

# La doctrina de política exterior de la Unión Europea

## *The EU foreign policy doctrine*

Roberto Peña Guerrero<sup>1</sup>

### **Resumen**

El artículo analiza el proceso de construcción e institucionalización de la doctrina de política exterior de la Unión Europea, la cual se formaliza al ser elevada a rango constitutivo en el Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (el TUE del Tratado de Lisboa), que tiene como antecedente sustantivo los debates de la Convención Europea. Se parte de un marco introductorio de cuatro principios metodológicos para el estudio genérico de la política exterior y de dos hipótesis centrales sobre las características que distinguen la política exterior de la Unión Europea de la política exterior tradicional de los Estados miembros, estableciéndose su articulación a través de los principios y valores que contempla la mencionada doctrina.

**Palabras clave:** Unión Europea, Política Exterior, doctrina, principios, Tratado de la Unión Europea y Convención Europea.

### **Abstract**

This article analyses the construction and institutionalisation process of the European Union foreign policy doctrine, constitutionally formalized on the 21<sup>st</sup> Article of the Treaty on European Union (the TEU from the Lisbon Treaty), preceding by the European Convention debates. The basis, for the general study of the European Union foreign policy, are four methodological principles and two main hypotheses that distinguish the characteristics of the European Union foreign policy from the traditional Member States' foreign policy, articulating it throughout the principles and values that the mentioned doctrine foresees.

**Key Words:** European Union, Foreign policy, doctrine, principles, Treaty on European Union and European Convention.

<sup>1</sup> Doctor en Relaciones Internacionales, Unión Europea y globalización. Profesor-investigador adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente jefe de la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Correo electrónico: rpna77@hotmail.com

## Introducción: precisiones metodológicas

El análisis de la política exterior de cualquier Estado requiere del manejo previo de cierto instrumental teórico-metodológico básico. En este sentido, abordaremos de manera introductoria cuatro aspectos metodológicos elementales, que nos ayudaran a exponer nuestra visión teórica sobre el tema de estudio. Además, en el contexto de nuestras definiciones buscaremos la conexión, a nivel de ejemplos, con la Unión Europea y sus Estados miembro, en especial con la política exterior española.

Empezaremos con la definición de política exterior, pero no con ninguna “clásica”, de la que existen varias, sino con una que nos permita dimensionar el fenómeno en su articulación entre las esferas endógena y exógena en que operan los Estados. De ahí que entendemos por política exterior el ámbito de las políticas públicas que tiene que ver con la formulación, elaboración y ejecución de las actividades oficiales externas, que promueve el gobierno de un Estado en relación con otros Estados o cualquier actor internacional. Es decir, la política exterior de cada Estado miembro de la Unión Europea (UE), es aquella que forma parte de las políticas públicas que formulan los gobiernos respectivos en turno, de conformidad con las facultades que les otorgan las legislaciones nacionales correspondientes. De tal forma, el concepto de política exterior, en el marco de la teoría general del concepto y en correspondencia con su intensión y extensión, solamente puede ser aplicado para identificar la acción de los Estados en sus relaciones oficiales con los demás actores de la sociedad internacional.

El segundo aspecto se refiere a la idea generalizada de que la política interna determina a la política exterior. Si se acepta el principio de que la política exterior forma parte sustantiva de las políticas públicas del Estado, consecuentemente la política interna es la determinante de la política exterior de cualquier país. Por lo tanto, los debates sobre los vínculos entre política interna y política exterior, ya sean aquellos que hablan de esferas separadas o de esferas interconectadas, como la teoría del *linkage*,<sup>2</sup> son enfoques que, en general, en lugar de contribuir a una apreciación más objetiva de la problemática, en el fondo ambos enfoques son erróneos. Posiblemente, quienes perciben la teoría del *linkage* como la más objetiva es porque, supuestamente, su visión establece la conexión entre los ámbitos de la política interna y la política externa. Pero, a final de cuentas, se está aceptando, en principio, la existencia de esferas diferenciadas, lo que en la realidad no existe; es decir, el que se denomine como política exterior las acciones que promueve un Estado para vincularse con otros

<sup>2</sup> Sobre la teoría del *linkage* Cfr. Celestino Del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Rei-México, México, 1993, pp. 305-307.

Estados y demás actores internacionales, en el espacio ampliado de la sociedad internacional, no implica que el accionar exterior esté separado de la política integral del país.

En otras palabras, la política de un país es una, pero se despliega en diferentes carteras o atiende diversos frentes, tanto en el plano interno como en el plano externo. Por ejemplo, las políticas públicas de España de seguridad y defensa se despliegan, por un lado, hacia la regulación interna de las fuerzas armadas, su estructura, mandos, misiones, etc. y, por otro lado, hacia el plano de los vínculos externos, los compromisos con la Alianza Atlántica, con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y las correspondientes misiones Petersberg, etc.

El tercer aspecto metodológico se refiere al principio de que los procesos o fenómenos internacionales condicionan la política interna de los Estados. Si bien, de entrada no hemos estado de acuerdo con el enfoque teórico de *linkage*, agregaríamos que éste no incluye en su análisis a los procesos internacionales que condicionan la política exterior de cualquier Estado, en tanto que las variables de los fenómenos internacionales impactan a la política interna de los países, influyendo en el proceso de la formulación y ejecución de las políticas públicas de los Estados. Los procesos internacionales se componen de la conjugación de todas aquellas actividades sociales básicas que se proyectan más allá de las fronteras estatales (la política exterior entre ellas) y se articulan en el ámbito desconcentrado de la sociedad internacional, adquiriendo su dinámica propia, la cual se revierte hacia los Estados y demás actores, condicionando su accionar externo o internacional. Por ejemplo, la política exterior de España en relación con Marruecos ha estado condicionada por el proceso de la migración ilegal africana, fenómeno internacional que trasciende a ambos países.

El cuarto, y último aspecto metodológico, es el de la unidad de acción de un Estado en el exterior. El ideal de la política exterior de cualquier Estado es lograr una coherencia de unidad en su ejecución, lo cual depende de la eficiencia y eficacia en la coordinación y reglas de operación de los gobiernos en turno. Pero además si esta coordinación está sustentada en el consenso de los diferentes actores políticos, económicos y sociales, sobre las posturas y políticas de sus gobiernos, tal situación brindará gran solidez y facilitará el logro de los objetivos de dicha política. Sin embargo, en el marco de las complejidades de las relaciones internacionales en estos días, la política exterior se verá sometida a un jaloneo permanente entre fuerzas centrípetas y centrifugas, en función del sistema de gobierno imperante, los niveles de democracia alcanzada en la toma de decisiones y la lucha por el poder entre los partidos políticos. El caso de España en lo que respecta a los problemas de unidad de acción en el exterior es muy ilustrativo, ya que su modelo de sistema estatal descentralizado, otorga ciertos poderes y competencia en “política exterior” a las entidades autonómicas,

aunque se supone que las competencias de política exterior y de defensa constituyen áreas reservadas a los poderes centrales del Estado, tanto por la legislación constitucional como por el Derecho Internacional, que se resiste a admitir la emergencia de una soberanía diferenciada o fragmentada, frente a la concepción clásica de la soberanía estatal única.<sup>3</sup>

Una vez precisada la base teórico-metodológica general del estudio de la política exterior, plantaremos dos hipótesis que estructuran el análisis sobre la relación entre los Estados miembros y la política exterior de la Unión Europea (UE).

### **Los Estado miembros de la UE y las dos “pistas” de su política exterior: primera hipótesis**

La primera hipótesis se sustenta en la idea de que todos los países que integran la UE, desde los seis fundadores y los que se han venido incorporando en el tiempo, han fortalecido su política exterior con el ingreso al proceso de integración, posesionándose mejor en la estructura jerárquica de la sociedad internacional, porque en correspondencia con la dinámica económica que les impone los ámbitos comunitarios del espacio común, requieren desplegar una política exterior activa que, en un lapso relativamente corto, les otorga una mayor presencia internacional, obviamente avalada por los logros alcanzados por la UE como un todo y sus correspondientes liderazgos regionales e internacionales. Es decir, los Estados miembros de la UE han llegado a ser lo que son hoy, aun los que más están padeciendo la actual crisis del sistema euro, gracias a que se han incorporado al proceso de integración económico regional más exitoso del mundo.

Pero su incorporación ha implicado, y aquí está el núcleo de la hipótesis, que su política exterior se despliegue en dos pistas. Por un lado, la pista de la Unión Europea, de necesario consenso nacional que, a su vez, se bifurca en dos frentes: el frente de las políticas comunitarias o supranacionales, en las que los Estados han atribuido el ejercicio de competencias soberanas a la Unión; y el frente de los acuerdos intergubernamentales (donde se sustentan la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC– y La Política Europea de Seguridad y Defensa –PESD–), donde los Estados mantienen una autonomía relativa de decisión soberana, de conformidad con los intereses particulares de cada Estado.

Esta hipótesis contempla también la idea de que la política que cada Estado miembro despliega en la pista de la Unión Europea, se asimila y forma parte

<sup>3</sup> Rafael Calduch Cervera, “La política exterior de los Estados”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010, p. 43.

sustantiva de la política interna o doméstica, por lo que los diversos actores nacionales que participan e influyen en la elaboración y ejecución de las políticas públicas (gobernantes, partidos políticos, sindicatos, iglesia católica, asociaciones de empresarios, medios de comunicación, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, etc.) manejan las variables de la política estatal europea como parte intrínseca de las luchas políticas endógenas. Por lo tanto, no es un fenómeno de *linkage*, es un proceso de rearticulación en la esencia misma del proyecto de cada Estado miembro, al compartir los esquemas comunitarios supranacionales e intergubernamentales de la integración europea, así como las coordinadas políticas de homogeneidad en las que tienen que operar las políticas estatales en general. Esta tendencia se ha ido profundizando en el tiempo, en correspondencia con los avances y profundización que ha experimentado la integración política europea desde el Tratado de Maastricht hasta la actualidad.

En este sentido, la política exterior de cualquier país miembro de la Unión Europea, debe tener presente en la formulación de su programa de planeación y ejecución, que se encuentra obligada a operar en coordinación y sincronía con las determinantes políticas que le impone la propia Unión. De ahí que la autonomía relativa de cada Estado miembro en su política exterior esté acotada tanto por las parcelas de operación comunitaria supranacionales, como por los compromisos asumidos en los acuerdos intergubernamentales en los marcos de la PESC y la PESD. Por ello, sustentamos que la relación de cada Estado miembro con la Unión Europea forma parte de su política doméstica. Sin embargo, en términos de capacidad individual de maniobra internacional de cada Estado, el ser miembro de la Unión Europea les ha otorgado ventajas comparativas y competitivas, que les ha ayudado a posesionarse como a nivel regional e internacional.

Es en este último contexto donde se presenta la segunda pista de la política exterior de cada Estado miembro, donde la autonomía relativa del Estado es potencializada por los gobiernos en turno, que despliegan sus agendas de conformidad a los intereses, prioridades y objetivos que se han fijado, dependiendo del partido en el poder. Esta segunda pista, que opera de manera paralela a la de la política europea, es la clásica o normal del cada Estado miembro. Aquí se abre el abanico de 28 políticas exteriores, con sus peculiaridades y estilos nacionales. Sin embargo, se puede encontrar un común denominador en todos los países miembros, que es que la agenda de política exterior diseñada por los gobiernos en turno de cada Estado miembro se ha ajustado a una sola política de Estado, donde la alternancia de los partidos políticos en el poder no altera la esencia de la política económica neoliberal, respetando las reglas del libre mercado comunitario.

Para explicar mejor esto último, utilizaremos el ejemplo de España. Con su ingreso a la UE en 1986 y con base en los ajustes estructurales previos que realizó,

España ha ido adquiriendo una nueva presencia e importancia relativa a nivel regional y mundial, que proyecta solidez y liderazgo; pero con la característica distintiva hacia el interior de la alternancia de los partidos políticos en el gobierno y la correspondiente lucha por el poder, lo cual no ha afectado los consensos nacionales sobre el ámbito económico de la política exterior, pero sí ha incidido en el ámbito político-diplomático, que si se va a ver afectado por las agendas y estrategias de los partidos políticos en el gobierno, ya que cada uno busca imprimir su “sello y línea ideológica”, conforme a los compromisos con sus bases electorales.

El caso de los principales partidos españoles sirve para generalizar el común denominador de la política exterior de Estado de todos los países miembros de la UE. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP)<sup>4</sup> han optado por la “tercera vía” y asumido como proyecto económico único el neoliberal, ajustado al modelo social europeo, pero la plataforma político ideológica de cada uno se mantiene en los causes moderados de sus “jóvenes tradiciones” históricas: el PSOE en la izquierda liberal reformista de la socialdemocracia y el PP en la derecha liberal conservadora de la democracia cristiana. En este contexto, es elemental que los partidos en el gobierno busquen imprimir su “sello” en todas las políticas públicas, y las externas no serán la excepción. Lo delicado en estas últimas, es que las decisiones ante cualquier problema no comprometen al gobierno en turno, sino al Estado y a toda la sociedad española. De ahí, la relevancia estratégica de los consensos en política exterior. No obstante los cambios de estilo y los “sellos partidistas” en la política exterior española, se ha mantenido, en términos generales, una sola agenda, ambiciosa y de gran alcance, donde los temas prioritarios y secundarios, así como las metas a alcanzar son los mismos para el PSOE y el PP. Las diferencias se presentan en: las estrategias para abordar dichos temas, el grado de compromiso que asume el Estado español ante determinados eventos y el matiz político que se le imprime a las decisiones para el consumo interno, en correspondencia con el sentir de la ciudadanía y las expectativas de las clientelas electorales, léase la opinión pública nacional (siempre manipulable a través de campañas mediáticas).<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Cfr. Rafael García Pérez, “España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002)”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *op. cit.*, pp. 539-550.

<sup>5</sup> Se puede inferir que en España ha prevalecido en su política exterior una política de Estado, respetada por los gobiernos en turno, aunque en ciertos momentos se ha visto amenazada por decisiones ante problemas coyunturales (donde incide la influencia ideológica-partidista), como fue el apoyo del gobierno del Partido Popular a la invasión estadounidense de Irak. Por lo tanto, en términos generales ha existido continuidad en la política exterior en el marco de la alternancia partidista en el gobierno, lo que consolida una sola agenda y fortalece la imagen de España en el extranjero.

### Los Estado miembros y la doctrina de la política exterior de la UE: segunda hipótesis

La segunda hipótesis sobre la relación entre los Estados miembros y la política exterior de la UE, parte de la idea de que la única vía por la cual los Estados miembros de la UE puedan apoyar el fortalecimiento de una política exterior común de la Unión, para que ésta pueda operar con los consensos internos necesarios, es que todos los Estados compartan el mismo nivel de compromiso, sin dobles morales, con una “doctrina de principios” que debe normar la acción exterior. Es decir, la UE requiere de una sólida doctrina de política exterior cuyos principios cohesionen en su entorno la voluntad política y el consenso de todos los Estados, para darle orientación, coherencia y consistencia a las posiciones que adopte y las acciones que lleve a cabo en la palestra internacional, lo que le daría presencia real a una política exterior común. De ahí la importancia que esta doctrina sea elevada e incorporada a los Tratados que regulan y rigen la existencia del proceso de integración.

Lo paradójico de la situación es que la UE ya cuenta en la actualidad con una doctrina sólida de política exterior, pero no se le otorga el rango de doctrina, sino sólo como disposiciones generales o disposiciones comunes.<sup>6</sup> Desde nuestra perspectiva sí conforma una doctrina la integración de principios, objetivos y requerimientos de coherencia que engloba y detalla el Artículo 21 del *Tratado de la Unión Europea* (TUE) vigente (*Tratado de Lisboa*),<sup>7</sup> correspondiente al Título V: “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, Capítulo I: “Disposiciones generales a la acción exterior de la Unión.” El Artículo está compuesto por tres numerales, que en su conjunto condensan una sólida doctrina de política exterior de la Unión Europea. Es desde la concepción de esta doctrina que visualizamos la totalidad del Artículo.

Estimamos necesario, para facilitar el seguimiento del análisis, reproducir textualmente los numerales del Artículo 21, presentando previamente a su transcripción un breve comentario sobre las cuestiones específicas que aborda cada uno. El numeral 1 se refiere a los principios y valores que deben normar la acción exterior de la Unión que, en su conjunto, conforman, la “base axiológica”, ético-filosófica, que ha guiado y orientado el comportamiento histórico de la Unión Europea desde su gestación hasta la actualidad. A la letra dice:

<sup>6</sup> Ver los encabezados de los capítulos 1 y 2 del Título V del TUE.

<sup>7</sup> Este artículo es una reproducción textual del que se incorporó como Artículo III-292 en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Cfr. Edición preparada por Francisco Aldecoa Luzárraga, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, 2ª ed., España, 2004, pp. 238-239.

Art. 21. 1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

El numeral 2 establece ocho objetivos que persigue la Unión Europea en su acción exterior, que se retroalimentan entre sí e integran un amplio espectro que proyecta el ideal de una “política exterior comprometida” con la atención y tratamiento de los asuntos que estructuran la agenda internacional contemporánea, así como el compromiso de contribuir a la solución de los principales problemas globales. A la letra dice:

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

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

El numeral 3 aborda, a manera de colofón, una cuestión sustantiva, la de la “coherencia” que debe tener la política exterior. En este sentido, establece, por un

lado, la obligatoriedad de que en la formulación y operación de todas las actividades externas de la Unión (tanto las que se explicitan en el Título V<sup>8</sup> como aquellas que se derivan de las demás políticas), se respetarán los principios y objetivos arriba citados; y, por otro lado, la necesidad de mantener la coherencia entre las distintas áreas que participan en actividades externas, estableciéndose los órganos responsables de garantizar tal coherencia. A la letra dice:

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

Como se ha señalado, le otorgamos a la totalidad del Artículo 21 del TUE, sus principios, objetivos y recomendación, la cualidad de integrar una sólida doctrina de política exterior de la Unión Europea. Desde esta perspectiva profundizaremos en su análisis a partir de cinco variables que complementan nuestra hipótesis sobre la trascendencia de la doctrina. Las variables son: el significado de la mutación política; la relevancia de un marco doctrinario; la importancia de rango constitucional; la trascendencia del consenso en torno a la política exterior; y la condición *sine qua non* de la coherencia.

### Las variables que sustentan la doctrina de política exterior de la UE

*Primera variable. El significado de la mutación política.* En el Artículo 21 se sintetiza uno de los resultados más importantes del proceso histórico de mutación política que ha experimentado la integración europea desde la Declaración de Robert Schuman hasta la fecha, ya que establece los elementos sustantivos (principios y objetivos) que deben orientar la formulación y ejecución de la política exterior de la Unión Europea, como una línea unívoca de actuación comunitaria. Su relevancia radica en que se ha logrado un gran avance en uno de los ámbitos más protegidos, sensibles y delicados de la soberanía nacional, como es el de la política exterior de los Estados.

<sup>8</sup> Como se señaló, el Título V se refiere a la “Acción Exterior de la Unión”. Está compuesto por dos capítulos que abarcan del Artículo 21 al 46.

La concepción integral del Artículo representa uno de los cambios sustantivos que contiene el Tratado de Lisboa, en referencia a la forma de exposición de aspectos similares en los Tratados comunitarios anteriores, que se limitaban a proyectarlos desde la óptica de una organización internacional tradicional. Por el contrario, el paso cualitativo, lo nuevo del Artículo, de acuerdo con Aldecoa, radica en que se establecen principios y objetivos que “coinciden con los de una organización política de ámbito de actuación general”. Son los principios y objetivos “de una verdadera *politeia* que han de guiar todas sus actuaciones” en sus relaciones internacionales.<sup>9</sup>

*Segunda Variable. La relevancia de un marco doctrinario.* El conjunto de los tres numerales que integra el Artículo condensan una sólida doctrina de política exterior de la Unión Europea, ya que cuenta con los elementos básicos (axiológicos y teleológicos) que le otorgan la cualidad de doctrina política: a) establece principios—guía de profundo contenido axiológico, con pretensiones de alcance universal y de amplia tradición político—ideológica en Europa, de conformidad a la historia de la filosofía y teoría política occidental (numeral 1); b) define objetivos concretos a alcanzar, dándole sentido preciso al carácter teleológico de cada uno de ellos (numeral 2); y c) precisa la condición *sine qua non* que requiere la doctrina (de conformidad a la especificidad de la Unión), para su aplicación y viabilidad: garantizar la coherencia de una política exterior unívoca o comunitaria, que represente los intereses colectivos, lo que implica esquemas funcionales de coordinación entre todos los ámbitos institucionales, sectores y agentes que intervienen en la formulación y ejecución de la política exterior de la Unión Europea (numeral 3).

La formulación de una doctrina de política exterior de la UE puede considerarse como la evidencia empírica, por un lado, de un resultado positivo cuando prevalece la voluntad política de todos los Estados miembros por alcanzar un fin determinado y, por otro lado, del nivel de madurez del propio proceso de integración europea, donde existe el convencimiento de que ante los actuales procesos de transnacionalización y mundialización, la Unión Europea “debe organizarse para promover con eficacia y coherencia sus valores fundamentales, defender sus intereses comunes y contribuir al objetivo general de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en el mundo”.<sup>10</sup>

Cabe señalar, que los principios y objetivos que integran esta doctrina de política exterior, tienen su fuente de inspiración y sustento en aquellos valores y objetivos que

<sup>9</sup> Francisco Aldecoa Luzárraga, “Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?”, en *Tratado por el que se establece una constitución para Europa*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>10</sup> Convención Europea. Informe final del Grupo VII “Acción Exterior”. Doc: CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002, p. 11.

han impulsado y arropado al propio proceso histórico integracionista, que ha conducido a la profundización y ampliación de la Unión. Estos valores y objetivos, que se explicitan, respectivamente, en los Artículos 2 y 3 del TUE, “suponen la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad”.<sup>11</sup> Sin embargo, en estos Artículos se cubren sólo una parte de los criterios que forman parte de la “ética” de la Unión, por lo que en otros apartados del TUE se detallan los demás criterios, como en el Preámbulo y, en particular de manera extensiva, en el apartado dedicado a las “Disposiciones sobre los principios democráticos” (Título II, artículos 9 al 12), así como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Al respecto, hay que recordar como la Carta de Derechos Fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se sustenta el proyecto político europeo, que son los mismos incluyendo los de igualdad y solidaridad.<sup>12</sup>

*Tercera variable. La importancia de rango constitucional.* Elevar a rango constitucional del TUE una doctrina de política exterior, tiene profundas implicaciones normativas y sociopolíticas: En primer lugar, refleja el consenso básico de Estados y ciudadanos por establecer los parámetros que guiarán la acción exterior de la Unión, de conformidad a una filosofía y ética compartida. En segundo lugar, define cuestiones que no están sometidas ni forman parte de la disputa político-democrática cotidiana, ya que se trata de la determinación de ciertos derechos fundamentales y la fijación de normas esenciales que no podrán ser alteradas por el juego político normal.<sup>13</sup> En tercer lugar, obliga a respetar principios y objetivos que en conjunto establecen el marco político y jurídico en el que debe desarrollarse toda la acción exterior de la Unión, cuya concreción a las circunstancias particulares de evolución de la sociedad internacional exige una revisión periódica de sus objetivos estratégicos.<sup>14</sup>

No obstante los aspectos positivos que se obtienen al elevar a rango constitucional la doctrina, existe el peligro de que las decisiones de política exterior puedan asumir posturas dogmáticas y ortodoxas ante las dinámicas de cambio de la sociedad internacional. Particularmente hay quienes consideran que una doctrina se puede

<sup>11</sup> Francisco Aldecoa Luzárraga, “Comentarios al Tratado por el que se establece...”, *op. cit.*, p. 46.

<sup>12</sup> En la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea (aprobada el 14 de noviembre de 2000) se clarifican por primera vez los valores compartidos por los europeos. *Cfr.* Francisco Aldecoa Luzárraga, *La Integración Europea*, Editorial Tecnos, España, 2002, pp. 286-293.

<sup>13</sup>*Cfr.* Carlos Closa Montero, “Constitución y democracia en la Unión Europea”, en Carlos Closa Montero y Natividad Fernández Sola (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2005, p. 18.

<sup>14</sup>*Cfr.* Rafael Calduch Cervera, “Constitución Europea y proyección mundial de Europa”, en Alejandro Pizarroso Quintero y Ana De Miguel Canuto, *El debate sobre la Constitución Europea en España*, Biblioteca Valenciana, Generalitat Valenciana, España, 2005, p. 109.

convertir en una “camisa de fuerza” que inmoviliza y resta capacidad de maniobra en las decisiones políticas. Obviamente, quienes piensan así son aquellos que se asumen como “pragmáticos” o realistas de la política. De hecho existe un debate permanente entre los pragmáticos-realistas (tradición hobbesiana, del ser) y principistas-liberales o idealistas (tradición kantiana, del deber ser).

Claro está que en el texto del Artículo 21 del TUE prevalece la tradición kantiana que, de acuerdo con García-Dobarco, queda de manifiesto en los contenidos de las disposiciones de aplicación general en materia de acción exterior: “la Unión Europea se rige, en materia de relaciones exteriores, por lo que algunos denominan leyes de la paz”, que son la ley de Kant o de la paz democrática, que sostiene, con apoyo histórico notable desde la Segunda Guerra mundial, que las verdaderas democracias no combaten unas con otras, y la ley Monet, que afirma que la integración comercial entre las naciones hace imposible la guerra, al producirse una fusión de intereses”.<sup>15</sup>

Por otro lado, consideramos que el debate entre “principistas” y “pragmáticos” es estéril o baladí, ya que los principios y objetivos generales que integran la doctrina tienen la cualidad de la flexibilidad en cuanto a su carácter de guía y orientación de la acción exterior, por lo que se aplican de acuerdo a cada una de las situaciones concretas en las que se pretende incidir. Además, poseen un cierto grado de valor heurístico que los potencializan para ser utilizados y aplicados de manera práctica o pragmática.

*Cuarta variable. La trascendencia del consenso en torno a la política exterior.* Existe el consenso de que el proyecto político europeo se define como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo,<sup>16</sup> pero al elevar a rango constitucional del TUE la doctrina se está potencializando el consenso, con lo cual se incorpora un elemento adicional, fundamental, en la cohesión de la propia Unión Europea, al contribuir, al unísono, los Estados miembros al fortalecimiento de un solo vector de guía de la política exterior.

La cuestión del consenso y su mantenimiento es vital y estratégica para el éxito de una verdadera política exterior común de la Unión. Si en el caso particular de cada Estado, el consenso en política exterior es una cuestión permanente de seguimiento nacional, ya que a través de la existencia o no del consenso se visualiza la diferencia entre una política exterior de Estado (que se sustenta en el consenso al responder a los intereses de las mayorías) y una política exterior de los gobiernos en turno (que carece de consenso al responder a intereses particulares y coyunturales del grupo gobernante o del partido político en el poder); en el caso de la experiencia de la Unión Europea,

<sup>15</sup> Bruno García-Dobarco González, “Unión Europea, política exterior y Constitución”, en Enrique Álvarez Conde y Vicente Garrido Mayol (Directores). *Comentarios a la Constitución Europea*. Libro III. Editorial Tirant, España, 2004. pp.1302-1303.

<sup>16</sup>Cfr. Francisco Aldecoa Luzárraga, “Comentarios al Tratado por el que se establece...”, *op. cit.*, p. 46.

el consenso es determinante para la eficacia y eficiencia de una verdadera política exterior comunitaria. En este sentido, podemos afirmar que en el contexto del federalismo intergubernamental (o intergubernamentalismo supranacional) de la Unión, es viable una política exterior común, siempre y cuando se sustente en el consenso de un cuerpo doctrinario cuyos principios orienten y guíen los procesos de toma de decisiones.

*Quinta variable. La condición sine qua non de la coherencia.* Si bien la doctrina de política exterior de la Unión Europea es un factor determinante en la cohesión de una verdadera política común, el asunto de la coherencia (coordinación entre todos los ámbitos institucionales, sectores y agentes que intervienen en la formulación y ejecución de la política exterior de la Unión) es vital para alcanzar su credibilidad en el escenario internacional; además de la efectividad correspondiente para lograr prestigio, respeto y, consecuentemente, liderazgo. De ahí la necesidad de que en el Artículo 21 se incluyera el asunto de la coherencia en el numeral 3, con lo que se redondea la doctrina. De hecho, en los debates de la Convención Europea, correspondientes al Grupo de Trabajo sobre la “Acción Exterior”, el tema de la coherencia fue recurrente y ocupó una parte importante en todas las sesiones de trabajo.<sup>17</sup>

Cabe destacar, que es a partir del grado de coherencia alcanzado, aunado al consenso, lo que le va a otorgar a la diplomacia común de la Unión una mayor o menor autonomía relativa de actuación internacional, en relación a las políticas exteriores “particulares” de los Estados miembros, las cuales, no está de más recordarlo, tendrán la obligación y compromiso de alinearse a lo dispuesto por el TUE. Esta autonomía relativa es la que a final de cuentas le otorgará credibilidad a la proyección internacional de la Unión. Autonomía que se retroalimenta de los vínculos indisolubles entre coherencia, consensos y principios y objetivos que sustenta la doctrina de política exterior.

### **El proceso de integración de la doctrina de política exterior de la UE y la Convención Europea**

Consideramos que un aspecto que enriquece el presente ensayo, es describir el proceso de las negociaciones que se dieron en el marco de la Convención Europea, para revisar tanto el proceso de los debates como los resultados del grupo VII “Acción

<sup>17</sup> Se puede afirmar, sin peligro de equivocación, que el tema de la coherencia en la política exterior es el que más preocupó a los miembros del Grupo de Trabajo. Esto se puede constatar en todos los documentos y minutas de las reuniones correspondientes. Es más, el asunto de la coherencia seguirá siendo uno de los retos permanentes de la política exterior común.

Exterior”, que condujeron a la integración de la doctrina de política exterior de la UE, que se concretiza en el actual artículo 21 del TUE.<sup>18</sup> Cabe reiterar que dicho artículo, que se transcribió textualmente líneas arriba, tal cual aparece en el actual Tratado de Lisboa, es una transcripción casi total de como quedó redactado y publicado, en su momento, como Artículo III-292 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>19</sup> (Tratado que no entró en vigor), producto de la Convención Europea (2002-2004) y, como se señala, fue recuperado casi de manera íntegra por el Tratado de Lisboa.

En la Declaración de Laeken del 15 de diciembre del 2001 (El futuro de la Unión Europea), documento de reflexión amplio donde se fija la composición y el mandato del nuevo órgano que va a preparar la Convención Europea,<sup>20</sup> se afirma que: “La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.”<sup>21</sup> Como se puede apreciar, el consenso sobre un código de valores y principios que guían la acción exterior de la Unión Europea ya formaba parte de la Política Exterior y de Seguridad Común.

De hecho, los antecedentes formales del Artículo 21 del Tratado de Lisboa, en especial de los numerales 2 y 3, los encontramos en el segundo párrafo del Artículo 3 del Tratado de Maastricht y en el Artículo 11 del Tratado de Niza.<sup>22</sup> En particular, en el primero de ellos se establecen objetivos generales a seguir en la PESC, así como la referencia a la necesidad de mantener la coherencia en la acción exterior. Sobre los antecedentes de los principios agrupados en el numeral 1 del Artículo 21, éstos se encuentran en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre del 2000, que constituye el primer instrumento comunitario que reúne en un mismo texto tanto los principios de democracia, dignidad, igualdad, etc., como todos los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Además de la pertinencia obvia de abordar en este apartado el proceso de las negociaciones en la Convención Europea, que condujeron a integrar y formalizar los principios que integran la doctrina de política exterior de la UE, estimamos que este proceso es un hecho histórico que debe otorgársele un significado trascendental en la profundización de la UE, el cual debe difundirse y utilizarse como un ejemplo del nivel de negociación multilateral al que han llegado los Estados miembros de la UE.

<sup>19</sup> *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, edición preparada por Francisco Aldecoa Luzárraga, *op. cit.*, pp. 238-239.

<sup>20</sup> Francisco Aldecoa Luzárraga, “Comentarios al Tratado por el que se establece...”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>21</sup> Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia en Declaración de Laeken, Bruselas, 14-15 de diciembre de 2001, disponible en <http://ue.eu.int>, p. 1.

<sup>22</sup> *Cfr.* Ricardo Alonso García, y Daniel Sarmiento, “Texto, antecedentes, explicaciones” en *La Constitución Europea*, Editorial Thomson/Civitas, Universidad Complutense, España, 2005, pp. 514-518.

En relación con la Convención, el formato y método de trabajo seguido por el grupo de trabajo sobre “la acción exterior de la Unión Europea”, contribuyeron de manera importante a alcanzar acuerdos, que en conjunto condujeron de manera exitosa a la propuesta de un texto sobre principios básicos y objetivos generales de la acción exterior de la Unión, coadyuvando con ello a la integración de una doctrina específica de política exterior.

El Mandato para iniciar las reuniones del grupo de trabajo, empezaba con un mensaje muy claro, señalando que en debate del pleno de la Convención sobre “Acción Exterior” (11 y 12 de julio del 2002) se compartió la idea de que “la UE tenía mucho que ganar actuando colectivamente en el ámbito internacional. Solamente una Unión fuerte y unida puede proteger sus intereses políticos y económicos y defender los valores en los que se sustenta la propia Unión”. Asimismo, “se recordó que los desafíos de la globalización requieren que la Unión cumpla su papel internacional mediante la utilización eficaz y coherente de todos los recursos a su disposición”<sup>24</sup>

El Mandato planteó cinco apartados, organizados en preguntas generales, con sus respectivos comentarios, que sirvieron de marco para los debates. Si bien todos los apartados son de gran interés, consideramos que los que competen directamente a nuestro análisis, son los dos primeros; que serán en los que nos concentraremos. En el primero se formuló la siguiente pregunta ¿Cómo deben definirse y elaborarse los intereses de la Unión? Al respecto, se señaló que existía el reconocimiento general que actuar colectivamente es la mejor forma de definir los intereses de la Unión. Al mismo tiempo, los acontecimientos internacionales rara vez suscitan reacciones idénticas o de idéntica intensidad en todos los Estados miembros. De tal forma se enfrentan dos retos principales: ¿cómo poder determinar mejor y dar prioridad a los intereses comunes? y ¿cómo poder fomentar efectivamente la convergencia de puntos de vista entre los Estados miembros, lo que llevaría a una mayor solidaridad y a una política de defensa de los intereses comunes? En este sentido, se sugería que las diferentes instituciones, órganos y actores de la Unión (el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, etc.) que tienen incidencia en las actividades externas, fomentaran la convergencia de puntos de vista y contribuyeran a fijar objetivos para la acción exterior de la Unión.<sup>25</sup>

La segunda pregunta hacía referencia a ¿cómo asegurar la coherencia de la acción de la Unión, coordinando todos los instrumentos de los que dispone (incluida la ayuda al desarrollo, la acción humanitaria, la asistencia financiera, la política comercial,

<sup>23</sup> Francisco Aldecoa Luzárraga, “La integración...”, *op. cit.*, p. 290.

<sup>24</sup> Convención Europea, “Mandato del grupo VII, “Acción exterior de la UE”, Bruselas, 10 de septiembre de 2002, Documento CONV 252/02, p. 2.

<sup>25</sup> *Ídem.*, pp. 1-2.

etc.)? Se comentó la importancia y necesidad de una correcta coordinación de todos los instrumentos políticos y económicos para que la Unión Europea tenga influencia en el ámbito internacional. Cuenta con una amplia gama de instrumentos a su disposición que puede utilizar para llevar a cabo sus objetivos en las relaciones internacionales y muchas políticas internas tienen una dimensión exterior importante. En lo que toca a asegurar la coherencia, se señaló “que deberían de mejorarse los dispositivos actuales de la UE con el fin de permitir una mejor coordinación y fomentar un planteamiento coherente y creíble en la adopción de decisiones. El problema tiene una doble vertiente: se trata tanto del dispositivo entre instituciones como de las estructuras dentro de las propias instituciones”.<sup>26</sup> Asimismo, se sugería que el Grupo de Trabajo examinara las estructuras del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo y estudiara la forma de mejorar la coordinación interna de las políticas y acciones que sean pertinentes para las relaciones internacionales de la UE. También se sugería considerar la posibilidad de aumentar las sinergias entre los principales actores e instituciones.<sup>27</sup>

A partir del Mandato, los debates permitieron avanzar hacia una definición más clara de objetivos y principios que deberían guiar la acción exterior de la Unión. En este sentido, el “grupo considero importante que la UE reflexionara en primer lugar sobre los objetivos de una política común antes de debatir sus modalidades y sus aspectos institucionales. Una política común no puede ser un fin en sí misma, sino que debe percibirse y diseñarse atendiendo a los objetivo que se haya fijado la UE”.<sup>28</sup>

Por otro lado, se reconoció que la actuación colectiva en el escenarios mundial depende en gran medida de la voluntad política y de la solidaridad entre los Estado miembros. Esto es especialmente cierto en el caso de la política exterior, que se considera un elemento esencial de la soberanía nacional. Se comentó que la diversidad existente entre los Estados miembros no constituye necesariamente una flaqueza. Las situaciones particulares y las relaciones de cada uno de los Estados miembros con terceros países y regiones podía ser un baza propicia para el desarrollo de acción exterior de la Unión. Se agregó que la diversidad implica un reto para la definición de los intereses comunes. A juicio de algunos miembros, esto supone que solo es posible efectuar esta determinación de intereses de manera colectiva, en tanto que otros opinan que debería confiarse esta labor a un órgano central en Bruselas.<sup>29</sup>

Durante el debate sobre el modo en que la UE podría determinar sus intereses

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>28</sup> Convención Europea, “Nota resumida relativa a las reuniones de los días 24 y 25 de septiembre de 2002”, documento CONV 307/02, 1 de octubre 2002, Bruselas, 1 octubre 2002, p. 2.

<sup>29</sup> *Ibidem*. pp. 2-3.

comunes y fijar prioridades, varios de los participantes subrayaron la necesidad de definir mejor los objetivos que subyacen en la acción exterior de la UE. Se recalcó que para que la UE pueda tener una política común en materia de relaciones exteriores es menester precisar previamente sus ventajas. Otro miembro hizo la sugerencia más importante, que la UE debería adoptar una declaración de principios que expusiera los objetivos generales y los principios en que se sustenta la acción exterior de la UE de modo que resulte claro para la opinión pública y para los socios de la UE. Esta declaración podría contener tres elementos esenciales: paz, independencia y solidaridad. Por otro lado, algunos miembros observaron que los intereses comunes deberán definirse de forma colectiva, en tanto que otros abogaron por el refuerzo del papel de las instituciones que defienden el interés común, lo que incluye una mayor participación del Parlamento Europeo en el debate sobre política exterior.<sup>30</sup>

Las demás cuestiones concretas se centraron sobre la necesidad de precisar el alcance de la actuación exterior de la Unión, por lo que era menester precisar mejor las competencias externas de la comunidad derivadas de sus competencias internas. En relación a la necesidad de mejorar la eficiencia, la coordinación y la coherencia de la actuación exterior de la UE, se subrayó que para que se tenga una auténtica política exterior e influya en los acontecimientos sobre el terreno es preciso que disponga de medios y recursos adecuados. Por último se recalcó la necesidad de estudiar el modo de aumentar la coherencia entre recursos y medios.<sup>31</sup>

En la reunión del 8 de octubre de 2002, el Presidente del grupo introdujo el debate sobre la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea, subrayando que:

si la Unión deseaba tener un impacto real en la escena internacional tenía que hacer uso de todos sus instrumentos a su disposición de manera coherente y coordinada. Indicó que la UE tenía muchas maneras de poder actuar en la escena internacional, entre ellas las acciones diplomáticas comunes, los programas de asistencia financiera, la posibilidad de concluir acuerdos comerciales, el desarrollo y los fondos de ayuda humanitaria, así como la gestión de crisis, con inclusión de despliegue de personal sobre terreno, que estaba ahora desarrollándose. El empleo de todos estos medios de manera coordinada y la persecución de una meta común suponía la necesidad de coherencia en distintos niveles, es decir, dentro de las instituciones, entre instituciones, y los principales actores, así como a lo que se refiere a los instrumentos.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> *Ibidem.* p. 3.

<sup>31</sup> *Ibidem.* pp. 3-5.

<sup>32</sup> Convención Europea, “Nota resumida de la reunión del 8 de octubre del 2002”, en *Documento CONV 343/02*, Bruselas, 11 de octubre del 2002, p. 1.

En el seno del debate, se hizo patente

un reconocimiento general en la necesidad de definir más claramente en un futuro Tratado los objetivos que subyacen a la acción exterior de la UE. Se sugirió que el grupo pudiese analizar en qué áreas los Estados miembro deseaban o estaban preparados para actuar conjuntamente. Los miembros sugirieron que los siguientes elementos deberían figurar en una definición de los objetivos de acción exterior de la UE: objetivos globales tales como la paz, solidaridad, prosperidad; el papel de la UE como actor global; las relaciones entre la UE y otras regiones del mundo (las que estén en crisis y las demás), con inclusión de su naturaleza (el tema de la apertura o del proteccionismo fue planteado por uno de los miembros); relaciones bilaterales y acción multilateral (en particular con la ONU).<sup>33</sup>

En respuesta a lo planteado en la reunión del 8 de octubre, en la apertura de la siguiente reunión, del 15 de octubre, se distribuyó una nota elaborada por la Secretaría que contenía un proyecto de texto sobre los principios y los objetivos de la acción exterior de la UE, para que los miembros del grupo de trabajo presentaran sus observaciones y comentarios por escrito sobre el proyecto del texto que cito a continuación:

### **Principles and Objectives of EU External Action**

1. The Union's action on the international stage will be guided by, and designed to advance in the wider world, the very values which have inspired its own creation, development and enlargement: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, solidarity, respect for the independence of sovereign states, freedom of opinion and opportunity, freedom from famine and fear. The Union will seek to develop relations and build partnerships with all countries, and regional or global organizations, who share its values; will seek multilateral solutions to common problems; will fully respect all international obligations; and will act in accordance with the Charter of the United Nations.
2. The European Union will define and pursue common policies in all areas of external relations where competence has been attributed to it and will work for the closest possible co-operation and the maximum degree of joint action in those areas where responsibility remains with the Member States:
  - (a) To safeguard the interests, independence and integrity of the Union;
  - (b) To consolidate and support democracy, the rule of law, international justice and human rights;
  - (c) To encourage the integration of all countries into the world economy, including through the abolition of restrictions on international trade;
  - (d) To foster the economic and social development of developing countries, and to reduce poverty in the world, in particular in the least developed countries;

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 6.

- (e) To assist communities, countries or regions confronting human or natural disaster;
  - (f) To develop international measures to preserve the environment and global natural resources, and ensure sustainable development; and
  - (g) To preserve peace, and strengthen international security, in conformity with the principles of the United Nations Charter.
3. Some UE internal policies have external aspects. When considering such aspects, the Union will have in mind the above objectives.

El proyecto significó un avance importante en los trabajos del grupo y en general fue bien recibido. De hecho no generó mayor discusión o debate, simplemente se presentaron por escrito algunos comentarios con la pretensión de precisar ciertas cuestiones. Más adelante regresaremos al documento.

En la reunión de trabajo del 15 de octubre de 2002, Javier Solana, Alto Representante, hizo una serie de planteamientos relevantes que tiene que ver con la cuestión de la coherencia de la política exterior. Destacó que la voluntad política constituía una cuestión clave en la política exterior y que los interlocutores de la Unión debían intensificar su esfuerzo para fomentar la convergencia de puntos de vista y adoptar posiciones comunes. Además señaló que resultaba esencial un reparto claro de tareas y de responsabilidades en la acción exterior, así como una estrecha colaboración entre los diferentes actores, especialmente el Alto Representante y el Comisario responsable de relaciones exteriores. Añadió que la solidaridad entre Estados miembros y la puesta en común de recursos a la hora de plantearse un objetivo común era importante para la eficacia y la credibilidad de la acción exterior de la Unión Europea. Por último insistió que la cooperación con organizaciones internacionales y con los principales socios resultaba esencial para hacer avanzar los puntos de vista de la UE a escala mundial.<sup>34</sup>

Por su parte, el Comisario Pascal Lamy comentó que el éxito de la política comercial común se deriva de una plataforma política compartida que había llevado a crear y fomentar una doctrina europea en materia de política comercial basada en la apertura y reglamentación. A su vez, insistió que para que la política exterior común de la Unión tenga credibilidad y éxito tiene que haber en primer lugar voluntad política de acción conjunta a escala global, así como una plataforma ideológica compartida. El señor Lamy estimó que existe un amplio consenso entre los principios y objetivos de la política exterior de la UE, pero que resulta esencial un debate pormenorizado antes de que los valores comunes puedan reflejarse en una auténtica política común.

<sup>34</sup> Convención Europea, “Nota resumida de la reunión del 15 de octubre”, en *Documento* CONV 356/02, Bruselas, 21 de octubre de 2002, p. 2.

La creación de una política común en todos los ámbitos de la acción exterior podía llevarse a cabo progresivamente, pero debería llegarse finalmente a un planteamiento único en la toma de decisiones.<sup>35</sup>

También intervinieron en la reunión Poul Nielson, miembro de la Comisión Europea, y Pierre de Boissieu, Secretario General Adjunto del Consejo de la Unión Europea. El primero, describió la acción comunitaria en la política de desarrollo y presentó su punto de vista sobre la evolución de la acción exterior de la UE. El segundo, desde una postura más crítica, se centró en lo que consideraba como falta de contenido de las acciones y estrategias comunes.<sup>36</sup>

La reunión del 29 de octubre se inició recordando que ya contaban los miembros del grupo con el proyecto de texto sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea. Para esa fecha sólo se habían recibido los comentarios de dos miembros. Pasando a los temas de la agenda para la reunión, se abordaron las cuestiones referentes a la representación exterior de la Unión Europea en las organizaciones internacionales y en las relaciones bilaterales. Al respecto, varios miembros subrayaron que el logro de un acuerdo sobre los objetivos y prioridades de la acción exterior de la UE y la definición de competencias revisten una importancia primordial, y que la representación exterior de la UE guarda estrecha relación con ellos.<sup>37</sup>

En resumen, se celebraron ocho reuniones, una de ellas conjuntamente con el grupo VIII “Defensa”, sobre el asunto de la gestión civil de crisis. La amplia gama de asuntos tratados por el grupo se clasificó en los siguientes epígrafes generales: intereses, objetivos y principios comunes; competencias; coherencia y eficiencia de la acción; estructuras, instrumentos y procedimientos de decisión; acuerdos internacionales; representación y servicios exteriores.<sup>38</sup> Como se puede apreciar, el primer epígrafe es el que se refiere a la doctrina de política exterior.

De tal forma, los resultados del grupo VII “Acción Exterior” se sintetizan en los siguientes aspectos. En relación con los comentarios y observaciones al proyecto de texto sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la UE, elaborado por la Secretaria de la Convención Europea, solamente destacan dos notas que, de manera explícita, hacen referencia a los principios y objetivos que deben guiar la acción exterior de la UE. Nos referimos a las notas presentadas por escrito por Michel Attalides y Bobby McDonagh.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 6-12.

<sup>37</sup> Convención Europea, “Nota resumida de la reunión del 29 de octubre”, en *Documento CONV 385/02*, Bruselas, 5 noviembre 2002, p. 2.

<sup>38</sup> Convención Europea, “Informe final del grupo VIII Acción Exterior”, en *Documento CONV 459/02*, Bruselas, 16 de diciembre 2002, pp. 11-12.

La nota de Attalides hace referencia a que en el texto del proyecto se contempla que la Unión Europea actúa en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, sugirió que sería razonable añadir que la UE trabajaría sobre la base y objetivos para contribuir a la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ya que son la expresión más fuerte de búsqueda de soluciones multilaterales y la expresión más clara de la voluntad de la comunidad internacional.<sup>39</sup>

Por su parte, los comentarios de Bobby McDonagh son más amplios y profundos. Sugiere que se enriquezca la propuesta de texto presentada, ya que contiene aspectos o áreas que pueden ser reforzadas. Destacó lo atinado de que en el texto se recupere, como parte central, la definición de objetivos del Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea. Por otro lado, al igual que Attalides, hace referencia a la importancia de destacar los vínculos entre los valores de la UE y los principios y objetivos de las Naciones Unidas. McDonagh incluye en su texto una propuesta reforzada de principios y objetivos, que recoge prácticamente en su integridad el proyecto presentado por la Secretaría, enriquecido con los contenidos ya contemplados en el Artículo 11 del TEU.<sup>40</sup>

El documento final del Grupo VII “Acción Exterior” se presentó el 16 de diciembre de 2002. Se divide en dos partes: la primera referida a recomendaciones y la segunda al informe detallado sobre los debates. Respecto a las recomendaciones, se señaló la existencia de un amplio consenso en el grupo de trabajo sobre la necesidad de definir en el tratado constitucional los principios básicos y los objetivos generales de la acción exterior de la UE, de forma que quedaran claros tanto para el público como para los socios de la UE. El grupo logró un acuerdo sobre el siguiente texto:

### **Principios y objetivos de la acción exterior de la UE**

1. La acción de la Unión en la escena internacional se guiará por los valores en los que se ha inspirado su creación, desarrollo y ampliación: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los principios de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad y el respeto al derecho internacional de acuerdo con los principios de la carta de las Naciones Unidas, y redefinirá de manera que promueva estos valores en todo el mundo. La Unión tratará de desarrollar relaciones y crear asociaciones con países y organizaciones regionales o internacionales que compartan los mismos valores. Fomentará las soluciones multilaterales a los problemas comunes, en el marco de las Naciones Unidas.
2. la Unión Europea definirá y aplicará políticas comunes y actuaciones de la Unión, y

<sup>39</sup> *Cfr.* Contribution of Michel Attalides en the Draft text on principles and objectives of UE external action.

<sup>40</sup> *Cfr.* Contribution of Bobby McDonagh, Alternative Representative of the Irish Government. Comments en the paper ‘Principles and Objectives of UE External Action’.

tratará de lograr la mayor cooperación posible en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:

Salvaguardar los valores comunes, intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión.

- a) Consolidar y apoyar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el Derecho Internacional.
- b) Mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- c) Fomentar un desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza, en particular en los países con bajo nivel de ingresos.
- d) Estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la abolición progresiva de las restricciones al comercio internacional.
- e) Desarrollar medidas internacionales de protección del medio ambiente y los recursos naturales mundiales y garantizar el desarrollo sostenible.
- f) Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o promovidas por el hombre.
- g) Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial.

Asimismo, el grupo recomendó también que, para garantizar la coherencia entre la acción exterior e interior de la UE, dichos principios y objetivos se tendrían en cuenta al estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE. Si se comparan el texto-borrador original, elaborado por la Secretaría (dos numerales), el que se presenta en el Informe Final de los trabajos de la Convención (dos numerales), que se acaba de transcribir, y la versión definitiva que aparece en el Tratado por el que se establece una Constitución, como Artículo III-292 (tres numerales), que se recoge textualmente en el artículo 21 del Tratado de Lisboa, consideramos que no existen diferencias sustantivas, sólo en lo que compete al numeral 3 de la versión definitiva, que no se incluye en las anteriores. También en la última versión se recupera con más precisión algunos aspectos del Artículo 11 del TUE, como lo que se incluye en el inciso “c” del numeral 2, sobre los principios de la Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París. Por lo demás las diferencias son mínimas, sustitución de palabras, sinónimos, mejor redacción y estructura lógica de las ideas.

Por lo que toca al apartado del informe detallado sobre los debates, el documento destaca que en el grupo se reiteró la necesidad de definir mejor en el Tratado Constitucional los principios subyacentes y los objetivos generales de todos los ámbitos de la acción exterior de la UE; de manera que quedara claro para los ciudadanos y para los socios de la UE. En este sentido, el grupo estudió la propuesta de principios y objetivos de la acción exterior de la UE, documento elaborado por la Secretaría, basándose en el texto del Tratado vigente en aquel momento (Tratado de Niza) sobre

los distintos ámbitos de actuación y en recomendaciones presentadas por los miembros del grupo. El grupo logró un amplio consenso sobre la propuesta por lo que recomienda que el texto se incluya en la Constitución.<sup>41</sup>

Por otro lado, quedó claro que dichos principios y objetivos se tendrían en cuenta también al estudiar los aspectos externos de las políticas internas de la UE, para garantizar la coherencia entre la acción exterior y la interior. Además, se estimó que una vez que quedarán establecidos los principios y objetivos generales dentro de la constitución, sería más fácil que la UE definiera sus intereses comunes y acordará una estrategia para defenderlos. El grupo consideró que los intereses comunes los tenía que definir colectivamente el Consejo. En este contexto, se recordó la misión del Consejo Europeo en la definición de los principios y orientaciones generales.<sup>42</sup>

Por lo que toca a la coherencia y eficiencia de la acción, se señaló en el informe que sin perjuicio de las diversas limitaciones de competencia entre la Unión y los Estados miembros, es fundamental garantizar al máximo la coherencia y la eficiencia de la acción exterior de la UE. Asimismo, el grupo acordó que para potenciar al máximo su influencia en la escena mundial, la Unión tenía que utilizar todos sus instrumentos, tanto políticos como económicos, de manera coordinada y sinérgica. Se destacó que un planteamiento coherente en las cuestiones internacionales aumentaba el crédito de la Unión frente a sus socios.<sup>43</sup>

## Conclusiones

Como colofón de nuestras reflexiones sobre el artículo 21 del *Tratado de Lisboa*, se puede añadir que en relación con el numeral uno, referido a los principios que deben guiar la acción exterior de la Unión, nos encontramos que son los mismos que presiden la propia dinámica de la experiencia de integración europea. Principios que se pueden catalogar como políticos: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el principio de igualdad. Respecto de los principios sociales, tenemos el respeto a la dignidad humana y el de solidaridad. Y en tercer lugar, en relación con el sistema internacional, la Unión respetará los principios de la *Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional*.<sup>44</sup> En un siguiente plano, segundo-párrafo del numeral 1, de manera indirecta

<sup>41</sup> Convención Europea, “Informe final del grupo VIII Acción Exterior”, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>42</sup> *Cfr. Ibidem.*

<sup>43</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 16-17.

<sup>44</sup> *Cfr.* Rafael Calduch Cervera, “Constitución Europea y proyección mundial de Europa”, *op. cit.*, pp. 107-108.

asume el principio del multilateralismo, al explicitar que la Unión “propiciara soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”.

En relación con los principios que contiene el numeral uno, la Unión Europea recrea como una gran síntesis los modelos europeos de la democracia liberal y de la indivisibilidad de los derechos humanos, que en conjunto forman parte de las grandes aportaciones del modelo social europeo al mundo. El modelo de la democracia liberal de la Unión, que se sustenta en una visión maximalista de la democracia liberal, va más allá de la democracia electoral y representativa, trascendiendo a ámbitos sociales y económicos, lo que no se presenta en otros regímenes democráticos donde se tiene una visión minimalista de la democracia, limitada a la participación en los sufragios. En el Título II del TUE “Disposiciones sobre los principios democráticos”, se distingue claramente el modelo político europeo a partir de los principios de igualdad, de democracia representativa y de democracia participativa, que se definen, respectivamente, en los artículos 9, 10 y 11. Este modelo democrático se complementa con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en el que se explicita, prácticamente, todo un catálogo de la concepción de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Por lo que toca a los objetivos generales contemplados en el numeral 2, hay que poner atención en los fines últimos, aspecto ideológico de los objetivos, a partir de la indicación precisa de la acción de los verbos en infinitivo, con que se inicia cada objetivo. Si bien todos los objetivos pueden ser considerados como sustantivos en las políticas estructurales de la Unión Europea, podemos hacer un ejercicio de reagrupación de acuerdo a los diferentes ámbitos de la realidad en que operan: políticos, económicos, sociales y jurídicos.

En resumen, podemos concluir afirmando que, hoy en día, la Unión Europea cuenta con su cuerpo doctrinario de política exterior, elevado a rango constitucional en el Tratado de Lisboa y respaldado por el Derecho Internacional. En este contexto, recomendamos que en el ámbito de las relaciones internacionales de la Unión, se instrumente una política exterior congruente con un proyecto de integración “volcado” hacia el exterior, de conformidad a las exigencias de la globalización, que cumpla la función de puente y eje articulador entre las políticas internas de la Unión (que deben atender las condiciones socio-económicas de las sociedades de los Estados miembros) y sus relaciones externas (que deben contribuir al desarrollo integral tanto de la sociedad europea como de la sociedad internacional en su conjunto).

**Fuentes consultadas**

- Aldecoa Luzárraga, Francisco, “Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?”, edición preparada por Francisco Aldecoa Luzárraga, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, 2ª ed., España, 2004.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *La integración europea*, Editorial Tecnos, España, 2002.
- Alonso García, Ricardo y Sarmiento, Daniel, “Texto, antecedentes, explicaciones” en *La Constitución Europea*, Editorial Thomson/Civitas, Universidad Complutense, España, 2005.
- Calduch Cervera, Rafael, “La política exterior de los Estados”, en Pereira, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010.
- Calduch Cervera, Rafael, “Constitución Europea y proyección mundial de Europa”. En Pizarroso Quintero, Alejandro y De Miguel Canuto, Ana, *El debate sobre la Constitución Europea en España*, Biblioteca Valenciana, Generalitat Valenciana, España, 2005.
- Closa Montero, Carlos, “Constitución y democracia en la Unión Europea”, en Closa Montero, Carlos y Fernández Sola, Natividad (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2005.
- Consejo Europeo, “Conclusiones de la Presidencia” en Declaración de Laeken, 14-15 de diciembre de 2001, disponible en <http://ue.eu.int>
- Contribution of Bobby McDonagh, Alternative Representative of the Irish Government. Comments on the paper ‘Principles and Objectives of UE External Action’, en Convención Europea, “Informe final del Grupo VII Acción Exterior”, Documento CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.
- Contribution of Michalis Attalides on the Draft text on principles and objectives of EU external action, en Convención Europea, “Informe final del Grupo VII Acción Exterior”, Documento CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.
- Convención Europea, Mandato del grupo VII, “Acción exterior de la UE”, Bruselas 10 de septiembre de 2002. Documento CONV 252/02.
- Convención Europea, “Nota resumida relativa a las reuniones de los días 24 y 25 de septiembre de 2002”, Documento CONV 307/02, Bruselas, 1 octubre 2002.
- Convención Europea, “Nota resumida de la reunión del 8 de octubre del 2002”. Documento CONV 343/02, Bruselas, 11 de octubre del 2002.
- Convención Europea, “Informe final del Grupo VII Acción Exterior”. Documento CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

- Convención Europea, “Nota resumida de la reunión del 15 de octubre”, Documento CONV 356/02, Bruselas, 21 de octubre de 2002
- Convención Europea, “Nota resumida de la reunión del 29 de octubre”, Documento CONV 385/02, Bruselas, 5 noviembre 2002.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Rei-México, México, 1993.
- García Pérez, Rafael, “España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002)” en Pereira, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ciencias Sociales, 2ª. ed., Barcelona, 2010.
- García-Dobarco González, Bruno, “Unión Europea, política exterior y Constitución”, en Álvarez Conde, Enrique y Garrido Mayol, Vicente (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro III, Editorial Tirant, España, 2004.