

**LA DIFÍCIL E INCOMPLETA ASUNCIÓN DE LAS  
BASES JURÍDICAS PARA UNA POLÍTICA  
EXTERIOR COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA**

**THE DIFFICULT AND INCOMPLETE ASSUMPTION  
OF THE LEGAL BASIS FOR A COMMON FOREIGN  
POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

Julio Guinea Bonillo<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-3275-6940>

**Introducción**

La lenta y dificultosa puesta en acción del articulado referente a la Política Exterior y de Seguridad Común en los Tratados comunitarios es el objeto de estudio en este artículo. Se acota temporalmente el objeto de estudio en torno a los dos acontecimientos más relevantes que han marcado decisivamente el rumbo de la Unión Europea, la Conferencia Intergubernamental (CIG) del año 2003 que trabajó sobre el texto de la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental del año 2007, que trasladó gran parte del contenido del fracasado Tratado al derecho originario –Tratado de Lisboa-. Este análisis se plantea desde un enfoque histórico, jurídico y político, para destacar los progresos en la materia y sugerir las reformas que podrían fortalecer una verdadera Política Exterior de la Unión Europea en un futuro cercano.

**Palabras Clave:** Unión Europea; Derecho Internacional; Tratados; Política Exterior

**Abstract**

The main content of this paper refers to the slow and difficult evolution of the provisions of the Common Foreign and Security Policy in the European treaties. The object of study is temporarily limited to the two most important events that have

---

<sup>1</sup> Prof. Universidad Rey Juan Carlos. Licenciado en Historia por la Universidad Complutense, Graduado en Ciencias Políticas por la misma universidad, Máster en Unión Europea por la Universidad CEU San Pablo y en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática de España. Doctor en Derecho por UDIMA con una tesis que versa sobre la Articulación Jurídica de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa. Actualmente es profesor de Unión Europea en el Máster Unión Europea China de la Universidad Rey Juan Carlos y de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos en la Universidad Europea de Madrid. E-mail: julio.guinea@urjc.es

decisively marked the course of the European Union, such as, the Intergovernmental Conference of 2003 and the Intergovernmental Conference of 2007, which transferred a large part of the content of the failed Treaty to the European Union's primary law. The analysis is based on a legal and historical approach, to highlight the progress in the matter and suggest reforms that could strengthen the foreign policy of the European Union in the near future.

**Keywords:** European Union; International Law; Treaties; Foreign Policy

**Sumario:** 1. La cig de 2003. 2. La conferencia intergubernamental que redactó el tratado de Lisboa. 3. Los avances del tratado de Lisboa en la política exterior y las reformas pendientes. Fuentes y bibliografía

Recibido /Received 25.06.2019 – Aprobado /Approved 05.09.2019

*Con cariño y afecto, a mi maestro Rogelio Pérez Bustamante*

# 1 LA CIG DE 2003

Tras la celebración de la Convención para el Futuro de Europa donde se esbozó el borrador de Tratado Constitucional, el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, facilitaría a los Jefes de Estado y de Gobierno un Proyecto de Tratado Constitucional, el 18.07.2003<sup>2</sup>, y con ello quedaba en manos de los representantes de los Estados su conclusión final.

La construcción de la Unión Europea se ha llevado a cabo siempre por deseo expreso de los Gobiernos de los distintos Estados, junto al necesario apoyo de sus respectivos Parlamentos nacionales<sup>3</sup>. A mediados de 2003, un grupo de Estados comenzó a ordenar sus prioridades, concertarse entre sí<sup>4</sup> y establecer sus intereses, frente a la Conferencia Intergubernamental (CIG), momento clave en la negociación y reforma del derecho originario de la Unión. La CIG del Tratado Constitucional Europeo se esperaba breve y, al mismo tiempo, intensa porque el número de participantes se dispararía, de quince a veinticinco miembros.

El 4.10.2003 daba comienzo formalmente la CIG, y fue un momento histórico, tal y como afirmó el Primer Ministro belga, Guy Verhofstadt, "*hemos dado un paso enorme con la Convención (...) Debería ejecutarse lo más*

---

<sup>2</sup> "UE/Constitution : le président Giscard d'Estaing a remis officiellement le projet de Traité Constitutionnel a la Présidence italienne", Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 19.07.2003, n. 8508, p. 5.

<sup>3</sup> "PE/CIG: les parlementaires nationaux et européens réclament le maintien du Conseil Législatif – M. Frattini invite les parlements à donner des mandats clairs a leurs gouvernements – le conclave des 27-28 Novembre à Naples (et non a Roma)", Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 23.10.2003, n. 8570, p. 7.

<sup>4</sup> "UE/CIG/Elargissement : concertation entre les quatre pays "Višegrad" avant l'ouverture de la CIG – Bucarest est satisfait du projet de traité", Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 10.09.2003, n. 8538, p. 6.

*rapidamente posible, antes de final de año*<sup>5</sup>. Sin embargo, la evolución en la Política Exterior de la Unión estará destacada por notables resistencias a la integración, con ciertos sectores más soberanistas de los grandes Estados presionando en contra de la cesión de soberanía<sup>6</sup>.

La CIG contó con la presencia de Valery Giscard d'Estaing, que en calidad de antiguo Presidente de la Convención, quería evitar unas largas y prolongadas sesiones de negociación, que diluyesen el sentido del borrador de Tratado<sup>7</sup>. Además, demandaría un enfoque constitucionalista que mejorase la propuesta que ya estaba en manos de los gobiernos<sup>8</sup>. Ésta llegaría a la CIG con un apoyo amplio de los parlamentarios europeos<sup>9</sup> y el enfoque de trabajo no iba a ser precisamente innovador, en comparación con las anteriores reformas de los Tratados en Niza, Ámsterdam, Maastricht o el Acta Única, según lo expresaría Gianfranco Fini, Viceprimer Ministro de Italia.

Durante el semestre de la Presidencia italiana, los Estados no estaban dispuestos a abrir las sesiones de la CIG a una lista de puntos que quisieran cambiar<sup>10</sup> sino que pondrían en manos de ellos mismos la posibilidad de plantear redacciones alternativas a alguna parte del articulado del Tratado, si contaban con voluntad para ello. En tal sentido, se requerían los contactos oportunos entre delegaciones de distintos países para recabar apoyos a una redacción alternativa, que sirviese para alcanzar la unanimidad entre el resto de Estados a fin de que dicha reforma prosperase. Lo que significaba, *de facto*, limitar la maniobrabilidad de los Estados en la reforma del borrador de Tratado Constitucional, cuya única línea roja,

---

<sup>5</sup> “UE/CIG: les ”petits” pays ont réclamé des changements au texte de la Convention, sans toutefois s’entendre sur une liste précise de revendications”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.09.2003, n. 8533, p. 6.

<sup>6</sup> “PE/CIG/France: les souverainistes appellent la Conférence Intergouvernementale à modifier le texte de la Convention”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.09.2003, n. 8533, p. 7.

<sup>7</sup> “UE/Constitution: Valery Giscard d’Estaing ne croit pas à la possibilité de modifier le projet actuel de Constitution Européenne (sauf pour quelques détails) et formule des recommandations à l’intention de la CIG”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.09.2003, n. 8545, p. 4-5.

<sup>8</sup> “PE/Convention/CIG: M. Giscard d’Estaing souhaite que la CIG approuve le projet de la Convention, en mettant en garde contre “une crise dont l’Europa n’a nul besoin» et demande que, pendant la “CIG de type constitutionnel», les députes “alertant l’opinion publique et demandent la transparence» – M. Prodi: prévoir des mécanismes qui “permettent de décider demain ce qu’on ne peut pas décider aujourd’hui» la Présidence italienne invite Vge a la CIG”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 04.09.2003, n. 8534, p. 5 y ss.

<sup>9</sup> “PE/Convention/CIG: large appui des parlementaires européen au projet de Constitution de la Convention, malgré quelques divergences”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 05.09.2003, n. 8535, p. 6 – 7.

<sup>10</sup> “UE/Convention/CIG: M. Fini a exposé la méthodologie de la Présidence italienne pour la Conférence Intergouvernementale”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 05.09.2003, n. 8535, p. 7.

no abierta a excesivos debates, sería la reforma del capítulo institucional, para evitar choques innecesarios o alteración en el equilibrio de poder.

Las cuestiones más conflictivas se abordarían a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en las tres Cumbres que se sucederían a lo largo del semestre italiano (4 de octubre, 16 y 17 de octubre<sup>11</sup> y 12 de diciembre). El resto de los asuntos de trámite podrían ser tratados por los Ministros de Asuntos Exteriores, al margen del Consejo de Asuntos Generales (4 de octubre en Roma, 13 de octubre en Luxemburgo, 26 y 27 de octubre en Bruselas, 17 de noviembre en Bruselas, 28 y 29 de noviembre en Nápoles en cónclave, 8 de diciembre en Bruselas), mientras que el texto de la Convención era analizado paralelamente por un grupo de expertos juristas que velaban por la coherencia y seguridad jurídica<sup>12</sup>, liderados por Jean-Claude Piris<sup>13</sup>.

El ambiente general era de franco optimismo, en aquellos momentos no aparecerían en Europa las sombras de los nacionalismos y de la crisis económica, eran los felices primeros años del s. XXI. Los Estados más reticentes apoyaban el Tratado elaborado por la Convención, incluido el gobierno británico<sup>14</sup>, y los ciudadanos de algunos Estados más reacios a integrarse, inclusive, estaban dispuestos a avanzar en áreas donde otrora no habrían apoyado a sus gobiernos, caso del pueblo danés y su voluntad de participar en la Defensa y el Euro<sup>15</sup>.

El eurodiputado español, Iñigo Méndez de Vigo, junto al socialdemócrata alemán, Klaus Hänsch, fue uno de los representantes que acudieron a las reuniones de la CIG en nombre del Parlamento Europeo. A comienzos de 2003, las posiciones de cada Estado miembro estaban ya sobre la mesa<sup>16</sup>, y con siete Estados<sup>17</sup> solicitando por carta a Silvio Berlusconi, como Presidente del Consejo, poder discutir y reformar todo tipo de materias<sup>18</sup>. La CIG, como cualquier otra en la historia de la integración jurídica europea, tenía encomendado finalizar no solo con

---

<sup>11</sup> “Conseil Européenne de Bruxelles, 16 et 17 de octobre 2003, conclusions de la Présidence”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.10.2003, n. 8567, p. 4-15.

<sup>12</sup> “UE/CIG: Groupe de travail pour veiller à la cohérence juridique du projet de Constitution – le Royaume-Uni s’oppose à l’inscription de l’article sur les symboles de l’UE dans la partie i”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 05.11.2003, n. 8578, p. 5.

<sup>13</sup> PIRIS, Jean-Claude. El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico. Marcial Pons, 2006. p. 78-82

<sup>14</sup> “UE/Constitution: le Gouvernement britannique endosse la Constitution”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.09.2003, n. 8539, p. 7.

<sup>15</sup> “UE/Danemark: une majorité de danois favorable à la participation de leur pays a la défense européenne et à l’euro, selon un sondage”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 10.09.2003, n. 8538, p. 6.

<sup>16</sup> “UE/CIG: positions des états membres et des pays candidats ou en voie d’adhésion a la veille de l’ouverture de la Conférence Intergouvernementale”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.10.2003, n. 8555, p. 6-10.

<sup>17</sup> Austria, Malta, Lituania, Hungría, Eslovenia, República Checa y Finlandia.

<sup>18</sup> “UE/CIG: la Conférence Intergouvernementale s’ouvre, ce samedi à Rome – sept premiers ministres demandent que tous les sujets puissent être abordés”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 04.10.2003, n. 8556, p. 4.

un Tratado que reformase los anteriores Tratados, sino un Tratado sólido en sí mismo, de carácter constitucional, cuya génesis había comenzado a partir de la Declaración de Laeken, documento que para europeístas como Josep Borrell, se trataba de un texto repleto de buenas intenciones<sup>19</sup>.

Este proceso no dejaba ninguna alternativa que no fuese la aprobación de una Constitución y los gobiernos más críticos debían ser realistas y moderados, especialmente, sobre su capacidad de alterar la esencia de un texto tan consensuado como el que Valéry Giscard d'Estaing había entregado a los líderes europeos<sup>20</sup>.

En la segunda sesión de la CIG, celebrada en Luxemburgo, los Estados manifestaron sus reservas a mantener una Comisión reducida, pero algunos objetaron al ver perdido su derecho a poseer un Comisario de su nacionalidad e igualmente, aparecieron fuertes oposiciones, mayormente por parte del Reino Unido, a que el nuevo cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, fuera denominado Ministro, en vez de Alto Representante, o Secretario General, y permitir que este tuviera responsabilidades tanto a nivel de Consejo como en la Comisión<sup>21</sup>.

Aquel conjunto de exigencias, según el Parlamento Europeo, podían llevar a la deriva a la propia Conferencia Intergubernamental, porque volvería a configurarse el sistema institucional alcanzado en Niza que no suponía un gran avance integrador. La Unión requería ambición, atender a las Resoluciones que el Parlamento Europeo efectuaría sobre la PESC y aprovechar el momento en que la opinión pública de la UE y fuera de ella mejoraba en su confianza en el sistema, para alcanzar con su organización unas políticas más perfectas que pudiesen reformar el sistema de gobernanza mundial.

Italia tuvo que hacer, durante el semestre que ostentó la presidencia del Consejo, un notable esfuerzo, encaminado a perseguir los acuerdos y el entendimiento entre los veinticinco socios de la Unión, precisamente, en los puntos de mayor tensión, antes de alcanzar un compromiso global en el mes de noviembre. Precisamente, en dicho mes, la Comisión llegaría a manifestar sus temores sobre la posibilidad de que los Estados empantanasen las negociaciones, alcanzando una vía muerta y sin poder avanzar más, por falta de voluntad política<sup>22</sup>. Según Javier Solana, era necesario alcanzar consenso sobre los puntos más destacados que requerían ser respetados del texto constitucional,

---

<sup>19</sup> BORRELL, Josep. Política Exterior Común: Las buenas intenciones de Laeken. *Política Exterior*, v. 17, No. 96 (Nov. – Dec., 2003), p. 13-21.

<sup>20</sup> “UE/CIG: M. Giscard d'Estaing répète qu'il n'y a pas d'alternative au projet de Constitution – l'Espagne et la Pologne devraient être réalistes et modérées”, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 08.10.2003, n. 8558, p. 6.

<sup>21</sup> “UE/CIG: à Luxembourg, une majorité d'états rejettent une Commission réduite en nombre – selon le Royaume-Uni, le futur ministre des Affaires Etrangères ne devrait pas avoir de “double casquette» et ne devrait même pas s'appeler “ministre» – Défense: réticence sur les coopérations structurées”, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 15.10.2003, n. 8563, p. 3.

<sup>22</sup> “PE/CIG: la Commission est inquiète, déclare M. Barnier en critiquant l'attitude des gouvernements qui sont en train d'entraîner la CIG dans l'impasse”, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 07.11.2003, n. 8580, p. 4.

por ejemplo, en torno a las cooperaciones estructuradas<sup>23</sup>, que venían a ser cooperaciones reforzadas pero en el ámbito de la Defensa.

El hecho de mantener la regla de la unanimidad, como algunos Estados todavía defendían, implicaba incertidumbres extremadamente graves para el futuro de Europa y era algo necesario de evitar en el primer proyecto de Constitución que se presentaría en el cónclave de Nápoles. En principio, era necesario acabar con dichas praxis si se quería adaptar la Unión Europea a los desafíos del s. XXI que el Presidente de la Comisión, Romano Prodi especificó en su manifiesto político “*L’Europe: le rêve, les choix*”<sup>24</sup>.

En aquellos momentos previos al encuentro de Nápoles, la ministra de Asuntos Exteriores de España, Ana Palacio, todavía mantenía dudas sobre las consecuencias del cargo con doble sombrero del Ministro de Asuntos Exteriores europeo y tanto Polonia, como un Reino Unido dispuesto a ejercer su poder de veto<sup>25</sup>, renegaban del nombre, prefiriendo el de Representante<sup>26</sup> y renegaban también de la extensión del voto por mayoría cualificada a todas las propuestas que el Ministro presentase.

Estas cuestiones de poder<sup>27</sup>, a las que se sumaban la necesaria discusión sobre las pasarelas jurídico-políticas entre las competencias de la UEO y la UE, parecían hacer insalvable el entendimiento y podrían haber hecho encallar la CIG, abriendo entonces la posibilidad al nacimiento de una Europa a dos velocidades, con cooperaciones estructuradas complementarias respecto a las fuerzas tradicionales que operaban en el marco institucional. La presidencia italiana intentó evitar las fricciones, presentando textos en línea con la Convención, asegurando un nuevo compromiso europeo y respetando el sentir expresado por Valéry Giscard d’Estaing, aunque hubo miembros como Irlanda o Finlandia, que no se sentían suficientemente llamados a participar de un compromiso de Defensa mutua, tal y como se había propuesto en Nápoles. Esta cuestión

---

<sup>23</sup> “UE/Défense: M. Solana espère que la CIG parviendra à un consensus sur les “coopérations structurées””, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 07.11.2003, n. 8580, p. 5.

<sup>24</sup> Los principales desafíos identificados fueron: la globalización, la innovación tecnológica, la evolución demográfica, la degradación del medio ambiente, las democracias jadeantes, la fosa abierta entre el norte y el sur, la fuerza de Europa. “*Avenir de l’Europe : la vision du président Prodi*”, Europe Documents, 21.11.2003, n. 2339-2340, p. 1-3.

<sup>25</sup> “UE/CIG: Londres prête à opposer son veto à la Constitution si nécessaire – Dominique de Villepin confiant pour Naples”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 26.11.2003, n. 8592, p. 5.

<sup>26</sup> “UE/CIG: la dernière réunion de la CIG avant le Conclave de Naples a permis de débroussailler le terrain pour les futures révisions du Traité – la Présidence soumettra un compromis au Conclave qui ne devrait pas se transformer en marathon”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.11.2003, n. 8587, p. 5.

<sup>27</sup> “PE/CIG/Conclave: les décisions “catastrophiques» sur le pacte de stabilité pourraient accroître la pression pour un succès de la CIG, dit M. Brok – optimiste pour le Conclave de Naples (sauf sur les trois “questions de pouvoir»)”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.11.2003, n. 8593, p. 6.

sería largamente discutida entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los veinticinco<sup>28</sup>, e incapaces de llegar a un consenso<sup>29</sup>, supuso un punto de fricción importante.

Por momentos, y ante la poca ilusión de algunos países por avanzar a cualquier precio, se pensó como algo preferible en carecer de Constitución, a un tener en su lugar una mala Constitución<sup>30</sup> decidida solo por un puñado de Estados en la CIG. La presidencia italiana mantenía una cautela propia de un buen actor diplomático, precisamente en el punto más delicado de la negociación del Tratado, con la esperanza de agradar a todos los Estados y confiar en su voluntad política para hacer avanzar la integración europea. Los Estados se enfrascaron en discusiones tan tensas, a mediados.12.2003, que no se esperaba alcanzar un acuerdo rápidamente sobre la Constitución, a pesar de contar los líderes europeos con sugerencias y fórmulas para vencer la crisis institucional a lo largo de todo el proceso.

El avance se enturbió, especialmente, en relación a dos aspectos muy concretos, el montante de la ponderación de los votos en los procedimientos por mayoría cualificada y el número de comisarios que compondrían el futuro colegio de Comisarios. Las discusiones se enconaron exclusivamente sobre esos dos puntos, más que en temas de Política Exterior y de Defensa, al que habían accedido, tras establecerse los términos exactos de las nuevas capacidades acordadas. El grado de intransigencia que demostraron algunos Estados, en particular España y Polonia, impidieron que la CIG concluyese su labor en la presidencia italiana del 2003, resultando, por ello, muy duramente criticada por el Presidente de la Comisión Europea.

El 2004 sería el año de la firma de la Constitución, veinte años después del Proyecto de Tratado Spinelli, y el comienzo de la reunificación de Europa<sup>31</sup>, con la adhesión de diez nuevos Estados al espacio de solidaridad, seguridad, pacifismo y prosperidad que, según Jacques Delors, representaba Europa<sup>32</sup>. La Presidencia irlandesa del primer semestre del 2004, al presentar su agenda y establecer las diferentes prioridades<sup>33</sup>, manifestó claramente su oposición a una construcción europea con

---

<sup>28</sup> “UE/CIG, Défense et budget au menu des discussions lundi après-midi – la CIG “très près d’un accord sur la défense”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.12.2003, n. 8600, p. 5.

<sup>29</sup> “UE/CIG, dernière ligne droite avant la fin de la Conférence Intergouvernementale – les Ministres n’ont pas réussi à résoudre le problème posé par les pays neutres dans l’édification d’une défense commune”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 09.12.2003, n. 8601, p. 4.

<sup>30</sup> “UE/CIG, “mieux vaut une absence de Constitution qu’une mauvaise Constitution» déclare Valéry Giscard d’Estaing – les parlementaires nationaux et européens refusent les clauses de rendez-vous”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.12.2003, n. 8600, p. 6.

<sup>31</sup> “2004, Année de la Réunification de l’Europe et de la Constitution”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.01.2004, n. 8616, p. 3.

<sup>32</sup> “Extraits des mémoires de Jacques Delors”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 10.01.2004, n. 8620, p. 3 y 4.

<sup>33</sup> “UE/Présidence irlandaise, la présidence mettra en oeuvre la première stratégie de sécurité de l’union – l’accent est mis sur le multilatéralisme – stratégie à moyen terme pour l’Irak au Conseil du mois de mars”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 31.12.2003, n. 8615, p. 4 y 5.

diferentes velocidades<sup>34</sup>, pero existía un riesgo evidente a que surgiese como consecuencia del escaso entendimiento entre los Estados en el seno de la CIG<sup>35</sup>.

Irlanda fue a un ritmo mucho más pausado que Italia en la CIG, ya que optó por no convocar nuevas sesiones hasta tener la certidumbre de que todos los Estados, incluido aquellos que impedían la firma de la Constitución, cedían lo suficiente. Para ello, utilizaron unos encuentros más privados con las delegaciones nacionales, apostando por la “discreción y determinación”<sup>36</sup>, evitando la diplomacia pública<sup>37</sup> o establecer una fecha de culminación de los trabajos para la CIG<sup>38</sup>. Una metodología de trabajo bien recibida por los Estados en su mayoría, a los que se les exigía evitar las dilaciones innecesarias y llegar a un acuerdo sobre la Constitución, como muy tarde, antes de las elecciones europeas.

Numerosas personalidades, instituciones cívicas, académicas y europeas demandaron en esos meses una cierta celeridad para acabar con los trabajos de la CIG, porque la opinión pública se encontraba entonces a favor de avanzar<sup>39</sup> y había que aprovechar ese fervor de cara a las lecciones europeas que se encontraban realmente próximas. En repetidas ocasiones, fueron los gobiernos de Francia y Alemania los que intentaron disuadir a España, presidida por el atlantista José María Aznar, de sus posiciones de intransigencia e inmovilidad<sup>40</sup>, que mantenía junto a Polonia, de oposición constante a cualquier tipo de oferta, en la ponderación de votos en el Consejo, que fuese peor a la obtenida tras la entrada en vigor del Tratado de Niza. En este contexto, la Presidencia irlandesa efectuaría una labor de consulta entre los diferentes Estados

---

<sup>34</sup> “UE/CIG, le Taoiseach rejette l’Europe à deux vitesses – pas de divergence de fond avec M. Prodi, affirme le porte-parole de la Commission – M.é voudrait un accord avant les élections européennes”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.01.2004, n. 8616, p. 4.

<sup>35</sup> “UE/CIG/Luxembourg, l’Europe à deux vitesses ne saurait pas être un objectif, mais risque d’être une conséquence, avertit Jean-Claude Juncker”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 09.01.2004, n. 8619, p. 5.

<sup>36</sup> “UE/Présidence irlandaise/Commission, Bertie Ahern assure que la Présidence fera tout pour parvenir à un accord a la CIG aussitôt que possible – pour Romano Prodi, l’approche irlandaise de la CIG – combiner “discretion et détermination» – est la bonne – le Taoiseach et le Président de la Commission questionnes sur une Europe a deux vitesses”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 07.01.2004, n. 8617, p. 5.

<sup>37</sup> “UE/CIG/Présidence irlandaise, M. Cowen prône la discrétion, plutôt que la ”diplomatie publique» pour tenter de faire relancer le travail de la CIG”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 08.01.2004, n. 8618, p. 4.

<sup>38</sup> “UE/CIG/Présidence irlandaise, M. Ahern refuse l’idée de fixer une date finale pour la CIG, mais souligne que les négociations ne doivent pas se prolonger trop longtemps – rencontre avec MM. Aznar et Miller avant la fin du mois”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 09.01.2004, n. 8619, p. 4.

<sup>39</sup> “UE/avenir de l’Europe, 77% des européens sont favorables à l’adoption d’une constitution pour l’UE et près des deux tiers d’entre eux estiment que leur pays doit faire des concessions pour y parvenir”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 18.02.2004, n. 8647, p. 5.

<sup>40</sup> “UE/CIG, Paris, Berlin et Madrid campent sur leurs positions”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.02.2004, n. 8643, p. 3.

miembros y posteriormente facilitaría una nueva propuesta sobre el sistema de votación, reformando la ponderación de votos en el seno del Consejo, basado sobre un sistema de doble mayoría – 55%/55%” (Estados/Población)-<sup>41</sup>, mientras que la Comisión apostaba por un 50% de los Estados y 55% de la población.

España y, por extensión, Polonia, se negaron a aceptar estas ofertas y lo hicieron hasta el mismo día en que el Partido Popular perdió la mayoría en las elecciones legislativas españolas<sup>42</sup>. El trágico, e incomprensible<sup>43</sup>, atentado terrorista del 11.03.2004 serviría para priorizar el fenómeno terrorista en la agenda política de la Unión<sup>44</sup> y agilizar una lucha conjunta contra él<sup>45</sup>, adoptando la cooperación policial y judicial necesaria que se había dejado de lado<sup>46</sup> por Estados celosos de avanzar<sup>47</sup>, al mismo tiempo que permitió discutir y aprobar declaraciones contra el terrorismo<sup>48</sup> e incitar a construir una Europa más eficaz en su lucha contra esta amenaza.

El 11-M también propició una nueva situación relevante para Europa: la salida del gobierno de José María Aznar y la llegada de una renovada socialdemocracia con respecto a la posición europea, personificada en José Luis Rodríguez Zapatero quien, entre sus decisiones políticas más inmediatas, optaría por la retirada de las tropas

---

<sup>41</sup> “UE/Constitution, même si elle n’est pas encore une proposition officielle de la Présidence irlandaise, l’option d’une double majorité “55%/55%» semble gagner du terrain”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 10.03.2004, n. 8662, p. 3.

<sup>42</sup> “UE/Constitution, Madrid n’accepterait pas une double majorité 55%/55%”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.03.2004, n. 8664, p. 4.

<sup>43</sup> “UE/Terrorisme, très choques, les dirigeants européens condamnent les attentats de Madrid et manifestent douleur et incompréhension”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.03.2004, n. 8664, p. 4.

<sup>44</sup> “UE/Conseil Affaires Générales, le terrorisme et le Kosovo au centres des débats du Conseil Affaires Générales et relations extérieures du 22 mars – le président Kostunica mardi à Bruxelles”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.03.2004, n. 8666, p. 7.

<sup>45</sup> “Conseil Européen, les Vingt-Cinq s’engagent à coopérer sérieusement dans la lutte commune contre le terrorisme et nomment un coordinateur – liste confidentielle des pays qui ne mettent pas encore en ouvre les instruments adoptés après le 11 septembre”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.03.2004, n. 8675, p. 5.

<sup>46</sup> “UE/Conseil Européen, la liste des retardataires qui n’ont pas encore mis en œuvre les mesures de coopérations judiciaire et policière adoptées après le 11 septembre 2001”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.03.2004, n. 8675, p. 6.

<sup>47</sup> “UE/Affaires Générales, Javier Solana fera le pont sur la coopération contre le terrorisme – liste des retards des états membres”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 09.10.2004, n. 8803, p.4.

<sup>48</sup> “Conseil Européen, les Chefs d’Etat et de Gouvernement de l’UE à 25 contre le terrorisme, déclaration sur la lutte contre le terrorisme”, Europe Documents 27.03.2004, n. 2366, p. 1-8.

españolas de Irak<sup>49</sup> y el abandono del bloqueo que España estaba ocasionando a la Constitución Europea<sup>50</sup>.

La nueva España de Zapatero dejaba de ser un problema<sup>51</sup> y abandonaba el rincón en el que se encontraba<sup>52</sup>, convirtiéndose en la solución para que la CIG culminase su labor a tiempo, ya que Europa era la gran prioridad, la gran estrategia para España<sup>53</sup>. Además, actuó como elemento motivador para que el Parlamento Europeo<sup>54</sup> propusiera a Madrid como sede donde se efectuaría la firma de la Constitución, aunque finalmente la decisión adoptada por los líderes europeos se impondría, y fue Roma<sup>55</sup> donde se celebró la firma oficial<sup>56</sup>, para la firma el 29.10.2004<sup>57</sup>, en la sala de los Horacios y los Curiaceos. El mismo escenario donde se firmó en 1957 el Tratado de la CEE y EURATOM, un momento que se podría destacar como el clímax de la construcción europea, por verse renovado nacimiento de la Unión Política<sup>58</sup> y la Unión Europea basada sobre una Constitución.

---

<sup>49</sup> “UE/Espagne, Socialistes et Verts européens saluent la victoire de Zapatero aux élections du 14 mars – annonce du retrait des troupes espagnoles de l’Irak – Moratinos aux Affaires Etrangères?”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 16.03.2004, n. 8666, p. 5.

<sup>50</sup> “UE/Constitution/Espagne, la Commission Européenne “enchantée» de la volonté de “bouger» du futur gouvernement Zapatero – Madrid ne bloque plus la Constitution, se félicite M. Baron – inquiétude à Varsovie”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 17.03.2004, n. 8667, p. 4.

<sup>51</sup> “UE/Constitution, Miguel Angel Moratinos confirme la volonté de compromis du nouveau Gouvernement espagnol”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.04.2004, n. 8681, p. 4.

<sup>52</sup> DOMÍNGUEZ, M., y BALLESTEROS, J.E. Josep Borrell Candidato del PSOE a las elecciones al Parlamento Europeo, “*Hay que elegir entre volver a Europa o seguir en un rincón*”. Cambio 16, No. 1697, junio 2004, p. 14-15.

<sup>53</sup> “UE/Espagne, l’Europe est “la grand priorité, la grande stratégie de l’Espagne» affirme M. Zapatero”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.05.2004, n. 8704, p. 4.

<sup>54</sup> “PE/Constitution, le Parlement demande que la Constitution Européenne soit signé à Madrid”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 02.04.2004, n. 8679, p. 3.

<sup>55</sup> “UE/Constitution, la Constitution Européenne sera signée le 20 novembre à Rome”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.07.2004, n. 8740, p. 4.

<sup>56</sup> “UE/Constitution, confirmation officielle de la date du 29 octobre pour la signature à Rome – difficile coordination des dates des referendums”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 13.07.2004, n. 8746, p.4.

<sup>57</sup> “UE/Constitution, signature le 29 octobre à Rome – débat sur l’organisation pratique des referendums”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 10.07.2004, n. 8745, p.4.

<sup>58</sup> “UE/Constitution, le Gouvernement italien approuve le projet de ratification avec les voix contre de la Lega Nord – le président Ciampi salue “l’acte de naissance d’une Union Politique» – des députés européens demandent des références à l’héritage chrétien dans les lois nationales de ratification – des députés

Sin embargo, en los momentos previos a la finalización de la CIG, Polonia, tras perder el auxilio español que le permitía mantener su postura de intransigencia, optó por modificar su estrategia, solicitando el relanzamiento de las negociaciones<sup>59</sup>. El gran avance, que iba a experimentar la PESC y la PESD<sup>60</sup> con el nuevo Tratado<sup>61</sup>, siguiendo el calendario de trabajo propuesto por la Presidencia Irlandesa<sup>62</sup>, hacía creer que realmente la Unión dispondría de una proposición de compromiso<sup>63</sup>, fortificando la anhelada Política Común Exterior. Sin embargo, el Presidente francés sería el primer político relevante en destacar que las cosas no cambiarían demasiado una vez que la Constitución fuese ratificada: *“la política (exterior) de Francia no cambia, emana esencialmente del Presidente de la República y en tanto que yo lo sea dicha política no cambiará”*<sup>64</sup>

Asimismo, la discusión sobre la Constitución no estuvo exenta de polémica, sobre cómo abordar la ratificación del Tratado, los Estados se encontraban muy divididos, entre efectuar o no una ratificación popular. A finales.04.2004, el Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, aún observaba prematuro apoyar un referéndum, mientras que Luxemburgo abiertamente ya había confirmado su disposición a efectuarlo el 10.07.2005<sup>65</sup>.

Sin embargo, en este debate abierto y de gran trascendencia, la Comisión Europea se pronunciaría en contra de efectuar una campaña paneuropea y el Vizconde Étienne Davignon se manifestaría contrario a la ratificación mediante el uso de los referéndum, porque en vez de simplificar el proceso, los complicaba y les añadía un elemento de confusión. Si el gobierno se involucraba en la campaña electoral e

---

européens allemands insistent sur un referendum”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.11.2004, n. 8819, p. 7.

<sup>59</sup> “UE/ Pologne, malgré la crise politique à Varsovie, la Commission ne voit “aucune raison» de s’inquiéter des préparatifs d’adhésion”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 30.03.2004, n. 8676, p. 4.

<sup>60</sup> “UE/Défense, pour Richard Wilmot-Roussel, le Traite Constitutionnel va permettre de “faire avancer l’Europe de la défense sous le regard de l’UE”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 13.07.2004, n. 8746, p.6.

<sup>61</sup> “UE/CIG, la Présidence confirme une convocation “probable» de la CIG le 17 mai”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 17.04.2004, n. 8687, p. 4.

<sup>62</sup> “UE/CIG, la Présidence irlandaise a présenté son calendrier pour la CIG”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.04.2004, n. 8693, p. 3.

<sup>63</sup> “UE/Constitution, la Présidence irlandaise poursuit ses consultations en vue de préparer une proposition de compromis – plusieurs “options et possibilités» sont envisagées à propos de la définition de la majorité qualifiée”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 04.06.2004, n. 8718, p. 4.

<sup>64</sup> “UE/France, Michel Barnier insiste sur la dimension politique à donner à l’UE Jacques Chirac , la politique étrangère de la France ne changera pas”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.04.2004, n. 8680, p. 4.

<sup>65</sup> “UE/Constitution, referendum au Luxembourg le 10 juillet 2005 – la Belgique veut ratifier “en plus tard» en mai”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.11.2004, n. 8825, p. 4.

invitaba a la población a votar por la Constitución, el voto se transformaba en un juicio al gobierno, no evaluándose la Constitución, sino la conducta gubernamental<sup>66</sup>.

El texto del Tratado sobre la Constitución se encontraba en ciernes de ser aprobado e Irlanda se esforzaría por presentar una propuesta renovada, en un texto de setenta y cinco páginas, con nuevas redacciones en ciertas partes del articulado, asumiendo el nombre de Ministro y Ministra de Asuntos Exteriores, especificando que el futuro Servicio de Acción Exterior entraría en funcionamiento el primer día de la firma del documento o asumiendo las observaciones mencionadas anteriormente<sup>67</sup> en materia de las cooperaciones estructuradas permanentes.

Sin embargo, la atmósfera se había enturbiado poco tiempo antes cuando el Presidente de Francia, Jacques Chirac, en sus declaraciones ante la conferencia de prensa en Bruselas, expresaría que si alguno de los Estados no ratificaba la Constitución antes de dos años, debería marcharse de la Unión<sup>68</sup>. En términos similares se pronunciaría meses más tarde el Comisario Europeo de Competencia, Mario Monti, aseverando que el país que rechazase la Constitución o incurriese en un retraso, debería abandonar la Unión y no entorpecer el avance<sup>69</sup>. En cualquier caso, estas amenazas no se llevaron a la práctica, precisamente porque Francia junto a los Países Bajos, fueron los dos únicos Estados que dirían no a la Constitución en el referéndum efectuado posteriormente, y no iban a abandonar ambos la Unión cuando coincidían en ser países fundadores de la CECA, la CEE y el EURATOM.

El Gobierno de Reino Unido por su parte, destacó de una forma más diplomática, que la Constitución no entraría en vigor, como Tratado de Derecho Internacional, si todos los Estados no la ratificaban<sup>70</sup>. Para ello, se precisaba unánimemente la firma y el consentimiento de todos los Estados miembros, una labor más compleja de efectuar, cuantos más miembros se sumaban a la Unión. La reforma de los Tratados con veinticinco voces obligaría a la Presidencia Irlandesa a efectuar una segunda aportación con nuevos cambios en la redacción de la estructura del

---

<sup>66</sup> “*Appui à la Constitution, version Etienne Davignon*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 13.10.2004, n. 8805, p. 3.

<sup>67</sup> “UE/Constitution, les Ministres des Affaires Etrangères tenteront lundi de déblayer au maximum le terrain avant le Conseil Européen – nouveaux documents et propositions de la Présidence irlandaise”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.06.2004, n. 8724, p. 4 y 5.

<sup>68</sup> “UE/constitution, Jacques Chirac évoque la possibilité qu’un pays qui n’a pas ratifié la Constitution après deux ans sorte de l’Union”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 01.05.2004, n. 8697, p. 4.

<sup>69</sup> “UE/Constitution, selon Mario Monti, les pays qui rejettent la Constitution devraient décider de rester dans l’UE ou d’en sortir”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 26.10.2004, n. 8814, p. 5.

<sup>70</sup> “UE/Constitution, la France réitère son attachement au caractère laïque de la construction européenne – Londres refuse toute possibilité de faire entrer en vigueur une Constitution qui ne serait pas ratifiée par tous”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.05.2004, n. 8713, p. 4.

Tratado presentado por la Convención, así como a presionar por un mayor avance en los temas de defensa durante el siguiente semestre de presidencia neerlandesa<sup>71</sup>.

A finales de junio de 2004 ya se constataba que no existía bloqueo<sup>72</sup> para que el texto fuese asumido por los representantes de los Estados en noviembre u octubre. El Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 subrayaba el acuerdo de los veinticinco alcanzado, adoptando el Tratado Constitucional<sup>73</sup>. El texto consensuado dejaría satisfechos a la Comisión; al Presidente y Vicepresidente de la Convención<sup>74</sup>; a los parlamentarios europeos y hasta al propio Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, apostólica y romana<sup>75</sup>.

Sin embargo, habría sectores académicos que considerarían a la Constitución como un nuevo Tratado próximo a la ilegibilidad, además de que había sido negociado en una atmósfera oscurantista, de espalda a la ciudadanía, consensuando un texto final entre los veintiocho Jefes de Estado y de Gobierno, y que en su conjunto no estaban obligados a rendir cuentas ante nadie de su actuación. La forma de evitar este tipo de críticas sería argumentada y defendida por el Presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, subrayando la importancia de los avances que el Tratado Constitucional suponía “*una Europa más eficaz, gobernable y democrática; más fuerte y decisiva en la escena internacional*”<sup>76</sup>, y el mismo Borrell se propondría sumar el apoyo de la ciudadanía mediante serias y coherentes explicaciones, combatiendo los dos grandes enemigos de la democracia: la ignorancia y la indiferencia.

En los momentos anteriores a la presidencia holandesa de la Unión, las instituciones comunitarias comenzaron a reflexionar sobre las nuevas personalidades que operarían, una vez que el Tratado constitucional entrase en vigor. El Alto Representante de la Unión, Javier Solana, seguía efectuando nombramientos y proposiciones constructivas en el ámbito de la Política Exterior, la Política de Defensa, la gestión de

---

<sup>71</sup> “UE/Conseil Européen/PESD, pour la Présidence irlandaise, le développement des capacités militaires de l’UE, et en particulier des “groupements tactiques», doit être une priorité de la Présidence néerlandaise”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 18.06.2004, n. 8728, p. 7.

<sup>72</sup> “UE/Conseil Européen, il ne subsiste plus de point de blocage qui pourrait encore empêcher l’adoption de la Constitution”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 18.06.2004, n. 8728, p. 3.

<sup>73</sup> “Conseil Européen, les Vingt – Cinq ont adopté le Traité Constitutionnel mais n’ont pas réussi à se mettre d’accord sur le nom du futur Président de la Commission – la Présidence irlandaise va convoquer une nouvelle réunion”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.06.2004, n. 8730, p. 3-6.

<sup>74</sup> “UE/Constitution/Convention, MM. Giscard d’Estaing et Dehaene satisfaits du texte approuvé – souhaitable que la Constitution entre en vigueur autour de 1<sup>er</sup> juillet 2006 – confiance pour les ratifications (selon VGE en France, il y aura un referendum au printemps 2005)”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.06.2004, n. 8731, p. 5.

<sup>75</sup> “UE/ Constitution/Eglise, le Pape et les évêques saluent la Constitution, tout en regrettant l’absence de référence au Christianisme”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.06.2004, n. 8731, p. 7.

<sup>76</sup> BORRELL, J. La Hora de la verdad para Europa. *Ámbitos, Revista de estudios de Ciencias Sociales y humanidades*, No. 12 (2004), p. 11

crisis, mediando en Oriente Próximo<sup>77</sup>, buscando la paz<sup>78</sup> en la época pre y pos Yasser Arafat y volvería a estar disponible para el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores europeo después de que se ratificase la Constitución, siendo uno de los que mayor esfuerzo dedicó en la creación del Servicio Exterior de la Unión Europea<sup>79</sup>. Paralelamente, el nuevo Presidente de la Comisión sería designado el 29.06.2003<sup>80</sup>, de común acuerdo entre los Jefes de Estado y de Gobierno, en la persona del Primer Ministro Portugués, José Miguel Durao Barroso. Una figura mucho menos federalista que el candidato apoyado inicialmente por Francia y Alemania, ya que ambas apostaban por el Primer Ministro belga: Guy Verhofstadt.

El siguiente periodo de la presidencia neerlandesa, estaría marcado por el realismo y la ambición, en un tiempo en el que la UE, adoptó la decisión común de apertura de la Agencia Europea de la Defensa, se reunió por primera vez su Consejo de Administración<sup>81</sup> y se estableció su primer programa de trabajo con veinte millones de euros de presupuesto, que paulatinamente iría incrementándose<sup>82</sup>.

No obstante, hemos de destacar que el Tratado no poseía una significación radical y disruptiva con respecto a las anteriores reformas. Su texto había alcanzado plena madurez tras una controvertida Conferencia Intergubernamental, y el eurodiputado, Iñigo Méndez de Vigo, advertiría que no se iba a permitir hacer variaciones a la letra del Tratado, si alguno de los Estados fracasaba en la ratificación del texto<sup>83</sup>. El tiempo era propicio porque los eurodiputados, salvo los

---

<sup>77</sup> “UE/MOYEN-ORIENT, le Conseil Affaires Générales appuie les actions concrètes proposes par M. Solana en vue de revitaliser la mise en œuvre de la feuille de route”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.03.2004, n. 8819, p. 4.

<sup>78</sup> “UE/PROCHE-ORIENT, M. Solana pousse israéliens et palestiniens à cesser les agressions et à se remettre autour d’une table”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 14.01.2005, n. 8866, p. 3.

<sup>79</sup> “UE/Sommet Extraordinaire/Commission, le Président désigne Barroso assure que la répartition des postes des Commissaires “c’est ma responsabilité» – pour une dimension sociale de l’Union et un plein exercice du droit d’initiative de la Commission – Solana Ministre des Affaires Etrangères après ratification de la Constitution (et de boisseau Secrétaire General) , coopération Commission – Conseil pendant la transition”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 01.07.2004, n. 8738, p. 4-7.

<sup>80</sup> “UE/Présidence de la Commission, le Sommet extraordinaire du 29 juin à désigner Jose Manuel Durao Barroso comme Président de la Commission – discussion sur l’organisation de la future Commission – autres nominations – déclaration sur la transition vers la désignation du Ministre des Affaires Etrangères”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 30.06.2004, n. 8737, p. 4.

<sup>81</sup> “UE/PESD , Première réunion du Conseil d’Administration de l’Agence Européenne de la Défense”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 18.09.2004, n. 8788, p.4.

<sup>82</sup> “UE/Défense , le budget de l’Agence de Défense progresse sensiblement – satisfaction de Javier Solana”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.11.2007, n. 9546, p. 7.

<sup>83</sup> “PE/Constitution, Mendez de Vigo et Corbet recommanderont la ratification et promettent de faire du travail “pédagogique» – on ne pourra “toucher

radicales, apoyaban la ratificación de la Constitución Europea<sup>84</sup>, los políticos se arrojaban unos a otros, y los ciudadanos, según el Eurobarómetro efectuado entre el 2 de octubre y el 8.11.2004, se posicionaban en favor de la adopción del Texto Constitucional<sup>85</sup>.

En aquel tiempo no faltaron manifestaciones, campañas políticas o conferencias, informativas que buscaban incentivar a la ciudadanía a participar activamente en el proceso. A primeros de febrero de 2005 ya habían ratificado la Constitución tres Estados por vía parlamentaria, Lituania el 11.11.2004, Hungría el 20.12.2004, Eslovenia el 1.02.2005, después llegaría Italia, también por vía parlamentaria el 7 de abril, Bélgica el 28 de abril, Austria por vía parlamentaria el 25 de mayo, el Parlamento de España efectuaría la ratificación tras el masivo apoyo ciudadano el 20 de febrero<sup>86</sup>, Dinamarca por referéndum el 27 de septiembre... Igualmente, con antelación a la celebración del referéndum francés, se efectuaron llamamientos a la población francesa para que apoyaran el Texto Constitucional, la perspectiva de una posible negativa francesa a la Constitución no podía detener los procesos de ratificación en otros países, pero se trataría de una realidad cada vez más cercana.

Podemos afirmar que tras los numerosos debates, campañas de información y declaraciones<sup>87</sup>, los franceses dispusieron de todos los elementos de juicio para pronunciarse conscientemente sobre el texto<sup>88</sup> y aprobar ese gran salto adelante que suponía la Constitución en la evolución europea, que como el propio Presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, había defendido su enorme utilidad para *“hacer frente a los desafíos que tenemos por delante o la parálisis que supondría quedarnos con las reglas de Niza y la incertidumbre que para el proceso europeo esto supondría”*<sup>89</sup>.

---

a rien», il s’agit de dore «oui ou non» à un «paquet» qui apporte une valeur ajoutée aux citoyens», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 02.09.2004, n. 8776, p.4.

<sup>84</sup> “PE/Constitution, 500 oui au rapport Mendez de Vigo/Corbett qui recommande la ratification de la Constitution parmi les 137 non, tout le groupe indépendance/démocratie et pratiquement toute la GUE/NGL, ainsi que la majorité des députés polonais et tchèques – sur les 40 abstentions, neuf socialistes français – Jean – Claude Juncker exprime sa joie”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 13.01.2005, n. 8865, p. 4 y 5.

<sup>85</sup> “UE/Constitution Européenne, 68% des citoyens d’Europe y sont favorables”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.12.2004, n. 8846, p. 4.

<sup>86</sup> “UE/Constitution/Espagne, les institutions européennes saluent le “oui» massif de l’Espagne – quelques regrets pour la participation peu élevée”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.02.2005, n. 8893, p. 3.

<sup>87</sup> “UE/Constitution/France, déclarations des présidents Juncker et Barroso (à Bruxelles) et Borrell (à Madrid) dimanche soir – appel du président Chirac”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 28.05.2005, n. 8956, p. 3.

<sup>88</sup> “ Constitution, la parole aux citoyens français, qui disposent de tous les éléments pour se prononcer en connaissance de cause”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.05.2005, n. 8955, p. 3.

<sup>89</sup> BORRELL FONTELLES, Josep. La nueva cara de Europa. *Temas para el Debate*. No. 121, 2004, p. 53-58

Pocos días antes de que se produjera el referéndum, Alemania ratificaría por vía parlamentaria, esperando que su gran aliado siguiera el ejemplo y la ciudadanía compartiese la ilusión por avanzar. Sin embargo, el resultado de la votación celebrada el 29.05.2005, supuso un verdadero jarro de agua fría para todos los líderes europeos, el 54,87% de los franceses dijo no a la Constitución, contra un 45,13% que dijo sí<sup>90</sup> y pocos días más tarde, los Países Bajos, el 3 de junio, dijeron también que no a la Constitución en un referéndum nacional, el primero en doscientos años<sup>91</sup>.

La profunda crisis en la Unión se desató cuatro días más tarde del referéndum francés y aunque se quisiera dar una falsa imagen de que Europa funcionaba<sup>92</sup>, otros tantos Estados se quedaron pendientes de efectuar la ratificación por referéndum, postergaron *sine die*, su realización. El primero en anunciarlo fue Reino Unido<sup>93</sup> que exigió un periodo de reflexión<sup>94</sup> y que el Tratado no avanzase más<sup>95</sup>, mientras que otros líderes confiaron en sus conciudadanos<sup>96</sup>. No obstante, el proceso se ralentizó

---

<sup>90</sup> “UE/Constitution/France, après le “non» français, Juncker a entamé des lundi consultations avec ses homologues en vue du Sommet des 16 et 17 juin qui évaluera la situation – dans une déclaration commune, les présidents Borrell, Juncker, et Barroso rappellent que l’Europe a toujours su sortir renforcée des moments difficiles – la ratification doit se poursuivre dans les autres états membres, affirme Jean Claude Juncker, pour qui il est “impossible de renégocier le Traité»”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 31.05.2005, n. 8957, p. 4-7.

<sup>91</sup> “UE/Constitution, les néerlandais se sont prononcés mercredi sur la Constitution, alors que les derniers sondages annonçaient un “non» débat a la Commission Européenne”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 02.06.2005, n. 8959, p. 4.

<sup>92</sup> “UE/Constitution/Pays-Bas, après le “non» au referendum néerlandais (quatre jours après le “non» français), Jean Claude Juncker annonce qu’il fera au Conseil Européen des 16 et 17 juin des propositions “qui devraient permettre de prouver que l’Europe fonctionne» – “l’Europe continue», affirment les présidents Juncker, Borrell et Barroso – tous les peuples doivent pouvoir s’exprimer, estiment Jean Claude Juncker et Josep Borel”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.06.2005, n. 8960, p. 4-7.

<sup>93</sup> “UE/Constitution, Londres suspend son referendum, mais la Pologne confirme le maintien du sien – appel franco-allemand en faveur de la poursuite du projet européen et d’un accord sur les perspectives financières”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.06.2005, n. 8960, p. 4.

<sup>94</sup> “UE/Constitution: pour Tony Blair, une pause de réflexion serait “sensée»”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 16.06.2005, n. 8969, p. 5.

<sup>95</sup> “UE/Conseil Européen/Présidence britannique : Tony Blair persiste : le Traité constitutionnel “ne peut pas avancer» la future Présidence prête a un débat sur la direction de l’Europe dont le budget de l’UE ferait partie”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.06.2005, n. 8974, p. 6.

<sup>96</sup> “UE/Constitution/Luxembourg : M. Juncker confiant le 10 juillet, le Luxembourg “fera encore une fois le bon choix» “, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 17.06.2005, n. 8970, p. 4.

porque más tarde siguieron el ejemplo británico Estados como Dinamarca, Portugal, Irlanda, República Checa y Polonia que dejaron literalmente aparcado el Tratado.

## 2. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL QUE REDACTÓ EL TRATADO DE LISBOA

La no ratificación de la Constitución supuso que los Tratados fundacionales quedaran a la espera de ser reformados y la oportunidad llegaría durante el semestre de la presidencia alemana de 2007, cuando los diferentes gobiernos comenzarían a responder a los estímulos con las nuevas llamadas de consenso que se efectuaron desde Bruselas<sup>97</sup> y Berlín “para fijar una hoja de ruta de revisión del Tratado”<sup>98</sup>.

En el Consejo Europeo de junio de 2007, se acordó el lanzamiento de una Conferencia Intergubernamental con un mandato preciso<sup>99</sup>, para concluir y articular el nuevo Tratado de la Unión Europea que mantendría su nombre y el Tratado que instituye la Comunidad Europea que se convertiría en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>100</sup>. Unas negociaciones que no tuvieron grandes discusiones, en comparación con las anteriores CIG’s, pero se ralentizó, a medida que se abordaban las cuestiones más comprometedoras, con la Política Exterior<sup>101</sup> o la Defensa, y siempre en mente de la Canciller Angela Merkel el evitar, por todos los medios, llegar a una Europa de dos velocidades<sup>102</sup>.

El mandato de la CIG, que puso en guardia al Parlamento Europeo<sup>103</sup>, incluiría las reuniones ordinarias de Ministros de Asuntos Exteriores nacionales discutiendo sobre un grupo selecto de materias, a saber: la Carta de Derechos Fundamentales, la extensión del voto a la mayoría cualificada, la Presidencia

---

<sup>97</sup> “UE/Reforme de l’UE, M. Barroso appelle les états membres à s’abstenir de toute position jusqu’au-boutiste et a privilégier la capacité d’agir de l’UE”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.06.2007, n. 9449, p. 5

<sup>98</sup> “UE/Reforme de l’UE, “c’est 25 contre deux» sur la question de la double majorité, souligne la Présidence qui n’exclut pas un échec du sommet”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 21.06.2007, n. 9450, p. 4

<sup>99</sup> Mandato de la CIG de 2007 de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones, Doc. 11218/07, 26.06.2007.

<sup>100</sup> “UE/Conseil Européen, accord à l’arrache sur le mandat pour la CIG chargé de finaliser et d’adopter le nouveau Traité de l’Union”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 24.06.2007, n. 9453, p. 3-24.

<sup>101</sup> “Nouveau Traité, les difficultés viendront plus tard”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.06.2007, n. 9455, p. 3

<sup>102</sup> “PE/Reforme de l’UE, Angela Merkel contre une “Europe à deux vitesses»”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 28.06.2007, n. 9456, p. 5

<sup>103</sup> “PE/Traite de l’UE, le PE s’inquiète des nombreuses dérogations prévues dans le mandat pour la CIG, “qui risquent d’affaiblir la cohésion de l’UE»”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 07.07.2007, n. 9463, p. 5.

Permanente del Consejo Europeo, el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad con la extensión del procedimiento de codecisión, el control de la subsidiariedad por los parlamentos nacionales y cambio climático y seguridad energética<sup>104</sup>.

Una Conferencia Intergubernamental con un formato de corte clásico, apoyada por la Comisión Europea<sup>105</sup>, que disminuiría notablemente los estándares de transparencia, esto es, menor apertura al público, disponibilidad de los documentos y contaría con una mayor restricción de la participación de los parlamentos nacionales. La CIG representaba el retorno a los orígenes en la forma, pero no en el fondo, porque los avances conseguidos debían seguir formando parte del corpus jurídico de la Unión. Entre sus ventajas se podía destacar el evitar la parálisis del proceso de reforma de la Unión, a través de un método más económico, evitándose las grandes reuniones de varios cientos de personas en Bruselas que conllevaba una Convención y su consiguiente despilfarro de recursos. Sin embargo, la simplificación del Tratado, a través de esta metodología, podía volver a crear un articulado “imposible de comprender”, en palabras de Valery Giscard d’Estaing<sup>106</sup>.

El lanzamiento definitivo de la CIG se realizaría el 23.07.2007 en el Consejo de Ministros de Asuntos Generales de Relaciones Exteriores, con los 27 Estados presentes y con un borrador preliminar de texto Tratado elaborado por los portugueses<sup>107</sup>. Las reuniones de la CIG contarían con los representantes de los Estados, el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, también los tres representantes del Parlamento Europeo: Elmar Brok (PPE-DE), Enrique Barón Crespo (PSE), así como Andrew Duff (ALDE). El Presidente del Parlamento Europeo, Hans-Gert Pöttering, podría asistir a las reuniones de la Conferencia Intergubernamental al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno.

Los expertos juristas de cada Estado miembro se reunirían, bajo la presidencia de Jean-Claude Piris<sup>108</sup>, por primera vez el 24 y 25 de julio, dedicándose a abordar los aspectos más técnicos y estudiando artículo por artículo, en un clima

---

<sup>104</sup> “UE/Conseil Européen, accord à l’arrache sur le mandat pour la CIG chargé de finaliser et d’adopter le nouveau Traité de l’Union”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 24.06.2007, n. 9453, p. 4.

<sup>105</sup> “UE/Reforme de l’UE, la Commission donne un avis favorable à la convocation de la CIG, mais insiste sur le respect du mandat”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.07.2007, n. 9465, p. 4.

<sup>106</sup> “UE/CIG/Traité, Valery Giscard d’Estaing estime que le futur Traite modificatif de l’UE sera “impossible à comprendre» pour les citoyens”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 18.07.2007, n. 9470, p. 4.

<sup>107</sup> “UE/Reforme des Traités , la CIG est lancée sur une note plutôt optimiste la demande polonaise de “clarifications» sera d’abord traitée au niveau technique, avant de devenir éventuellement un problème politique”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 24.07.2007, n. 9474, p. 4.

<sup>108</sup> “UE/Traité de l’UE, le groupe d’experts juridiques devra poursuivre ses travaux la semaine prochaine – un seul point en suspens”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.09.2007, n. 9505, p. 3.

de diálogo franco y sincero<sup>109</sup>. Las reuniones de la CIG se suspenderían durante casi todo el mes de agosto, y proseguirían a plena velocidad en septiembre, en previsión de llegar con un texto base para la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del 18 y 19 de octubre<sup>110</sup>.

La segunda reunión de Ministros de Asuntos Exteriores informal, de tipo *gymnich*, con la participación de los eurodiputados<sup>111</sup>, se produciría en la ciudad portuguesa de Viana do Castelo, el fin de semana del 7 y 8.09.2007, en una atmósfera de entendimiento. Los Estados se encontraban dispuestos a concluir el Tratado en octubre de 2007<sup>112</sup>, con vistas a que entrase en vigor a comienzos del 2009<sup>113</sup>.

El proceso parecía efectuarse de manera exprés, principalmente, porque el proyecto de Tratado ya se había negociado en su mayor parte a lo largo de la Presidencia alemana, como afirmó Josep Borrell, gracias al impulso de la Canciller Merkel<sup>114</sup> y aunque no se trataba de mantener exactamente la misma Constitución de 2004<sup>115</sup>, sí que se conservaría su esencia. Los portugueses solo precisaban efectuar los retoques finales en las sesiones formales de la Conferencia Intergubernamental<sup>116</sup> y abrazar el diálogo con el resto de instituciones comunitarias<sup>117</sup>, en aras de relanzar la

---

<sup>109</sup> “UE/CIG/Traité, après deux jours de travail “sans problèmes» sur le projet de Traité, les experts juridiques ont suspendu leurs travaux jusqu’au 29 aout”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.07.2007, n. 9477, p. 4.

<sup>110</sup> “UE/Traité de l’UE, Commission et Parlement réaffirment le calendrier pour le futur Traité et identifient les points à clarifier”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 30.08.2007, n. 9474, p. 2.

<sup>111</sup> “PE/Traité de l’UE, le PE participe à la réunion informelle des Ministres des Affaires Etrangères de ce week-end au Portugal et demande des clarifications sur certains aspects de la CIG”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 08.09.2007, n. 9497, p. 4.

<sup>112</sup> “UE/Traité de l’UE, les 27 “détermines» à conclure la CIG en octobre, mais certaines revendications et les élections polonaises laissent planer des doutes”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.09.2007, n. 9498, p. 5-6.

<sup>113</sup> “UE/Traité de l’UE, un referendum néerlandaise très improbable –Varsovie choisit l’ “opt out» sur la charte – Prague s’inquiète de la ratification”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 15.09.2007, n. 9502, p. 5.

<sup>114</sup> BORRELL, Josep. (2012). La Nueva Encrucijada. *Mediterráneo Económico*, 20, p. 211-224.

<sup>115</sup> “UE/Royaume-Uni, message de Jose Manuel Barroso a l’opinion publique britannique “le Traité modificatif n’est pas la Constitution»”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.09.2007, n. 9504, p. 5.

<sup>116</sup> “UE/Gymnich, le futur Traité, le Kosovo, les relations avec la Russie et le Proche-Orient au menu de la réunion informelle de ce week-end”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 05.09.2007, n. 9494, p. 5.

<sup>117</sup> “UE/Traite, réunion extraordinaire sur le Traité révisé au Parlement le 2 octobre en présence de M. Barroso”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 29.09.2007, n. 9512, p. 5.

construcción europea<sup>118</sup> y acrecentar el diálogo con los ciudadanos<sup>119</sup>, precisamente, en un momento donde ya comenzaban a anunciarse los primeros referéndums del Tratado, en Irlanda<sup>120</sup>, mientras que otros, lo eludían, en perspectiva de evitar resultados negativos, como Países Bajos, o Dinamarca.

España en aquellos momentos se encontraban en disposición de avanzar mucho más en la integración de la Defensa, como así lo declaró el Ministro de Defensa, José Antonio Alonso, porque conocían de la importancia de la PESD<sup>121</sup> y se mostrarían dispuestos a la utilización efectiva de las novedades del Tratado, en especial, la cooperación estructurada permanente<sup>122</sup>. La buena voluntad política, el clima de distensión, los protocolos adicionales<sup>123</sup> y las cláusulas de opt-out<sup>124</sup>, facilitaron que los expertos juristas de los diferentes Estados miembros, del Consejo, la Comisión y del Parlamento llegaran a un acuerdo sobre el futuro Texto de Tratado a comienzos de octubre de 2007<sup>125</sup>.

Los debates prosiguieron entre los Ministros de Asuntos Exteriores, sobre temas más sensibles a nivel político, como el *compromiso de Ioánnina*<sup>126</sup>, los sitios en el Parlamento Europeo, el número de Abogados Generales<sup>127</sup>, la restricción del derecho de

---

<sup>118</sup> “La “*recette Davignon*» pour la relance de la construction européenne”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.09.2007, n. 9507, p. 3.

<sup>119</sup> “UE/Traite/Citoyens, lancement de “tomorrow’s Europe», un nouveau mécanisme destine à développer la connaissance de l’Europe”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.09.2007, n. 9504, p. 5.

<sup>120</sup> “UE/Irlande/Traité”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.09.2007, n. 9504, p. 5.

<sup>121</sup> “UE/PESD, Javier Solana réaffirme l’importance de la PESD”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.10.2007, n. 9517, p. 6.

<sup>122</sup> “UE/défense, le Ministre Espagnol de la Défense veut engager la préparation d’une coopération structurée”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 02.10.2007, n. 9513, p. 6.

<sup>123</sup> “UE/Traite de l’UE, Varsovie veut l’inclusion du compromis de Ioannina dans un protocole du Traité”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 10.10.2007, n. 9519, p. 4.

<sup>124</sup> “UE/Traité, le projet de texte est disponible sur internet – arrangements complexes à propos des dérogations britanniques et irlandaises sur le JAI”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.10.2007, n. 9517, p. 5.

<sup>125</sup> “UE/Traite de l’UE, accord des experts juridiques des états membres”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.10.2007, n. 9514, p. 5.

<sup>126</sup> Salvaguarda de derecho del grupo minoritario, conocido como minoría de bloqueo en votaciones por mayoría, al bloquear las decisiones hasta que las dos partes estuvieran conformes con la aprobación de la normativa. Compromiso alcanzado en Ioánnina, durante la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en marzo de 1994.

<sup>127</sup> “UE/Traite, débat important, mais pas définitif sur le projet de Traité”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 13.10.2007, n. 9522, p. 5.

iniciativa de la Comisión<sup>128</sup>. Cuestiones, todas ellas, que no tenían relación con la Política Exterior, porque se había acordado mantener básicamente los avances alcanzados en la Constitución Europea, y sobre los demás asuntos, se delimitarían y consensuarían diplomáticamente para encontrar el mejor encaje político en el articulado del Tratado<sup>129</sup>.

Sin embargo, los flecos sueltos fueron trasladados a la Cumbre de Lisboa que se convirtió en un encuentro de fricción entre los líderes europeos, por la sensibilidad de los temas a tratar, por ejemplo, Polonia ejercía una presión muy severa y podía generar, en palabras del Primer Ministro de Luxemburgo, Jean Claude Juncker, un problema serio en el avance de la CIG.

Sin embargo, debido a la presión de todos los Estados, Polonia cedería al obtener un Abogado General permanente en el Tribunal de Justicia de la Unión y el mantenimiento intacto su demanda sobre el compromiso adquirido mediante la *cláusula de Ioánnina*. Bulgaria obtendría su reconocimiento del cirílico en la inscripción de euros, la República Checa se aseguró que las competencias quedaran repartidas de forma clara, y el nombre de Ministro de Asuntos Exteriores desapareció, para ser sustituido por el de Alto Representante.

### **3. LOS AVANCES DEL TRATADO DE LISBOA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y LAS REFORMAS PENDIENTES**

La CIG que alumbró el Tratado, debido a su brevedad durante la Presidencia portuguesa, no efectuó un sustancial avance innovador, sino que se nutrió y recicló buena parte del contenido que ya albergaba la Constitución Europea. En primer lugar, debemos recordar dónde se encontraba el articulado de la PESC en los Tratados. Su ubicación no era causal, su lugar en el Tratado de la Unión y no en el Tratado de la Comunidad Europea, obedecía al recelo de los Estados sobre la Unión, para que no pudiera ostentar competencias exclusivas o compartidas sobre un aspecto tan sensible de su soberanía nacional como podía ser la Política Exterior.

Actualmente, el TUE en su artículo 21 recoge los principios rectores o inspiradores de la Acción Exterior, que la Unión debería respetar en el escenario internacional, y son identificados con: 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.

---

<sup>128</sup> “UE/Traite, la République Tchèque veut limiter le droit d’initiative de la Commission Européenne”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 17.10.2007, n. 9524, p. 4.

<sup>129</sup> “UE/Traité, satisfaite d’avoir «délimité» les problèmes en suspens, la Présidence pense boucler la CIG cette semaine à Lisbonne”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 16.10.2007, n. 9523, p. 4 y 5.

Estos principios rectores deberían obligar permanentemente a la Unión a que los defendiera en el mundo, pero han existido momentos en los cuales los Estados han puesto por delante sus intereses frente a los principios, bastando como ejemplo la venta de armas de Estados miembros como España a Arabia Saudí, sabedores de que perpetraron un asesinato en su Consulado en Turquía contra el ciudadano saudí, Jamal Khashoggi y del que todavía se desconoce el paradero del cadáver<sup>130</sup>.

El artículo 22 desarrolla las funciones operativas que mantendrán el Consejo Europeo y el Alto Representante. En este marco, la Unión se ve constreñida e incapacitada para actuar con autonomía, porque se mantiene la regla de la unanimidad. En aras de que la Unión fuese más efectiva en Política Exterior, esta regla de voto por unanimidad debería ser eliminada y transformada en un voto por mayoría en el Consejo. La redacción del Tratado obedece escrupulosamente a la voluntad de los Estados, que reconocen a la PESC como una Política con unas reglas y unos procedimientos específicos, donde el Consejo Europeo y el Consejo son las dos instituciones que deben pronunciarse y no hay lugar para el proceso legislativo ordinario, la Comisión no elabora propuestas, no existe el diálogo con el Parlamento Europeo y el Alto Representante de la Unión ostenta una función también limitada de ejecución de la política Exterior y de seguridad Común, junto a los Estados tal y como señala el art. 26 § 3.

Este reparto de competencia bascula hacia el intergubernamentalismo ineficaz, convirtiendo a la Unión de facto en una organización cautiva de la voluntad de los Estados. La política Exterior debería estar en manos del ejecutivo, esto es, la Comisión Europea y no en las decisiones tomadas a puerta cerrada en el Consejo Europeo o en el Consejo. Asimismo, actualmente el Tribunal de Justicia no dispone de jurisdicción para actuar en el marco de la PESC y debería tenerla, para que la fiscalía europea o la Comisión actuasen en caso de que constataran una violación clara y evidente de los principios rectores de la Política Exterior.

El artículo 24 recuerda a los Estados que deben mantenerse leales y abiertos a la solidaridad en la ejecución de su política exterior, actuando sus miembros de una forma convergente, apoyando la labor que desarrollen las instituciones europeas. En este caso, los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, junto a la Alta Representante, son los obligados a vigilar el cumplimiento de estas disposiciones del articulado. Sin embargo, hemos constatado que en los últimos años los Estados han preferido actuar en el escenario internacional guiados por sus intereses nacionales antes que por el interés comunitario. Sería necesario trasladar las competencias de la Política Exterior de manera exclusiva a la Unión, para que pudiera actuar defendiendo los intereses de todos los europeos, sin contradicciones, ni incoherencias.

El Consejo Europeo, y bajo el orden del día marcado por su Presidente, juega un papel muy destacado, ya que determina los intereses estratégicos de la Unión Europea, fijando sus objetivos y definiendo las orientaciones generales en todos los sentidos. Por tanto, el verdadero poder se encuentra en la máxima expresión del intergubernamentalismo, los Jefes de Estado y de Gobierno, cuando se reúnen en formación y adoptan por consenso las decisiones que estimen oportunas. En

---

<sup>130</sup> BALCI, Bayram; BURDY, Jean-Paul. The Khashoggi affair. *Études*, 2019, no 2, p. 7-18.

consecuencia, la política exterior europea suele ceñirse al mínimo común denominador, e impide que se puedan realizar pronunciamientos de calado internacional, como el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente *de iure* de Venezuela<sup>131</sup>, donde ha habido una fuerte división en el seno de la Unión<sup>132</sup>.

En segundo lugar, y partiendo de las orientaciones generales y las líneas estratégicas que ha definido el Consejo Europeo, se activa el Consejo, que adoptará las decisiones necesarias para aplicar la Política Exterior. Esta responsabilidad que pesa sobre los ministros de asuntos exteriores convierte a la Unión Europea en una mera herramienta de los Estados, para que plantee las posturas que por unanimidad han sido aprobadas. Sin duda, la más mínima objeción o resistencia de un solo Estado puede impedir que la Unión actúe, como sucede con la aprobación de sanciones en caso de que un Estado viole el Derecho internacional, caso de Rusia con la invasión de Crimea<sup>133</sup>.

La figura del Alto Representante debemos destacarla también como la gran novedad del Tratado de Lisboa, (art. 27 del TUE) que contribuye con sus propuestas a la elaboración de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como a la ejecución de todas aquellas decisiones que el Consejo Europeo y el Consejo adopten. Al mismo tiempo, le queda asegurado un papel de representación, en el epígrafe 2, similar al que posee el Presidente del Consejo Europeo, pero a diferencia de este, el Alto Representante puede establecer un diálogo político ante terceros, en nombre de la Unión, en el ámbito que le compete, esto es, la Política Exterior y de Seguridad Común. Para ello, el Alto Representante cuenta con una serie de apoyos para desempeñar su función en plenitud.

El principal de estos soportes es el Servicio Europeo de Acción Exterior, un Servicio que actúa en colaboración con los servicios diplomáticos nacionales y que está compuesto por funcionarios que provienen de las diplomacias nacionales, la Secretaría General del Consejo y la Comisión, unificando una dispersa multitud de departamentos que existían y ubicándolos jerárquicamente bajo la directa responsabilidad del Alto Representante. La Unión adolece de una escuela

---

<sup>131</sup> BRICEÑO-RUIZ, José. *The Crisis In: Venezuela, A New Chapter, or the Final Chapter? Latin American Policy*, 2019, v. 10, no 1, p. 180-189.

<sup>132</sup> Francia y España fueron los dos primeros Estados en reconocer a Juan Guaidó a modo de presidente encargado de convocar elecciones libres, democráticas, con garantías y sin exclusiones. Se adhirieron al reconocimiento Reino Unido, Alemania, Portugal, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Polonia, Finlandia, Austria, Suecia, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Croacia, Dinamarca y Hungría. Por otro lado, y bajo múltiples razones de interés nacional, Italia, Grecia, Irlanda, Rumanía, Eslovenia, Malta, Chipre, Eslovaquia y Bulgaria optaron por no reconocer a Guaidó.

<sup>133</sup> RIVERA, Pablo Podadera; GARASHCHUK, Anna. “Europa y Rusia en la Guerra de Sanciones, las Consecuencias del Fracaso de Asociación Estratégica”. p. 119-132 en YÁKOVLEV, Petr y ERMÓLIEVA, Eleonora (coord.) *España Y Rusia, Políticas Económicas y Sociales*. Moscú, Centro de Estudios Ibéricos del Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, 2018.

diplomática europea y de un cuerpo diplomático, similar al de otras grandes potencias como los Estados Unidos.

En la PESC la práctica totalidad de las decisiones adoptadas en el seno del Consejo se aprueban bajo la regla de la unanimidad, tal y como se recuerda en el artículo 31, posibilitándose la abstención constructiva para que los Estados no obstaculicen la acción de la Unión en caso de no votar en contra. La incapacidad de la Unión Europea para convertirse en un sujeto internacional con autoridad devine precisamente de este artículo, el cual debería ser modificado para que la regla general de votación fuese la mayoría cualificada y la excepción la unanimidad.

El Parlamento Europeo bajo las disposiciones actuales tiene muy poca o casi nula relevancia en la política exterior, salvo el protagonismo político que obtiene de la rendición de cuentas que efectúa el Alto Representante y que eleva consultas de forma periódica a la institución, informándole de la evolución cotidiana en la aplicación de la Política Exterior. Una reforma ambiciosa de los Tratados, que quisiera avanzar en la integración, exigiría un papel más noble al Parlamento, obligando al Alto Representante a tener en cuenta sus opiniones mayoritarias, emitidas en las Resoluciones, de forma que no solo primase la voluntad de los miembros del Consejo.

Asimismo, los gastos corrientes de la Unión en su política exterior deberían ser sufragados con un presupuesto comunitario más amplio. En conclusión, las bases jurídicas del Tratado en este ámbito concreto son alambicadas y desordenadas, en muchos casos se esconde la forma en la que se procede a votación y ello invita a pensar que la Unión goza de una Política Exterior, cuando en realidad es decidida enteramente por los Estados miembros. Los líderes deberían estar llamados a modificar este capítulo en su integridad, con altura de miras, pensando en la capacidad real de la Unión para servir de interlocutor mundial en los conflictos y discusiones en torno a la gobernanza de un mundo inserto en pleno proceso de globalización y crisis climática.

Desde los inicios de la Cooperación Política Europea, con el Acta Única, su posterior conversión en Política Exterior, mediante el Tratado de Maastricht, y su evolución subsiguiente en los Tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa, se han sucedido numerosos acontecimientos internacionales que han puesto a prueba la solidez de la política exterior de la Unión y han evidenciado las grandes deficiencias de sus Tratados.

Recordemos lo que Javier Solana, como Alto Representante para la PESC decía en Bruselas en el 2002: “Hoy en día demasiados aspectos de nuestra política exterior están encerrados en una estructura rígida de reuniones rituales, algunas de las cuales carecen de sustancia”. Si queremos una Unión Europea con mayor capacidad de actuación en el escenario global, se precisa una renovada redacción y una reordenación del articulado, para evitar las mismas carencias que hace 20 años.

Debemos señalar en un futuro a la Comisión Europea como responsable de la Política Exterior, de un Cuerpo Diplomático más sólido que el actual Servicio Europeo de Acción Exterior, consolidado a través de una Academia Diplomática Europea y de un cuerpo de embajadas y consulados europeos, que mantenga una sola voz, mediante una política plenamente comunitaria y unitaria, tanto en el

critero como en su aplicación, integrada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

BALCI, Bayram; BURDY, Jean-Paul. The Khashoggi affair. *Études*, 2019, no 2, p. 7-18.

BORRELL, J. La Hora de la verdad para Europa. *Ámbitos, Revista de estudios de Ciencias Sociales y humanidades*, No. 12 (2004), p. 11

BORRELL FONTELLES, Josep. La nueva cara de Europa. *Temas para el Debate*. No. 121, 2004, p. 53-58

BORRELL, Josep. (2012). La Nueva Encrucijada. *Mediterráneo Económico*, 20, p. 211-224.

BORRELL, Josep. Política Exterior Común, Las buenas intenciones de Laeken. *Política Exterior*, v. 17, No. 96 (Nov. – Dec., 2003), p. 13-21.

BRICEÑO-RUIZ, José. The Crisis in Venezuela, A New Chapter, or the Final Chapter? *Latin American Policy*, 2019, v. 10, no 1, p. 180-189.

BULLETIN QUOTIDIEN DE L'AGENCE EUROPE. Años 2003 a 2009.

DOMÍNGUEZ, M., y BALLESTEROS, J.E. *Entrevista a Josep Borrel en Cambio 16 Mandato de la CIG de 2007 de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones*, Doc. 11218/07, 26.06.2007.

PIRIS, Jean-Claude. *El Tratado Constitucional para Europa, un análisis jurídico*. Marcial Pons, 2006.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

YÁKOVLEV, Petr y ERMÓLIEVA, Eleonora (coord.) *España Y Rusia, Políticas Económicas y Sociales*. Moscú, Centro de Estudios Ibéricos del Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, 2018.