

La Constitución europea: una solución para la política exterior y de seguridad común

**Miguel Martínez
y Adriana Peña***

Profesor de la Facultad
de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales de la
Universidad Externado de Colombia;
Adriana Peña profesional en
finanzas y relaciones internacionales.
Investigadora en la temática de la
Unión Europea. Asistente de la
Coordinación general del CIPE.
correo electrónico:
mmartinez@uexternado.edu.co
apena@uexternado.edu.co

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 18 de junio se aprobó por unanimidad el tratado por el cual se crea una Constitución europea. Después de catorce meses de trabajo de la Convención para el Futuro de Europa, presidida

por Giscard d'Estaing¹, se elaboró un primer borrador que fue presentado en el Consejo Europeo de Salónica en julio de 2003. Luego de una dura y larga conferencia intergubernamental que comenzó en octubre del mismo año bajo la presidencia italiana del Consejo², por fin la presi-

* Fecha de entrega, 9 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 19 de octubre de 2004.

¹ La Declaración de Laeken de diciembre de 2001 creó la Convención para el futuro de Europa que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002. La Convención estaba formada por personal de la Comisión, del Consejo de Ministros, del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de los actuales 25 miembros de la Unión.

² El presidente Berlusconi tuvo que pasar por la decepción del Consejo Europeo de Bruselas que fracasó. El texto no se aprobó en dicha fecha por el desacuerdo de España y Polonia con el reparto de poder propuesto en el Consejo.

dencia irlandesa consiguió llegar a un consenso con todos los estados miembros para que saliera adelante tan conflictivo texto.

El proyecto de tratado por el que se crea una Constitución europea incluye muchas novedades: la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales (Parte II), una división más clara de las competencias dentro de la Unión Europea (UE), la dotación de personalidad jurídica a la UE, la desaparición de los pilares creados en el Tratado de la Unión Europea en Maastricht, entre otras. Uno de los aspectos clave que se ha visto afectado por los cambios es el de la política exterior y de seguridad común de la UE, incluyendo la parte de defensa (PESD) de la misma.

La coyuntura internacional que coincidió con la elaboración de la Constitución y la consiguiente conferencia intergubernamental³ ha provocado que la política exterior común pase a un primer término, pues se ha cuestionado la relevancia del papel de la UE en el mundo. Ésta se ha convertido en poco tiempo en una potencia económica de primer orden en el mundo. Es el primer donante de ayuda oficial al desarrollo, es la primera potencia comercial del mundo y conforma una cuarta parte del PIB mundial, lo que la convierte en una potencia civil, pero no

ha logrado, en muchos aspectos de la política internacional, pronunciarse con una sola voz, al diferenciarse la posición franco – alemana de la británica o incluso, actualmente, la de los países que se acaban de adherir a la Unión⁴.

Esto ha provocado que la acción europea en el exterior se limite a los aspectos económicos y de cooperación, quedando en manos de cada Estado los aspectos de seguridad y defensa; estos estados han ido tomando posiciones en lo que Donald Rumsfeld, secretario de defensa, denominó la “nueva y la vieja Europa”.

El Tratado Constitucional intenta superar esta visión que se tiene de la UE en el exterior con una serie de reformas, tanto institucionales como de toma de decisiones en el marco de la política exterior y la seguridad común, que pretenden dar más coherencia y eficiencia a la acción exterior de la Unión. Se ha intentado solucionar, sin demasiado éxito, el gran dilema sobre los métodos intergubernamentales o comunitarios; de hecho, el texto que finalmente se aprobó parece un buen consenso entre los dos métodos. Sólo cabe esperar cómo se desarrollarán los hechos y ver si los estados, en el momento en que la Constitución Europea entre en vigor, se inclinarán por el método intergubernamental

³ El inicio de los trabajos de la Convención tuvo lugar en febrero de 2002. Lo que produjo mayor controversia a la hora de definir la política exterior fue la crisis de Iraq que dividió rotundamente las posturas, a lo largo de dos grandes líneas: la del eje franco-alemán y la británica, acompañada por la española del gobierno Aznar.

⁴ Estos países optaron por adherir a la postura norteamericana en la guerra de Iraq presionados por su posible entrada en la OTAN unos y otros por su vocación atlantista nada más caer la Unión Soviética (Polonia).

o, por el contrario, lo harán por el supranacional o comunitario.

2. LA UE CON PERSONALIDAD JURÍDICA

Una de las grandes novedades de la Constitución europea y que podría trascender en las relaciones de ésta con el exterior, es el hecho de atribuirle a la UE personalidad jurídica (art. I-7). Los tres pilares de la Unión, creados en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, en 1992, desaparecen por su gran complejidad y falta de efectividad en el objetivo de acercar la Unión a los ciudadanos, los cuales no comprendían en absoluto aquello de que la Comunidad Europea era una cosa, el Tratado CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) otra y la Unión Europea otra muy diferente.

Con el texto constitucional desaparecen los tres pilares y la personalidad jurídica de la que disponían las antiguas comunidades se le otorga al conjunto de la Unión⁵. Lo importante es analizar las consecuencias que se podrían producir tras este cambio.

En primer lugar, esta modificación puede interpretarse como un paso hacia la creación de un gran Estado europeo. Los

encargados de la redacción del texto se vieron impedidos de introducir dentro de la Constitución la palabra “federal”, por lo que esta interpretación iría demasiado lejos, quizá, de las intenciones verdaderas al dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica. Por otra parte, sí que le da más coherencia a la hora de participar en foros internacionales, pues se podrá aludir a la UE como actor dentro de los mismos y con el compromiso expreso de no ir en contra de los intereses comunes. También se le dota de la posibilidad de concluir tratados, desarrollar un cuerpo diplomático propio y de superar la estructura intergubernamental que le proporcionaba los tres pilares⁶.

Por el contrario, este cambio puede aún resultar más confuso a la hora de definir qué es exactamente la UE. Está claro que no es un Estado ni federal ni confederado, ni tampoco una organización internacional común, pues el grado de soberanía que ha adquirido le sitúa más cerca del anterior concepto; además, el dotarse de una Constitución le da un instrumento típico de una organización estatal. Se podría afirmar, en palabras de José María de Areilza, que la Constitución europea es un “nombre que pone de relieve la existencia de una comunidad política

⁵ El Tratado de Maastricht creó la estructura de pilares: el pilar central era el comunitario en el que se enmarcan las comunidades europeas, el segundo era el de la política exterior y de seguridad común y el tercero el de asuntos de justicia e interior. Estos dos últimos eran los llamados pilares intergubernamentales; de ahí la importancia de hacerlos desaparecer e introducirlos en el mismo marco que el resto de las políticas comunitarias.

⁶ Aldecoa Luzarraga, Francisco, “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, en Real Instituto Elcano, DT N° 1/2004 – Documentos.

europea que ha trascendido su origen de organización internacional”. Más allá de esto, todo cabe a la hora de expresar qué es la UE y cómo debe presentarse al resto del mundo.

Por último, es necesario hacer ver la importancia que supone el hecho de haber renunciado al punto de inflexión que supuso Maastricht para la política exterior, no de manera negativa sino todo lo contrario, pues aquél fue un gran avance, necesario y que la coyuntura del momento pedía a gritos. Ahora, con 25 miembros, el cambio es mucho más significativo, ya que la coyuntura actual y los ciudadanos de la UE anhelan que ésta tenga una sola voz.

3. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES: EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Como se ha dicho, la desaparición de la estructura de los tres pilares es sumamente importante. También lo es desde el punto de vista institucional, puesto que en el modelo anterior, las instituciones comunitarias (sobre todo la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) únicamente tenían competencia en las materias reguladas dentro del pilar central o supranacional, quedando los otros dos a la voluntad de los estados. Sin em-

bargo, al incluir todo en un solo texto y aunque quepan excepciones, las instituciones europeas, con la Constitución, han conseguido verse inmersas en todas las políticas de la Unión, aunque no como ellas hubieran deseado.

3.1 La presidencia del Consejo

En la actualidad, la presidencia del Consejo la ejercen semestralmente cada uno de los estados, por orden alfabético, presentando un programa para seguir durante cada presidencia. Éste, evidentemente, está condicionado por los intereses particulares o más cercanos al Estado que la ejerce⁷, aunque los objetivos comunes de la Unión se lleven a cabo en cada período. Sin embargo, este método parece un poco arbitrario a la hora de ejecutar las políticas y también en el momento de representar a la UE en el exterior, pues no es lo mismo una representación en manos británicas que en las germanas.

En cuanto a la representación exterior por parte de la presidencia del Consejo, ésta forma parte de lo que se denomina “*la troika*”, constituida también por el presidente de la Comisión y el secretario general del Consejo o alto representante de la política exterior y de seguridad común de la UE. Como se puede apreciar, la representación exterior en este formato no ha ofrecido demasiada cre-

⁷ Por ejemplo, las cumbres con América Latina y el Caribe, celebradas en Europa, siempre lo han sido bajo las presidencias españolas, al igual que la Conferencia de Barcelona para iniciar la estrategia para el Mediterráneo.

dibilidad ni en el interior ni en el exterior de la Unión.

Por esta razón, en el texto constitucional, se crea una figura diferente y que en teoría debería dar más consistencia y credibilidad a la imagen exterior de la UE. Se sigue llamando presidente de Consejo, pero en vez de ser ejercida por los estados miembros y sus representantes, será ejercida por una persona elegida por mayoría cualificada en el Consejo europeo y que no podrá ejercer al mismo tiempo un mandato nacional.

El presidente será elegido por un período de dos años y medio, lo que permitirá elaborar programas a más largo plazo y éstos no dependerán únicamente de las prioridades de los estados miembros sino del interés general de la UE. Podrá ser reelegido sólo una vez.

El art. I-22 describe las funciones que llevará a cabo la figura del presidente del Consejo:

- Presidirá y dinamizará los trabajos del Consejo; ésta es una función que ya tenía la anterior figura.
- Se encargará de la preparación de los consejos y velará por su continuidad; ésta es una de las funciones más importantes, pues como se había mencionado, la falta de continuidad por las presidencias semestrales es una de las mayores críticas a la estructura actual.
- Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo europeo, algo que tampoco cambia de sus

actuales funciones.

- Al término de cada Consejo presentará un informe al Parlamento europeo. Ésta es una buena manera de incluir al Parlamento dentro de las iniciativas que lleva a cabo el Consejo europeo.

Por último, el artículo hace referencia a la representación exterior afirmando que “asumirá como tal, en el rango que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”, también una figura nueva que a continuación se analizará.

Por lo que se puede apreciar, el presidente del Consejo es una figura que pierde representación exterior a favor de las funciones al interior de la UE, por lo que su perfil ha de ser el de una persona profundamente europeísta y a la vez moderado para poder ejercer su mandato, el cual será juzgado por la capacidad que demuestre a la hora de llegar a consenso con 25 o más posibles posiciones.

Cabe remarcar una última observación, y es que el nombre del cargo es el presidente del Consejo y no de la UE, lo cual daría pie a diversas interpretaciones y también le otorgaría un gran simbolismo que ningún Estado europeo permitiría y más cuando ha habido problemas en el momento de denominar a la siguiente figura creada por la Constitución europea, el ministro de asuntos exteriores de la Unión.

3.2 El ministro de asuntos exteriores de la Unión

Uno de los grandes avances de esta Constitución es, sin duda, la creación de una figura que unifique lo que se denomina la acción exterior de la Unión, es decir, que tenga bajo su cargo lo que antes poseía el comisario de relaciones exteriores y también la ejecución de la política exterior y de seguridad común, incluida la defensa. Así, el artículo I-28 crea la figura del ministro de asuntos exteriores de la Unión con el objetivo de dotar a la acción común de una mayor coherencia. Antes de entrar en las funciones que deberá cumplir, cabe anotar varias novedades que hacen de este cargo una tarea bien difícil de desarrollar.

En primer lugar, el nombre de ministro ya trajo sus discrepancias. Todos los estados estaban de acuerdo en crear el cargo como tal, pero no tanto en llamarlo como finalmente quedó registrado en la Constitución, ya que el ministro de asuntos exteriores inglés, Jack Straw, no se sentía muy a gusto con lo que el cargo de ministro puede simbolizar, ni con todas las funciones que le habían otorgado ni tampoco con el hecho de que presidiera

el Consejo de Asuntos Exteriores. Para el ministro británico era suficiente que le denominaran responsable de los asuntos exteriores. Además, contaba con el apoyo de países como Dinamarca, República Checa, Polonia, Letonia y Eslovaquia⁸. Finalmente, la petición del ministro inglés no se tuvo en cuenta y el nombre y sus funciones no variaron.

Otro de los puntos importantes de esta figura es que no queda, como el actual Mr. PESC, en el aire, es decir, como si no perteneciera o no formara parte de ninguna de las instituciones europeas y no tuviera por eso que responder ante alguien de sus acciones. El actual ministro de asuntos exteriores es a la vez uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea, la institución que vela por el interés general de la Unión. Esto le da la capacidad de tener al mismo tiempo poder de iniciativa en temas de política exterior y de seguridad y actuar de manera colegiada, pues la institución a la que pertenece opera de dicho modo⁹.

Se puede observar que se ha logrado un gran avance, es decir, se ha conseguido unificar la acción exterior en una persona, pero además se ha conseguido, en el texto constitucional, que todas las políti-

⁸ Mestres, Laia “El ministro de asuntos exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea”, Editorial 10/2003.

⁹ El art. I-28.4 aclara que “el ministro de asuntos exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3”, es decir, los que le dan la función de presidente del Consejo de la Unión en su forma de ministro de asuntos exteriores y le otorga el poder de ejecutar dicha política como primer mandatario de dicho Consejo, pero no como vicepresidente de la Comisión.

cas que tienen que ver con la acción exterior se concentren en una parte única del texto, el Título V de la Parte III¹⁰.

Esta nueva figura va a enfrentarse a varios retos que sólo el futuro dirá si se pueden lograr o no. Uno de los grandes retos es, sin duda, alcanzar el suficiente protagonismo dentro de las instituciones como para poder ejercer sus funciones sin ser maniatado por los procedimientos de decisión o por la poca voluntad de los estados a la hora de actuar en conjunto¹¹. Hay que ver si el nuevo ministro¹² se decantará más hacia sus funciones en la Comisión o, por el contrario, lo hará hacia sus funciones en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Las preferencias personales del nuevo presidente de la Comisión¹³ y de quien será nombrado presidente del Consejo serán claves para inclinar la balanza hacia la postura comunitaria o hacia la intergubernamental.

Otro de los factores interesantes por analizar es la aceptación de la opinión pública de esta nueva figura. El Eurobarómetro 59 de 2003 establece que más del 65%

de la opinión pública apoya la creación del ministro. Esperemos que este primer apoyo sirva para legitimar este cargo y más tarde para poder legitimar sus acciones.

Como se había mencionado, el art. I-28 es el que crea la figura del ministro, pero a su vez enumera las funciones que éste tendrá a cargo: contribuirá a la formulación de la política exterior y la ejecutará, será el responsable de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, y también será el responsable del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (art. III-296), el cual estará formado por representantes del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los estados miembros¹⁴.

El ministro de asuntos exteriores será elegido por mayoría cualificada en el Consejo europeo, aunque como ya se mencionó, Javier Solana será el primer ministro de asuntos exteriores de la Unión. De la misma forma podrá ser destituido. Al pertenecer al cuerpo colegiado de la Comisión europea, el presidente de la Comisión ha de estar de acuerdo con el nombramiento

¹⁰ En el texto actual, todas las políticas de este ámbito se encuentran en diferentes ubicaciones y con diferentes procedimientos. Este Título comprende la PESC, la Política Comercial Común, la de Cooperación y Ayuda Humanitaria, Medidas Restrictivas, Acuerdos Internacionales, Relaciones de la UE con organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión y, por último, la aplicación de la cláusula de solidaridad a la que más adelante se hará referencia.

¹¹ Aunque se han creado nuevos mecanismos para la política de seguridad y defensa que hacen más viable la toma de decisiones, éstos no son lo suficientemente flexibles como para que el ministro pueda ejercer su mandato con cierta libertad. Más adelante se hará referencia a dichos mecanismos.

¹² El nuevo ministro de asuntos exteriores de la Unión será el actual Mr. PESC, Javier Solana, quien fue elegido el pasado 29 de junio por los líderes de los 25 estados miembros.

¹³ El sustituto de Romano Prodi en el cargo será el portugués Durao Barroso.

¹⁴ Este puede ser el comienzo de un cuerpo diplomático exclusivamente europeo.

to así como el Parlamento europeo que, finalmente, inviste a dicha institución.

En una entrevista concedida por Javier Solana al periódico español *El País* el futuro ministro se refería a su nuevo cargo en cuanto entre en vigor la Constitución, y decía que “el paso de una figura a otra no supondrá un giro de 180°”. ¿Será pesimismo o simplemente realismo al encontrarse otra vez con un cargo que se supone le podría dar impulso a la PESC, pero que podría chocar con los estados?

El mismo Javier Solana nombraba dos grandes frustraciones de su mandato como Mr. PESC: el papel de la UE en Oriente Medio y el no haber podido reaccionar unidos a la crisis de Iraq. Éstos han sido dos temas en los que la UE tiene interés directo y no ha podido encontrar una solución común por falta de consenso. Esperemos que el nuevo ministro cree al menos la conciencia de que existe un interés común en la UE y que la única manera de enfrentarlo es a través de posiciones conjuntas en las posibles crisis que se presenten.

4. EL MÉTODO INTERGUBERNAMENTAL VS. MÉTODO COMUNITARIO

Uno de los grandes retos de la Unión Europea desde su creación ha sido el de ir remplazando el método intergubernamen-

tal en la toma de decisiones por el método comunitario¹⁵. Uno de los cambios que ya se ha nombrado, el de la eliminación de los tres pilares de la UE, despeja bastante el camino para acercarse al método comunitario en un mayor número de temas. No ha sido el caso de la PESC, la cual ha quedado relegada, gracias al Reino Unido, a la unanimidad. Pero de todas maneras sí se han experimentado una serie de cambios.

En primer lugar, se da la posibilidad de que en materia de PESC se pueda utilizar la figura de la cooperación reforzada, antes limitada a los asuntos del primer pilar que no se decidieran por unanimidad o que fueran exclusivos de la Comunidad. Sin embargo, el Reino Unido se encargó de que esta medida no fuera del todo eficaz, pues la cooperación reforzada en materia de PESC sólo se podrá crear si existe unanimidad en el Consejo para que se lleve a cabo. Por lo tanto, el componente intergubernamental no se desprende de la PESC y los estados van a seguir teniendo la última palabra en este tema.

En segundo lugar, la inclusión de la figura del ministro de asuntos exteriores en el seno de la Comisión Europea hace ver que sí existe una intención de que, en un futuro, la política exterior se convierta totalmente en una política comunitaria. Algunos pueden pensar que esto nunca sucederá. Sin embargo, hay hechos

¹⁵ Este cambio supone el hecho de eliminar las decisiones que deben ser tomadas por unanimidad a favor de la mayoría cualificada, la cual hace el proceso de decisión mucho más dinámico y efectivo.

que hacen pensar lo contrario o ¿es que alguien se imaginaba una moneda común funcionando en diez países de la UE hace tan solo una década? o ¿quién podía imaginar que en el 2004 la UE tendría la capacidad de acoger a diez países más? Los avances que se producen en la UE se llevan a término cuando ésta se encuentra realmente preparada para ello. Está claro que hoy en día la UE no está preparada para tener una política exterior común, pero eso no quiere decir que nunca lo vaya a estar o que sea ésta una misión imposible para sus miembros.

Hay algo que es más o menos evidente, la UE avanza gracias a que cada vez hay menos materias que se votan por unanimidad. Si realmente se quiere y se decide avanzar en la PESC, más tarde o más temprano, los estados tendrán que ceder para que la UE tenga un elemento totalmente necesario para poder situarse como un verdadero líder en el mundo, una única visión del mundo a través de unos intereses comunes.

Por último, se puede apreciar que la UE tiene muchos elementos que hacen pensar en la Unión como en un gran Estado. Sin duda, el hecho de adoptar la PESC como una verdadera política comunitaria es uno de los elementos que harían que la palabra federal dejara de ser un tabú dentro de la UE. Por el momento, en lo que concierne a la política exterior, el término que crearon los politólogos franceses Maurice Croisat y Jean Louis Quermonne de “federalismo intergubernamental”, es el

que mejor definiría el estado en el que se encuentra la política exterior y de seguridad común de la UE.

4.1 La defensa: una prioridad de la PESC

El tratado por el cual se crea una Constitución europea representa para los estados miembros de la UE un valioso progreso en materia de defensa. Los cambios están principalmente orientados a consolidar un verdadero concepto de defensa de la Unión Europea, teniendo en cuenta las diversas velocidades con que avanzan en este tema cada uno de los estados miembros. Esta flexibilización, conocida como de geometría variable, es la que ha permitido el consenso entre los estados en torno al tema de la defensa y la seguridad, sin la cual no se hubiera logrado aumentar la eficacia de los instrumentos hasta ahora creados.

La inclusión de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) dentro del Tratado, rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se constituye en un hito trascendental para la construcción de una verdadera defensa europea. En los temas donde existía un consenso previo, se reforzaron los mecanismos existentes, como en el caso de las *Misiones “Petersberg”* y de la nueva *cláusula de solidaridad*.

Así mismo, con la creación de la *Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares* (art. I-40.3), se buscó

cubrir el déficit en materia de tecnología militar, como elemento vital para la independencia defensiva de la Unión Europea. La etapa preliminar para la consecución de este objetivo, se puso en marcha mediante la creación de un equipo de técnicos nacionales, bajo el mando de Javier Solana, para adoptar las medidas que permitieran el establecimiento de la Agencia a mediados de 2004.

El Tratado expone el concepto ampliado de la Política Exterior de Seguridad y Defensa como parte integrante de la PESC, y como oferente de una capacidad operativa basada en medios civiles y militares para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional con arreglo a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Así mismo, plantea los elementos necesarios para constituir la cooperación estructurada, haciendo énfasis en la ayuda mutua en caso de terrorismo y manteniendo la estrecha cooperación con la OTAN.

4.2 La cooperación estructurada

La cooperación estructurada se desarrolla en el art. I-40.6, como una disposición especial para los estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares. Por sus características, se asimila al artículo V de la Unión Europea Occidental, equivalen-

te a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. Sin embargo, el campo de acción de la obligación es más amplio, ya que los estados deberán tener disponibles instrumentos tanto civiles como militares:

Art. I-40.6

Los estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309¹⁶.

La cooperación estructurada busca que los estados miembros que quieran cooperar lo hagan sin repercutir negativamente sobre los otros, como en el caso particular del Reino Unido y de los países denominados neutrales. Los países que aspiren a estar en la cooperación estructurada tendrán que desarrollar sus capacidades militares para participar en las fuerzas multinacionales, en especial cuando sea por solicitud de Naciones Unidas. Igualmente se hizo énfasis en que el control político estará supeditado a la decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, que será la única instancia que podrá aprobar las operaciones que emprenderán los miembros de la cooperación estructurada.

¹⁶ Tratado de Constitución Europea, Capítulo I, art. 40.

De otra parte, se mantiene la posibilidad de acceder a la cooperación reforzada y los criterios para formar parte de ella se regularán en el denominado Protocolo Anexo y consisten básicamente *en querer hacerlo y en contar con capacidades militares importantes*. La mención inicial al Protocolo Anexo en el que figuran los estados que desean tomar parte en la misma desapareció, dejando la decisión de la configuración en el Consejo por mayoría cualificada, de forma que no habrá lugar para el veto. Hasta el momento en que la Constitución entre en vigor, los estados miembros podrán cooperar en lo relacionado con el nivel de gasto en defensa.

La unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los estados miembros participantes. La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos estados.[...] No obstante lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto, cuando el Consejo no se pronuncie a propuesta de la Comisión o del ministro de asuntos exteriores de la Unión, la mayoría cualificada requerida se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos estados¹⁷.

4.3 Los logros de Londres y París

La mayor parte del contenido del componente de defensa en el Tratado de Constitución surgió del papel activo del eje franco-alemán. Tanto en la Convención de noviembre de 2002, como en la Minicumbre de Bruselas del 29 de abril de 2003, celebrada entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, se propuso a través de objetivos concretos crear un grupo que fuera adelante en materia de defensa. Las propuestas del eje franco-alemán, representado por los ministros de asuntos exteriores Dominique de Villepin y Joschka Fischer, promovieron “la solidaridad y la seguridad común entre los estados, la identificación de los riesgos comunes y los medios de enfrentarlos y la transformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Unión Europea de Seguridad y Defensa”¹⁸. La propuesta inicial incluyó, de igual forma, la cooperación reforzada en el ámbito de la PESD, la creación de una Agencia Europea de Armamento y un protocolo en el que figuraran los compromisos de los estados para mejorar sus capacidades militares. Estas propuestas fueron incorporadas al Tratado el 18 de junio de 2004, poniendo de manifiesto el éxito de la gestión política del eje franco-alemán.

¹⁷ Tratado de Constitución Europea, Capítulo III, Cooperaciones reforzadas, art. I-44.3

¹⁸ Sorroza Blanco, Alicia, “De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea”, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/550.asp>, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 122/2004.

Al tener en cuenta la posibilidad de que unos estados decidieran ir más rápido que otros en materia de defensa, el primer ministro belga Guy Verhofstadt, sugirió en el Consejo de marzo de 2003 que Francia, Alemania y Bélgica, como un frente, buscaran desarrollar y avanzar en una política común de seguridad y defensa. Esta iniciativa se formalizó en la Cumbre de Defensa del 29 de abril, con la participación de Bélgica, Luxemburgo, Francia y Alemania.

No obstante, esta cumbre no fue del todo bien recibida entre los estados miembros de la Unión Europea. Los países denominados neutrales (Finlandia, Austria, Suecia) no querían una política de defensa europea que los relegara y, por su parte, el Reino Unido quería evitar la creación de una estructura que no lo tuviera en cuenta y le hiciera oposición a la OTAN. Durante el período de negociación, la crisis de Iraq influyó en las tareas de la Convención Europea, con repercusiones evidentes en los grupos de trabajo.

En el White Paper de septiembre de 2003, donde el Reino Unido expuso su posición ante la Conferencia Intergubernamental, el gobierno británico estableció su alcance en materia de cooperación estructurada y la cláusula de defensa mutua, planteando que no transigiría en la

negociación intergubernamental. No obstante, como consecuencia de las reuniones con Francia y Alemania, una en Berlín el 30 de septiembre de 2003 y otra durante el Consejo Europeo de Bruselas el 16 de octubre, el Reino Unido no sólo confirmó su aceptación de la cooperación estructurada sino su deseo de participar en la misma. Con el aval del Reino Unido, la propuesta realmente se viabilizó, al tiempo que mejoró la percepción en torno al tema de la defensa hacia al interior de la Unión Europea.

Otros sucesos que favorecieron el desarrollo de la PESD fueron la Cumbre Bilateral Franco-Británica de Le Touquet el 4 de febrero de 2003 y la declaración conjunta sobre el “fortalecimiento de la cooperación europea en seguridad y defensa”, que basa su importancia en la decisión británica de volver a impulsar el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa, en alianza con Francia. En esta declaración, se esbozan varios elementos de los futuros “grupos de combate” o *'battlegroups'*.

El eje franco-alemán admitió que, sin la participación del Reino Unido, era poco lo que se podía avanzar en materia de defensa, dejó la idea del Cuartel Autónomo en Tervuren¹⁹ y, en compensación, aceptó la creación de una unidad de planeamien-

¹⁹ “La idea de un cuartel general europeo con sede en Tervuren (Bélgica) surgió en la ‘minicumbre’ de defensa celebrada en abril entre Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, con el fin de dotar a la UE de una ‘capacidad de planificación y de conducción de operaciones’ autónoma. La idea fue inmediatamente rechazada por Londres, que propuso a cambio crear una célula europea temporal en el seno del SHAPE, el cuartel general y centro de

to con componentes tanto militares como civiles. El nuevo punto de vista del Reino Unido puso de manifiesto su aceptación de que la Unión Europea necesita tener su propia capacidad de planificar operaciones, de forma independiente de la OTAN, y que esta unidad, con el consenso general, puede “reproducirse” hasta llegar a convertirse en un verdadero cuartel general europeo.

Después, Berlín y París pudieron realizar una revisión de la cláusula de defensa mutua y las cooperaciones estructuradas. El Reino Unido aceptó que el Consejo Europeo adoptara la decisión de establecer una cooperación estructurada por mayoría cualificada.

En febrero de 2004, en un nuevo encuentro entre Francia, Alemania y el Reino Unido, se propuso que la UE fuera capaz de desplegar al menos nueve grupos de combate, cada uno de 1.500 efectivos, con capacidades aéreas y navales, incluido apoyo logístico y de transporte. Este compromiso se formalizó y se adoptó en el Consejo europeo el 18 de junio de 2004, y se refrendó el nuevo *Objetivo*

de capacidades para 2010 (Headline Goal 2010), amparando las modalidades que permiten a la UE aportar capacidades militares en apoyo de las Naciones Unidas. También apoyó y promovió los progresos para hacer avanzar las propuestas del documento “*Defensa europea: consulta, planeamiento y operaciones entre OTAN y la UE*”, ya adoptado en diciembre de 2003.

Los tres principios del *Objetivo de capacidades para 2010* lo componen el Headline Goal de Helsinki (1999), las primeras operaciones militares de la UE (Concordia, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Artemis, en la República Democrática del Congo), y la Estrategia Europea de Seguridad elaborada por Javier Solana (diciembre de 2003)²⁰. El Headline Goal 2010 fue aprobado por el Consejo Europeo, con la adición de las principales disposiciones para el desarrollo de las capacidades militares, transmitiendo “la voluntad de la Europa ampliada de adquirir la capacidad militar suficiente para contribuir al mantenimiento de la seguridad mundial”²¹.

planificación de la OTAN en Europa (situado en Mons, también en Bélgica). El acuerdo alcanzado por los tres gobiernos [el 27 de noviembre de 2003] previó que esta célula no fuera temporal, sino permanente, para planificar las operaciones militares de la UE realizadas con medios de la OTAN”, <http://noticias.ya.com/mundo/2003/11/28/5706142.html> “Blair, Chirac y Schroeder alcanzan un acuerdo sobre la Defensa europea”, *Le Monde*, París, 28 de noviembre de 2003 (Europa Press).

²⁰ García Encina, Carlota, “Headline goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?”, En: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/549.asp>, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos, *ARI N° 121*, (12/7/2004).

²¹ *Ibid.*

4.4 La incorporación del terrorismo a la PESC

Por vez primera, el terrorismo queda incorporado a la PESC, mediante la cláusula de solidaridad (art. I-42) que expresa que:

La Unión y sus Estados miembros actuarán con un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado sea objeto de un atentado terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición de los Estados para «prevenir el riesgo de **terrorismo**, proteger las instituciones democráticas y, en caso de **atentado terrorista**, aportar asistencia a un Estado en su territorio a petición de sus autoridades políticas».

La importancia de esta cláusula radica en el hecho que este tópico no pertenece a la defensa, en el sentido riguroso. Por el contrario, supera el ámbito de la bilateralidad entre estados al fijarse esta obligación en la pertenencia a la Unión y hacer residir en sus instituciones la coordinación de la asistencia.

Las acciones enunciadas en la cláusula

la tienen por objeto la prevención de ataques terroristas al territorio de la Unión Europea, así como la protección de las instituciones y de la población civil en caso de ataque terrorista u otro tipo de catástrofe, natural o humana, aportando asistencia en el territorio del Estado miembro afectado, por solicitud expresa de sus autoridades políticas. De igual forma, los estados miembros deben coordinarse entre ellos y con el Consejo.

Se hace claridad en que las decisiones del Consejo que tengan implicaciones en cuestiones de defensa deben ser tomadas por unanimidad (art. III.201.1). El COPS²² asistirá al Consejo, con el apoyo de las estructuras de la PCSD y el Comité permanente en materia de seguridad interior del Consejo de Ministros. En el art. 210, donde se hace mención de las misiones militares de la Unión, se indica que «podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros estados para combatirlo en su territorio», teniendo como coordinador al ministro de asuntos exteriores.

Igualmente se incluye una obligación para el Consejo Europeo de evaluar regularmente las amenazas para permitir a los

²² “COPS: Sustituto del Comité Político (COPO), el Comité Político y de Seguridad (COPS) sigue la evolución de la situación internacional en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), contribuye a la definición de las políticas y supervisa su aplicación. Bajo la autoridad del Consejo, ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de las crisis. El COPS, que está compuesto principalmente de representantes nacionales, desempeña un papel central en las actividades de gestión de las crisis. Para su buen funcionamiento cuenta con la asistencia de un grupo de trabajo político-militar, un comité que se encarga de los aspectos civiles de la gestión de las crisis, así como el Comité Militar (CM) y el Estado Mayor (EM)”. Glosario, página Web oficial de la Unión Europea.

Estados miembros y a la Unión tomar acciones eficaces al respecto (párrafo 3 del art. III. 231). Sin embargo, aún falta aclarar los alcances de los nuevos términos incluidos, como en el caso de *terrorismo*.

La inclusión de esta cláusula va en consonancia con la Estrategia de Seguridad Europea²³, donde se considera que la lucha contra el terrorismo es una de las prioridades, por cuanto es una de las mayores amenazas para la sociedad europea.

5. CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, sí se han producido varios cambios significativos en la Constitución europea en lo que concierne a la política exterior y de seguridad común. Sin embargo, sólo el futuro nos podrá decir si esos cambios son suficientes o simplemente son un primer paso para comenzar un largo camino hacia lo que sería la unión política. La UE ya no se puede conformar con ser un gran actor económico internacional; tiene que adoptar responsabilidades que le corresponden en materia de seguridad y defensa en el mundo que hoy en día no es capaz de asumir.

La PESC debe convertirse, más que

en un elemento disgregador de opiniones y formas de actuar, en un elemento de unión y consenso entre todos los estados miembros para que, finalmente, la UE deje de verse como un actor internacional cojo, lo cual la hace débil ante los grandes retos que en la actualidad debe afrontar. La UE tiene que tener en cuenta también que sus fronteras cada vez llegan más lejos y que su política de vecindad debe ser cada vez más eficaz si no se quiere que los conflictos le afecten directamente²⁴. La UE debe evitar por todos los medios que vuelvan a ocurrir eventos como el de los Balcanes, en los cuales nunca supo actuar y nunca tuvo la capacidad para hacerlo.

La Constitución europea puede, sin duda, ayudar y convertirse en el impulso que necesita la Unión para dotarse de una política exterior común, sólo hay que esperar que los estados miembros se sientan totalmente comprometidos con este objetivo. Para ello tendrán que ratificar lo antes posible el texto constitucional, tarea nada fácil teniendo en cuenta el escepticismo de muchos de los países miembros y los mecanismos por los cuales muchos de ellos han decidido aprobarla. La verdad es que esta Constitución también ha

²³ “En diciembre de 2003 se aprobó la estrategia de seguridad europea, elaborada por el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana. Bajo el título ‘Una Europa segura en un mundo mejor’, el documento intenta por vez primera concretar las amenazas para Europa, los objetivos estratégicos y los medios para combatir dichos peligros. Solana ha tratado de definir una estrategia adaptada a la situación de la UE en el contexto internacional y a los nuevos escenarios estratégicos, con el fin de poder mantener una posición sólida y el consiguiente reconocimiento internacional”. Op. cit. García Encina.

²⁴ No hay que olvidar que Turquía pronto se convertirá en candidato oficial a ser miembro de la UE y éste país es fronterizo con una de las zonas de conflicto más importantes del mundo, el Medio Oriente.

logrado que continúe el debate sobre la Europa de diferentes velocidades, ya que la Constitución prevé que si 4/5 de los estados aprueban el texto, el Consejo determinará si queda definitivamente aprobado o no. En realidad no es nada aconsejable que esto sucediera, pues se darían una serie de circunstancias nada fáciles de resolver.

Una constitución de estas características reafirma la intención y la voluntad de la mayoría de los estados por seguir avanzando en esta gran aventura que es la UE. Sin embargo, y como dice Francisc Serra, “sin PESC difícilmente tenemos Unión Europea, y sin una PESC ambiciosa difícilmente tendremos una Unión Europea ambiciosa”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa Luzarraga, Francisco, “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, en Real Instituto Elcano, DT N° 1/2004 – Documentos.
- “Blair, Chirac y Schroeder alcanzan un acuerdo sobre la Defensa europea”, *Le Monde*, París, 28 de noviembre de 2003 (Europa Press), <http://noticias.ya.com/mundo/2003/11/28/5706142.html>
- García Encina, Carlota, “Headline goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?”, En: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/549.asp>, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos, ARI N° 121, (12/7/2004)
- Mestres, Laia “El ministro de asuntos exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea”, Editorial 10/2003.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004.
- Sorroza Blanco, Alicia, “De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea”, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/550.asp>, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 122/2004.