

MERCEDES GUINEA LLORENTE *

EUROPA Y SU CONSTITUCIÓN

Queremos llamar la atención con esta NOTA sobre una reciente e interesante monografía en torno a una cuestión que está llamada a ser objeto de honda reflexión, tanto desde el ángulo del Derecho Público Eclesial, como del Derecho Eclesiástico del Estado¹.

La Unión Europea ha experimentado en los cuatro últimos años, desde el 2000, un profundo proceso de cambio —*una aceleración en la integración— que está pasando desapercibido para la inmensa mayoría de sus ciudadanos*. Por el contrario, desde la prensa y los medios de comunicación se insiste en hacer lecturas coyunturales, resaltando la debilidad política y económica de Europa, la división entre sus Estados miembros, la ineficiencia de sus instituciones o su incapacidad para defender la posición europea en la escena internacional.

Este cambio consiste en una aceleración en la integración que ha conducido a un proceso constituyente en vísperas de que la Unión acoga a diez nuevos Estados miembros del Este y el Sur de Europa. *En sólo cuatro años se ha pasado de la imposibilidad de reformar los Tratados por la Conferencia Intergubernamental de Niza a que una Convención haya consensuado un «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» en julio de 2003*. La Constitución Europea redactada, de cla-

* Investigadora. Cátedra Jean Monnet. Madrid.

¹ FRANCISCO ALDECOA LUZARRA, *Una Europa. Su proceso constituyente (2000-2003)*, Edit. Biblioteca Nueva, Madrid 2003.

ra naturaleza federal, es una gran desconocida, ya que no sólo no ha recibido la atención debida por parte de los medios de comunicación sino que, incluso, aún son escasas las obras y análisis científicos sobre la misma.

La obra del profesor Francisco Aldecoa se propone *presentar el proceso político* que ha conducido a la adopción de la Constitución Europea por parte de la Convención desde un punto de vista politológico. Proceso que recibe su impulso inicial del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, federalista convencido, y que luego es sostenido por la revitalización del eje francoalemán y el apoyo de las instituciones europeas y la sociedad civil. Precisamente, uno de los rasgos más llamativos de la actual etapa de la construcción europea es la participación activa de la sociedad civil europea y su incidencia en el debate político.

No han resultado ajenos al proceso constituyente, como no podía ser de otra manera, los acontecimientos internacionales. En este sentido, el autor sostiene que *el 11 de septiembre de 2001 ha tenido una incidencia en la redacción de una Constitución para Europa comparable a la que tuvo el 9 de noviembre de 1989, fecha de la caída del Muro de Berlín*, en la adopción del Tratado de Maastricht por el que se crea la Unión Europea. El 11 de septiembre pone de manifiesto nuevos desafíos que sólo pueden enfrentarse con «más Europa» y abre una reflexión sobre la concepción misma de la política europea. Desde otro punto de vista, la Guerra de Iraq tampoco ha resultado ajena al proceso, produciendo una grave crisis entre los Estados miembros que estuvo a punto de hacer naufragar los trabajos de la Convención.

Aldecoa *califica este proceso de «innovación política»* en la medida en que se abre un debate verdaderamente constituyente al encargarse a una Convención que lleve a cabo una reflexión sobre el «futuro y la finalidad de Europa», esto es, sobre la esencia del proyecto europeo. Esta Convención Europea aúna la doble legitimidad democrática presente en la construcción europea: la estatal —a través de los representantes de los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros— y la europea —por medio de los representantes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea—. Además contó con representantes de las regiones y las colectividades locales, de las fuerzas económicas y sociales y el Defensor del Pueblo como observadores y con la innovación del Foro de la Sociedad Civil. La Convención presenta la indudable virtud de contar con los representantes de los Estados candidatos, prácticamente en pie de igualdad con los Estados miembros, en esta tarea de diseñar la Europa del futuro.

La Convención Europea hace de la misión recibida una lectura osada, deduciendo un mandato constituyente y proponiéndose desde el primer día la tarea de redactar una Constitución para los ciudadanos de Europa. A lo largo de dieciséis meses de trabajos ha llevado a cabo una intensa reflexión, acompañada de trabajo técnico y deliberación que han concluido en el «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» adoptado por consenso de la práctica totalidad de los miembros de la Convención.

El autor recorre detalladamente a lo largo de la obra los debates políticos de naturaleza constitucional que han desembocado en la Constitución. En este sentido, comienza con una reflexión sobre el modelo político de Europa plasmado en la Constitución, exponiendo las dialécticas presentes en la Convención, que no son otras que las históricas de la construcción europea. Se trata de los debates entre una Europa federal o una Europa intergubernamental, una Europa liberal o una Europa social, una Europa formada sólo de Estados o con reconocimiento de las regiones, una Europa que defienda sus intereses en la escena internacional o que lleve a cabo una política de responsabilidad, una Europa «europea» o una Europa atlantista.

Sostiene Aldecoa que el modelo político de la Constitución es el modelo del «federalismo intergubernamental», particular de la construcción europea. Este modelo se caracteriza por la conjugación de métodos federales de integración con otros de cooperación intergubernamental. La innovación de la Constitución consiste en su reconocimiento como modelo político propio de la construcción europea. La Constitución igualmente produce la innovación de constitucionalizar el modelo europeo de sociedad de bienestar, común a sus Estados miembros. Esto se lleva a cabo en la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y la regulación de los valores y objetivos de la Unión Europea, misiones de carácter general propias de una política, pero también en la innovación que supone la introducción de mecanismos de democracia participativa.

El autor se detiene especialmente en el *estudio de dos cuestiones puntuales de la reforma por su incidencia en el modelo político*, como son *la vertiente institucional y la política exterior*. Ambas cuestiones, a causa de su importancia, son las que han centrado las tensiones entre los Estados miembros durante los trabajos de la Convención y sobre las que, previsiblemente, se detendrá la Conferencia Intergubernamental. Los debates en torno a la reforma institucional se han ocupado, sobre todo, de las reglas de toma de decisiones por el Consejo, si unanimidad o ma-

yoría cualificada, y los retoques a la arquitectura institucional. En este último caso, se han introducido *innovaciones de peso como la creación de un «Presidente permanente» del Consejo Europeo* reemplazando las Presidencias semestrales, *la sustitución de Mr. PESC por un «Ministro de Asuntos Exteriores»* que será también comisario o la reducción de la composición de la Comisión.

Los debates sobre la política exterior europea han sufrido directamente los acontecimientos internacionales, como no podía ser de otra manera, teniendo en los últimos meses como telón de fondo la guerra de Iraq. La gran cuestión ha versado sobre una comunitarización de la Política Exterior y de Seguridad Común a través de su sometimiento a la mayoría cualificada y a la Comisión o sobre el mantenimiento de su actual carácter intergubernamental y la unanimidad como regla de adopción de decisiones. Finalmente el conjunto de la política exterior europea se reforma notablemente ganando en unidad y coherencia.

El *avance fundamental reside en la introducción de unos principios y objetivos que han de guiar la acción exterior europea* y que responden a la llamada política de responsabilidad. Si bien la PESC seguirá bajo el control de los Estados y se decidirá por unanimidad, se introducen importantes instrumentos para reforzar su carácter europeo y su eficacia como el Presidente del Consejo Europeo o el Ministro de Asuntos Exteriores, entre otras previsiones. La gran innovación reside en la defensa europea, que sí ha resultado profundamente reformada, sufriendo un cambio en su concepción. En este sentido, se dan importantes pasos hacia la constitución de un instrumento defensivo de la Unión por parte de los Estados que lo deseen a través de un esquema de geometría variable.

La realidad y el contenido de la Constitución Europea cobra en nuestros días una nueva actualidad, a punto de comenzar la Conferencia Intergubernamental que ha de adoptarla formalmente con más o menos enmiendas. La negociación que se avecina entre Estados miembros reabrirá de nuevo algunos de los debates ya zanjados en el seno de la Convención. Ante todo, pondrá sobre la mesa la cuestión de si políticamente una de las dos legitimidades democráticas de la construcción europea, la nacional, puede separarse de lo acordado por las dos en la Convención, imponiéndose a la legitimidad europea.