

La Constitución Europea y la PESC

Francesc Serra i Massansalvador

Tema: Este trabajo analiza las novedades que aporta la Constitución Europea en lo que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE y plantea este texto como un intento de reemprender la construcción europea en esta materia tras un largo período de crisis.

Resumen: La Constitución Europea no aporta grandes novedades en lo que concierne a la PESC, aparte de la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y algunas otras mejoras tendentes a profundizar la cooperación en esta materia. Dificilmente podía aportarlas en la coyuntura de divisiones y pesimismo en que fue redactado y discutido el texto. No obstante, permite definir y profundizar lo que se ha creado hasta la fecha alrededor de la PESC y supone una plataforma positiva para la recuperación, todavía difícil, de las graves crisis de los últimos tiempos.

Palabras clave: Unión Europea, Europa, UE; Política Exterior y de Seguridad Común, PESC; Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD; Consejo Europeo; Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, Javier Solana; Alto Representante de la UE para la PESC, “Míster PESC”; Construcción europea; Identidad Europea de Defensa.

Análisis: El pasado 18 de junio los líderes de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo para la aprobación de una Constitución Europea. Este texto deberá definir, entre otras cosas, el futuro papel de la UE como actor determinante en el sistema internacional.

La Carta Magna europea describe los ámbitos de actuación y el funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común y prevé la creación de un nuevo órgano, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Este cargo tiene el cometido de simplificar el complejo organigrama y los solapamientos institucionales que en la actualidad existen sobre la política exterior de la UE. Sin embargo, a pesar de la dureza de los debates que precedieron al acuerdo, la Constitución no aporta grandes novedades en lo que se refiere a la PESC más allá de la existencia de este nuevo cargo. Eso sí, el texto aporta una mayor claridad expositiva sobre las áreas de responsabilidad institucional dentro de la UE. En este nuevo redactado la política exterior comunitaria seguirá estando básicamente, como hasta ahora, en manos del

Consejo Europeo, por lo que los Estados se reservan el control sobre tan delicada materia.

Aunque las dificultades para llegar a una propuesta definitiva del texto constitucional se centraron en aspectos relacionados, sobre todo, con el sistema de toma de decisiones, la Política Exterior y de Seguridad Común adquirió un papel importante en la forma provisionalmente adoptada de la Constitución Europea. A pesar de ello, aparentemente a causa del mayor peso que obtuvieron en los medios de comunicación los debates previos sobre el reparto de poder en la futura UE, poco ha trascendido de los posicionamientos habidos en materia PESC en las discusiones que han llevado al acuerdo constitucional. Todo ello trasluce una imagen de concordia y acuerdo en una materia en la que, precisamente, ha reinado tradicionalmente la división de opiniones en el seno de la UE. En realidad, sin embargo, este clima aparente de consenso oculta un avance limitado en dicha materia que, a diferencia de las grandes Conferencias Intergubernamentales de los últimos catorce años, no ha abordado la necesidad de abrir nuevos mecanismos y dinámicas en la PESC. Podemos señalar, de todos modos, tres excepciones a esta tendencia general: la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, el establecimiento de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares y la posibilidad de crear una cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros.

Sin duda, la creación del puesto de Ministro de Asunto Exteriores de la Unión es la propuesta más ambiciosa que formula la Constitución en materia PESC. Este cargo es quien, según el art. I-27, “estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a formular dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo”. Será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y el mismo Consejo Europeo podrá destituirlo de igual modo, pero pasará a formar parte de la Comisión como Vicepresidente de la misma, al tiempo que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y participará en los trabajos del Consejo Europeo (art. I-20, apartado 2). Tenemos, pues, una figura política atípica que constituirá el vínculo común que coordinará las políticas exteriores de los diferentes órganos de la UE con capacidad para ello. En realidad, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores recoge dos anteriores cargos que se solapaban: el Alto Representante de la UE para la PESC y el Comisario de Asuntos Exteriores. Se solventa así un solapamiento que había producido en el pasado incómodos desencuentros entre el Consejo Europeo y la Comisión y satisface parcialmente la insistente propuesta de Romano Prodi de incorporar a Mr PESC a la Comisión. El art. III-197, sin embargo, otorga al futuro Ministro de Asuntos Exteriores una responsabilidad diplomática más directa que el de sus cargos antecesores, puesto que deberá coordinar un servicio europeo de acción exterior. Este servicio deberá ser organizado por el Consejo y trabajará en estrecha colaboración con las diplomacias nacionales. Dicho de otro modo, se abre la puerta a la creación de un cuerpo diplomático propiamente europeo bajo el mando del Ministro de Asuntos Exteriores. Por otra parte, se reafirma la capacidad que ya ejercía el Alto Representante de la UE para la PESC de representar a la Unión en los foros internacionales, con lo cual se consolida su papel de portavoz y “rostro” de la UE ante el mundo. El hecho que se haya renovado la confianza a Javier Solana como futuro Ministro de Asuntos Exteriores refuerza esta idea de continuidad y le resta a este cargo la apariencia de ser una institución novedosa.

Otra innovación importante de la Carta Magna europea es la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, prevista en el apartado 3 del art. I-40 y cuyo funcionamiento y objetivos son descritos en el art. III-212. Dicha Agencia deberá contribuir, bajo el mandato del Consejo, a coordinar las políticas armamentísticas de los Estados miembros y aumentar la eficacia de los gastos

militares de los mismos, evitando duplicaciones de programas y fomentando la coordinación de las capacidades militares. El hecho que la investigación militar de los Estados de la UE y sus capacidades militares se mantengan en una estrecha colaboración permanente deberá tener como consecuencia directa el aumento exponencial de la cooperación en una materia tan delicada y reservada como la defensa nacional e idealmente contribuir a reforzar el régimen de confianza en el seno de la Unión.

La Constitución prevé, igualmente, la creación de una cooperación estructurada permanente en materia de defensa. La establecerán, según el apartado 6 del art. I-40, los Estados de la Unión que “cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes”. Se intenta de este modo institucionalizar en el marco de la UE las iniciativas más ambiciosas en el campo de la defensa creando una especie de “club armado” de hecho ya existente. Ello debería agilizar notablemente la política de seguridad y defensa de la UE, al establecer un contacto mucho más estrecho entre los países con capacidad y voluntad de aportar un contenido real a la identidad europea de defensa. Por otra parte, la Constitución, en su art. I-42, establece la obligación de la Unión y de los Estados de actuar en solidaridad con cualquiera de sus miembros víctima de un ataque terrorista con todos los instrumentos de que disponga, “incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”. La solidaridad entre los miembros de la UE se extiende así a una posible respuesta armada a una agresión terrorista.

El acuerdo sobre la Constitución no presenta, como hemos visto, grandes innovaciones en materia PESC. Su principal mérito reside, sin embargo, en el acuerdo tácito de cerrar las heridas abiertas últimamente en la UE en este campo y consolidar unos avances trabajosamente logrados y que se habían puesto en peligro. En concreto, debemos hablar de dos focos de tensión abiertos especialmente durante 2003 y que todavía deben cicatrizar: el que se manifestó crudamente a raíz de la Guerra de Irak y el que apenas se atisba, pero que incita numerosos temores, provocado por la ampliación de mayo de 2004.

La Guerra de Irak, entre otras muchas cosas, a punto estuvo de dar al traste con la estrecha cooperación comunitaria en materia PESC, que tantos logros había alcanzado desde la llegada de Tony Blair al poder. La alianza incondicional del Reino Unido y España con Bush, así como el apoyo menos enfervorizado de Italia, Portugal y casi todos los países de la Ampliación contrastaba con la actitud crítica del eje franco-germánico y, por encima de todo, arruinaba la idea de un proyecto común europeo en materia de defensa. Por otra parte, la incorporación de diez nuevos países a la UE, muchos de ellos ansiosos por defender sus peculiaridades en materia exterior tras décadas de soberanía limitada, no despertaba grandes expectativas en cuanto a la colaboración de estos nuevos socios en reforzar la PESC. Por paradójico que pudiera parecer, aunque explicable por razones históricas, estas peculiaridades se manifestaron a menudo en un atlantismo exacerbado que chocaba con una tradición ya consolidada en la UE de reforzar un punto de vista internacional propio y diferenciado.

No era este, pues, el mejor momento para crear nuevas iniciativas en el campo de la política exterior comunitaria. El esfuerzo de los líderes europeos se centró en limar las asperezas que iban surgiendo y retomar un camino de colaboración que estaba peligrando gravemente. Con la guerra de Oriente Medio en un plano más distante (para los europeos, por supuesto), tras el cambio de gobierno en Madrid y con una agenda europea apretada donde el terrorismo internacional acababa de repuntar brutalmente, se abría de nuevo la vía del diálogo y de la consolidación de lo ya

logrado. La propia Convención, que tuvo que desarrollar su trabajo bajo la presión de la inminente ampliación y con la urgencia de solventar el problema del reparto de influencias, no se quiso ni pudo proponer audacias en una política exterior que, de hecho, vivía tal vez entonces sus peores momentos. La propuesta de texto, en medio de luchas enconadas por la capacidad de influencia de los Estados, se centra en lo que se refiere a política exterior a reagrupar una legislación hasta entonces dispersa, a evitar solapamientos y a consolidar los aspectos de esta legislación que habían demostrado su valor pero que apenas habían tenido oportunidad de ponerlo en práctica.

Así, la institución del Alto Representante de la UE para la PESC se ha mostrado como un éxito de la política exterior europea bajo la dirección prácticamente incuestionada de Javier Solana; tan sólo había que definir su posición institucional y reforzar sus atribuciones. La creación de nuevas agencias consolida una dinámica ya iniciada de cooperación. En cuanto al establecimiento de cooperaciones, define legalmente una realidad ya existente y la enmarca en el entramado comunitario, lo que en sí es una novedad por la simplificación jurídica que supone y por la eventual superación de conflictos institucionales habidos en el pasado.

Por otra parte, nadie puede mostrar sorpresa por el hecho que las decisiones PESC permanezcan en manos básicamente del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, es decir de los Estados, celosos de unas atribuciones vinculadas a su soberanía. Del mismo modo, la toma de decisiones en materia PESC se mantiene básicamente por unanimidad, a pesar de los deseos expresados por varios líderes y observadores europeos para ir aumentando la presencia de la mayoría cualificada.

El verdadero mérito de la Constitución Europea en materia PESC y para lo que hay motivos de optimismo es, precisamente, retomar el camino emprendido y restablecer una base de diálogo que parecía haberse resentido gravemente. España tiene una fuerte responsabilidad en esta recuperación de la PESC. Cabe no olvidar que el gobierno español tuvo su protagonismo en las últimas crisis europeas, muy especialmente en lo que concierne al encaje de la política internacional española con la comunitaria. Pero no es éste el mayor motivo de la responsabilidad española en la nueva fase que parece iniciar el acuerdo sobre la Constitución; España tiene la oportunidad de incidir considerablemente en el proceso que debe llevar a la Unión Europea a ejercer su peso político en la esfera internacional, del mismo modo que en otras ocasiones este país ha aportado una actitud constructiva y fortalecedora a los procesos de integración comunitaria. Aparentemente, hay muchos argumentos que apuntan a esta cooperación; la buena sintonía del nuevo equipo gubernamental español con las instituciones europeas y muy especialmente con el futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la UE plantean una ocasión óptima para estrechar lazos entre Madrid y Bruselas.

Esta Constitución dista mucho de ser el inicio de un nuevo día que soñaban muchos. Se trata fundamentalmente, y la PESC es un claro exponente de ello, de un compendio de un material jurídico en exceso diseminado hasta ahora. Pero representa un punto de partida para una profundización en la construcción europea que ha sido imposible emprender hasta ahora en la medida que lo exigen las responsabilidades europeas ante el mundo. El camino que lleva a la aprobación definitiva de la Constitución todavía será largo y difícil, y la Unión se verá necesitada de actitudes firmes y constructivas que marcarán, sin duda, los liderazgos en una Europa que, a su vez, quiere y puede ser líder mundial.

Conclusiones: Podemos decir que la Constitución Europea no aporta grandes novedades en lo que concierne a la PESC, aparte de la creación del cargo de Ministro

de Asuntos Exteriores de la UE y algunas otras mejoras tendentes a profundizar la cooperación en esta materia. Difícilmente podía aportarlas en la coyuntura de divisiones y pesimismo en que fue redactado y discutido el texto. Pero permite definir y profundizar lo que se ha creado hasta la fecha alrededor de la PESC y supone una plataforma positiva para la recuperación, todavía difícil, de las graves crisis de los últimos tiempos. Tal vez son muchos los que desean reformas y avances en la PESC, incluso entre los líderes europeos. Proponerlos ahora sería condenarlos al fracaso. Cabe esperar que la nueva fase iniciada en junio de 2004 lleve a un nuevo clima de diálogo y confianza que permita pronto nuevas propuestas, porque sin PESC difícilmente tenemos Unión Europea, y sin una PESC ambiciosa difícilmente tendremos una UE ambiciosa.

Francesc Serra i Massansalvador

*Profesor de Relaciones Internacionales y de Política Internacional Europea en la UAB
y miembro del Observatorio de Política Exterior Europea del IUEE*