
EL FUNDAMENTO DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL MODELO EUROPEO: DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA*

RESUMEN

Este artículo presenta la importancia que tienen la democracia y la defensa y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea, como proyección exterior de los valores internos que configuran el modelo europeo.

ABSTRACT

This article presents the importance of democracy and the promotion of human rights in the foreign policy of the European Union, as an external dimension of its particular model.

RÉSUMÉ

Cet article présente l'importance de la démocratie et de la promotion des droits de l'homme dans l'action extérieure de l'Union Européenne, en tant que projection vers l'extérieur des valeurs qui constituent le modèle européen.

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

Introducción: democracia, derechos humanos y Unión Europea

La democracia y el respeto y promoción de los derechos humanos son elementos consustanciales a la construcción europea desde sus inicios. El modelo europeo se caracteriza así desde el punto de vista político porque el valor de la democracia y de la dignidad humana, implícita en los derechos humanos, son parte de sus señas de identidad. Este hecho no es algo que se expusiera en los Tratados originarios sino un elemento implícito del modelo político europeo. Incluso la sociedad del bienestar característica del modelo europeo no es más que la aplicación de los derechos humanos entendidos en su triple generación.

Las nociones de democracia y derechos humanos van a ir explicitándose en el modelo europeo a medida que éste va tomando forma a lo largo de los años. Desde el punto de vista interno del propio modelo, estas nociones lo condicionan en una doble perspectiva. En primer lugar, la condición “sine qua non” de ser un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos para convertirse en miembro de las Comunidades Europeas. En segundo lugar, los avances en términos de democracia y de protección de los derechos humanos estarán presentes en la profundización del modelo, siendo una de las condiciones estructurales a la que darán respuesta todas las reformas de la mutación.

Las características internas de un modelo repercuten y se manifiestan en la dimensión externa de ese modelo y en la calidad de sus relaciones exteriores. Puede verse así que la noción de democracia y la protección de los derechos humanos caracteriza al regionalismo europeo en la sociedad internacional de la globalización, siendo democracia material en la medida en que beneficia a la mayoría. Esa dimensión exterior del modelo puede percibirse además en el instrumento de acción exterior, la Política Exterior Común, donde democracia y derechos fundamentales son uno de los ejes de la misma desde antiguo a través del instrumento de la condicionalidad.

El proceso constitucional desarrollado en la Unión Europea desde el año 2002 tiene como uno de esos vectores la profundización de estos valores y la búsqueda de su eficacia. Por ello, la Constitución Europea emprenderá la tarea de sacar a la luz esos valores antes implícitos al modelo, de desarrollar la gobernanza europea reforzando los controles democráticos, a la vez que se diseña una política exterior de responsabilidad donde la promoción de la democracia y los derechos fundamentales en el mundo estarán más presentes que nunca.

La Constitución Europea presenta una nueva misión para la Unión Europea, el que salga de sí misma y proponga elementos para lograr la gobernabilidad

mundial. Precisamente se propone como modelo para esa gobernanza mundial el europeo, fundamentado en la democracia y los derechos fundamentales. Esa misma visión está presente en la Estrategia Europea de Seguridad - “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”- donde se insiste en que la seguridad europea y la mundial están íntimamente ligadas a un mundo mejor, donde haya oportunidades de desarrollo para todos, desarrollo que no es posible sin la dignidad del individuo ni una gobernabilidad estable¹.

La democracia en el modelo europeo: condición previa para ser miembro de las Comunidades Europeas y vector de democratización

En nuestros días, Estados y ciudadanos tienen perfectamente asumido que la cualidad de Estado democrático y respetuoso con los derechos fundamentales es la primera de las condiciones a cumplir para ser miembro de la Unión Europea, ya que ésta es un “club de democracias”. Esta regla se explicitaría por primera vez con ocasión de la primera solicitud española de ingreso en las Comunidades Europeas, de 1962 bajo el régimen franquista, planteada por el Ministro de Exteriores Castiella, fue denegada por falta de homologación política².

Los Tratados fundacionales de las tres Comunidades Europeas sólo imponían como requisito para solicitar la adhesión que un Estado fuera europeo. El Parlamento Europeo desestimó en el Informe Birkelbach la solicitud española, iniciando la doctrina, luego consolidada, de no aplicar criterios geográficos sino normativos al concepto de “Estado europeo” y entender por éste a aquél organizado según los requisitos de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales.

El Tratado de Amsterdam de 1997 será el primero en introducir como criterio este requisito y así añade al artículo 49 del TUE que podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión cualquier Estado europeo que respete los principios en los que se basa la Unión, esto es: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Esta idea se repetirá en los llamados criterios de Copenhague, las reglas que definen los requisitos que han de reunir los candidatos a la entrada en la Unión.

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

2. En relación al franquismo y su posición respecto a las Comunidades Europeas, puede consultarse: Antonio MORENO JUSTE, *Franquismo y construcción europea (1951-1962): anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998.

A partir de esta regla de oro de que la ambición de convertirse en miembro de la construcción europea conlleva el coste necesario de la estabilidad política en forma de democracia, la ampliación por parte de la Unión Europea se convertirá en una herramienta formidable para fomentar las transiciones democráticas en su entorno inmediato. La promesa de adhesión como método de estabilización política no es, por tanto, una novedad del actual proceso de ampliación a los países del antiguo bloque socialista sino que ya se experimentó con éxito en la ampliación a Grecia, Portugal y España³. Las crisis potenciales que podían derivarse de los vecinos se trataron de combatir a través del apoyo a sus transiciones políticas, la firma de ventajosos acuerdos comerciales, que fomentaran su desarrollo y los vínculos mutuos, y la promesa de la adhesión, en lo que Telò denomina la “metodología europea” para la estabilización y seguridad política⁴.

El modelo europeo se crea como una estructura original, basada en una gobernanza de tipo tecnocrático. Esto responde a la naturaleza económica del modelo en sus orígenes. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, a medida que se produce una transformación de la Comunidad de naturaleza económica en Unión de tipo político, se pondrá de manifiesto que la construcción europea presenta una serie de problemas estructurales a los que dar solución, siendo el más importante el déficit democrático de su funcionamiento⁵.

La profundización del modelo europeo va, por tanto, a caracterizarse por que la búsqueda de una mayor democracia en el funcionamiento de las instituciones europeas sirve de catalizador para poner en marcha este proceso y, al mismo tiempo y en la misma medida, se irán resolviendo paulatinamente los problemas estructurales del sistema. Pero, en todo caso, la noción de democracia y su desarrollo no encaja en el modelo comunitario, sino que su aplicación precisamente tendrá la función capital de transformar el mismo en el modelo de la Unión.

El mismo proceso de transformación de naturaleza de la Unión tuvo su origen en un movimiento democratizador, la elección del Parlamento Europeo por

3. Las particularidades de la segunda ampliación de la Comunidad Europea hacia el Sur de Europa pueden consultarse en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 319-322.

4. TELÒ, Mario, “L’UE et le néorégionalisme pour une meilleure gouvernance globale”, *Groupe Jean Monnet sur la Gouvernance dans l’UE*, 2001, en: http://europa.eu.int/comm/dg10/university/gov/index_fr.

5. Junto al déficit democrático de la estructura europea, los otros problemas estructurales son: la ineficiencia económica, la ineficacia del proceso de toma de decisiones, la insolidaridad entre sectores sociales, regiones, generaciones y Estados comunitarios y la falta de presencia en el mundo.

sufragio universal directo en 1979. Con ella la construcción europea recibe una nueva legitimidad al contar con al menos una institución elegida democráticamente. Será precisamente este primer Parlamento el que pondrá en marcha la mutación a través de la redacción del Proyecto de Tratado de la Unión Europea en 1984. Proyecto que nunca entrará en vigor directamente pero que sirvió de inspiración para todas las reformas posteriores. Las reformas puestas en marcha por el Acta Única Europea y que llegan hasta nuestros días tendrán en común que todas ellas profundizan en el funcionamiento democrático de la Unión Europea.

La democracia resulta reforzada por el modelo político que adopta Maastricht para la Unión Europea, modelo que se fundamenta en los derechos fundamentales y los principios democráticos, cuyo ejercicio de competencias se arbitra por medio del principio de subsidiariedad⁶. La mayor legitimidad democrática que recibe la Comisión de su investidura ante el Parlamento Europeo, y la creación de la ciudadanía europea y del Comité de las Regiones son otras novedades que introduce el Tratado de la Unión Europea.

En Amsterdam la protección de los derechos fundamentales se refuerza por medio de nuevas cláusulas, pero sobre todo al crearse un procedimiento de sanción contra el Estado miembro que viole grave y persistentemente los derechos fundamentales, procedimiento que se completará en Niza con la previsión de un dispositivo preventivo en el mismo sentido. La Constitución dará un impulso definitivo al modelo democrático europeo, explicitándose a través de valores y objetivos y, fundamentalmente, a través de la constitucionalización y vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Unión Europea en el marco del Nuevo Regionalismo. Los modelos regionales y su noción de democracia

A medida que se va explicitando y desarrollando la llamada sociedad internacional de la globalización, vemos que el sistema mundial capitalista, que en definitiva consiste en la aceptación de la asignación de recursos a través del mercado como principio organizativo, funcional y normativo básico, está dando lugar, dentro de un mismo sistema mundial integrado, a desarrollos muy dispares en los diferentes contextos regionales. De esta forma, cabe hablar de

6. En relación a la cuestión de la democracia en el modelo europeo, véase: J. PINDER, *Foundations of Democracy in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1999.

la cristalización de tres modelos diferentes de organización capitalista, expresados en lo que podemos denominar la institucionalización del nuevo regionalismo⁷.

A comienzos de los años noventa fue usual la afirmación de que la economía internacional se estaría configurando en torno a Japón, Estados Unidos y Europa, y sus respectivas áreas de influencia, como megabloques dentro de la economía mundial en pugna por el poderío comercial y financiero mundial. Sin embargo, la realidad es mucho más profunda que la identificación de meros agregados económicos, ya que no se trata tanto de comparar las magnitudes económicas como de analizar su naturaleza, composición y funcionamiento, así como las relaciones entre sí y los efectos en la reestructuración del sistema mundial. Desde esta visión adquiere sentido analizar la existencia de tres grandes modelos de rearticulación de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad, en el plano internacional y, a su vez, en el seno de cada Estado, sustancialmente diferentes de las que caracterizaron el orden que surgió de la postguerra⁸.

Como consecuencia de la reestructuración del sistema político mundial y la desaparición del bloque socialista no surge un único modelo capitalista, sino que se incrementarán las diferencias dentro del sistema capitalista dando lugar a lo que podemos considerar como tres capitalismoes distintos y, a veces, incluso opuestos. La globalización exigirá ser competitivos a escala mundial, pero esto podrá hacerse con diversas formas de organización política, económica y social⁹.

En función del énfasis diverso y de la propia noción diferente de Estado, sociedad y mercado, característica de cada modelo, cabe identificar como especialmente perfilados tres grandes modelos¹⁰. A pesar de que a primera

7. En otro trabajo hemos analizado el lugar que el nuevo regionalismo ocupa en la reestructuración del sistema mundial y las relaciones recíprocas entre ambos. Al respecto, véase F. ALDECOA y N. CORNAGO, "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, n.º 1, 1998, pp. 53-113.

8. Pionero en la identificación de diferentes modelos de capitalismo dentro del mismo sistema es M. ALBERT, *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1992.

9. Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

10. La transición al nuevo regionalismo ha dado lugar a un animado debate, que a nuestro parecer, no subraya suficientemente las diferencias entre los diversos modelos. Véase por ejemplo: F. PETITEVILLE, "Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international?", *Études Internationales*, vol. 28, n.º 3, 1997, pp. 511-533; J.H. MITTELMAN, "Rethinking the 'New Regionalism' in the context of Globalization", *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 189-213; A. HURRELL, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 21, 1995, pp. 331-358; P.J. KATZESTEIN, "Regionalism in comparative perspective", *Cooperation and Conflict*, vol. 31, n.º 2, 1996, pp. 123-159.

vista puede parecer excesivo, es factible vincular la noción de Estado como dominante en el modelo asiático, la de mercado en el norteamericano y la de sociedad en el europeo. Ello no supone desprestigiar el alcance de otros procesos de regionalización en África, América Latina, mundo árabe o espacio postsoviético. Lo que queremos sugerir es que los tres casos constituyen los modelos de referencia fundamental existentes en el mundo, en el momento de formular la estrategia del nuevo regionalismo para responder a los desafíos sociales, económicos y políticos de la economía global.

En el contexto de una economía de mercado globalizada, las diferencias entre esos tres modelos se sitúan en la forma en que abordan la vertebración entre la política, la sociedad y el mercado, así como en el modo en que enfatizan en mayor o menor medida cada uno de esos tres aspectos como principio inspirador de sus respuestas. En consecuencia, la caracterización de tales modelos básicos de *regionalismo* es la siguiente:

- El **modelo asiático** se caracteriza por la adopción, bajo estricto control gubernamental, de diferentes medidas dirigidas a favorecer la integración y liberalización de sus economías, aceptando que el costo social de las mismas sería asumido sin mayor impacto por el sistema político. No obstante, tras unas décadas de crecimiento acelerado, los efectos de la desregulación económica han tenido importantes consecuencias sociales que están afectando a la propia estabilidad del sistema político, viéndose abocada la clase política, en el contexto de centralización del poder político característico de la región, al despliegue de nuevas políticas de control social o, en su caso, a la reforma acelerada del sistema político, como estrategia sobrevenida de gestión de los desafíos que plantea a la estabilidad del sistema la generalización del malestar social.
- La **respuesta norteamericana**, centrada fundamentalmente en la liberalización del comercio a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), se caracteriza por situar el mercado como objetivo central del proceso, reduciendo las eventuales adaptaciones del sistema político y social a las estrictamente necesarias para el logro de los objetivos económicos. Sin embargo, las medidas adoptadas en el plano de la liberalización económica han tenido un efecto mayor del previsto sobre el sistema político y social, incrementando las desigualdades sociales y territoriales, surgiendo de este modo la necesidad de establecer a posteriori diferentes medidas, tal y como ocurrió durante la crisis del peso, dirigidas a garantizar la estabilidad del sistema político frente a los excesos de la desregulación promovida en los años ochenta.
- El **modelo europeo de regionalismo** se caracteriza, como señalábamos, por una formulación original mucho más audaz y elaborada, producto de

una reflexión sistemática sobre los desafíos que plantea la necesaria rearticulación a escala internacional de la relación entre la economía, la política y la sociedad, partiendo de la priorización del modelo europeo de sociedad y considerando el mercado y el propio sistema político como instrumentos para la reestructuración del mismo. Elemento fundamental de la transformación en curso, en cuanto afecta a la reestructuración del sistema político, es el concepto de soberanía compartida que, a pesar de no haber conocido su pleno desarrollo todavía, adquiere carta de naturaleza jurídica, superadora del concepto clásico del Estado-nación en la mutación de una Comunidad Europea de naturaleza fundamentalmente económica en una Unión Europea de naturaleza política, articulada funcional y normativamente en diferentes niveles de gobierno y de representación política, y en la moneda única como expresión de un nuevo modelo de sociedad europea¹¹.

Frente a los otros modelos, el modelo europeo de regionalismo se fundamenta en la noción de democracia y no sólo desde un punto de vista formal sino también material, ya que beneficia a la mayoría, y no sólo de sus habitantes sino que presenta una dimensión exterior, siendo un elemento fundamental en sus relaciones con el mundo.

La democracia y los derechos humanos como ejes de la Política Exterior Común

El diseño global de la Política Exterior Común se vertebra sobre tres ejes sustantivos: democracia y derechos humanos, libre comercio y regionalización¹². Estos ejes aparecen recogidos en el Informe de Lisboa y se visualizan con nitidez en todas las estrategias comunes y las actuaciones de la Unión Europea en el mundo¹³. No se trata de invento alguno sino de una lectura de lo que es en sí la propia Unión Europea: valores compartidos, intereses comunes y establecimiento de vínculos sobre la base de una realidad geográfica, fruto de unas relaciones históricas profundas que articulan la misma visión del mundo.

11. Como introducción a tales planteamientos, véase F. SCHARPF, "Community and Autonomy: Multi-level Governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 1, 1994, pp. 219-242; G. MARKS, L. HOOGHE y K. BLANK, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nº. 3, 1996, pp. 341-378; Ch. JEFFERY, "L'émergence d'une gouvernance multiniveaux dans l'Union Européenne: Une approche des politiques nationales", *Politiques et Management Public*, vol. 15, nº. 3, 1997, pp. 210-231.

12. A un nivel teórico general sobre el significado de los conceptos, véase: L. WHITEHEAD, "The Vexed Issue of the Meaning of 'Democracy'", *Journal of Political Ideologies*, vol. 2, nº 2, June 1997, pp. 121-136.

13. *Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores al Consejo Europeo de Lisboa sobre el posible desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con vistas a determinar los ámbitos en que pueden desarrollarse Acciones Comunes con respecto a países o grupos de países particulares*, 26-27 de junio de 1992.

Muy pronto, por tanto, democracia y derechos fundamentales formarán parte de la “ética de la Unión”, esto es, de los valores que desde las Comunidades Europeas quieren promoverse en el seno de aquellos Estados o grupos de Estados con los que se relaciona¹⁴. Si bien la condicionalidad democrática no se recoge explícitamente en los Tratados constitutivos europeos hasta la reforma de Maastricht de 1992, la Comunidad Europea ya desarrollaba prácticas consolidadas en este sentido. Ejemplo de esto es la suspensión por parte de la Comunidad Económica Europea del acuerdo de asociación con Grecia durante la Dictadura de los Coroneles y la reactivación del mismo con la posterior transición a la democracia.

El Tratado de Maastricht, por tanto, al explicitar la PEC regulaba, por primera vez, el eje de la democracia y los derechos humanos y su lectura negativa de la condicionalidad democrática. Así el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea establece entre los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”¹⁵.

Democracia, buen gobierno y derechos humanos son elementos horizontales que se integran en todas las actuaciones internacionales de la Unión¹⁶. Si inicialmente la condicionalidad se utilizó como elemento para suspender relaciones bilaterales provechosas, posteriormente será un factor para tratar de promover actuaciones positivas en las relaciones con terceros. Se someten así la mayor parte de los acuerdos internacionales a una cláusula por la cual determinadas ayudas y relaciones privilegiadas por parte de la Unión Europea se condicionan a avances por parte de los terceros en materia de democracia, gobernanza y derechos humanos.

Así, todos los marcos generales de actuación, como puede ser la Asociación Euromediterránea, la Acuerdo Marco con Mercosur, etc., observan un capítulo relativo a la promoción de la democracia y los derechos fundamentales por parte de los terceros. La apreciación de esta condicionalidad, sin embargo, no es estática sino dinámica. La aplicación estricta o estática implicaría que la Unión sólo puede tener relaciones con aquellos Estados respetuosos de estos criterios. Por el contrario, se somete a una apreciación dinámica, esto es, se

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

15. El mismo objetivo se reiterará en el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea, base jurídica general para la política de cooperación para el desarrollo europea.

16. En relación a esta cuestión puede verse: José Angel SOTILLO, *Un lugar en el mundo: la política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, La Catarata, 2006.

promueve desde la Unión Europea actuaciones que mejoren las realizaciones en estos ámbitos y que no impliquen una vuelta atrás.

En cualquier caso, suele criticarse que desde las instituciones de la Unión Europea no se cumple con rigor y con un rasero de igualdad este criterio. En ocasiones se sacrifican el respeto de estos criterios por otros intereses preferentes para los Estados miembros; así, a causa de la necesidad de no tener un conflicto con Rusia se dice que la Unión no condena con rotundidad la actuación de este país en Chechenia o que las condenas reiteradas por parte de las instituciones de la situación de los derechos humanos en Guantánamo no se plasman en los acuerdos comerciales y preferenciales con Estados Unidos.

La Constitución Europea: consolidación de un modelo de democracia y sociedad diferenciado

La Constitución en la historia de la Unión Europea rubrica la transformación de la integración económica y sectorial -o de los pequeños pasos de Monnet- a la innovación democrática que ha protagonizado la Convención, en donde se ha explicitado una nueva voluntad política¹⁷. Así, la primera consolidación democrática se produce en el método de reforma de los Tratados, siendo éste el proceso más democrático y participativo de toda su historia.

Se pasa de la dinámica del “spill-over” a una nueva manifestación de voluntad política y un pacto político expreso entre los ciudadanos y los Estados europeos. Es la muestra del éxito de la Convención, de que la Unión Europea es capaz de darse normas por un método más democrático que las Conferencias Intergubernamentales y de que la Unión ampliada a veinticinco Estados miembros, a pesar de los peores augurios, también es capaz de ponerse de acuerdo.

La Constitución explicita la naturaleza política del modelo de la Unión al exponer en los primeros artículos los rasgos principales de este peculiar modelo político transnacional. Dando un paso más, los cimientos de esa organización, sus valores y objetivos, suponen la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad. En este sentido, el artículo 2 recoge los valores de la Unión, esto es, los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma Unión: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la

17. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.

tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación¹⁸. Son valores, en definitiva, que emanan de la sociedad europea y que son la razón de ser del proyecto europeo, valores que guiarán también su actuación exterior.

Este artículo no presenta una ambición de exhaustividad, sino que en otras parte del Tratado pueden mencionarse criterios que forman parte de la “ética” de la Unión (Preámbulo, objetivos, Carta de los Derechos o el título dedicado a la vida democrática de la Unión). En este sentido, hay que recordar cómo la Carta de derechos fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo, que son los mismos, incluyendo los de igualdad y solidaridad¹⁹.

La inclusión por primera vez de un Título sobre “la vida democrática de la Unión” responde a la naturaleza política explícita de la Unión, afirmada por vez primera en esta Constitución. Por otra parte, supone la constitucionalización del modelo europeo de sociedad, lo que se produce también en la enumeración de sus valores y objetivos y en la protección de los derechos humanos. Este nuevo Título VI, inédito en los actuales Tratados, reúne una serie de artículos de distinta relevancia pero que recogen, en esencia, la peculiar manera de entender la democracia en la Unión Europea. Esto es, se contemplan los principios que guían las relaciones entre la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos: el principio de democracia representativa; el principio de democracia participativa; los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo. Valores, Carta y democracia representativa y participativa explicitan el DNI del modelo europeo, constituyendo su seña de identidad²⁰.

La dimensión externa del modelo de sociedad: la política de responsabilidad

De la Política Exterior Común, esto es, de la actuación de la Unión en la última década y del mandato de Laeken, ya se desprende cuál ha de ser la presencia de la Unión en la escena internacional, cuál es su modo de entender las rela-

18. El artículo 2 establece que: “*La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación*”.

19. El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En relación a la Carta como explicitación de los valores europeos, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol.II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 288.

20. Elena PACCIONI, “The Charter of Fundamental Rights: an ID Card for the European Union”, *The International Spectator*, Vol. XXXVI, nº 1, 2001, pp. 31-37.

ciones internacionales²¹. Esas características de la concepción europea de la política exterior serían, a nuestro entender, las siguientes: la dimensión externa de los valores de la Unión, la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad²².

Estas características demuestran que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social, base de la Unión Europea y que ahora busca extenderse al entorno internacional: “Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana”²³.

Estos rasgos responden a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Todas sus características han sido plasmadas de una u otra manera en la definición de principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, tanto en el artículo I-3 como en el III-193. El artículo 3.4 establece que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Los principios de la acción exterior europea se consagran en el nivel constitucional, y no sólo eso, sino en uno de los artículos nucleares, cimiento sobre el que se asienta toda la Constitución. En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión, y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una

21. Para Parag Khana por su especial concepción de instrumentos de política exterior la UE constituye una potencia metrosexual de la globalización. Parag KHANA, “La potencia ‘metrosexual’”, *Foreign Policy*, agosto-septiembre 2004, en: <http://www.fp-es.org>.

22. Jeremy RIFKIN, por su parte, defiende que el modelo europeo es el más adecuado para hacer frente a las demandas de un mundo globalizado. Véase: Jeremy RIFKIN, *El sueño europeo. Cómo la visión del mundo está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Paidós, 2004.

23. CONVENCION EUROPEA, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003, (CONV 850/03).

“ética”, una política exterior basada en valores²⁴. Esta “ética” se manifiesta especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la cooperación y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad.

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

A ellos se les añaden los principios específicos de la acción exterior, como es el respeto del derecho internacional conforme a la Carta de Naciones Unidas, el establecimiento de relaciones y asociaciones con Estados o grupos de Estados que compartan los mismos valores y el fomento de soluciones multilaterales a los problemas internacionales, con preferencia en el marco de Naciones Unidas²⁵.

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

24. Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores –lo que ella llama la ética, “ethics”– en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

25. En relación a las medidas concretas propuestas por la Comisión para desarrollar el multilateralismo, véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”*, 19 septiembre 2003, (COM (2003) 526 final).

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

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

En el f manifiesta su compromiso con la protección del medio ambiente y los recursos naturales internacionales y el desarrollo sostenible; en el g se recoge la misión de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales o producidas por el hombre. Finalmente, en el punto h se reitera el compromiso europeo con un sistema internacional “basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial”. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

De la comparación de los actuales objetivos de la Política Exterior, regulados en el Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permiten el desarrollo de la política de responsabilidad. Se cambia de paradigma, del fundamento de la suma de intereses nacionales, o como mucho de interés común, visión del realismo político, a una concepción inversa que fundamenta la acción exterior en hacer gobernable la globalización y establecer un modelo de gestión del planeta alternativo.

La gobernanza mundial desde la Unión Europea: promoción de democracia y derechos humanos en la Estrategia Solana

La Constitución Europea aprobada por la Convención Europea en junio de 2003 es expresión del modelo europeo de sociedad y va a ofrecer instrumentos suficientes para afianzar el modelo europeo de sociedad como una alternativa al modelo global que carece de estructuras políticas en la actualidad.

Como sugiere Telo, la Unión Europea es la organización regional más desarrollada y ofrece en su seno un método válido para la gestión dinámica de la diversidad y de los problemas internacionales que puede proponerse como ejemplo para considerar métodos de gestión global²⁶.

La filosofía subyacente en la Constitución no supone una iniciativa aislada de la realidad y difícil de poner en práctica sino que, por el contrario, explicita toda una línea de actuación de una política exterior basada en la “ética” por la demanda social, esto es, fruto del modelo europeo de sociedad²⁷. Las más recientes iniciativas de las instituciones europeas siguen su estela: reflejan la opción europea explícita por una política exterior de responsabilidad y lanzan medidas para ponerla en práctica aún antes de la vigencia del texto constitucional. Cabe citar así la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003

El Consejo Europeo encargaba al Alto Representante para la PESC, Javier Solana, la formulación de una Estrategia de Seguridad para Europa finalmente aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003²⁸. Aunque no exista un vínculo directo u orgánico entre la Estrategia de Seguridad y la reforma constitucional “es evidente que constituyen las dos caras, una política y otra institucional, de una misma realidad ¿qué papel deseamos para qué Europa? La definición de un concepto estratégico implica identificar nuestros objetivos políticos, nuestro marco doctrinal común. La CIG y la nueva Constitución deberán aportarnos los medios institucionales para satisfacer las descritas ambiciones”²⁹.

Tras el fracaso de la Guerra de Iraq quedó claro para los Estados miembros que de poco servía establecer instrumentos y procedimientos si no estaban de acuerdo en la estrategia política a adoptar. Por ello se impusieron la prioridad de formular una Estrategia de Seguridad que sirviera de marco programático al conjunto de la actuación exterior de la Unión. Así la Estrategia de Seguridad resulta inseparable de la Constitución, bebiendo ambos de una misma concepción del papel de Europa en la sociedad internacional de la globalización³⁰. En

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

27. Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, op. cit., p. 270.

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

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

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

el informe Solana se identifican las causas de inestabilidad, como el hambre, el mal gobierno, el cambio climático o la dependencia energética, que se encuentran tras las amenazas del nuevo siglo (terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la descomposición de Estados que vienen a ser sustituidos por la delincuencia organizada).

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

Los objetivos de la nueva estrategia europea persiguen fomentar la estabilidad en el entorno próximo a través del desarrollo de una política de vecindad que conste de relaciones privilegiadas, figura que por cierto también es objeto de un título en la Constitución y que no constituye ninguna novedad en la actuación europea, que viene desarrollando políticas de vecindad desde sus orígenes³¹. De forma más general se persigue construir un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo cuyo marco fundamental han de seguir siendo las Naciones Unidas. Por último, se busca adoptar un enfoque proactivo de cara a las amenazas, utilizando todos los medios que la Unión tiene a su alcance, políticos, económicos, comerciales, civiles, e incluso los militares.

Dos ejemplos recientes: derechos humanos en el marco de las relaciones transatlánticas

En las últimas semanas la política europea nos ofrece dos ejemplos concretos de cómo la concepción europea en materia de derechos humanos y democracia incide en las relaciones exteriores europeas. Frecuentemente se sostiene que los valores son ocasionalmente puestos al servicio de los intereses de los Gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, en muchas ocasiones el sistema político europeo cuenta con otra serie de mecanismos institucionales para salvaguardar la protección de esos valores.

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

El primero de esos ejemplos es el relativo a la protección de datos de los pasajeros de líneas aéreas que se dirigen a Estados Unidos. En el contexto de nueva percepción de la seguridad que se derivó de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea firmó con el Gobierno de los Estados Unidos un acuerdo sobre la entrega de información de los pasajeros³². Este acuerdo de 2004 obligaba a las líneas aéreas a entregar a las autoridades norteamericanas todos los datos que tuvieran sobre sus pasajeros, datos que por otra parte habían obtenido en virtud de su relación comercial.

El Parlamento Europeo en 2004 adoptó una Resolución de propia iniciativa sobre este acuerdo internacional, en la cual lo rechazaba por entender que violaba la legislación europea vigente en materia de protección de datos de carácter personal y el derecho fundamental de todos los europeos a su privacidad³³. No contento con hacer constar este extremo el Parlamento decidía llevar este asunto ante el Tribunal de Justicia, solicitando la anulación del acuerdo internacional.

Recientemente, el 30 de mayo de 2006, el Tribunal de Justicia se pronunciaba dando la razón al Parlamento Europeo³⁴. Declaraba el acuerdo internacional nulo por violar los estándares europeos de protección de datos personales. Ahora, bajo la fuerte presión norteamericana, es necesario volver a negociar un nuevo acuerdo. En el actual debate entre libertad y seguridad queda así claro que en el caso del modelo europeo, los derechos fundamentales de los ciudadanos gozan de un estándar superior y cuentan con unos instrumentos de exigibilidad, no valiendo cualquier cosa aunque sea para garantizar su seguridad.

En el otro caso, nos encontramos con la decisión europea de solicitar formalmente al Gobierno de los Estados Unidos de América el cierre de la prisión de Guantánamo, preocupada por las violaciones de los derechos humanos de las personas allí detenidas. El Parlamento Europeo desde hace tiempo ha manifestado en repetidas Resoluciones su preocupación por las violaciones de Derechos Humanos producidas en Guantánamo y ha solicitado su cierre y que

32. Decisión del Consejo de 17 de mayo de 2004, relativa a la conclusión de un acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por la compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos, *DO L 183*, de 25.05.2004, p. 83.

33. Resolución del Parlamento Europeo de 7 de abril de 2004 relativa a la Decisión del Consejo de concluir un acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por la compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos, (A5-0271/2004).

34. Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2005, Parlamento contra Consejo, sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (Asuntos C317/04 y C318/04).

los prisioneros que allí se encuentran sean inmediatamente sometidos a juicios justos³⁵.

Recientemente, ha solicitado del Consejo que se trate este asunto con carácter prioritario en el marco de la Cumbre Unión Europea-Estados Unidos que se celebró el 21 de junio de 2006 en Viena³⁶. En respuesta la Ministra Plassnik, en nombre de la Presidencia austríaca, ante el Parlamento Europeo, se ha comprometido a solicitar el cierre de Guantánamo del Presidente Bush en la próxima Cumbre Unión Europea-Estados Unidos³⁷. Estos dos ejemplos ponen de manifiesto la importancia de los valores en el modelo de la Unión y la existencia de mecanismos más allá de la voluntad política para que éstos queden preservados.

Conclusión: el poder transformador de la Unión Europea

Hay quien ha calificado a la Unión Europea de poder transformador de las relaciones internacionales, ya que a través de elementos como la exigencia de democracia y de respeto a los derechos fundamentales ayuda a la estabilización y transformación de las estructuras de sus socios³⁸. El fomento de la democracia y los derechos fundamentales en todas sus relaciones no es sino un reflejo del modelo europeo en sí mismo y de su dimensión exterior.

Quizás el ejemplo más reciente y palpable de ese poder transformador lo constituya la herramienta política de la ampliación, que incorporaba a diez nuevos Estados el 1 de mayo de 2004 y culminará con la adhesión de Bulgaria y Rumanía. La acción concertada de la Unión promoviendo los cambios

35. Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 2002 sobre la situación de los prisioneros de la Bahía de Guantánamo (DO C 284, de 21.11.2002, p. 353); Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo de 10 de marzo de 2004 sobre el derecho de los detenidos en Guantánamo a un juicio justo (DO C 102, de 28.04.2004, p. 640); Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2006 sobre Guantánamo, (P6_TA-PROV(2006)0070).

36. En este sentido el Parlamento Europeo “subraya la necesidad de poner fin al actual limbo jurídico en que se encuentran los prisioneros (...) y garantizarles un acceso inmediato a la justicia para asegurar que los acusados de crímenes de guerra sean sometidos a un juicio justo, de conformidad con el Derecho humanitario internacional y respetando plenamente los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; subraya que este asunto debería incluirse en el orden del día de la próxima Cumbre UE-EEUU; reitera su solicitud de cierre inmediato del centro de detención de Guantánamo”. Resolución del Parlamento Europeo de 1 de junio de 2006, sobre la mejora de las relaciones de la Unión Europea y los Estados Unidos en el marco de un Acuerdo de Asociación Transatlántica (P6_TA-PROV (2006)0238), párr. 34.

37. Intervención de Ursula Plassnik ante el Parlamento Europeo en relación a la cooperación Unión Europea-Estados Unidos, 1 de junio de 2006.

38. Mark LEONARD, “Europe’s transformative power”, *CER Bulletin*, nº 40, febrero/marzo 2005; Esther BARBÉ, “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, nº 50, 2005.

políticos, económicos y sociales suaves en la senda de la democratización ha conducido a unas transiciones sostenidas y exitosas en los países de la antigua órbita soviética.

Estos países están así incorporando con éxito el respeto de los derechos humanos, han creado instituciones y procedimientos democráticos sólidos basados en las reglas del buen gobierno. La influencia positiva de las exigencias europeas puede ahora verse en Turquía, que ha emprendido una ingente transformación de sus estructuras jurídicas para adecuarlas a los estándares europeos en materia de derechos humanos y democracia. Ahora es necesario que los cambios no se queden en el papel y trasciendan a las prácticas sociales y políticas.

La misma filosofía de promoción de derechos humanos y democracia en la escena internacional se ve reforzada por la formulación en la Constitución de la política de responsabilidad y la nueva eficacia que le da la Estrategia Solana. El actual contexto político parece que se caracteriza por la incertidumbre en relación al futuro de la Constitución, tras los “noes” en Francia y Países Bajos de mayo de 2005³⁹. Sin embargo, no puede olvidarse que los procesos de ratificación continúan y que en enero de 2007, si Bulgaria y Rumania se incorporan, serán dos tercios de los Estados y más de un 70% de la población los que hayan ratificado.

En ausencia de la Constitución, sin embargo, existen mecanismos para hacer de la innovadora política de responsabilidad una realidad. La Estrategia Europea de Seguridad recoge por una parte su concepción, valores e inspiración. Por la otra, el Consejo Europeo ha adoptado en junio de 2006 medidas e instrumentos para buscar su eficacia y paliar en lo posible la ausencia de Constitución⁴⁰.

En relación a la mera condicionalidad democrática anterior se da un salto cualitativo, de forma que estos criterios ya no sólo guían las relaciones con los Estados terceros sino que también se proponen como ejes para una gobernabilidad mundial, en el seno de instituciones multilaterales que reconocen la igualdad de todos los Estados del mundo como base de una futura democracia global.

39. En relación al proceso político de la ratificación constitucional, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, nº 3/2006, 16 de febrero de 2006, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

40. Véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Consejo Europeo “Europa en el mundo-Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*, 8 de junio de 2006, (COM(2006) 278 final).