

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

M^a Concepción Pérez Villalobos*

SUMARIO

- 1.- Introducción
- 2.- Síntesis de la evolución de la PESC (de Maastricht a Niza)
- 3.- La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional
- 4.- Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de junio, el Consejo Europeo reunido en Bruselas dio su aprobación al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹. Este texto, elaborado por una Convención «ad hoc» y por una Conferencia Intergubernamental (CIG) a lo largo de los dos últimos años² y, actualmente, sometido al proceso de ratificación por los 25 Estados miembros, contiene los elementos constitucionales sobre los que se edificará la futura Unión Europea. Como es sabido, el Tratado de la Unión Europea (TUE),

* Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.

¹ Documento CIG 87/04, Bruselas, 6 de agosto de 2004.

² La decisión de convocar una Convención con este propósito fue adoptada por el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001). El 18 de Julio de 2003, en Roma, el Presidente de la Convención informaba a la Presidencia del Consejo Europeo (italiana) de la conclusión de sus trabajos y le hacía entrega del proyecto elaborado.

aprobado en Maastricht en 1991 y modificado por los Tratados de Amsterdam (1997) y de Niza (2000), ha venido aplicando un modelo de integración sobre la base de lo que se vino en llamar los tres «pilares» fundamentales, que propiciaron la integración europea; el primer pilar, dedicado a los aspectos económicos y sociales; el segundo, relativo a la política exterior y de seguridad común (PESC), y el tercero, referente a la cooperación policial y judicial. Los resultados de la última década son alentadores: la moneda única (1999), la ampliación hasta 25 miembros (2004) y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, son algunos de los grandes logros alcanzados.

En cuanto a la formulación y desarrollo de una política exterior europea, hemos de reconocer que se han hecho avances importantes, pero su aplicación efectiva carece aún de la coherencia y la eficacia que se desprende de las declaraciones institucionales. Hasta el momento, el desarrollo de la PESC se ha llevado a cabo mediante una estructura institucional de carácter eminentemente intergubernamental. No se duda de la necesidad de que la Unión Europea se exprese con una única voz en el ámbito internacional, que tenga y defienda una política exterior propia en el mundo, sin aceptar ir a remolque de la política estadounidense, y que mantenga un papel protagonista en la gestión de la globalización. Esta política debe ser la expresión de un enfoque singular de las relaciones internacionales y especialmente de los aspectos que inciden en la seguridad, entendida ésta con una visión amplia y multidimensional, que pone el énfasis en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis.

La respuesta más reciente a este desafío es el texto constitucional al que nos hemos referido. La finalidad de este estudio es presentar, tras un análisis sistemático de su articulado, los elementos que hacen referencia a la PESC, política inscrita en el más amplio campo de la «acción exterior de la Unión», destacando especialmente aquéllos que constituyen una aportación innovadora respecto a lo previsto en el TUE aún vigente. La importancia de esta materia es decisiva, ya que de su progreso dependerá en gran medida la credibilidad del proyecto integrador europeo.

2. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA PESC (DE MAASTRICHT A NIZA)

El diseño de la PESC que se hizo en Maastricht reflejaba las inquietudes de una joven Unión Europea, consciente de la necesidad de avanzar en la unión política y preocupada ante el profundo cambio del escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría. Manifestaba igualmente una voluntad más declarativa que operativa de asumir los desafíos en materia de segu-

ridad. De hecho, los aspectos de la PESC con repercusiones en el ámbito de la defensa no se asumían directamente, sino que se delegaban, tanto en su planeamiento como en su ejecución, en la Unión Europea Occidental (UEO), organización creada casi medio siglo antes, pero prácticamente «inoperativa» desde el nacimiento de la Alianza Atlántica un año más tarde. Esta decisión provocará una «revitalización» de la UEO durante la década de los noventa, que generará una dinámica para el desarrollo de los aspectos conceptuales y de capacidades de una visión de seguridad esencialmente europea. Paralelamente, esta organización incorporará a sus trabajos muy tempranamente a los Estados de la Europa Central y Oriental, proporcionando uno de los primeros foros de encuentro, consulta y colaboración para los antiguos adversarios. Una vez más, la seguridad aparece en el origen de los movimientos hacia la integración europea.

Cuando se gesta el Tratado de Amsterdam, la UE ya ha conocido, más como testigo que como actor, la tragedia de las crisis balcánicas, cuyo colofón, el conflicto de Kosovo, coincide con la entrada en vigor del Tratado. Su texto recogerá algunas modificaciones importantes, tales como la voluntad de asumir directamente la dimensión de seguridad y defensa en el ámbito de la PESC; la puerta abierta a un futuro de «defensa común»; la definición más precisa de las misiones que la UE pretende afrontar (gestión de crisis y ayuda humanitaria), y la creación de nuevas instituciones especializadas en las materias objeto de la PESC (el Alto Representante para la PESC y el Comité Político y de Seguridad, entre otras).

El conflicto de Kosovo (1999), resuelto mediante la primera intervención bélica en la historia de la Alianza Atlántica, así como la mejora del clima de entendimiento entre los miembros europeístas y atlantistas de la Unión (cumbre franco-británica de Saint-Malo, diciembre 1998), fueron decisivos para proporcionar un fuerte impulso a la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), a la que el Tratado de Amsterdam se refería como «política de defensa común». Los Consejos Europeos de Colonia (junio 1999) y de Helsinki (diciembre 1999) definirán las bases del desarrollo de esta política, con orientaciones, plazos y objetivos concretos, tanto cualitativos como cuantitativos. Se trata de decisiones sin precedentes, que afirman, con una clara voluntad política, que la UE debe asumir plenamente su papel como actor en la seguridad mundial, que la PESC es el instrumento para alcanzar ese objetivo y que esta política sólo será eficaz si se presenta respaldada por unas capacidades civiles y militares eficaces para la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

Los Consejos Europeos posteriores han prestado una especial atención al cumplimiento de los objetivos de Colonia y Helsinki, previstos para antes

de 2003. La respuesta de la UE a los ataques terroristas del 11-S a los EEUU produjo, entre otras consecuencias, la reducción de los plazos para alcanzar el objetivo general de Helsinki, de forma que el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001) declaró la operatividad de la PESD, al menos para el cumplimiento de las misiones menos exigentes. A tenor de estos acontecimientos, la Unión concedía prioridad absoluta a la lucha contra el terrorismo, al que definía como una amenaza de primer orden. Por otra parte, la distancia entre las medidas adoptadas por la UE con este fin y la puesta en práctica de la nueva estrategia de seguridad nacional por parte de EEUU (2002), ponían de manifiesto la existencia de dos visiones estratégicas divergentes entre la UE y su aliado norteamericano y en el propio seno de la Unión, no tanto en sus percepciones del entorno de seguridad, sino más bien en la forma de afrontarlo. Ante las incertidumbres y cambios acelerados del mundo actual, la UE debe definir su propio concepto de seguridad y sus propias estrategias para alcanzarla. En particular, la lucha contra el terrorismo podría ser el «agente federador» capaz de modificar, aproximándolas, las percepciones y prioridades de seguridad de los Estados miembros de la Unión. De hecho, en el desarrollo de la PESD planea el dilema europeo aún no resuelto: cómo preservar la soberanía nacional al mismo tiempo que se percibe la urgente necesidad de mayor cooperación e integración en el ámbito de la seguridad.

Por otra parte, en el escenario creado por la amenaza del terrorismo transnacional se difuminan los límites entre la seguridad interior y exterior, que sugiere, por un lado la necesidad de una nueva noción de la «defensa territorial» asociada a una redefinición del binomio proyección-protección, y, por otro, una determinación del papel de la PESD en la lucha contra esta amenaza.

La reacción de la UE al 11 de septiembre refleja una interpretación postmoderna de la seguridad. En contraste con la respuesta norteamericana de «guerra global» contra el terrorismo, que privilegia los instrumentos y las operaciones de naturaleza militar, la «lucha global» contra el terrorismo que preconiza la UE pone el énfasis en la necesidad de una noción de seguridad mucho más amplia, resultante de la aplicación equilibrada, coordinada y a largo plazo de todos los instrumentos disponibles, cualquiera que sea su naturaleza y en un marco necesariamente multilateral.

Para algunos analistas, estas posiciones han frenado el desarrollo de la PESD en los dos últimos años, si bien, el debate sobre el Tratado Constitucional ha podido compensar la ausencia de avances significativos, incorporando novedades en este ámbito coherentes con los avances en la inte-

gración política que se persigue, sobre todo teniendo en cuenta que el primer mandato a la Convención no incluía los temas de seguridad y defensa³, por las dificultades para llegar a un consenso entre los Estados miembros.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

La Convención europea se encuentra con la realidad de que, en lo que se refiere a la política exterior y de seguridad común, el método del «avance consensuado» ha quedado francamente debilitado por cuanto los Consejos Europeos no han tenido la fuerza normativa necesaria para los Estados miembros, porque no ha habido un desarrollo institucional adecuado y porque ha faltado la necesaria definición de un concepto estratégico⁴. Era importante que la Constitución incluyera la política exterior y de seguridad para garantizar la unidad en el sistema de valores compartidos de la Unión, los efectos jurídicos y normativos y para clarificar los derechos y obligaciones de los Estados y de la Unión.

En el contexto de la PESC, el Tratado ha tenido que abordar, en primer lugar, el problema de la personalidad jurídica de la Unión, así como los objetivos propuestos para ésta y, las competencias en materia de política exterior; en segundo lugar, el ámbito propio de la PESD. Este es básicamente el esquema que proponemos para el estudio del contenido del Tratado, si bien tendrá que ser necesariamente breve para ajustarnos a las características de la presente publicación.

3.1. Personalidad jurídica internacional de la Unión

Con el Tratado de Niza se reconoce implícitamente la personalidad jurídica internacional al prever la posibilidad de que se puedan concluir Tratados internacionales, pero la Convención trató ya el reconocimiento explí-

³ La Declaración germano-francesa de 18 de enero de 2003 en la que propone la creación de un Presidente del Consejo de la Unión Europea elegido por los Jefes de Estado o de Gobierno, se refiere a la gestión unificada de la política europea de defensa y plantea una postura coordinada en el Consejo de Seguridad de la ONU.

⁴ Los artículos 11, 13 y 17 del TUE son una base legal insuficiente por la generalidad con la que están formulados.

cito de la personalidad jurídica única de la Unión, que reforzará su posición internacional al permitirle la conclusión de acuerdos internacionales sin afectar a las competencias que tiene la Unión ni tampoco a las ejercidas de forma intergubernamental⁵. El artículo I-7 del Tratado establece expresamente que «la Unión tiene personalidad jurídica», lo cual le permitirá concluir Tratados internacionales, tener una representación exterior propia, así como asumir responsabilidad internacional y demandarla en su caso.

3.2. Regulación constitucional de la PESD

Aunque la Convención no recibió un mandato expreso sobre política exterior, el texto del Tratado constitucional dedica numerosos artículos al tema, dejando constancia de la importancia que para la Unión va a tener su proyección exterior. Así, en la primera parte del Tratado, el artículo I-16 dota de un cierto carácter global a la PESD y apela al principio de lealtad y solidaridad mutua para enmarcar su puesta en práctica por la Unión y sus Estados miembros; por su parte, los artículos I-40 y I-41 recogen las disposiciones particulares relativas a la «política exterior y de seguridad común» y a la «política común de seguridad y defensa», respectivamente; también en esta primera parte, encontramos la nueva «cláusula de solidaridad», tratada en el artículo I-43, así como el artículo I-57, relativo a «la Unión y su entorno próximo». Ya en la tercera parte del Tratado, el Título V se refiere a la «acción exterior de la Unión», articulándose en 8 capítulos. De ellos, los más directamente vinculados a la PESD serían el capítulo I (artículos III-292 y III-293) dedicado a las «disposiciones de aplicación general» y el capítulo II (artículos III-294 a III-313) dedicado propiamente a la PESD. Estos artículos sitúan la PESD en el marco de la Acción exterior de la Unión e incorporan la PESD a su ámbito competencial.

Conviene recordar que la Acción exterior de la Unión incluye otros aspectos, tales como la política comercial común» (artículos III-314 y III-315), la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (artículos III-316 a III-321) y, en general, las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y terceros países (III-327 y III-328). En todos estos ámbitos, podemos encontrar vínculos con la PESD, lo que confiere a esta política una cierta dimensión transversal.

⁵ Informe final del Grupo III, «Personalidad jurídica», de 1.10.2002, CONV 305/02, WG III, 16.

3.3. Las competencias de la Unión en política exterior

La Unión dispone de competencias para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa. Los Artículos I-12 y I-16 determinan que la definición y la aplicación de la PESC es una competencia de la Unión, que será apoyada por los Estados miembros. Como aclara el Art. I-16, el compromiso de los Estados conlleva el abstenerse de llevar a cabo toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda reducir su eficacia.

La Unión Europea ejerce sus competencias basándose en el principio de atribución, por tanto tienen un carácter tasado, característica que, por otro lado, es propia de los Estados que organizan su sistema de distribución territorial del poder de forma federal. La Constitución distingue distintos tipos de competencias de la Unión Europea, fundamentalmente exclusivas y compartidas, dependiendo de los ámbitos en los que la Unión coordina la actuación de los Estados miembros manteniendo la competencia en exclusiva (Art. I-13), o aquéllos en los que son los Estados los que definen y aplican la política común en el marco de la Unión (Art. I-14), bajo la actuación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. En esta última categoría se incluiría la PESC, de manera que la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (Artículo I-16.1). La decisión sobre el ritmo de esta progresión corresponde al Consejo Europeo, según el artículo I-41.2⁶.

Aunque lo sustantivo de la PESC es la vinculación que establece entre todos los aspectos de la política exterior y de la política de seguridad, incluyendo la defensa, es cierto que la enumeración expresa y pormenorizada de estos ámbitos, que no aparece en el Tratado Constitucional, ayudaría a concretar su interdependencia y pondría de relieve la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coherente de todos ellos. No obstante, en líneas generales, a la luz de las referencias que encontramos en el Tratado, la PESC incluiría, al menos parcialmente, los siguientes ámbitos:

⁶ De acuerdo con este artículo, la adopción de una defensa común será adoptada por el Consejo Europeo, que decidirá por unanimidad y recomendará a los Estados miembros la adopción de una decisión en este sentido conforme a sus respectivas normas constitucionales.

- La seguridad internacional;
- La defensa, al menos en su proyección exterior;
- La cooperación al desarrollo;
- La ayuda humanitaria.

El Tratado Constitucional establece de forma clara que la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la PESD y que dotará a la Unión de una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. El Tratado Constitucional vincula la aplicación de estos medios a «misiones fuera de la Unión», cuyo objetivo general sea la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las NNUU (Artículo I-41.1)⁷.

El TUE en vigor, en su artículo 17, regula las misiones de seguridad asumidas por la Unión, conocidas desde 1992 como «misiones de Petersberg»⁸: «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de paz». Estas misiones se identifican plenamente con diferentes modalidades del concepto de «operaciones de paz» elaborado por la ONU.

La Constitución plantea abrir el abanico de misiones, añadiendo a las ya existentes otras relativas a la prevención de conflictos, el desarme, o a la estabilización y asistencia a terceros Estados; el artículo III-309 detalla la finalidad de tales misiones, enumerando las siguientes:

- Las actuaciones conjuntas en materia de desarme;
- Las misiones humanitarias y de rescate;
- Las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares;
- Las misiones de prevención de conflictos;
- Las misiones de mantenimiento de la paz;
- Las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.
- La lucha contra el terrorismo a través de las misiones anteriores, en

⁷ El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 ya estableció la intervención en conflictos violentos en cooperación con la ONU y otras organizaciones internacionales.

⁸ Estas misiones son definidas por la UEO (Unión Europea Occidental) en una reunión ministerial celebrada en Petersberg (Alemania) en 1992. Posteriormente, son incorporadas por la Unión Europea al TUE.

particular mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

Pero la Convención ha sido consciente de que el problema para llevar a cabo estas misiones es el de la capacidad operativa o no de Europa para la realización de las mismas y que de ello depende la credibilidad de la propia política europea, por eso propuso la creación de una Agencia Europea de Armamento, y la posibilidad de que los gastos en defensa fueran comunes dado que los presupuestos estatales en defensa son muy reducidos (el país que más dedica a defensa es Grecia con un 5%, a causa de su problema con Turquía, frente al presupuesto de defensa americano que supera en una vez y media todo lo dedicado a la ayuda humanitaria en el mundo).

Además, al considerar la PESD, el Tratado Constitucional incorpora una cláusula de ayuda y asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de agresión armada contra el territorio de uno de ellos. De esta forma, recoge y traslada al ámbito de la Unión lo previsto en el Art. 51 de la Carta de las NNUU, precisando que tal asistencia se hará con todos los medios al alcance de la UE y de sus Estados miembros. Esta cláusula, no obstante la brevedad de su redacción, convierte «de facto» a la UE en una alianza defensiva con un grado de compromiso no inferior al que ofrecen otras alianzas de las que forman parte la mayoría de los Estados miembros, tales como la Alianza Atlántica y la Unión Europea Occidental (UEO), por lo que cabría hablar de una cierta duplicidad funcional. En relación con la OTAN, el Tratado Constitucional reafirma su necesidad y complementariedad, al considerar expresamente a la OTAN como el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros y el organismo en que se llevará a efecto. Por el contrario, no se hace ninguna mención a la UEO por lo que no es aventurado suponer que la entrada en vigor del Tratado Constitucional vaya seguida de la disolución de esta alianza defensiva creada en 1948. Finalmente, el Tratado garantiza de forma general que la eventual aplicación de esta cláusula será respetuosa con «el carácter específico» de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros; esta consideración puede interpretarse como una referencia a los tradicionalmente conocidos como Estados neutrales -Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia (Artículo I-41.7).

Finalmente, la prioridad concedida a la lucha contra el terrorismo tras el 11-S se refleja en la introducción en el Tratado Constitucional de una «cláusula de solidaridad» que garantiza la respuesta de la Unión y de sus Estados miembros en caso de que alguno de ellos sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Esta

cláusula prevé la movilización de todos los instrumentos disponibles, incluidos los medios militares, con el fin de prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros, de proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y de prestar asistencia a un Estado miembro en su propio territorio en caso de ataque terrorista o de catástrofe (Artículo I-43.1). En su puesta en práctica, esta cláusula está fuertemente vinculada a la PESC como manifiesta el artículo III-329, que detalla las modalidades de aplicación.

3.4. Objetivos de la PESC

Aunque, como hemos dicho, no es el único, la PESC constituye uno de los instrumentos fundamentales de la acción exterior de la Unión, que en sus relaciones con el resto del mundo pretende «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» (Artículo I-3). El artículo III-292 incluye los principios que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de la propia UE, y que se manifestarán de una forma particularmente intensa en el desarrollo de relaciones y asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, así como en el fomento de soluciones multilaterales, en particular en el marco de las Naciones Unidas. Principios como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto del Derecho Internacional y de la Carta de la ONU. El mismo artículo enumera los objetivos a alcanzar en todos los ámbitos de las relaciones internacionales de la Unión y, consecuentemente también de la PESC; dado su carácter instrumental, no podemos restringir su aplicación a la consecución de sólo algunos de estos objetivos, ya que puede y debe contribuir a todos ellos junto con los demás ámbitos de la acción exterior de la UE; sin embargo, podemos hablar de objetivos en los que la PESC puede hacer una mayor aportación. Consideramos que estos objetivos serían los siguientes:

- 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;

- 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».

Dentro de estos objetivos, al menos el primero, el tercero y el cuarto conducen a la necesidad de desarrollar una política de seguridad y defensa propia que proporcione las capacidades civiles y militares necesarias para permitir a la Unión afrontar con eficacia los riesgos y amenazas que puedan obstaculizar la consecución de los mismos.

A este respecto, y en conexión con sus objetivos de seguridad, cabe destacar, en el contexto del fortalecimiento de la seguridad internacional, la referencia expresa a tres acuerdos internacionales como normas inspiradoras de los propósitos y principios de actuación de la UE:

- La Carta de las Naciones Unidas (1947)
- El Acta Final de Helsinki (1975)
- La Carta de París (1990)

3.5. El entramado institucional de la PESC en el Tratado Constitucional

Para gestionar esta política, la UE ha diseñado una estructura dentro de su marco institucional único, que entre otras finalidades tiene la de «garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones». Esta finalidad viene impuesta por la diversidad de los ámbitos y objetivos de la PESC, lo que concede una singular importancia a la necesidad de garantizar la coherencia de sus acciones y la complementariedad de sus instrumentos para lograr una gestión eficaz y eficiente (Artículo I-19.1).

El Tratado Constitucional que estamos analizando conserva los principales organismos de esta estructura, modifica algunos e introduce otros nuevos. Algunos de estos organismos no figuran en el TUE pero se han ido creando durante el desarrollo de la PESC y, particularmente de la PESD.

Así, el artículo I-40.2 sitúa en el vértice de la «pirámide decisional» de la PESC al Consejo Europeo, quien determinará los intereses estratégicos de la Unión y fijará los objetivos de la PESC. Esta tarea responde a la función general de este órgano, encargado de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y de definir sus orientaciones y prioridades políticas generales (Artículo I-21.1). En el ejercicio de esta función, el Consejo Europeo consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre «los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC» y le mantendrá informado sobre su evolución (Artículo I-40.8).

Dentro de este organismo, constituido por los Jefes de Estado o de Gobierno, aparecen dos figuras singulares en relación con la PESCE, que constituyen sendas innovaciones del Tratado Constitucional:

La primera es el Presidente del Consejo Europeo. Nombrado por un período de dos años, pierde su actual carácter rotatorio por seis meses y asumirá personalmente la representación exterior de la Unión en los asuntos relativos a la PESCE (Artículo I-22.2).

La segunda es el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Esta autoridad, de nueva creación, se configura como el «eje institucional» de la PESCE. El artículo I-28 detalla su designación y cese, que corresponde al Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión, así como sus responsabilidades. El Ministro de Asuntos Exteriores estará al frente de la PESCE, contribuyendo a su elaboración mediante propuestas y responsabilizándose de su ejecución como mandatario del Consejo de la Unión. Es significativo que el mismo artículo enfatiza que «actuará del mismo modo en relación con la PESCE», subrayando así su condición de principal autoridad gestora de esta política.

Pero, si hay algo digno de destacar en esta regulación es que el Tratado Constitucional superpone dos cargos a la figura del Ministro de Exteriores: a) el de Presidente del Consejo de Ministros en su formación «Asuntos Exteriores», que reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores y, en su caso, a los Ministros de Defensa de los Estados miembros y, b) el de Vicepresidente, uno de ellos, de la Comisión Europea. Desde este puesto, «velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión», encargándose dentro de la Comisión de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de coordinar los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Como puede apreciarse, la figura del Ministro que preconiza el Tratado Constitucional integra las funciones del actual Alto Representante para la PESCE⁹ (excepto las de Secretario General del Consejo) y las del Comisario de Relaciones Exteriores (RELEX). Se pretende así lograr un alto grado de coherencia en la acción exterior de la Unión, uno de los puntos más sensibles de la PESCE, al hacer coincidir en una misma persona las competencias en este ámbito tanto del Consejo como de la Comisión. El Ministro está llamado a convertirse de esta forma en un puente entre ambas instituciones, dotado de competencias tanto en el plano intergubernamental como en el comunitario.

⁹ Creado por el Tratado de Amsterdam. Desde noviembre de 1999, este cargo es desempeñado por el español Javier Solana.

Dentro de la estructura que gestiona la PESC, el Consejo de Ministros, que sustituye en el Tratado Constitucional al actual Consejo de la UE, comparte con el Parlamento las funciones legislativa y presupuestaria, a través de la definición y coordinación de políticas (Artículo I-23.1). Este Consejo adoptará diferentes «formaciones», en función de los contenidos generales que se traten, reuniendo cada uno de ellos a los Ministros competentes de los Estados miembros. El Tratado Constitucional sólo hace referencia expresa al Consejo de Asuntos Generales (CAG) y al Consejo de Asuntos Exteriores (CAE); además, singulariza éste último en lo relativo a su Presidencia, que será ejercida de forma permanente por el Ministro de Exteriores, en lugar de utilizarse el sistema de rotación aplicado en las restantes formaciones (Artículo I-24.7).

El Tratado Constitucional mantiene un órgano creado por el Tratado de Amsterdam y constituido en el año 2001, el Comité Político y de Seguridad (COPS)¹⁰. De acuerdo con el artículo III-307, el COPS será el responsable del «seguimiento de la situación internacional» en los ámbitos incluidos en la PESC. Sobre esta base, elaborará dictámenes dirigidos al Consejo (CAE) para contribuir a la definición y aplicación de las políticas. Además, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Exteriores, supervisará la ejecución de las políticas acordadas; en particular, recogiendo lo previsto en el Tratado de Niza, el COPS ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo y del Ministro de Asuntos Exteriores, el «control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis contempladas en el art. III-309».

Adicionalmente, el Tratado Constitucional crea un nuevo órgano con importantes cometidos, situado bajo la autoridad del Consejo, y que viene a completar el desarrollo de la PESC en una de las áreas de colaboración más necesarias y controvertidas. Se trata de la Agencia Europea de Defensa (EDA), prevista en los artículos I-41.3 y III-311. De acuerdo con estas disposiciones, la EDA tendrá cometidos en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición de material y el armamento¹¹. La participación de los Estados miembros en la EDA es volun-

¹⁰ Decisión del Consejo 2001/78/PESC, de 22 de enero de 2001 (DOUE L 27/1 de 30 de enero de 2001).

¹¹ El Tratado constitucional atribuye a la Agencia, las siguientes funciones:

a) contribuir a identificar los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades adquiridos por los Estados miembros;

taria y su estatuto, sede y procedimiento de trabajo serán fijados por una decisión del Consejo. Por la incidencia de sus funciones en el ámbito de las políticas comerciales, de investigación, industriales y tecnológicas, el Tratado Constitucional prevé la coordinación necesaria con la Comisión (Art. III-311.2)¹².

En cuanto a la Comisión Europea, el artículo I-26.1 del Tratado Constitucional le atribuye la representación exterior de la Unión, excluyendo la PESC, cuya representación, como ya se ha dicho, será ejercida por el Presidente del Consejo Europeo, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Ministro de Asuntos Exteriores¹³.

Completando la arquitectura institucional de la Unión, el Tratado Constitucional atribuye al Parlamento Europeo funciones legislativas y presupuestarias, compartidas con el Consejo de Ministros, así como de control y consultivas (Art. I-20.1).

b) Fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;

c) Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;

d) Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;

e) Contribuir a identificar y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares».

¹² La creación de una agencia de estas características es una antigua aspiración de la UE. En 1994 se crea el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), que reunía a los aliados europeos en el seno de la OTAN; posteriormente, el GEIP se integró en el Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), órgano perteneciente a la estructura de la UEO. En 1998, los seis Estados europeos principales productores de material de defensa (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia) suscriben una Carta de Declaración de Intenciones (LOI) y posteriormente, varios de ellos crean la OCCAR, organización que promueve la cooperación en materia de armamento. Paralelamente, desde el Consejo Europeo de Helsinki (1999), las sucesivas declaraciones para el desarrollo de la PESD han venido reiterando la importancia de una cooperación más eficaz en materia de armamento y material de defensa para hacer operativas y creíbles las capacidades militares europeas. El actual instrumento conceptual y programático para desarrollarlas es el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC).

¹³ Para coordinar y complementar coherentemente las decisiones y acciones del Consejo y de la Comisión en los ámbitos de la acción exterior, el TCUE asigna, como ya vimos, una Vicepresidencia de la Comisión al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (Art. I-26.5 y I-28.4).

3.6. Procedimientos para la toma de decisiones

Dentro del marco institucional de la Unión, la toma de decisiones en materia de política exterior y de seguridad común recae fundamentalmente sobre el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y el Ministro de Asuntos Exteriores, que aplicarán, dentro de sus competencias, los procedimientos para la toma de decisiones contemplados en el Tratado Constitucional.

Según los artículos III-293.1 y III-295.1, el Consejo Europeo definirá por consenso las orientaciones generales de la PESC, así como los intereses y objetivos estratégicos de la Unión dentro del amplio marco de la acción exterior de la Unión, que incluye los asuntos con repercusiones en el ámbito de la defensa. Para ello se basará en los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión que ya hemos referido (Art. III-292). Los elementos fijados, que incluirán la duración y los medios que deberán proporcionar tanto la Unión como los Estados miembros, se referirán a las relaciones de la Unión con un país o una región, o bien adoptará un enfoque temático.

El Consejo de Ministros, en su formación de Asuntos Exteriores (CAE), presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, adoptará las decisiones europeas necesarias para definir y aplicar la PESC, basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas proporcionadas por el Consejo Europeo (Art. III-295.3). Estas decisiones definirán la posición de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático (Art. III-298) o determinarán los elementos fundamentales de una acción operativa de la Unión cuando la situación internacional lo exija. Estos elementos fijarán los objetivos, el alcance y los medios que habrá que poner a disposición de la Unión, así como las condiciones de ejecución y, en su caso, la duración (Art. III-297.4).

En cuanto al procedimiento para la toma de decisiones en el seno del CAE, el Art. III-300.1 establece la unanimidad como norma general en el ámbito de la PESC, matizada con la fórmula de «abstención con declaración oficial», por la cual el Estado que la invoque no estará obligado a aplicar la decisión europea que se adopte, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión y se abstendrá de obstaculizar su ejecución. Cuando esta fórmula sea invocada por al menos un tercio de los Estados miembros que reúna como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará esa decisión. El Art. III-300.2 enumera, no obstante, determinadas decisiones en que el Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada¹⁴.

¹⁴ Estos casos son los siguientes:

a) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir

3.7. Principios constitucionales bajo los que se gestiona la PESD

De acuerdo con el Art. I-40.1, la puesta en práctica de la PESD se basará, en tres criterios de actuación:

- El desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros,
- La definición de los asuntos que presenten un interés general y,
- La consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros.

En este contexto, nos encontramos en primer lugar ante un principio de concertación de las políticas nacionales en los asuntos de interés general. Así lo afirman de forma explícita los artículos I-40.5, III-297.2 y III-298 cuando disponen que los Estados miembros se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de la PESD de interés general, con el fin de establecer un enfoque común. Para que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional, cada Estado miembro se compromete a no adoptar ninguna acción exterior que pueda afectar a la Unión sin someterlo a consulta en las instituciones citadas.

En segundo lugar, un principio de obligatoriedad. De acuerdo con el Art. III-297.1, las decisiones que adopte la Unión en el ámbito de la PESD serán vinculantes para los Estados miembros al adoptar su posición y al llevar a cabo su acción.

En tercer lugar, un principio de información oportuna, por el que, según el Art. III-297.3, los Estados miembros que prevean adoptar una posición nacional o iniciar una acción nacional en aplicación de una decisión europea en el ámbito de la PESD, proporcionarán información previa en el Consejo, con vistas a una concertación. En caso de que la situación recomiende la adopción de medidas urgentes en este contexto, el Estado que las lleva a cabo deberá tener en cuenta los objetivos generales de la decisión europea

de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el Art. III-293.1;

b) una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Ministro de exteriores en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Ministro;

c) una decisión europea por la que se aplique una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión;

d) una decisión europea relativa al nombramiento de un representante especial de conformidad con el Art. III-302.

a la que responden, informando inmediatamente al Consejo de su aplicación (Art. III-297.4).

En cuarto lugar, el principio de consenso o unanimidad en la toma de decisiones relativas a la PESC. Del Art. I-40.6 se desprende que éste será el procedimiento normal; como ya hemos dicho, el Art. III-300.2 admite la adopción de decisiones por mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros, restringiendo su uso a una serie de supuestos preestablecidos y a aquellos casos en que así lo autorice el Consejo Europeo (Art. I-40.7).

3.8. Instrumentos y medios de actuación de la PESC

El Art. I-40.4 establece que la PESC será ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión. Un análisis sistemático del Tratado Constitucional sugiere el agrupamiento de los instrumentos y medios al servicio de la PESC en las siguientes categorías:

- Instrumentos de cooperación política.
- Instrumentos diplomáticos.
- Instrumentos financieros.
- Capacidades civiles y militares.

3.8. a) Instrumentos de cooperación política

El primer instrumento de esta naturaleza sería la cooperación sistemática entre Estados miembros y entre éstos y la Unión. El fortalecimiento de esta cooperación está previsto en el punto c) del Art. III-294.3. Una de las dimensiones más «visibles» de esta cooperación es la coordinación de la acción exterior de los Estados miembros en las organizaciones y conferencias internacionales. El Art. III-305 atribuye al Ministro de Asuntos Exteriores la responsabilidad de organizar esta coordinación cuya finalidad es la defensa de las posiciones de la Unión en estos foros. Los Estados miembros participantes se comprometen a mantener informados a los demás Estados y al Ministro de Asuntos Exteriores sobre cualquier asunto de interés común. Esta cooperación será especialmente estrecha en el marco de las Naciones Unidas y, más concretamente, en su Consejo de Seguridad. El mismo Art. III-305 establece que los Estados miembros que formen parte del Consejo de Seguridad llevarán a cabo las siguientes acciones de cooperación:

- Concertarán sus posiciones.
- Mantendrán informados a los demás Estados miembros y al Ministro de Asuntos Exteriores.

- Defenderán las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que le incumban en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.
- Solicitarán que se invite al Ministro de Exteriores para que exponga la posición de la Unión, en los temas en que ésta se haya definido.

Para acelerar el desarrollo de la PESD, el Tratado Constitucional incorpora además la figura de la «cooperación estructurada permanente», prevista en el Art. I-41.6 y detallada en el Art. III-312, así como en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. Esta modalidad de cooperación plantea dos objetivos principales a los Estados que se adhieran a la misma: el primero es el desarrollo más intenso de sus capacidades de defensa y el segundo, la aportación a más tardar en el 2007 de unidades de combate específicas para la ejecución de las misiones previstas en el artículo III-309. Para conseguirlos, los Estados participantes se comprometen a desarrollar entre otras acciones la cooperación para alcanzar un determinado nivel de gastos de inversión en material de defensa, la armonización de sus instrumentos de defensa, el refuerzo de su capacidad de proyección de fuerzas, la cooperación para paliar las carencias en sus capacidades y la participación en los principales programas de la EDA.

3.8. b) Instrumentos diplomáticos

Los instrumentos de esta índole que se contemplan en el Tratado Constitucional son el Servicio Europeo de Acción Exterior, las misiones diplomáticas, los representantes especiales de la Unión y los acuerdos internacionales.

El Servicio Europeo de Acción Exterior es una innovación incorporada en el Art. III-296.3. Se concibe como un instrumento de apoyo al Ministro de Exteriores en el ejercicio de su mandato que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Su organización y funcionamiento serán regulados por una decisión europea del Consejo. De acuerdo con el Protocolo sobre este Servicio, anejo al Tratado Constitucional, la creación y activación del mismo sería una de las prioridades de la Unión en el momento de su entrada en vigor.

Las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en terceros países y en las organizaciones y conferencias internacionales cooperarán entre sí para contribuir a la formulación y puesta en práctica del enfoque común en la acción exterior de la Unión, así como para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones europeas relativas a la PESD (Art. III-301 y III-306).

La Unión y, más concretamente, el Consejo a propuesta del Ministro de Exteriores, podrá nombrar Representantes Especiales, a los que atribuirá un mandato en relación con cuestiones políticas específicas. Estos Representantes actuarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores (Art. III-302).

Finalmente, el Tratado Constitucional en su art. III-303 reconoce la competencia de la Unión para celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos de la PESC.

3.8. c) Instrumentos financieros

En lo referente a la financiación de la PESC, el art. III-313 del Tratado Constitucional establece una distinción entre gastos administrativos y gastos operativos. Unos y otros se cargarán contra el Presupuesto de la Unión, exceptuando los gastos operativos derivados de operaciones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. En este último caso, la financiación correrá a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, salvo decisión contraria del Consejo. De acuerdo con lo previsto en el Art. III-300.1, los Estados miembros que se hayan abstenido de participar en una operación de este tipo no estarán obligados a contribuir a la financiación de sus gastos.

El acceso rápido a los créditos del Presupuesto de la Unión para la financiación urgente de iniciativas vinculadas a la PESC, será regulado por una decisión europea del Consejo, según lo previsto en el Art. III-313.3. El Ministro de Asuntos Exteriores será responsable ante el Consejo de la utilización de tales créditos.

3.8. d) Capacidades civiles y militares

El Art. I-41.3 dispone que los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo en aplicación de la PESC. Estas capacidades ofertadas podrán tener carácter multinacional. Para asesorar al Consejo y potenciar la mejora progresiva de las capacidades militares, el Tratado Constitucional instituye, como ya se ha dicho, la Agencia Europea de Defensa y crea la figura de la cooperación estructurada permanente, que proporciona un marco de colaboración entre los Estados que lo deseen especialmente diseñado para intensificar el desarrollo de estas capacidades.

Desde el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), la Unión ha dado prioridad al desarrollo de sus capacidades para la gestión de crisis y la

prevención de conflictos. En este contexto, se crearon en 2001 el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE y al año siguiente el Comité para la gestión civil de crisis. Estos organismos especializados han impulsado numerosos trabajos para la consecución en 2003 del denominado Objetivo General de Helsinki, que pone a disposición de la Unión un conjunto de fuerzas nacionales y multinacionales para el cumplimiento de las misiones asumidas por el TUE. Alcanzado este objetivo, la Unión se ha planteado el denominado Objetivo 2010, orientado hacia la mejora cualitativa de estas fuerzas y hacia la cobertura de las carencias identificadas.

4. CONCLUSIONES

El Tratado Constitucional refuerza los instrumentos de la PESC en relación con el Tratado de la UE vigente. Dentro del marco de la Acción Exterior de la Unión, la PESC se configura como una política orientada a proyectar seguridad más allá de nuestras fronteras a través de un uso coherente y coordinado de todos los instrumentos disponibles. La importancia de esta coordinación, teniendo en cuenta que la PESC mantiene un modelo de toma de decisiones intergubernamental, se manifiesta de forma evidente a través de la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, concebido como el eje sobre el que basculan los planos comunitario e interestatal de la acción exterior de la Unión.

El apoyo a la acción del Ministro de Asuntos Exteriores corresponderá a los servicios diplomáticos de los Estados miembros y a un emergente Servicio de Acción Exterior de la Unión, llamado a aglutinar los esfuerzos estatales.

El ámbito de la seguridad y defensa sigue teniendo una importancia decisiva en el eficaz desarrollo de la PESC, cuya aplicación efectiva estará muy condicionada por la disponibilidad de unas capacidades civiles y militares creíbles para el desempeño de unas misiones de prevención de conflictos, gestión de crisis y ayuda humanitaria, sin olvidar su aportación a la lucha contra el terrorismo. En este contexto, el Tratado Constitucional incorpora importantes novedades, como son la cooperación estructurada permanente, la agencia europea de defensa, la cláusula de defensa mutua y la cláusula de solidaridad. Este conjunto de instrumentos permiten aventurar un escenario de mayor cooperación entre los Estados que lo deseen para avanzar hacia la defensa común europea, que permanece en el horizonte de la integración política.

En cuanto a las relaciones de la Unión con las organizaciones interna-

cionales, la UE reitera su respeto al marco de la Carta de las Naciones Unidas como referencia permanente de su acción exterior; en coherencia con este principio, el Tratado incorpora medidas para incrementar la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito y aumentar la visibilidad de la Unión como tal.