dotada de voluntad política y jurídica internacional propia se puede medir ante todo por la dificultad de integrar en ésta las voluntades de 25 entes soberanos estatales, sujetos del ordenamiento internacional, que pronto podrían ser 27 o incluso más, si la integración alcanza a Turquía y a los países balcánicos.

Afrontar ese desafío constituye a mi juicio una necesidad y aún una exigencia históricas surgidas precisamente del proyecto de realización de los mayores valores de la tradición europea, universales en su concepción y en su proyección hasta el punto de que las Naciones Unidas, la mejor concreción nunca antes lograda del multilateralismo internacionalista institucionalizado, los promueve como propios: la democracia, los derechos humanos y el sometimiento al derecho de los poderes políticos, en especial el Estado de Derecho. Le es necesaria a la Comunidad internacional y a la eficaz protección de sus intereses la presencia internacional, vigorosa y activa, de la voluntad de una Unión Europea universalista y equilibradora de las tensiones y conflictos internacionales de nuestra época.

Un elaborado diseño político y jurídico que la base social de la Unión Europea puede estar finalmente dispuesta a aceptar y crear para ésta, con la finalidad de reforzar su peso en el gobierno de los asuntos globales, ha sido concretado por el proyecto de Constitución europea, preludiado por las decisiones del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001. Como tantas veces se ha destacado, el método seguido para elaborar el proyecto, una “Convención” frente a la Conferencia diplomática tradicional, ha adquirido, a pesar de las evidentes limitaciones de su “legitimidad democrática”, una significación especial al haber actuado a modo de órgano que ha pretendido representar a la sociedad europea. Cuanto sea en el futuro atingente a tal “Constitución”, a su forma jurídica, alcance y contenido, deberá ser también tratado con un método concebido y aplicado fuera del limitado recurso a conciliábulos intergubernamentales.

En la medida en que los intereses de la gobernanza global son distintos de los intereses de Estados Unidos, de la Federación Rusa, de China y de cualquier singular Potencia Europea, los son también de los que sean particulares de la Unión Europea. Pero ésta puede surgir y afianzarse como promotora y protectora del multilateralismo institucionalizado, capaz y competente para definir y proteger adecuadamente los intereses globales de la paz y seguridad, el desarrollo sostenible y la protección de los derechos y libertades fundamentales, buscando la armonía de éstos con la defensa de sus propios intereses.



12. Ahora bien, la actual crisis de constitucionalización de la Unión Europea está relacionada con la falta de definición clara del diseño que los Estados europeos logran formular para la indicada y necesaria gobernanza global y su lugar común y propio dentro de ella. Pues lo que atañe a la realización de los valores universales y los correspondientes intereses globales, presenta a los europeos dos exigencias simultáneas. De una parte la derivada de que tal realización no puede ya pertenecer a las competencias exclusivas de los Estados miembros, que sin embargo, según se ha indicado, siguen siendo sujetos del ordenamiento internacional. De otra parte, la de que en el interior del ordenamiento de la Unión europea y, *a fortiori*, de los órdenes propios de cada Estado miembro, deben también realizarse, al modo de esa relativa escala, los valores que se exigen para la Comunidad internacional. El “paralelismo” entre lo interior y lo exterior se impone con la fuerza de la universalidad de los valores que se defienden.

Pero, ¿quieren los europeos para los demás pueblos lo que quieren para sí mismos y para su Unión Europea? Más aún, ¿es legítima esa exigencia y hasta qué límite? Por otro lado, ¿quieren los otros pueblos para la Comunidad Internacional, lo que los europeos parecen preconizar para la gobernanza de ésta?

13. Sin duda las técnicas de flexibilización (de cooperación reforzada u otras) siguen siendo y serán por mucho tiempo, en materias de arraigado enfoque intergubernamental, de referencia esencial dentro del sistema europeo y, por ello, para los estados europeos también dentro del sistema de la Comunidad internacional. Pero, en ciertos contextos, conviene formular con claridad las paradojas que ello conlleva.

Así, la paz y seguridad mundiales en su dimensión militar están en relación doble y contradictoria con la necesidad europea de formular una política propia de seguridad y defensa, dotándose de los medios de ponerla en práctica, y con la exigencia ética y jurídica de progresar de buena fe hacia un desarme global y completo, bajo controles internacionales eficaces, en lo relativo a las armas de destrucción en masa, en particular de las armas nucleares (como el propio Tribunal Internacional de Justicia ha puesto de manifiesto). El mantenimiento del monopolio internacional “legal” del arma nuclear por algunas Grandes Potencias (y sus Estados protegidos) impedirá una y otra vez que la Unión Europea pueda formular una política de defensa (¿nuclear?) global propia. Tanto más cuanto que las lealtades atlánticas de algunos Estados miembros parecen absorber y casi anular cualquier otra lealtad “europea” en vez de complementarla dentro del sistema multilateral universal. Pero el Tratado constitucional no ofrece soluciones, ni en las estrategias y principios ni en disposiciones particulares, para la solución de este problema central.

La seguridad global posee además otras dimensiones como la que atañe a la protección y utilización del medio ambiente global y de los recursos naturales mundialmente compartidos; y la que atañe a la seguridad económica, particularmente al aprovisionamiento energético. Si por lo que se refiere a la seguridad ecológica global la Unión Europea y sus Estados miembros han promovido y seguido, con cierta debilidad, políticas mundiales que tienen en cuenta los intereses de la Comunidad internacional, por lo que se refiere a la seguridad energética la ausencia de una política común de la Unión Europea se ha mostrado en las recientes tensiones internas (aún no resueltas) surgidas de los temores estatales y nacionales a pasar a depender en ese sector estratégico de políticas definidas por terceros, ya Estados, ya particulares “leales” en definitiva a intereses de terceros Estados. Si las resoluciones del Consejo Europeo de marzo de 2006, bajo presidencia austriaca, han supuesto un avance hacia el “Mercado interior de la energía”, falta una estrategia europea global respecto a la regulación del mercado mundial energético, y el Tratado constitucional en nada ayuda a remediar esa carencia.

14. En relación con lo anterior está la exigencia de una gobernanza razonable de las bases de una cierta solidaridad de los actores del mercado mundial, imprescindible para el logro de objetivos globales como la erradicación de la pobreza, la prevención de las epidemias mundiales y, en definitiva, el progreso y consolidación del desarrollo sostenible global. En la práctica no existen consensos mundiales en torno a políticas globales sobre el control de transferencias internacionales financieras irregulares entre entes privados; ni sobre el control de déficit exorbitantes de balanzas comerciales que, financiadas por socios privilegiados o “comprensivos”, permiten llevar a cabo empresas militares como la guerra de Irak, realizadas sin la exigible autorización de la Comunidad internacional organizada; ni sobre la regulación equitativa de los movimientos migratorios internacionales irregulares. La eliminación de la pobreza extrema en el mundo, las bases de una acción operativa de fines humanitarios (en la práctica funciona ya el Cuerpo del *voluntariado europeo* previsto por el Tratado constitucional) y un cierto reforzamiento de la toma de posición sobre el sentido de la cooperación para el desarrollo, forman parte del acervo añadido por el tratado constitucional. Pero sólo de modo enormemente dificultoso avanzan políticas comerciales globales solidarias ante las que la Unión Europea vacila, presionada como se halla por la concurrencia incontrolada de otras Potencias comerciales, consolidadas o emergentes.

Por otro lado, si por lo que se refiere a la reforma del sistema de Naciones Unidas en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos los estados de la Unión Europea y esta misma han actuado de modo progresivo y posibilista, favorable a la creación del nuevo Consejo de derechos humanos, no puede decirse lo mismo por lo

que se refiere a la reforma del Consejo de Seguridad ni a la adopción de consensos sobre actuaciones en caso de peligro de violación grave de derechos humanos y en definitiva de serias crisis humanitarias internacionales.

La paradoja, que considero pasajera, de que hayan sido Francia y los Países Bajos, dos de los Estados “fundadores” del proceso europeo, aquellos cuyos pueblos se hayan pronunciado en sendos referendos (el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005, respectivamente) en contra del proyecto de Constitución Europea, muestra de modo paradigmático la persistencia en determinados países de “temores nacionales” frente a un proyecto europeo estimado poco atractivo para las necesidades de los propios ciudadanos europeos, teniendo en cuenta que la sociedad europea en su conjunto ha de ser considerada como el sujeto privilegiado de la integración junto con las sociedades nacionales organizadas en estado. Los debates sobre la falta de aplicación eficaz hasta el momento, de la “Estrategia de Lisboa” adoptada en 2000, relativa a la competitividad y crecimiento en Europa, unidos a las dificultades de incidencia “europea” sobre el crecimiento del empleo y la regulación del mercado de trabajo, evidenciarían los problemas derivados de la ausencia de un modelo social europeo, la regulación de cuyos elementos esenciales permanece dentro de las competencias nacionales.

Ahora bien, paradójicamente, como he dicho, sí cabe apreciar en el tratado constitucional *un inicio* de “constitucionalización” de un modelo social europeo (art. I-3,3) junto a la presencia de cláusulas transversales sobre nivel de empleo elevado, protección social adecuada, lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (art. III-117). Derechos sociales formula así mismo la Carta de derechos fundamentales. ¿De qué modo son concebidos, por la sociedad europeas, los derechos sociales como “universales”?

Nos encontramos en un compás de espera, calificado incluso por las instituciones europeas, de *reflexión* necesaria, antes de que el proceso de constitucionalización sea inevitablemente retomado por los europeos. Tras el efectivo acceso al gobierno alemán de Angela Merkl y el previsiblemente inmediato al gobierno italiano de Romano Prodi, los próximos meses verán el relevo del Presidente Chirac y del Premier Blair. Así, para junio de 2007, bajo Presidencia alemana, la Unión Europea puede estar en situación de reiniciar el viaje adelante, hacia la constitucionalización.

Como ha señalado George STEINER (*La idea de Europa*, Siruela, 2005, pp. 73 y 76): «Qué debemos hacer para equilibrar las contradictorias exigencias de la unificación político-económica y las de la particularidad creativa? (...) No conozco la respuesta. Sólo sé que quienes son más

sabios que yo deben encontrarla y que ya se está haciendo tarde (...). En un mundo asolado ahora por un fundamentalismo criminal, ya sea el del sur o el medio oeste americano, ya el del islam, Europa Occidental tiene tal vez el imperioso privilegio de elaborar y llevar a efecto un humanismo secular. Si puede purgarse de su propia herencia oscura haciendo frente a esa herencia con perseverancia, tal vez la Europa de Montaigne y Erasmo, de Voltaire y de Immanuel Kant pueda una vez más ofrecer orientación. Éste es un cometido del espíritu y del intelecto».

15. Este volumen debe su existencia en gran medida a su coordinador y también ponente el profesor Carlos MOREIRO, quien ha desarrollado sus mejores esfuerzos para sacarlo a la luz. Mi especial agradecimiento, también, para los profesores Cástor DÍAZ BARRADO y Carlos FERNÁNDEZ LIESA, cuya contribución fue decisiva para el éxito de las jornadas en las que se expuso y debatió públicamente el contenido de este libro.

Me felicito de que la Universidad Carlos III y los profesores vinculados con su núcleo de jus internacionalistas (yo mismo soy el más antiguo de ellos) haya impulsado este libro que, ocho años después de la publicación, bajo mi dirección y por nuestro Instituto, del volumen *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional* (Madrid, 1998), vuelve sobre un ámbito de problemas en el que, más que en otros muchos, están en juego la libertades de los europeos y el destino de la Comunidad internacional.

Getafe, abril de 2006.