



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA
Y SU POLÍTICA EXTERIOR COMÚN:
HACER GOBERNABLE LA GLOBALIZACIÓN**

Francisco Aldecoa Luzarraga

Documento de Trabajo (DT) Nº 1/2004

9/1/2004

Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización

Francisco Aldecoa Luzarraga *

Resumen: El presente documento de trabajo tiene como objeto analizar los avances en la concepción del modelo de la Unión y de la Política Exterior Común como consecuencia de la reforma del Tratado Constitucional. Nos fijaremos para ello en sus principios inspiradores, en las competencias, en los instrumentos –especialmente el Ministro de Asuntos Exteriores–, en el modelo de defensa de geometría variable, en la Diplomacia Común Europea, así como en las insuficiencias de la reforma. Nuestro análisis se basa en el “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, aprobado por la Convención Europea en junio y julio de 2003, que entendemos que, a pesar de algunas posiciones, no va a variar mucho en esta materia a lo largo de la Conferencia Intergubernamental.

El presente estudio es el cuarto de los documentos de trabajo que hemos elaborado para el Real Instituto Elcano en poco más de un año. En el primero de ellos exponíamos el contenido del debate constitucional que se desarrollaba en el seno de la Unión Europea y que culminaba en los trabajos de la Convención¹. En septiembre pasado se presentaba un nuevo estudio en el que se analizaban los resultados de la conclusión del debate y los trabajos de la Convención Europea: el “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”².

El segundo de los documentos de trabajo, publicado en enero de este año, se dedicaba específicamente a “El debate sobre política exterior común en la Convención Europea”³. El presente trabajo trata de ser la valoración de los resultados de la Convención en esta cuestión, la reforma de la Política Exterior Común, y especialmente contestar los interrogantes que nos planteábamos en el mismo índice y que resumen, en cierta medida, el alcance y significado político de la reforma emprendida en este área.

Estos interrogantes sobre los temas políticos centrales eran: ¿principios inspiradores de la política exterior europea implícitos o explícitos?, ¿modelo federal o modelo intergubernamental?, ¿acción exterior o política exterior?, ¿defensa del interés nacional o política de responsabilidad?, ¿potencia civil o potencia militar?, ¿diplomacia común o representación intergubernamental?, ¿una o varias velocidades en la Política Exterior Común?, ¿Gobierno europeo o gestión y administración técnica? y, en relación a la eficacia, unidad y coherencia, ¿soluciones políticas o soluciones técnicas?

Tras la exposición de las novedades constitucionales en el modelo de la Política Exterior Común, que incluye tanto la Acción Exterior como la Defensa Europea, estaremos en condiciones de responder a estos interrogantes, lo que se hará al final de este

* *Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid*

¹ Francisco Aldecoa Luzarraga: Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 4/XI/2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

² Francisco Aldecoa Luzarraga: El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 12/IX/2003, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

³ Francisco Aldecoa Luzarraga: El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 15/I/2003, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Documento de Trabajo. Parece conveniente avanzar la impresión generalizada de que la verdadera novedad reside, además de en la existencia de una Constitución y del desarrollo del modelo de la Unión en su dimensión exterior a través de objetivos y principios, en la reforma en materia de defensa, mucho más ambiciosa e imaginativa que la de política exterior.

En cualquier caso, es necesario tener presente que el debate sobre el papel internacional de la Unión trasciende el ámbito del debate constitucional de la Convención Europea, pasando a la esfera político-institucional de la Unión. En este sentido, se expondrán las distintas realizaciones y avances que contribuyen al desarrollo de una Política Exterior Común y que han tomado cuerpo en el nivel político normal de toma de decisiones. Entre éstos, el más relevante es el intento de formular un concepto estratégico europeo, encargo que el Consejo Europeo ha hecho al Alto Representante, Javier Solana. Sin embargo, no son menos importantes los desarrollos de algunas características de la Política Exterior europea a través de Comunicaciones de la Comisión y decisiones del Consejo, recogiendo en algún caso las novedades del debate convencional, que se incorporan a la agenda política de la Unión aún antes de la vigencia del Tratado Constitucional.

1. La Unión Europea ante los desafíos del nuevo entorno internacional

La Unión Europea es un actor internacional que ha sufrido una rápida evolución en los últimos años, pasando de tener una presencia internacional meramente económica a jugar cada vez más papeles políticos y diplomáticos. Igualmente hay que tener en cuenta que la decidida ambición de la Unión Europea de desempeñar un papel político global es algo nunca visto en el caso de una organización regional, constituyendo otro de sus rasgos particulares y distintivos⁴. Precisamente cuando se han cumplido diez años de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht por el que se crea la Unión Europea de naturaleza política y su instrumento exterior –la Política Exterior Común– se perciben demandas crecientes de protagonismo político de la Unión en la sociedad internacional de la globalización.

Demandas que la Declaración de Laeken ha identificado, encargando a la Convención Europea que estudiara las reformas necesarias para que la Unión pueda convertirse en un “factor de estabilidad” en el nuevo entorno globalizado y en “líder de numerosos países y pueblos”⁵. Esas nuevas responsabilidades de la Unión provienen de diversos factores, endógenos y exógenos. La Unión de naturaleza política que en 2004 reunirá a 450 millones de habitantes y producirá un cuarto del Producto Nacional Bruto mundial no puede vivir de espaldas a la escena internacional. Igualmente hay que tener en cuenta que, en un periodo de diez años, puede contar con cerca de cuarenta Estados, con la relevancia que eso tiene en cuanto que cambiarán sus fronteras geoestratégicas, aumentará su peso económico y político, mejorando su posición en el mundo, e incrementará su relevancia en las Naciones Unidas, al contar con 40 votos de la Asamblea General, constituyéndose en el pilar central de esta organización internacional. De la misma manera, la propia ciudadanía europea, consciente de esta realidad, solicita de la Unión más presencia activa en la sociedad internacional⁶.

⁴ Michael E. Smith: “Institutional Moments, Policy Performance, and the Future of EU Security/Defense Policy”, *EUSA Review*, vol. 16, n°. 4, Winter 2003, p.3.

⁵ Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14-15/XII/2001, en <http://ue.eu.int/summ>.

⁶ En el mes de mayo de 2003 se han hecho públicos unos sondeos entre los ciudadanos de los Estados miembros sobre su postura en relación a una política exterior común europea y una política europea de

Se puede entender que el 9 de noviembre de 1989 –la caída del Muro de Berlín– es causa directa de la adopción, tres años más tarde, del Tratado de Maastricht que crearía la Unión Europea, la Política Exterior Común y la moneda única. De la misma manera, 1998 –el año más cruento de la guerra de Kosovo– está en el origen del establecimiento de una Política Europea de Seguridad y Defensa, tras el decidido impulso franco-británico de Saint-Malo. El propio factor internacional no es ajeno a la necesidad de profundización que experimenta la construcción europea en nuestros días, de la misma manera que ha sido un factor determinante en los avances de la integración europea de los últimos años y muy especialmente en el establecimiento y consolidación de sus instrumentos de Política Exterior Común⁷.

No resulta descabellado comparar el 9 de noviembre de 1989 y el 11 de septiembre de 2001, ambas fechas paradigmáticas en alguna medida, ya que suponen cambios significativos en las relaciones internacionales. Ambas tienen repercusiones de primera magnitud en la construcción europea y, si generalmente se sostiene que el Tratado de Maastricht y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) son hijos de los cambios en Europa y en el mundo puestos de manifiesto por el 9 de noviembre de 1989, no resulta menos cierto que el Tratado Constitucional y su Política Exterior Común es la respuesta europea al nuevo entorno internacional explicitado tras el 11 de Septiembre, que plantea nuevas demandas de seguridad y el reto de un mayor protagonismo internacional de la Unión Europea⁸.

“Al igual que el euro es el hijo de la unificación alemana, una verdadera política exterior común será el de la crisis iraquí”⁹. Un factor internacional sobrevenido al propio debate constitucional, la Guerra de Irak de marzo-abril de 2003 y la consiguiente división entre los Estados miembros, presenta una enorme relevancia en la reforma de los instrumentos de política exterior europea, entrando de lleno en los debates de la Convención¹⁰. Su alcance, al principio, parecía ambivalente, no permitiendo el avance de la mayoría cualificada en la PESC pero estando en el origen de la innovación en materia de defensa¹¹. Sin embargo, a plazo se ha mostrado como la clave del relanzamiento de la defensa bajo el modelo de las cooperaciones reforzadas, de la formulación de un

defensa, pedidos por el Presidente Giscard a la Comisión. El 63% de los encuestados se declararon a favor de una política exterior europea mientras que el 71% quieren una política común de defensa. Honor Mahony: “EU citizens want common defence and foreign policy”, EUObserver, 5/V/2003.

⁷ En otro lugar considerábamos la influencia de los factores de cambio del entorno internacional en las distintas etapas del nacimiento y desarrollo de la Unión Europea y de su Política Exterior. Francisco Aldecoa Luzarraga: La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid, Tecnos, 2002.

⁸ En relación a la incidencia del factor internacional en el debate sobre el futuro y la finalidad de Europa véase: Francisco Aldecoa Luzarraga: “Una Europa”: su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 95-118.

⁹ Daniel Quatremer: “Avant un sommet de l’UE aujourd’hui sur l’Irak, le député européen Daniel Cohn-Bendit juge les effets de la crise: ‘Les institutions européennes en phase avec les opinions’ ”, Libération, 17/II/2003.

¹⁰ Sobre la división de los Estados miembros por causa del conflicto de Irak y sus consecuencias para la Unión Europea, véase Esther Barbé Izuel: “Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE”, Revista General de Derecho Europeo, nº 1, 2003, en <http://www.iustel.com>.

¹¹ Véase al respecto Steven Everts y Daniel Keohane: The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure, Centre for European Reform, 2/IX/2003, p. 11, en <http://www.cer.org.uk>. Sin embargo, estamos de acuerdo con Hazel Smith en que la falta de capacidad de la Unión Europea para actuar en un conflicto no debería ocultar los enormes logros en otras áreas a través de sus instrumentos de soft policy, entre los que hay que recordar, en primer lugar, la transición pacífica de los países del Este de Europa a través de la promesa de la ampliación. Hazel Smith: “Giving Peace a Chance: What the EU can teach the US”, EUSA Review, vol. 16, nº. 4, Winter 2003, p. 4.

concepto estratégico para Europa y de otros avances en los principios y objetivos de la Política Exterior Común.

2. La reforma de la Política Exterior en la Convención Europea

El debate sobre el papel de Europa en el mundo y la reforma de la Política Exterior Común ha sido uno de los más complejos de los que se han desarrollado en el seno de la Convención. Es quizá una de las áreas más trabajadas, que más expectativas había levantado y que más vaivenes ha sufrido durante los dieciséis meses de trabajos convencionales. Esta complejidad puede, en buena medida, explicarse porque la política exterior y la defensa son ámbitos que pertenecen tradicionalmente al núcleo duro de los Estados y donde éstos son más reticentes a compartir soberanía. Además, en la última fase de los trabajos de la Convención –febrero-abril de 2003– se entrecruzó la cuestión de la guerra de Irak, que Landáburu no duda en calificar como “la mayor crisis en la historia de la construcción europea” y que produjo todo un replanteamiento del alcance de la reforma¹².

Desde las primeras sesiones de audiencias quedó claro el sentir general entre los convencionales de la necesidad de acometer una profunda reforma de las estructuras de política exterior e ir hacia una profundización para hacer que la Unión pudiera afrontar los retos que le exige el actual contexto internacional. Los trabajos de la Convención han puesto de manifiesto una serie de debates y de interrogantes sobre el modelo futuro de la política exterior europea¹³. La pregunta más relevante es la que plantea la misma Declaración de Laeken: “¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?”¹⁴. Se trata, en definitiva, del interrogante clave cuya respuesta fundamenta la enunciación de una política de responsabilidad¹⁵.

La Declaración de Laeken, a través de esa pregunta y otras en el mismo sentido, expone la reflexión sobre la finalidad de la Unión Europea, cuál ha de ser su misión: “Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización”¹⁶. Según Laeken la misión es, por tanto, jugar papeles importantes en la sociedad internacional de la globalización con el objeto de incidir en ella, erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales, lo que sólo puede lograr desde la profundización en su propio modelo político, económico y social. En definitiva, el objetivo político de la Unión Europea en el siglo XXI resulta actualizado y pasa de ser el logro de la paz entre europeos a la gestión de la globalización, incorporándose al proyecto europeo la idea de los verdes de la gestión del planeta¹⁷.

¹² Eneko Landáburu, Director General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, *El País Domingo*, 24/VIII/2003, pp. 6 y 7.

¹³ Francisco Aldecoa Luzarraga: *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 15/I/2003, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹⁴ Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14-15/XII/2001, en <http://ue.eu.int>.

¹⁵ Francisco Aldecoa Luzarraga: “La Unión Europea en el proceso de globalización. Avances de la Política Exterior europea”, *Revista de la Unión Europea de la UNED*, nº 3, verano 2002; Francisco Aldecoa Luzarraga: “La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación a la Agenda de Paz”, *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, pp. 37-59.

¹⁶ Un interesante estudio de la Declaración de Laeken desde el punto de vista del papel internacional de la Unión Europea es el de Juan Antonio Carrillo Salcedo: “El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo a la luz de la Declaración de Laeken”, *Revista de Occidente*, febrero de 2002, pp.13-27.

¹⁷ No podemos olvidar el papel trascendental que ha desempeñado el Partido Verde alemán en la revitalización del proyecto político europeo, tanto en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de

En las primeras sesiones de debate de marzo y abril de 2002, dedicadas a qué se espera de la Unión Europea y a las misiones de la Unión Europea, quedó claro el consenso general de que la Unión debía jugar más papeles en la escena internacional. Posteriormente, los días 11 y 12 de julio de 2002, se celebró la sesión plenaria relativa a la acción exterior de la Unión Europea, de la cual surgió la necesidad de reformar los instrumentos y procedimientos de actuación exterior de forma que la Unión fuera capaz de desempeñar los papeles que le corresponden en la escena internacional¹⁸.

En el marco de la segunda fase, la de estudio, se decidió la creación de dos Grupos de Trabajos específicos para el estudio de la acción exterior, uno general de acción exterior y otro dedicado a las cuestiones de defensa. En estos meses resultó de enorme relevancia la propuesta conjunta francoalemana en materia de defensa europea, presentada en noviembre, que prácticamente fue adoptada por el Grupo de Trabajo, y que se encuentra en la base de los importantes progresos que la Constitución Europea lleva a cabo en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa¹⁹.

Los resultados de los Grupos de Trabajo relativos a la acción exterior, sobre todo el de defensa, han sido muy útiles, habiendo servido de base para los trabajos de la tercera fase de negociación y, por tanto, lo principal de la propuesta del Presidium en materia de acción exterior se inspira en sus recomendaciones²⁰. A pesar de que los trabajos ya estaban muy avanzados, la reforma de la Política Exterior Común sufrió un parón en la Convención –e incluso un retroceso– afectada directamente por la división entre Estados miembros a consecuencia de la crisis de Irak, que hizo que el Presidium se separara del procedimiento general seguido en las demás cuestiones²¹. Así, el Presidente Giscard prefirió que el Presidium no elaborara el primer proyecto de articulado relativo a la acción exterior hasta haber consultado personalmente a los Jefes de Estado y de Gobierno sobre esta cuestión, lo que hizo con ocasión del Consejo Europeo de Atenas de 16 de abril de 2003.

La Política Exterior Común es, por su naturaleza, la política prototípica del federalismo intergubernamental, ya que combina métodos comunitarios e intergubernamentales en una única política. Precisamente, ésta es una de las áreas que se puede reformar en el seno de la Convención conforme a un método híbrido, de asamblea constituyente y de conferencia intergubernamental anticipada. Por tanto, en ella quizás converjan más

la Unión Europea –primer ladrillo de la Constitución Europea– como en el lanzamiento del debate sobre el futuro de la Unión. Véase al respecto Francisco Aldecoa Luzarraga: “La innovación política europea y su dimensión exterior”, Política Exterior, nº 91, enero-febrero 2003.

¹⁸ El Presidente de la Convención, Giscard d’Estaing, haciendo el balance de la primera fase, la de escucha, llamaba la atención sobre que el único área en que los convencionales han demandado una ampliación de las competencias ha sido en el ámbito exterior. Valéry Giscard d’Estaing: “Las últimas noticias sobre la Convención Europea”, El País, 22/VII/2002.

¹⁹ Véase la Contribución a la Convención de Dominique Villepin y Joschka Fischer, que recoge la propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa. Contribución nº 150, 22/IX/2002 (CONV 422/02).

²⁰ Véase respectivamente Grupo de Trabajo VII, Acción Exterior: Informe Final, 16/XII/2002 (CONV 459/02); y Grupo de Trabajo VIII, Defensa: Informe Final, 16/XII/2002 (CONV 461/02).

²¹ Durante la fase de los Grupos de Trabajo algunos de los Estados grandes, como Francia y el Reino Unido, se habían mostrado conformes con la introducción de la mayoría cualificada en algunos aspectos de la PESC pero se volvieron atrás tras el enfrentamiento por la guerra de Irak, que les hizo revalorizar el veto y el control nacional sobre las decisiones de política exterior de la UE. Véase al respecto Steven Everts y Daniel Keohane: *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., p. 6; Ulrike Guérot, Kirsty Hughes, Maxime Lefebvre y Tjark Egenhoff: *France, Germany and the UK in the Convention – common interests or pulling in different directions?*, Centre for European Policy Studies, 28/VII/2003, en <http://www.theepc.be>.

claramente que en otros aspectos modelo de federalismo intergubernamental y método híbrido de esta naturaleza²².

Con el resultado de este debate, el Presidium hizo pública su propuesta sobre acción exterior el 23 de abril siguiente, recogiendo muchas de las recomendaciones de los Grupos de Trabajo así como parte del contenido de la contribución francoalemana en materia de defensa de noviembre de 2002²³. En esta primera propuesta destacaban la regulación conjunta de todos los ámbitos de la política exterior, la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores y la mayoría cualificada como norma de adopción de decisiones en materia de PESC, cuando existiera propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores. Tras su debate en el seno de la Convención, y la oposición innegociable del Reino Unido apoyado por otros Estados, finalmente el Proyecto de Tratado volvería a la unanimidad como regla general para las decisiones de la PESC. Este paso atrás supone la pérdida de una oportunidad de oro para garantizar la eficacia de la toma de decisiones, que será especialmente difícil tras la ampliación, al tener que reunir las decisiones estratégicas de la Unión la unanimidad de veinticinco Estados miembros²⁴.

3. La Constitución Europea: modelo político de la Unión Europea

El primer progreso para la Política Exterior Común es que exista un “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, que recoja y profundice el modelo político y social europeo. El utilizar el término “Constitución” no resulta inocuo ya que “tiene su propia lógica, su propio peso, exige considerar la realidad europea bajo otro ángulo, el de una democracia que se quiere una comunidad de destino que respeta los profundos valores occidentales”²⁵. A juicio de Schwarze, el concepto de Tratado Constitucional, acuñado por la Convención, representa una combinación afortunada de innovación y de realismo: los dos términos, constitucional y tratado, caracterizan precisamente la naturaleza de la reforma constitucional, ya que por una parte intenta establecer un orden jurídico básico, una Constitución y, por otra, reconoce que su aplicación depende del mutuo acuerdo de los Estados miembros en los términos de un tratado internacional²⁶.

El Proyecto de Tratado Constitucional recoge en su Primera Parte, la constitucional, los rasgos definitorios del modelo político europeo (la “polity”) a través de una técnica constitucional, por lo que supone una completa novedad en relación a los antiguos

²² En el mismo sentido, Natividad Fernández Sola llama la atención sobre que: “cabe señalar que algunas propuestas de la Convención Europea se han visto enriquecidas con nuevos elementos en el proyecto de Tratado constitucional; hecho que revela que su inclusión ha sido fruto de una decisión del Praesidium sobre aspectos negociados pero no consensuados por la Convención”. Natividad Fernández Sola: “La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, Revista General de Derecho Europeo, nº 2, 2003, p. 3, en <http://www.iustel.com>.

²³ Convención Europea: Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional, 23/IV/2003 (CONV 685/03).

²⁴ Tras el Tratado de Amsterdam existe una cierta aplicación de la mayoría cualificada en la PESC. Se toman por mayoría cualificada las decisiones que desarrollen las Estrategias Comunes del Consejo Europeo y las de aplicación de las posiciones y acciones comunes. Por tanto, la unanimidad rige, principalmente, para la planificación estratégica de la política exterior europea, lo que ha incidido en el bajo número de Estrategias aprobadas hasta este momento (sólo cuatro) y en su baja ambición. Por ello, puede sostenerse que la unanimidad está en el origen del fracaso de las Estrategias en dar un ímpetu programático y estratégico a la PESC. Véase al respecto Daniel Thym: *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Walter Halstein Institut, WHI Paper nº 12, September 2003, p. 5, en <http://www.whi-berlin.de>.

²⁵ Hartmut Marhold: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L’Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 7.

²⁶ Jürgen Schwarze: “Guest editorial: The Convention’s Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 5, 2003, p. 1041.

Tratados²⁷. Esa parte consta de nueve títulos, dedicados respectivamente a: I, “De la definición y los objetivos de la Unión”; II, “De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión”; III, “De las competencias de la Unión”; IV, “De las instituciones de la Unión”; V, “Del ejercicio de las competencias de la Unión”; VI, “De la vida democrática de la Unión”; VII, “De las finanzas de la Unión”; VIII, “De la Unión y su entorno próximo”; y IX, “De la pertenencia a la Unión”.

El Proyecto de Tratado Constitucional consolida el modelo del federalismo intergubernamental puesto en pie por el Tratado de Maastricht de 1992²⁸. Esta innovación política reside en la conjunción de métodos federales de integración y confederales en un mismo modelo político y constituye una de las señas características de la Unión. Precisamente la Política Exterior Común es uno de los ámbitos donde más claramente se combinan ambos enfoques al contar con elementos –como las relaciones exteriores de tipo económico– gestionados según el método comunitario y otros según el intergubernamental –la planificación general de la PESC y la PESD notablemente–²⁹.

En la Constitución se produce la explicitación del modelo de federalismo intergubernamental como el modelo político propio de Europa, según el cual se va a tratar de llevar a cabo el proyecto político de integración, definiéndose en el artículo 1 de la Constitución Europea. Así, el artículo 1.1 establece que: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran”. Así, “coordinación” responde a la lógica intergubernamental, mientras que “modo comunitario” alude al método supranacional de integración de inspiración federal³⁰.

La segunda parte del artículo 1 afirma que la Unión se encuentra abierta a todos los Estados europeos que compartan sus valores. Se puede considerar que, tras la definición de la Unión “hacia dentro”, este inciso la define “hacia fuera”, y que tiene la repercusión de establecer una frontera con los países no europeos. Este artículo, sin embargo, se completa con otros de la Constitución como el Título VIII, que dispone que la Unión establecerá un marco de relaciones privilegiadas basadas en la asociación con su entorno próximo –una política de vecindad–, y el III-193, que dispone que la Unión desarrollará marcos de relaciones especiales con terceros países o asociaciones

²⁷ En relación a la singularidad que supone el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea, véase: Paz Andrés Sáenz de Santa María: “Hacia una Constitución Europea: Comentarios sobre los trabajos de la Convención”, Revista General de Derecho Europeo, nº 1, 2003, en <http://www.iustel.com>.

²⁸ El concepto de federalismo intergubernamental se debe a dos politólogos franceses, Croisat y Quermonne. Véase al respecto Maurice Croisat y Jean-Louis Quermonne: *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, pp. 59-106.

²⁹ Como expone Thym, desde el principio se impuso en la Convención la idea de que la federalización de la PESC no era una opción política a tener en cuenta sino que era necesario profundizar en el enfoque de que política exterior de la Unión y políticas nacionales son necesariamente complementarias. Todo ello, a nuestro juicio, refuerza la noción de la Unión como una entidad política compuesta de diversos niveles no jerarquizados y el modelo del federalismo intergubernamental. Véase Daniel Thym: *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, op. cit., pp. 2 y 3.

³⁰ En las primeras propuestas del Presidium se aludía a la gestión según “un modelo federal”, término éste último que fue sustituido por “comunitario” tras la oposición insalvable de algunos Estados miembros. Sin embargo, esta modificación no impide que el modelo europeo tenga mucho, materialmente, de “modelo federal”.

internacionales que compartan los mismos valores; por tanto, esa frontera no es de separación sino de relación³¹.

La Constitución refuerza y consolida la naturaleza política de la Unión al exponer en los primeros artículos el fundamento de este peculiar modelo político transnacional, esto es, sus valores y objetivos, que suponen, en definitiva, la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad común a todos los Estados miembros y que se transpone al nivel supranacional. En este sentido, el artículo 2 recoge los valores de la Unión, esto es, los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma Unión: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.

Son valores, en definitiva, que emanan de la sociedad europea, son la razón de ser del proyecto europeo y que se completan con la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión en la parte segunda³². La constitucionalización de la Carta presenta importantes repercusiones para la acción exterior de la Unión, al quedar vinculada a un conjunto de valores que le dará una legitimidad añadida a la defensa de sus intereses³³.

En el artículo 3 se consagran los objetivos de la Unión que son la razón de ser de la misma, esto es, los “principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea”³⁴. Se trata de objetivos generales propios de una entidad política de ámbito de actuación general y no objetivos concretos a perseguir a través de diferentes políticas como era el caso de los objetivos en la redacción de los Tratados. Son los objetivos de una verdadera politeia que han de guiar todas sus actuaciones en lo económico, en lo político, en lo social y en lo internacional. En los objetivos existe un cambio perceptible, el paso del método económico de integración a la integración política y formulados en una lógica constitucional.

De los objetivos generales de la Unión Europea, dos de ellos tienen implicaciones en la actuación exterior europea. En este sentido, el I-3.1 que dispone que “La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos” presenta una aplicación indirecta. El I-3.4, que se explicará posteriormente, recoge los objetivos de la Unión Europea en sus relaciones con el resto del mundo y permite fundamentar una Política Exterior Común de responsabilidad.

³¹ El diseño de una política de vecindad para la Unión Europea es otro de los debates que ha trascendido el marco de los trabajos de la Convención. En este sentido, la Comisión Europea presentaba en marzo pasado la Comunicación ya citada sobre una política de vecindad de la Unión Europea. Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, 11/III/2003 (COM(2003) 104 final). Tras la buena acogida de esta Comunicación por el Consejo Europeo de Salónica, la Comisión presentaba en julio una nueva Comunicación en la que evalúa las posibilidades de poner en marcha ese instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada al mismo. Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad”, 1/VII/2003 (COM(2003) 393 final).

³² En un interesante artículo, Carlos Closa reflexiona sobre la trascendencia que tiene la explicitación de los valores comunes europeos en la Constitución para el progresivo surgimiento de un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos en la línea del patriotismo constitucional. Carlos Closa: Forging European Constitutional Patriotism: Deliberating on the Constitution within the Convention, CIDEL Workshop 2, Deliberative Constitutional Politics in the EU, Albarracín, 20-21/VI/2003, en <http://www.arena.uio.no>.

³³ Hartmut Marhold: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, op. cit., p. 8.

³⁴ Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

4. Refuerzo del modelo de la Política Exterior Común

Muchos de los avances políticos y técnicos de la Constitución apuntan a reforzar la unidad y coherencia de la actuación exterior de la Unión, lo que viene ante todo a afirmar el concepto de Política Exterior Común, como el conjunto de la actuación exterior de la Unión. Como consecuencia, se consolida y refuerza el propio modelo político de la Política Exterior Común. Es necesario resaltar la importancia del establecimiento de bases constitucionales reforzadas en la acción exterior, ya que si para una política exterior europea eficaz la voluntad de los Estados miembros es básica, la experiencia muestra como las normas recogidas en los Tratados han servido de catalizador para el establecimiento y la consolidación de las políticas comunes³⁵.

Uno de los primeros consensos a los que llegó la Convención es que la Unión Europea debe contar con una personalidad jurídica, expresa y única, que sustituya a las de las tres Comunidades actualmente existentes, convirtiéndose en sujeto de derecho internacional³⁶. La creación de una personalidad jurídica única, en el artículo 4, permite la fusión de los distintos Tratados de las Comunidades Europeas, lo que aporta mayor claridad y hace posible su reorganización en un Tratado Constitucional de la Unión Europea³⁷.

Esta decisión presenta consecuencias de enorme relevancia para la dimensión exterior de la Unión Europea y el modelo político de la Política Exterior Común. En este sentido, se ha decidido otorgar a la Unión Europea personalidad jurídica internacional, capacidad para concluir Tratados, derecho de legación activo y competencias explícitas en relaciones exteriores en los casos en que tenga competencias implícitas³⁸. Se zanja así una de las más enquistadas polémicas entre juristas, la de la existencia o no de una personalidad jurídica internacional implícita de la Unión Europea³⁹.

Duke considera esta decisión como una de las más importantes de la Convención y estima que la instauración de la personalidad jurídica de la Unión abre por sí sola la posibilidad de que la Unión desarrolle su propio cuerpo diplomático⁴⁰. Igualmente, presentará enormes diferencias en lo relativo a la representación de la Unión ante organizaciones internacionales, le permitirá adherirse a otras organizaciones internacionales y, es de esperar, que refuerce la percepción que de ella se tiene en la escena internacional.

³⁵ Daniel Thym: *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, op. cit., pp. 1-2.

³⁶ En la última sesión de la Convención, el 10 de julio, se decidía finalmente mantener la personalidad jurídica independiente del Euratom, que pasa a regularse en un Protocolo anexo a la Constitución, parece que con el objetivo de que desaparezca próximamente.

³⁷ Jean-Victor Louis llama la atención sobre que la atribución de personalidad jurídica a la Unión ha sido uno de los consensos más valiosos de la Convención, que en pocos meses ha podido acordar algo que no fueron capaces de lograr las dos últimas Conferencias Intergubernamentales. Jean-Victor Louis: "La Convention et l'avenir de l'Union européenne", *Cahiers du droit européen*, n° 3-4, 2002, p. 237.

³⁸ En relación a la personalidad jurídica única de la Unión Europea y su subjetividad internacional, véase Natividad Fernández Sola: "La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea", *Revista de Estudios Políticos*, n° 119, enero-marzo 2003, pp. 381-416.

³⁹ En relación a la cuestión de la personalidad internacional implícita de la Unión Europea, véase Manuel Pérez González y Nicole Stoffel Valloton: "La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica", en Marcelino Oreja Aguirre (dir.): *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

⁴⁰ Simon Duke: *The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, European Institute of Public Administration, September 2003, pp. 7-11, en <http://www.eipa.nl>.

Desde el punto de vista de la formulación de la política exterior europea, la decisión sobre la personalidad jurídica única de la Unión tiene como consecuencia la superación de la estructura de pilares, lo que redundará en una mayor unidad y coherencia de la política exterior. Sin embargo, la desaparición de los pilares no significa que todos los ámbitos de la política exterior vayan a ser sometidos a los mismos procedimientos de toma de decisiones y a un mismo modelo de gestión. Se mantiene, por el contrario, el modelo intergubernamental para la Política Exterior y de Seguridad Común y para la Política de Defensa, basado en la unanimidad y en el control del Consejo. La Constitución reafirma así la Política Exterior Común basada en el modelo de federalismo intergubernamental, conviviendo métodos federales en los ámbitos comunitarios de las Relaciones Exteriores e intergubernamentales en la PESC y la PESD.

Resulta indicado hacer referencia al sistema de competencias que subyace bajo la Política Exterior Común, competencia que no se regula unitariamente sino que sus distintos componentes aparecen sujetos a distintas categorías competenciales, lo que refleja su naturaleza compleja. La Constitución procede a una delimitación de las competencias europeas y las divide en exclusivas, compartidas y “ámbitos de acción de apoyo, coordinación o complemento”⁴¹. Los distintos elementos que componen la Política Exterior Común se reparten por todo el abanico de competencias y así pueden citarse la política comercial común como exclusiva de la Unión o la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria como competencias compartidas.

No podemos olvidar que son integrantes de la Política Exterior Común los aspectos exteriores de todas las políticas comunes (agricultura, I+D, medioambiente, cultura, telecomunicaciones, industria, libertad, seguridad y justicia, etc.) repartidas en todo tipo de categorías. Se regulan dos excepciones a este sistema de competencias, constituyendo una de ellas la Política Exterior y de Seguridad Común, que incluye la política de defensa, y el ámbito de cooperación intergubernamental (art. I-15). Por tanto, la Política Exterior Común constituye un complejo de actuaciones, cada una afectada por un nivel de competencia diferente y cuya característica más significativa es la convivencia de métodos comunitarios e intergubernamentales.

Desde el inicio existió el consenso, que ya se reflejaba en el Anteproyecto de Tratado Constitucional de octubre de 2002, de regular conjuntamente en la parte dedicada a las políticas de la Unión todos los instrumentos de la acción exterior, lo que refuerza la unidad en la concepción de la misma. En este sentido, en la parte III de la Constitución se incluye el Título V “De la acción exterior de la Unión”, cuyos capítulos se dedican, respectivamente, a: I. Las disposiciones de aplicación general; II. La PESC y la política de defensa; III. La política comercial común; IV. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; V. Las medidas restrictivas o sancionadoras; VI. Los acuerdos internacionales; VII. Las relaciones de la Unión con Organizaciones Internacionales y terceros países; y VIII. La nueva cláusula de solidaridad.

Esta regulación unitaria es posible, sobre todo, gracias a la personalidad jurídica única de la Unión Europea y la decisión de eliminar los pilares. Contribuye a reforzar decisivamente la concepción global y unitaria de la Política Exterior Común, sobre todo en cuanto que todos sus ámbitos se enmarcan en una programación común y se verán afectados por los principios y objetivos generales en materia de acción exterior, aunque luego, consecuencia del nivel de competencias o método de gestión, se apliquen reglas diferentes.

⁴¹ En relación a la delimitación de competencias en la Constitución Europea, véase: Diego J. Liñán Nogueras (dir.): La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea, Granada, Universidad de Granada, 2003.

Otras innovaciones de la Constitución, que se estudiarán en detalle posteriormente, contribuyen igualmente a la unidad y coherencia de la formulación de la Política Exterior Común: el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Ambos constituyen la base para el desarrollo del ambicioso objetivo que Thym califica de la “mente única” en la concepción y formulación de la Política Exterior Común que asocie estrechamente a los dos ejecutivos, Consejo y Comisión, junto a los Estados miembros⁴².

La creación del Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior en la Constitución tiene considerables consecuencias en el marco institucional único de la Política Exterior Común, que resulta reforzado⁴³. Así la programación y formulación del conjunto de la Política Exterior Común, que se realiza desde el pilar intergubernamental PESC, recae en el Consejo Europeo a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores. Las medidas concretas para la aplicación de esas líneas estratégicas serán adoptadas por el Consejo de Relaciones Exteriores, a iniciativa de su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores, que actuará solo en los aspectos intergubernamentales y junto a la Comisión en las relaciones exteriores.

Respecto a la ejecución de la Política Exterior Común cabe distinguir tres casos diferentes. En los ámbitos comunitarios de las relaciones exteriores, la ejecución recae en la Comisión. Tras la reforma constitucional, el encargado será el Servicio Europeo de Acción Exterior y el responsable último el Ministro de Asuntos Exteriores. En el caso de la PESC, el Tratado Constitucional dispone la novedad de que los responsables de la ejecución sean el Ministro de Asuntos Exteriores y los Estados miembros, siendo asistido el Ministro por el Servicio Europeo de Acción Exterior igualmente. Hay que citar aquí la especificidad de la defensa, que permite que en ocasiones la ejecución de una misión concreta pueda recaer sólo en algunos de los Estados miembros, porque los demás no deseen participar o porque “se encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que dispongan de las capacidades necesarias para ello y estén dispuestos a llevarla a cabo” (Art. III-211.1).

5. De la suma de “intereses nacionales” a la “política de responsabilidad”

De la Política Exterior Común, esto es, de la actuación de la Unión en la última década y del mandato de Laeken ya se atisba cuál ha de ser la presencia de la Unión en la escena internacional, cuál es su modo de entender las relaciones internacionales. Esas características de la concepción europea de la política exterior serían, a nuestro entender, las siguientes: la dimensión externa de los valores de la Unión, la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad.

Estas características demuestran que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social, base de la Unión Europea y que ahora busca extenderse al entorno internacional: “Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana”⁴⁴.

⁴² Daniel Thym: *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, op. cit., p. 4.

⁴³ Para un examen del marco institucional actual de la Política Exterior Común, véase: Francisco Aldecoa Luzarraga, *La integración europea..* Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea, op. cit, pp. 366-372.

⁴⁴ Convención Europea: Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13/VI/2003 y 10/VII/2003 (CONV 850/03).

Estos rasgos responden a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Todas sus características han sido plasmadas de una u otra manera en la definición de principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, tanto en el artículo I-3 como en el III-193. Igualmente se reafirman en la Estrategia sobre la Seguridad Europea presentada por Javier Solana en junio de 2003.

Los principios y objetivos de la actuación exterior europea no sólo se contemplan en la parte segunda de la Constitución donde se desarrolla la acción exterior europea, sino también en el artículo 3 de la Parte Primera, constituyendo uno de los cuatro objetivos de la Unión Europea, esto es, los que le dan su razón de ser. El artículo 3.4 establece que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

Por tanto, los principios de la acción exterior europea se consagran en el nivel constitucional, y no sólo eso, sino que en uno de los artículos nucleares, cimiento sobre el que se asienta toda la Constitución. En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una “ética”, una política exterior basada en valores⁴⁵. Esta “ética” se manifiesta especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la cooperación y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad.

En el mismo sentido, en el artículo III-193 dedicado a la acción exterior, recoge y desarrolla más detalladamente los principios y valores de la acción exterior europea que, en definitiva, son los que deben inspirar la actuación de la Unión. Este artículo sigue fielmente la redacción de principios y objetivos de la acción exterior propuesta por el Grupo VII en su informe. En el párrafo primero se indica que la acción de la Unión Europea se basará en los principios que han llevado a su creación. Se recogen principalmente el fomento de los valores europeos en el mundo: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, dignidad humana, igualdad y solidaridad, estos dos últimos característicos de la construcción europea.

A ellos se les añaden los principios específicos de la acción exterior como es el respeto del derecho internacional conforme a la Carta de Naciones Unidas, el establecimiento de relaciones y asociaciones con Estados o grupos de Estados que compartan los mismos valores y el fomento de soluciones multilaterales a los problemas internacionales, con preferencia en el marco de Naciones Unidas⁴⁶.

⁴⁵ Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores –lo que ella llama la ética (ethics)– en la política exterior europea. Considera que si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel Smith: *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, pp. 270-272.

⁴⁶ En relación a las medidas concretas propuestas por la Comisión para desarrollar el multilateralismo, véase Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, 19/IX/2003 (COM (2003) 526 final).

En el párrafo 2 del artículo III-193 se recogen explícitamente los objetivos de la actuación exterior europea. Establece muchas novedades respecto a la anterior redacción en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, en cuanto que asume el acervo consolidado de los objetivos europeos en la escena internacional en los apartados a, b y c, pero introduce algunas modificaciones de interés, como es sustituir la expresión “comunes” por de “la Unión”, en relación a los valores, intereses, etc. Esto pone de manifiesto que se pretende reforzar la dimensión de Unión en detrimento de la actuación conjunta de los Estados miembros. La otra adición llamativa es que en el párrafo b de apoyo y consolidación de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, se añade ahora el Derecho internacional. Mención que no puede resultar inocente a resultas de la pasada crisis de Irak, y que refuerza el compromiso europeo con la regulación internacional como fórmula de gestión de las relaciones internacionales.

Los siguientes apartados, d al h, son absolutamente novedosos, no encontrando un precedente en el Tratado de la Unión Europea. Se desarrollan explícitamente elementos de la denominada política de responsabilidad en relación a distintos aspectos. Así el apartado d establece el objetivo de fomentar un desarrollo económico y sostenible de los países en vías de desarrollo para erradicar la pobreza. En el e se propone estimular la integración de todos los países en la economía mundial incluso a través de la abolición de las restricciones al comercio internacional.

En el manifiesta su compromiso con la protección del medio ambiente y los recursos naturales internacionales y el desarrollo sostenible; en el g se recoge la misión de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales o producidas por el hombre. Finalmente, en el punto h se reitera el compromiso europeo con un sistema internacional “basado en una cooperación multilateral sólida y el buen gobierno a escala mundial”. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

Existe la firme voluntad de que estos objetivos no queden en una mera declaración de intenciones y así la Convención ha debatido la posibilidad de introducir bases jurídicas nuevas para poder llevarlos a cabo. En este sentido, se ha incluido un nuevo artículo, el III-222, que permite a la Unión prestar ayuda financiera a las balanzas de pagos de terceros países cuando se requiera una acción urgente. Igualmente, se ha creado la base jurídica necesaria en el III-223 para que la Unión preste ayuda humanitaria de urgencia, desgajándola de la cooperación al desarrollo, ya que tiene un carácter específico frente a ésta, no pudiendo resultar condicionada ni a cláusulas políticas ni de otra clase.

En definitiva, con esta ambiciosa declaración de principios y objetivos se está proyectando la voluntad de cambiar el sistema mundial con la finalidad de hacer la globalización gobernable, recogiendo con éxito el guante lanzado por la Declaración de Laeken. De la comparación de los actuales objetivos de la Política Exterior, regulados en el Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permiten el desarrollo de la política de responsabilidad.

6. El Ministro de Asuntos Exteriores: la cara de la Política Exterior Común

La innovación institucional más relevante del Tratado Constitucional la constituye la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, con la doble dimensión de ser miembro de la Comisión y uno de sus Vicepresidentes, y con el mandato del Consejo. El artículo 27 establece que será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El Ministro se encontrará al frente de la

Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la defensa. Contribuirá con sus propuestas a la formulación de ambas y las ejecutará como mandatario del Consejo junto a los Estados miembros. La figura del Ministro de Asuntos Exteriores personifica la idea de que el ejecutivo de la Unión se divide entre la Comisión y el Consejo –quizás más exactamente, el Consejo Europeo– y su posible unificación en esta área concreta⁴⁷.

En su dimensión de miembro de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores es a la vez un Vicepresidente de la misma, encargado de las relaciones exteriores y de la coordinación de todos los aspectos de la acción exterior de la Unión. El artículo 27 prosigue añadiendo que: “En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión”. Parece, por tanto, que en cuanto comisario participa en la colegialidad de la Comisión, está bajo el mandato de su Presidente y se encuentra sujeto al control del Parlamento Europeo, control que no podrá verificarse en el caso de la PESC⁴⁸. El artículo 23 añade que, en su carácter intergubernamental, será el encargado de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión.

El Ministro de Asuntos Exteriores presenta una doble dimensión, y por tanto, podrá formular iniciativas en materia de PESC propias y defenderá las iniciativas de la Comisión en las cuestiones relativas a las relaciones exteriores. Dirigirá la unidad de política exterior, formada por funcionarios tanto del Consejo como de la Comisión, y las Delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales –actuales Delegaciones de la Comisión–, esto es, el futuro Servicio Europeo de Acción Exterior. El artículo 39.4 igualmente le encomienda la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común junto a los Estados miembros. Por tanto, los actuales responsables de la ejecución de la PESC –Presidencia, troika, Secretario General del Consejo y Comisión– son sustituidos por el Ministro de Asuntos Exteriores, simplificándose considerablemente las responsabilidades tanto como la representación de la Unión en la escena internacional.

Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión coinciden en apreciar muy positivamente la creación de este Ministro que, a su juicio, redundará en la coordinación y en la visibilidad de la actuación exterior europea. Ambos insisten en la necesidad de que para que pueda actuar con eficacia es esencial que el Ministro pueda apoyarse en una única administración –el Servicio Exterior Europeo– que radique en –o al menos esté vinculada a– la Comisión⁴⁹. En su Comunicación sobre el proyecto de Tratado, la Comisión Europea introduce una variable nueva al anunciar la posibilidad de que la futura Comisión se organice por grupos de comisarios. En ese caso, el Ministro de Asuntos Exteriores presidiría el grupo encargado de las relaciones exteriores, para garantizar la coordinación del conjunto de la acción exterior. Parece que presidiendo, a la vez, el grupo de comisarios y el Consejo de Asuntos Exteriores se unificaría el poder ejecutivo de la Unión en materia exterior y puede efectivamente encontrarse la coherencia y la eficacia exterior de la Unión.

⁴⁷ Paul Craig: What Constitution does Europe need? The House that Giscard Built: Constitutional Rooms with a View, The Federal Trust, August 2003, p. 3, en <http://www.fedtrust.co.uk>.

⁴⁸ En relación al control parlamentario de la PESC tras la reforma de la Convención, véase Stelios Stavridis y Anna Vallianatou: Parliamentary accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the Convention on the ‘Future of Europe’, London School of Economics, European Foreign Policy Unit, Working Paper, nº 2, 2003, en <http://www.lse.ac.uk>.

⁴⁹ Véase respectivamente Parlamento Europeo (Comisión de Asuntos Constitucionales): Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, 9/IX/2003 (2003/0902 (CNS)), punto 21; y Comisión des Communautés Européennes: Communication de la Commission “Une Constitution pour l’Union”, 17/IX/2003, (COM (2003) 548), pp. 11-12.

En la Constitución la función del Ministro de Asuntos Exteriores presenta una importante ambigüedad e indefinición que hace que tanto los federalistas como intergubernamentalistas valoren positivamente esta innovación, creyendo que el futuro Ministro de Asuntos Exteriores se inscribe en su propia concepción. La figura del Ministro de Asuntos Exteriores es uno de los asuntos que está debatiendo la Conferencia Intergubernamental, si bien no se cuestiona su oportunidad sino que se trata de un ejercicio de clarificación de sus funciones. Ninguna de las Delegaciones se ha opuesto a su creación sino que lo que se está considerando son algunos aspectos relativos a su estatuto dentro de la Comisión o en relación al Consejo de Relaciones Exteriores, en los que el Tratado Constitucional resulta incompleto⁵⁰.

Desde un punto de vista doctrinal parece claro que la innovación política que constituye este Ministro responde a la lógica del federalismo intergubernamental, siendo la personificación de este modelo, ya que ejercerá funciones distintas según se trate de las relaciones exteriores comunitarias o de las intergubernamentales PESC. Parece, por tanto, que podemos hablar en el caso del Ministro de Asuntos Exteriores de unidad institucional pero dualidad funcional. La incógnita del futuro es dónde se coloque el Ministro de Asuntos Exteriores, si en el Consejo o en la Comisión, qué relaciones personales y sinergias desarrolle (si con el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión, con el Grupo de Comisarios o con el Consejo de Relaciones Exteriores) y qué procedimientos y formas de actuación hará suyas, si las supranacionales o las intergubernamentales.

Los analistas no coinciden todos en valorar positivamente esta novedad. Así, algunos estiman que esta reforma institucional, por muy novedosa que sea, no basta para crear una política exterior frente a la resistencia de los Estados miembros a ceder soberanía y que será un Ministro sin política que aplicar⁵¹. Otros ven problemático el “servir a dos señores” y la relación tanto con el recién creado Presidente del Consejo Europeo con funciones de representación exterior, como con el Presidente de la Comisión y los Ministros de Asuntos Exteriores nacionales, con los que frecuentemente chocará, sobre todo con los de los países más grandes⁵².

Cabe plantearse por su carácter político, si el Ministro de Asuntos Exteriores tenderá a integrarse en la Comisión y, en este sentido, “comunitarizar” la práctica de la PESC o, por el contrario, se tratará de un “submarino” del Consejo colado dentro de la Comisión⁵³. En esta última dirección son muchos los autores que coinciden en calificar las consecuencias de la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de “intergubernamentalización” de la política exterior europea⁵⁴. En cualquier caso, parece que esta innovación puede otorgar a la dirección de la Política Exterior Común el perfil político necesario, adecuado a su carácter de “alta política”.

⁵⁰ Véase al respecto Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros: Cuestionario para la preparación de la reunión ministerial de la CIG de 14 de octubre de 2003 (CIG 6/03), en <http://ue.eu.int/igc>.

⁵¹ Kirsty Hughes: A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution, EPIN Working Paper nº 8, July 2003, pp. 10-11.

⁵² Hartmut Marhold: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, op. cit., p. 10; Simon Duke: The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role, op. cit., pp. 14-17.

⁵³ José Martín y Pérez de Nanclares: “El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15, 2003, p. 561.

⁵⁴ Véanse, entre otros, Steven Everts y Daniel Keohane: The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure, op. cit., p. 4; y Simon Duke: The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role, op. cit., p. 33.

7. La toma de decisiones en la Política Exterior y de Seguridad Común

La cuestión del mantenimiento de la unanimidad y el veto en la planificación estratégica de la Política Exterior y de Seguridad Común es, a nuestro juicio, el mayor obstáculo de la Política Exterior Común que la Convención no ha sido capaz de superar. Conseguir decisiones en cuestiones tan sensibles como la política exterior a veinticinco parece prácticamente imposible. Es, en definitiva, condenar la Unión a la inacción: “La razón y la experiencia claramente muestran que un sistema basado exclusivamente en el consenso no permitirá a la Unión desarrollar su propia política exterior con la finalidad de desempeñar un papel significativo en los asuntos mundiales”⁵⁵.

Cabe recordar que en la situación actual la regla general de adopción de decisiones en la PESC es la unanimidad, si bien puede ser mitigada por fórmulas como la abstención constructiva. Las acciones y posiciones comunes que se adopten en aplicación de una estrategia común así como las decisiones en aplicación de acciones y posiciones comunes, en el momento actual, constituyen los únicos casos de mayoría cualificada en la PESC.

Las conclusiones del Grupo de Trabajo de Acción Exterior contemplaban fórmulas que permitían introducir mayorías cualificadas o supercualificadas en determinados casos⁵⁶. La mayoría cualificada en la PESC también había sido expresamente apoyada por Francia y Alemania en su contribución conjunta sobre la arquitectura institucional⁵⁷. En esa dirección, la primera propuesta del Presidium en materia de acción exterior contemplaba que si en materia PESC existía iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores la decisión pudiera adoptarse por mayoría cualificada⁵⁸. Sin embargo, tras numerosas enmiendas y el veto expreso del Reino Unido, finalmente se volvía a la unanimidad como regla general de decisión en el artículo I-39.7. Quizás aún quede abierta una pequeña puerta a la esperanza, dado que uno de los asuntos que está debatiendo la CIG es la posible ampliación de la mayoría cualificada en la PESC⁵⁹.

El mantenimiento de la unanimidad, no obstante, se rodea de disposiciones que pretenden atenuarla. Así en el artículo I-39.8. se regula una pasarela de la unanimidad a la mayoría cualificada como excepción a la pasarela general del artículo I-24.4. Para la pasarela PESC se dispone que el Consejo Europeo por unanimidad podrá aprobar que el Consejo decida por mayoría cualificada en un ámbito concreto. En este caso, no rige la obligación de informar previamente a los Parlamentos Nacionales ni al Parlamento Europeo, requisitos para la pasarela del I-24.4.

La otra disposición que puede servir para contrarrestar la unanimidad es la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas tanto en materia de política exterior como en

⁵⁵ Philippe de Schoutheete: The historical significance of the Draft Treaty, The European Policy Centre, 17/IX/2003, en <http://www.theepc.be>.

⁵⁶ En este sentido, en el punto 8 se recomendaba la creación de “iniciativas conjuntas”, propuestas por el Representante Exterior Europeo (hoy denominado Ministro de Asuntos Exteriores) y por la Comisión que deberían aprobarse por mayoría cualificada del Consejo. Grupo de Trabajo VII, Acción Exterior: Informe Final, 16/XII/2002 (CONV 459/02).

⁵⁷ Convención Europea: Contribución de Dominique de Villepin y Joschka Fischer sobre la arquitectura institucional, Contribución nº 192, 16/I/2003 (CONV 489/03).

⁵⁸ Véase el artículo 2 de la primera propuesta del Presidium. Convención Europea: Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional, 23/IV/2003 (CONV 685/03).

⁵⁹ Esa puerta, en todo caso, es muy pequeña, dado que varias delegaciones apuestan por el mantenimiento de las reglas del Tratado Constitucional. Véase al respecto el documento CIG 38/03 de la Conferencia Intergubernamental, en <http://ue.eu.int/igc>.

defensa y la flexibilización de sus requisitos⁶⁰. Parece que si una decisión o una política no puede ponerse en marcha en este ámbito por mayoría cualificada, podría recurrirse a una cooperación reforzada, siempre que se contara con un tercio de los Estados miembros, en el seno de la cual los participantes pueden decidir que las cuestiones que según el Tratado se adoptan por unanimidad lo hagan por mayoría cualificada.

Los analistas coinciden en que más que innovaciones institucionales lo que realmente necesita la PESC es el abandono de la unanimidad y hasta que no se consiga siempre se habrá avanzado poco⁶¹. De la misma manera, el Parlamento Europeo y la Comisión lamentan la escasez de resultados en este campo. Así, el Parlamento Europeo considera un defecto del Proyecto de Constitución que no se contemple “la supresión de la unanimidad requerida en el Consejo en algunos sectores vitales” y que “debería sustituirse la unanimidad, en los casos en que se mantiene, a más tardar antes del 1 de noviembre de 2009, por una mayoría supercualificada que represente tres cuartas partes de los Estados miembros y de la población de la Unión⁶².”

La Comisión, a su vez, reflexiona sobre que el mantenimiento del veto nacional es equivalente a condenar a la Unión a la imposibilidad de cumplir los objetivos que el Tratado Constitucional le impone. Propone que se consideren en el seno de la Conferencia Intergubernamental alternativas a la unanimidad y el veto, como considerar mayorías cualificadas reforzadas o una nueva definición de la unanimidad, según la cual después de un cierto periodo de debate en el seno del Consejo y una discusión en el Consejo Europeo, la oposición de uno o dos Estados no pueda impedir la adopción de la decisión⁶³. Aún estando en la agenda de la CIG la posible ampliación del alcance de la mayoría cualificada en la PESC, hasta este momento la mayor parte de los Estados se han manifestado a favor del mantenimiento de las reglas del Tratado Constitucional, por lo que no parece que se puedan atisbar avances sustanciales en este capítulo⁶⁴.

8. Pasos hacia la Diplomacia Común Europea en la Constitución

En los últimos días de trabajo, en la prórroga concedida para julio, los convencionales mejoraban sustancialmente el texto en muchas cuestiones, entre las que destaca la de la Diplomacia Común Europea. Como es sabido, la Unión Europea no cuenta con un servicio diplomático propio que ejecute su política exterior, sino que se apoya tanto en las Delegaciones que la Comisión tiene ante terceros Estados como en las propias Embajadas de los Estados miembros, lo que produce algunas incoherencias y solapamientos.

⁶⁰ Elorza alude al importante papel que puede tener la invocación de una posible cooperación reforzada en una dura negociación para obtener la unanimidad. En este sentido, recuerda que hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza las ocasiones en que se ha planteado el establecimiento de una cooperación reforzada era con la finalidad de forzar un acuerdo en dossiers difíciles. Javier Elorza Cavengt: “¿Un núcleo duro para la Europa del futuro?”, Revista General de Derecho Europeo, n° 1, 2003, en <http://www.iustel.com>.

⁶¹ Kirsty Hughes: *A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again?...*, op.cit., p. 11; Hartmut Marhold: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, op. cit., p. 12; Simon Duke: *The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, op. cit., p. 32; Steven Everts y Daniel Keohane: *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., p. 6.

⁶² Parlamento Europeo (Comisión de Asuntos Constitucionales): Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, op. cit., puntos 9 y 24.

⁶³ Commission des Communautés Européennes: Communication de la Commission “Une Constitution pour l’Union”, op. cit., pp. 7-8.

⁶⁴ Member-States Government Representatives Conference: Qualified majority voting, 24/VIII/2003, (CIG 38/03), en <http://ue.eu.int/igc>.

En el año 2000 el Parlamento Europeo aprobó un Informe pionero en el que se pedía la constitución de una Diplomacia Común Europea y de una escuela diplomática europea, encargada de la formación del cuerpo diplomático europeo y de la preparación de los diplomáticos nacionales⁶⁵. Posteriormente se insistía desde el Parlamento Europeo en numerosas ocasiones en la relevancia de que la Unión cuente con sus propias Embajadas ante terceros Estados para su presencia activa en la sociedad internacional⁶⁶. Salvo algunas iniciativas aisladas, esta importante cuestión no ha recibido el seguimiento que su relevancia merecía por parte de las instituciones europeas hasta la Convención.

En los trabajos de la Convención la cuestión de la constitución de un servicio diplomático exterior de la Unión ha recibido una importante atención. El Grupo de Trabajo de Acción Exterior llegaba a recomendar la creación de una escuela diplomática así como de un servicio diplomático propio de la Unión Europea, similar al de los Estados miembros y la redenominación de las delegaciones de la Comisión como Embajadas de la Unión. Sin embargo, a lo largo de los diversos debates en el pleno, esta cuestión se reveló como altamente delicada y recibió la oposición frontal de muchos de los Estados miembros, con el Reino Unido a la cabeza. Los recelos no son de extrañar, dado que la diplomacia es una de las cuestiones que quizás más se identifican con la soberanía del Estado y la alusión a una diplomacia propia de la Unión Europea hace recelar a algunos de una posible deriva hacia un Superestado federal.

La sorpresa ha venido de la mano de la última versión de la Constitución Europea, aprobada por consenso de todos los convencionales el 10 de julio pasado, en el tiempo de prórroga otorgado por el Consejo Europeo de Salónica para ajustes técnicos. El artículo III-197 alude explícitamente a la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión ante terceros, quedaría bajo la autoridad directa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Esa disposición se completa con una Declaración en que la Convención recomienda que ese servicio exterior esté compuesto por personal competente de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros⁶⁷.

La concepción de Servicio Europeo de Acción Exterior plasmada en la Constitución responde al concepto de diplomacia común europea, que se entiende como un compuesto tanto de miembros de las instituciones comunes como de los Estados miembros y asocia en estrecha cooperación a las instituciones comunes con las administraciones nacionales⁶⁸. Este instrumento, de naturaleza federal, es el más adecuado para la ejecución de una política exterior europea que también es común y no única. Por el contrario, la diplomacia europea única sería la que tendería a reemplazar las diplomacias nacionales por un único cuerpo europeo.

El concepto de diplomacia común europea pone el énfasis en el desarrollo de una cultura diplomática europea entre todos sus agentes así como una lógica de la cooperación

⁶⁵ Parlamento Europeo: Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, 5/IX/2000 (A5-0210/2000).

⁶⁶ Véase a título de ejemplo: Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados en la aplicación de la política exterior y de seguridad común en 1999 adoptada el 30/XI/2000 (A5-0340/2000) o la Resolución sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea aprobada el 14/III/2002, basada en el Informe Carnero (A5-0409/2001).

⁶⁷ Convención Europea: Declaración sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, anexo al proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 13/VI/2003 y 10/VII/2003 (CONV 850/03), p. 239.

⁶⁸ Simon Duke: "Preparing for European diplomacy?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, nº 5, 2002, pp. 849-870.

mutua y la complementariedad entre el cuerpo europeo y las diplomacias de los Estados miembros⁶⁹. Se trata así no sólo de contar con una “mente única” en la formulación de la política exterior sino también con un “brazo único” en su aplicación, teniendo en cuenta que ese brazo termina en distintos “dedos”, nacionales o europeos, provenientes del Consejo o de la Comisión. En este sentido, el ideal de futuro es encontrar al prototipo de diplomático europeo tanto en el Servicio Exterior de la Unión como en cualquier representación de un Estado miembro, con la misión común de desarrollar los valores, los intereses y la visión del mundo europeos ante terceros y en los foros internacionales.

La Unión Europea tiene ante sí hoy el reto de convertirse en líder de la sociedad internacional de la globalización. Indudablemente, la diplomacia común europea es uno de los instrumentos claves para lograr este objetivo, más incluso que un ejército, otro de los posibles nuevos avances. La Convención así lo ha entendido y, por ello, ha tomado las medidas pertinentes en la Constitución Europea. Ahora se deja en manos de los Estados miembros que tomen las decisiones adecuadas para la puesta en marcha de este Servicio Europeo de Acción Exterior, para lo que la Convención da un año desde su entrada en vigor. Aún cuando al ser introducida esta disposición en el último momento causara sorpresa, presenta serias perspectivas de ver la luz, dado que, hasta este momento, ningún Estado miembro se ha opuesto a su creación y, por lo tanto, no ha pasado a la agenda de la Conferencia Intergubernamental.

9. La Política Europea de Seguridad y Defensa: la geometría variable

Una de las principales novedades del Tratado Constitucional son los avances en materia de defensa europea, avances frecuentemente controvertidos, y que apuntan hacia la creación de un instrumento de defensa propio de la Unión Europea, si bien bajo el esquema de la geometría variable, que permitirá a cada Estado participar en las fórmulas que estime convenientes⁷⁰. Generalmente se considera que la reforma en materia de defensa europea es muy superior a la de la política exterior, pudiendo llegar a constituir el próximo gran proyecto europeo.

La reforma de los instrumentos de defensa europea supone, ante todo, un cambio en la concepción de la defensa en la construcción europea. En este sentido, el instrumento de defensa actual con el que cuenta la Unión Europea, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) para llevar a cabo “tareas Petersberg” es un instrumento de gestión de crisis, propio de una potencia civil, que conjuga medios civiles y militares⁷¹. La PESD está llamada a ser aplicada en concurrencia con todos los demás instrumentos exteriores de

⁶⁹ Hemos estudiado en otro lugar la importancia de la formación como paso para la constitución de una Diplomacia Común Europea. Véase al respecto Francisco Aldecoa Luzarraga: La coordinación de la formación en materia comunitaria de los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros, Encuentro de Escuelas e Institutos Diplomáticos Europeos, Madrid, 20-21/V/2002. Se recogen expresamente algunas de nuestras propuestas en la contribución de Méndez de Vigo a los trabajos del Grupo VII. Véase Contribución Íñigo Méndez de Vigo al Grupo de Trabajo VII, “Hacia el establecimiento de una diplomacia común europea”, 3/XII/2002, (WG VII-WD 55).

⁷⁰ Antes de que la Convención formulara sus propuestas en materia exterior, varios autores –Ginsberg, Michael Smith, Hazel Smith y Wessels– proponían la fórmula de la flexibilidad como el único camino de éxito para desarrollar una defensa europea. Véase al respecto EUSA Review, Vol. 16, nº 1, Winter 2003.

⁷¹ Existe el consenso entre la doctrina sobre que la política exterior de la Unión se articula en torno a la noción de potencia civil. En este sentido, véase R.G. Whitman: From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union, London, Macmillan, 1998. Más recientemente, Stavridis se cuestiona si la creación de una Política de Defensa europea hace que el concepto de potencia civil aplicado a la Unión Europea se haya convertido en obsoleto. Por el contrario, llega a la conclusión de que la vertiente militar no obstaculiza el desarrollo de políticas propias de una potencia civil, sino que, por el contrario, puede fortalecer este carácter. Stelios Stavridis: “ ‘Militaryising’ the EU: the Concept of Civilian Power Revisited”, The International Spectator, nº 4, 2001, pp. 43-50.

la Unión (diplomacia, política comercial, asistencia técnica y financiera, ayuda al desarrollo, etc.) sin que pueda entenderse como separada de ellos⁷². El giro en la concepción reside en la ambición de dar en el corto plazo pasos hacia una defensa propia de la Unión Europea, que vaya más allá de la gestión de crisis, a través de medidas de distinto alcance.

Las innovaciones de la Constitución en materia de defensa no se entienden sin la intervención decisiva del eje francoalemán. En este sentido, gran parte de su contenido se basa en la Contribución que ambos países dirigieron a la Convención en noviembre de 2002⁷³. Tampoco resulta ajena a la Constitución los resultados de la Minicumbre de Bruselas del 29 de abril de 2003, celebrada entre Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, en la que se proponían a través de objetivos concretos crear una vanguardia en materia de defensa, la “Unión Europea de Seguridad y Defensa”⁷⁴. Resulta clara la interacción entre la Convención y la Minicumbre en materia de defensa del 29 de abril, estando la Constitución preparada para acoger en su seno esta cooperación reforzada, que denomina “cooperación estructurada”, e incluso para contar con sus capacidades como instrumento europeo.

En cualquier caso, la cuestión de la defensa no es en absoluto pacífica y así la citada “Minicumbre” suscitó las críticas de varios Estados miembros, que veían en sus objetivos un plan para dismantelar la OTAN⁷⁵. Ello muestra las dificultades para construir una defensa europea cuando las sensibilidades y tradiciones políticas de los Estados miembros en materia de defensa son muy diferentes entre sí y hacen difícil construir un proyecto común. En este sentido, cabe recordar que entre los Estados miembros algunos son neutrales –y con distintas formas de entender la neutralidad–, un buen número de ellos atlantistas –con el Reino Unido a la cabeza–, otros entienden que la defensa es un asunto ligado a la soberanía nacional, para otros de pequeño tamaño la defensa no constituye una prioridad y, finalmente, estarían aquellos que se han propuesto desarrollar la independencia defensiva y tecnológica de Europa.

Frente a esta pluralidad de posiciones en relación a la defensa europea, la Convención ha optado por la estrategia de la flexibilidad, siguiendo una lógica doble. En los asuntos en que existe constancia del consenso de todos los Estados miembros se ha profundizado según un modelo único, como es el caso de las “tareas Petersberg” o de la nueva cláusula de solidaridad. En el caso de la formulación de una defensa común, por el contrario, se han seguido fórmulas de geometría variable, que permitirán a cada Estado ser parte de los compromisos que estime oportunos: la cooperación estructurada, la cooperación más estrecha, la Agencia de Armamento o la ejecución puntual de misiones

⁷² En un interesante estudio, González Alonso deduce las características de la actual PESD a través del análisis de las operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo hasta el momento. Entre ellas destaca que “el objetivo fundamental de la PESD consiste en completar el arsenal de instrumentos de acción exterior de la UE dotándola de plena capacidad para la gestión de conflictos”. Véase Luis Norberto González Alonso: “De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15, mayo-agosto 2003, pp. 653-682.

⁷³ Véanse respectivamente Contribución a la Convención de Dominique Villepin y Joschka Fischer, que recoge la propuesta conjunta francoalemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa. Contribución nº 150, de 22/XI/2002 (CONV 422/02).

⁷⁴ Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea, 29/IV/2003, en <http://www.elysee.fr>.

⁷⁵ Para entender, en cierta manera, el clima de aquellos días baste recordar que aún las tensiones entre los Estados miembros fruto de la división de Irak eran notables y que los cuatro Estados participantes en la Minicumbre, además de fundadores, tenían en común haberse opuesto a la postura norteamericana en la Guerra de Irak y haber bloqueado la decisión de la OTAN de acudir en ayuda de Turquía. En ese contexto de tensión, la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, se refería a los participantes en la Minicumbre como la “Banda de los Cuatro”.

de la Unión⁷⁶. A pesar de la complejidad de este nuevo esquema, el pragmatismo de la Convención hace posible un avance de enorme envergadura hacia una defensa europea, que quizá se plasme en un futuro no muy lejano en un “Euroejército”.

En primer lugar, entre las reformas sobre las que no cabe aceptación voluntaria de los Estados miembros se encuentran la ampliación de las “tareas de Petersberg” –el actual componente de la PESD– a un mayor número de casos⁷⁷. Así, el artículo III-210 dispone que la Unión podrá llevar a cabo a través de medios civiles y militares actuaciones en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, gestión de crisis con fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización post-conflicto. Se abre la posibilidad de que estas tareas puedan servir a la lucha contra el terrorismo, incluso apoyando a terceros Estados para combatirlo en su territorio.

La cláusula de solidaridad del artículo I-42 dispone la obligación de la Unión Europea y los Estados miembros de actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano. La Unión Europea movilizará todos sus instrumentos, civiles y militares puestos a su disposición por los Estados miembros para prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas, aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. Puede considerarse que esta cláusula no pertenece estrictamente a la defensa, siendo mucho más amplia, y que supera el ámbito de la bilateralidad entre Estados al anclarse esta obligación en la pertenencia a la Unión y hacer residir en sus instituciones la coordinación de la asistencia.

La innovación del recurso al diseño por geometría variable afecta a la definición de un instrumento propio de defensa de la Unión, a partir en este momento de fórmulas concretas: la cooperación estructurada, la cooperación más estrecha, la Agencia de Armamento, así como la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en materia de defensa con carácter general⁷⁸.

Hay que destacar igualmente que el Tratado prevé la posibilidad de recurrir a fórmulas flexibles no sólo en la definición de la política sino en la ejecución de misiones concretas.

⁷⁶ Algunos autores, como Natividad Fernández Sola califican la fórmula del Tratado Constitucional de defensa “a la carta”. Nosotros, por el contrario, preferimos la expresión “geometría variable” ya que el primer caso da a entender que cada Estado podrá definir sus compromisos a su medida, no siendo así según el Tratado Constitucional, sino que cada Estado podrá elegir según qué fórmulas vincularse pero no definir su contenido, sus derechos y obligaciones. Véase al respecto Natividad Fernández Sola: “La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, op. cit.

⁷⁷ Precisamente es en este año 2003 cuando la Unión Europea ha asumido la responsabilidad de dirigir misiones de gestión de crisis. Así, en enero se ponía en marcha la Misión de Policía de la UE en Bosnia, de carácter civil, en abril comenzaba la operación “Concordia” de carácter militar en Macedonia y en junio abordaba su primera misión fuera de Europa, “Artemis”, en Bunia, Congo, a petición de Naciones Unidas. En relación a la operación “Concordia” en Macedonia véase el comentario de Noé Cornago Prieto: “Unión Europea y ExRepública yugoslava de Macedonia (Acción Común 2003/92/PESC del Consejo sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ExRepública yugoslava de Macedonia, de 27 de enero de 2003, y Decisión 2003/222/PESC del Consejo relativa al acuerdo entre la Unión Europea y la ExRepública yugoslava de Macedonia sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la Unión Europea en la Ex República yugoslava de Macedonia, de 21 de marzo de 2003)”, Revista General de Derecho Europeo, nº 1, 2003, en <http://www.iustel.com>.

⁷⁸ Sobre la flexibilidad y la reforma de la PESD, véase Udo Diedrichs y Mathias Jopp: “Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work”, The International Spectator, nº 3, 2003, pp. 15-30.

En este sentido, la Constitución prevé la base jurídica necesaria para recurrir a las fuerzas multinacionales de varios Estados miembros para ejecutar la política de defensa con carácter general en el artículo I-40.3⁷⁹. Igualmente, en el artículo I-40.5 establece que el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados que dispongan de las capacidades y que deseen hacerlo. Se trata de permitir la flexibilidad ad hoc para la ejecución de misiones de la Unión y que viene a recoger lo que ya es una realidad⁸⁰.

El Tratado crea la figura de la cooperación estructurada en el artículo I-40.6 “para los Estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares”. A nuestro juicio, se trata de un traje a medida para los que ya manifestaron su interés en crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa en la Minicumbre de Bruselas. Sin embargo, algunos autores discrepan, no viendo la relación entre esta fórmula y la Unión Europea de Seguridad y Defensa⁸¹.

La propia Constitución prevé ya que la Conferencia Intergubernamental incluya en un Protocolo adjunto la lista de los participantes, estando esta institución abierta a todos los que quieran sumarse en cualquier momento y sean capaces de ello. Cabe preguntarse por qué crear una cooperación estructurada como un caso particular si el Tratado permite con carácter general las cooperaciones reforzadas en defensa al no estar este ámbito ya excluido. A nuestro juicio, la excepción reside en las reglas más flexibles para su constitución, no teniendo que reunir, por ejemplo, a un tercio de Estados miembros.

El Tratado en el artículo I-40.7 crea la cooperación más estrecha para la defensa mutua entre los Estados que voluntariamente deseen asumirla. A primera vista parece que se trata de la asunción del artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. Sin embargo, hay que recordar que el espectro de la obligación del artículo del Tratado Constitucional es más amplio, ya que, consecuentemente con el carácter de la defensa europea, los Estados habrán de prestar tanto instrumentos civiles como militares. El Tratado encarga a la Conferencia Intergubernamental que elabore una lista con los Estados que quieran asumir esta obligación, cláusula que estará abierta a los demás Estados en cualquier momento.

Por último, el artículo I-40.3 ha previsto una Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares de carácter intergubernamental, en la cual participarán libremente los Estados que deseen hacerlo. Se quiere así responder al desafío del desarrollo tecnológico, ya que sin independencia tecnológica es imposible la independencia defensiva⁸². Esta iniciativa ha trascendido el debate constitucional para saltar a los trabajos del Consejo Europeo y así el de Salónica de junio de 2003 decidía su creación para 2004, sin esperar a la entrada en vigor del Tratado Constitucional⁸³.

⁷⁹ Al referirse a fuerzas multinacionales no sólo alude a las futuras cooperaciones estructuradas sino, sobre todo, a las ya constituidas entre diversos Estados miembros al margen de la Unión como Eurofor, Euromarfor o Eurocorps.

⁸⁰ En este sentido, recordar que la operación “Artemis” que la Unión Europea ha llevado a cabo en Bunia (Congo) a petición de Naciones Unidas recayó principalmente sobre Francia.

⁸¹ Udo Diedrichs y Mathias Jopp: “Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work”, op. cit., p. 25; Natividad Fernández Sola: “La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, op. cit.

⁸² Este impulso constitucional ha de ser visto junto con un conjunto de iniciativas que han tenido lugar a lo largo de los últimos meses para desarrollar la defensa europea como la adquisición de capacidades militares por la UE –aviones Airbus, helicópteros–, la puesta en marcha del proyecto Galileo o el lanzamiento del Programa Ariane 5, entre otros.

⁸³ Consejo Europeo: Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Salónica, 19-20/VI/2003, punto 65, en <http://ue.eu.int>.

En desarrollo de ese mandato, el Consejo de Ministros de Defensa del 17 de noviembre de 2003 adoptaba la decisión de crear un Equipo de técnicos nacionales, bajo el mando de Javier Solana, que empezará a trabajar a partir de enero para adoptar todas las medidas legales, organizativas, financieras, etc. que permitirán el establecimiento de la Agencia de Armamentos en junio de 2004⁸⁴. A pesar de que la Constitución preveía la flexibilidad para la Agencia, al no reunirse en la Convención el consenso de todos los Estados, pocos meses después los quince Estados miembros han mostrado su deseo de participar en la misma así como los diez candidatos que se integrarán en ella tras su adhesión. La geometría variable en materia de defensa ha tenido el efecto de conseguir que en un tema opcional como la Agencia de Armamentos acuerden todos los Estados miembros estar en la primera velocidad, ya que en la medida en que se plantea la alternativa nadie quiere quedarse en el pelotón de los torpes.

La defensa es el principal asunto no institucional en la agenda de la CIG y de los que se vislumbraban como conflictivos por la oposición tajante del Reino Unido a alguna de sus disposiciones. En este sentido, en el White Paper de septiembre de 2003, donde establecía su posición ante la CIG, el Gobierno británico ponía su red-line en la cooperación estructurada y la cláusula de defensa mutua, aspectos en los que anunciaba que no transigiría en la negociación intergubernamental⁸⁵.

Sin embargo, como consecuencia de diversas reuniones trilaterales de este país con Francia y Alemania, primero una en Berlín el 30 de septiembre de 2003 y otra durante el Consejo Europeo de Bruselas el 16 de octubre, se confirmaba no sólo su aceptación de la cooperación estructurada conducente al establecimiento de una Unión Europea de Seguridad y Defensa sino su deseo de participar en la misma, decisión final aún sujeta a algunos condicionantes. Por tanto, se da la vuelta a la situación, el visto bueno británico no sólo supone la viabilidad de la propuesta sino que abre la puerta a la participación de otros muchos Estados antes reticentes.

10. Constitución y realidad convergen

La Convención Europea y el Tratado Constitucional, sin embargo, no son los únicos cauces por los que se ha dirigido el debate sobre el papel de Europa en el mundo. Así, el Consejo Europeo encargaba al Alto Representante para la PESC, Javier Solana, la formulación de una Estrategia de Seguridad para Europa cuyo primer informe se presentaba al Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003⁸⁶. Aunque no exista un vínculo directo u orgánico entre la Estrategia de Seguridad y la reforma constitucional “es evidente que constituyen las dos caras, una política y otra institucional, de una misma realidad ¿qué papel deseamos para qué Europa? La definición de un concepto estratégico implica identificar nuestros objetivos políticos, nuestro marco doctrinal común. La CIG y la nueva Constitución deberán aportarnos los medios institucionales para satisfacer las descritas ambiciones”⁸⁷.

Tras el fracaso de la Guerra de Irak quedó claro para los Estados miembros que de poco servía establecer instrumentos y procedimientos si no estaban de acuerdo en la estrategia política a adoptar. Por ello se impusieron la prioridad de formular una Estrategia de Seguridad que sirviera de marco programático al conjunto de la actuación

⁸⁴ 2541st Council meeting of External Relations, Brussels, 17 November 2003, (14500/03), en <http://ue.eu.int>.

⁸⁵ Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs: A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003, September 2003.

⁸⁶ Javier Solana: Una Europa segura en un mundo mejor, Informe al Consejo Europeo de Salónica, 20/VI/2003, en <http://ue.eu.int>.

⁸⁷ Javier Solana: Discurso en la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, op. cit., p. 5.

exterior de la Unión. Así, el informe presentado por Javier Solana resulta inseparable de la Constitución, bebiendo ambos de una misma concepción del papel de Europa en la sociedad internacional de la globalización⁸⁸. En el informe Solana se identifican las causas de inestabilidad como el hambre, el mal gobierno, el cambio climático o la dependencia energética que se encuentran tras las amenazas del nuevo siglo (terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la descomposición de Estados que vienen a ser sustituidos por la delincuencia organizada).

El documento esboza las “recetas” para los males que asolan el mundo, recetas cuyos principios activos se inspiran en la recién nacida Constitución: la responsabilidad europea ante una globalización más justa, el imperio y desarrollo del derecho internacional, la consolidación de las Naciones Unidas, la protección de los derechos humanos, el multilateralismo, el avance hacia instituciones internacionales fuertes, la promoción de marcos regionales y las relaciones con otros actores aunando fuerzas. En definitiva, lo que se persigue es la cooperación y la regulación internacional como modelo de gestión del planeta.

Los objetivos de la nueva estrategia europea persiguen fomentar la estabilidad en el entorno próximo a través del desarrollo de una política de vecindad que conste de relaciones privilegiadas, figura que por cierto también es objeto de un título en la Constitución y que no constituye ninguna novedad en la actuación europea, que viene desarrollando políticas de vecindad desde sus orígenes⁸⁹. De forma más general se persigue construir un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo cuyo marco fundamental ha de seguir siendo las Naciones Unidas. Por último, se busca adoptar un enfoque proactivo de cara a las amenazas, utilizando todos los medios que la Unión tiene a su alcance, políticos, económicos, comerciales, civiles, e incluso militares⁹⁰. Este primer documento habrá de ser completado con posteriores elaboraciones y consultas a los Gobiernos nacionales, habiéndose programado la presentación de la Estrategia definitiva al Consejo Europeo del 12 y 13 de diciembre de 2003⁹¹.

El debate sobre el nuevo papel de la Unión en el entorno globalizado continúa en la sede comunitaria y así hay que destacar diversas Comunicaciones de la Comisión Europea en paralelo a distintos aspectos del debate constitucional. La Comisión presentaba en marzo pasado una iniciativa que busca adelantar la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada, derivados de sus nuevas fronteras, sin esperar a la vigencia del Tratado Constitucional⁹².

⁸⁸ Distintos analistas, así como los medios de comunicación, insisten en subrayar que la Estrategia de Seguridad europea es una copia fiel de la norteamericana, siendo a nuestro juicio todo lo contrario, respondiendo a una visión típicamente europea de las relaciones internacionales, consecuencia de su modelo de sociedad. Coinciden con nuestro punto de vista Steven Everts y Daniel Keohane: *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., pp. 9-12.

⁸⁹ Desde su nacimiento la Comunidad Europea ha establecido relaciones privilegiadas con sus vecinos a través de acuerdos comerciales para conseguir la estabilidad en sus fronteras en lo que puede calificarse de política de vecindad. Véase al respecto Hazel Smith: *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, op. cit., p. 156.

⁹⁰ A juicio de Everts y Keohane la Estrategia debe ser completada en lo que respecta a tres puntos: una descripción detallada de las herramientas con que la Unión contará, la formulación precisa de los principios que rigen el uso de la fuerza así como el compromiso firme de los Estados de aplicarla. Steven Everts y Daniel Keohane: *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, op. cit., pp. 13-17.

⁹¹ En este sentido, a lo largo de los últimos meses se han desarrollado tres seminarios internacionales con el objetivo de discutir el contenido de la Estrategia. Del mismo modo, Solana ha consultado a los Gobiernos de los Estados miembros. La Estrategia de diciembre recogerá las conclusiones de todas estas contribuciones.

⁹² Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, op. cit. Esta Comunicación se completaba con otra sobre el instrumento de vecindad.

De la misma manera, también en marzo, presentaba al Consejo Europeo de Bruselas otra Comunicación en la que analizaba el mercado de la defensa y el papel de la I+D en este campo y en la que recomendaba la creación por parte del Consejo de una Agencia intergubernamental de desarrollo y adquisición de capacidades de defensa⁹³. En definitiva, la Comisión hace suya una medida –la creación de la Agencia de defensa– que ya había propuesto en sus recomendaciones el Grupo de Trabajo de Defensa de la Convención y que, finalmente se recogería en el artículo I-40.3 del Tratado Constitucional, y que el Consejo Europeo de Salónica decidiría crear para 2004.

Por último, otra reciente Comunicación de la Comisión, de septiembre pasado, enriquece el debate constitucional, esta vez desarrollando los principios del Tratado Constitucional sobre multilateralismo y compromiso con el desarrollo del sistema de Naciones Unidas⁹⁴. En esta Comunicación la Comisión parte de la idea de que la política exterior de la Unión europea se define, ante todo, por su compromiso por el multilateralismo. Este compromiso “significa tomar en serio las normas globales, ya se refieran a la conservación de la paz o a la limitación de las emisiones de CO₂; significa ayudar a otros países a implantar y respetar esas normas; significa comprometerse activamente en los foros multilaterales y fomentar un programa político orientado hacia el futuro que no se limite a una defensa provinciana de los intereses nacionales”⁹⁵.

La Comisión expone la necesidad de que la Unión desarrolle todo su potencial en el seno de las Naciones Unidas así como su obligación de contribuir activamente a su reforma, estimulando el progreso constante de los instrumentos de gobernanza mundial. Con estos fines se proponen tres líneas de actuación: contribuir junto a la ONU a garantizar la resonancia de los objetivos e instrumentos multilaterales, asociarse a la ONU con el objetivo de lograr mayor fuerza y eficacia en los objetivos principales compartidos – desarrollo, paz y seguridad– y fomentar más eficazmente los valores e intereses de la Unión en el seno de las Naciones Unidas.

Hoy el compromiso europeo con el multilateralismo es más importante que nunca y, por tanto, como muestran tanto la Constitución como la Estrategia de Solana, ha de seguir constituyendo uno de los pilares de la actuación exterior europea. Las Naciones Unidas constituyen la espina dorsal del sistema multilateral y por ello es necesario que aporten soluciones concretas a los desafíos de nivel global. En este sentido, la Unión ha de trabajar codo con codo con la ONU para lograr una gobernanza efectiva a nivel mundial y examinar las vías para avanzar en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y la paz.

11. La Política Exterior Común, expresión del federalismo intergubernamental

La Política Exterior Común, tal y como se contempla en el Proyecto de Tratado Constitucional es el ámbito que mejor responde al modelo de federalismo

Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad, op. cit. Para una valoración de este nuevo enfoque, véase William Wallace: Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25, Notre Europe Policy Papers n° 4, July 2003, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

⁹³ Comisión Europea: Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions, “Défense européenne –Questions liées à l’industrie et au marché – Vers une politique de l’Union européenne en matière d’équipements de défense”, 11/III/2003 (COM (2003) 113 final).

⁹⁴ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, op. cit.

⁹⁵ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, op. cit., p. 3.

intergubernamental, ya que combina en su formulación y decisión procedimientos federales con otros intergubernamentales. En la medida en que el Proyecto de Constitución Europea explicita este modelo y lo fortalece, así también otorga la posibilidad a la Unión de llevar a cabo una Política Exterior Común más coherente y eficaz.

En primer lugar, la Política Exterior Común va a avanzar porque hay Constitución. En consecuencia, como sostiene Habermas, a “más Europa”, esto es, una politeia más desarrollada, más posibilidades de presencia exterior⁹⁶. En el proceso político que ha conducido a la reforma, dos son las claves para entender su alcance y significado: la incidencia en Europa de la Guerra de Irak, que ha actuado como un catalizador, y el decidido impulso del eje francoalemán, que se encuentra en el origen de las reformas más significativas. Europa siempre se ha construido sobre el consenso francoalemán desde sus orígenes y hoy como en 1950 vuelve a cumplir con su responsabilidad de liderar la construcción europea.

En relación a la reforma concreta de la Política Exterior Común hay que destacar la gran ambición de objetivos y valores que recoge la concepción común de la política europea como una política de paz y que posibilita la realización de una política exterior de responsabilidad. Igualmente son estimables los avances concretos, que ponen a disposición de la Unión los instrumentos y los procedimientos para que la Política Exterior Común se formule y se aplique de una forma más coherente y eficiente. En este sentido, la existencia de procedimientos e instrumentos reforzarán la convergencia de las visiones y políticas nacionales, permitiendo en el futuro una Política Común.

Las innovaciones de la Convención no son sólo retoques técnicos sino una verdadera reforma constitucional en la medida en que posibilita una concepción concreta de la política exterior –la política de responsabilidad– a través de los principios y objetivos así como medios e instrumentos para la eficacia de esa política exterior común. Se avanza en la línea de la política exterior reforzada y se racionaliza y mejora en su conjunto, por lo que se puede hablar de progreso político y perfeccionamientos técnicos. Además, será necesario tener en cuenta otros progresos derivados de las sinergias del conjunto del proceso y las interacciones de las distintas reformas.

Si bien es cierto que no se ha avanzado todo lo que se podría, sobre todo en lo relativo a la toma de decisiones por mayoría cualificada –aspecto que todavía podría cambiar– se han dado pasos muy importantes para garantizar la formulación de una política exterior eficiente. Del mismo modo, la profundización decisiva en la defensa europea, a través de fórmulas imaginativas, es un resultado que no parecía anticipable al comienzo de los trabajos de la Convención⁹⁷. Quizá la dificultad de alcanzar consensos en esta área muestra como la Política Exterior Común es uno de los ámbitos donde más claramente se aprecia que el Tratado Constitucional es el punto de encuentro de posturas encontradas, de federalistas e intergubernamentalistas, de europeístas y atlantistas, y, ante todo, el punto de partida imprescindible para poder seguir avanzando posteriormente.

Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión, en sus informes respectivos sobre los resultados de la Convención Europea y la próxima Conferencia Intergubernamental,

⁹⁶ Jürgen Habermas: “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, nº 11, noviembre-diciembre 2001, p. 12.

⁹⁷ El acuerdo de profundizar en la defensa según el interés y las posibilidades de los distintos Estados miembros llevan a que Landaburu estime que en poco tiempo podríamos estar en presencia de una política europea a dos velocidades. Eneko Landaburu Director General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea: *El País Domingo*, 24/VIII/2003, pp. 6 y 7.

valoran en general muy positivamente los avances del proyecto de Tratado Constitucional. El Parlamento Europeo aprecia especialmente el fin de la estructura de pilares, la introducción de los valores de la Unión y la creación del puesto del Ministro de Asuntos Exteriores. Lamenta, sin embargo, dos aspectos en que a su juicio no ha habido progresos suficientes, la sustitución de la unanimidad por mayorías, aunque fueran supercualificadas y la falta de control parlamentario de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa.

La Comisión, por su parte, en relación a la introducción de nuevos medios de actuación para la Unión en la vertiente exterior considera especialmente relevante la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que permitirá desarrollar a la Unión una acción exterior y una representación exterior más coherente y eficaz, la renovación de las disposiciones de la PESC y el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común, que permite a los Estados miembros que lo deseen mejorar sus capacidades de acción dentro de un marco común⁹⁸.

Dada la agenda de la Conferencia Intergubernamental, parece que se puede anunciar que la mayor parte de las disposiciones del Tratado Constitucional de la Convención pueden considerarse definitivas⁹⁹. En efecto, salvo sorpresas de última hora, sólo la clarificación de las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores, la posible extensión de la mayoría cualificada y la defensa están siendo tratados por la CIG¹⁰⁰. Si a principios de la Conferencia la defensa era quizás la cuestión más controvertida, tras el acercamiento del Reino Unido a las tesis francoalemanas y los últimos consensos en relación a la Agencia de Armamentos, se intuye una aproximación entre los Estados miembros en torno a la defensa. En cualquier caso, en tanto que el Reino Unido, Francia y Alemania puedan mantener un enfoque constructivo en relación a la PESC, ésta tiene grandes posibilidades de salir adelante¹⁰¹.

Finalmente, respondiendo a los interrogantes sobre el futuro modelo de la Política Exterior Común tras la Constitución Europea, consideramos que la respuesta a la pregunta ¿modelo federal o modelo intergubernamental? es que se reafirma el modelo de federalismo intergubernamental propio de la PEC desde su creación en Maastricht. Respecto a ¿acción exterior o política exterior?, se posibilita una auténtica Política Exterior y no mera acción exterior y se refuerza su carácter homogéneo de Política Exterior Común.

En relación a ¿principios inspiradores de la política exterior europea implícitos o explícitos?, se explicitan los principios inspiradores del conjunto de la Política Exterior enmarcándose en la concepción de la “política de responsabilidad”, lo que responde asimismo al interrogante de ¿defensa del interés nacional o política de responsabilidad? La respuesta a la pregunta ¿potencia civil o potencia militar? es que se refuerza su carácter de potencia civil, ya que aunque se profundiza considerablemente la defensa, este instrumento no es sino uno más del conjunto de los que tiene la Unión. En relación a la representación exterior, si ¿diplomacia común o representación intergubernamental?, hay que decir que se ponen las bases para el desarrollo de una Diplomacia Común Europea con la innovación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁹⁸ Commission des Communautés Européennes: Communication de la Commission “Une Constitution pour l’Union”, op. cit., p. 3.

⁹⁹ Véase al respecto Florence Deloche-Gaudez: La Conférence Intergouvernementale, Fondation Robert Schuman, Synthèse n° 105, Octobre 2003, en <http://www.robert-schuman.org>; The Federal Trust: EU Constitution Project Newsletter, vol. 1, 6, October 2003, en <http://www.fedtrust.co.uk>.

¹⁰⁰ Véase al respecto el calendario hecho público por la Presidencia italiana junto a los temas a tratar, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2003, Indicative timetable, 6/X/2003, en <http://ue.eu.int/igc>.

¹⁰¹ Charles Grant: Resolving the Rows over ESDP, Centre for European Reform, October 2003, <http://www.cer.co.uk>.

Respecto a ¿una o varias velocidades en la Política Exterior Común?, se abre la puerta al desarrollo de una defensa de geometría variable que, en el futuro, puede traer como consecuencia una política exterior a dos velocidades. En relación a si se avanza hacia un Gobierno europeo o se continúa en una gestión y administración técnica, con las innovaciones institucionales, sobre todo el Ministro de Asuntos Exteriores, se refuerza el carácter político de la concepción y ejecución de la PEC, adecuado a su carácter de alta política. Y, finalmente, respondiendo al interrogante de si se trata de soluciones técnicas o políticas, el conjunto de la reforma puede considerarse como una combinación de soluciones técnicas y políticas que pueden presentar gran relevancia práctica a la hora de permitir la convergencia de las visiones de los Estados y una verdadera política exterior europea.

Ya se cuenta con procedimientos e instrumentos reforzados en la base constitucional, con la potencialidad que tienen para desarrollar una política común. Ahora es necesario desarrollar una visión común y una voluntad política para llevarla a cabo; en ello, la Estrategia de Seguridad, que se aprobará en diciembre, jugará un papel de primera magnitud. Ambas, Constitución y Estrategia, serán necesarias para que Europa pueda enfrentarse con éxito a las nuevas demandas internacionales y asumir sus responsabilidades en la gestión del planeta¹⁰². Así, la Constitución Europea se pone como meta que el proyecto de paz que es la Unión Europea se plantee hacia fuera y trascendiéndose a sí mismo promueva fórmulas para hacer gobernable la globalización.

Addenda: Últimos progresos en materia de defensa 17 de diciembre de 2003

En el Consejo Europeo de Bruselas del 12 y 13 de diciembre de 2003 se consigue definitivamente que los Jefes de Estado y de Gobierno rubriquen el acuerdo sobre la reforma de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional así como sobre la cuestión extraconstitucional de la unidad de planificación europea. La paradoja ahora reside en que los aspectos menos conflictivos del acuerdo, como eran la cooperación estructurada y la cláusula de defensa mutua, penden de la aprobación definitiva del Tratado Constitucional tras el fracaso de la Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, la cuestión más espinosa del “paquete de defensa”, el Cuartel General Europeo, entrará en vigor, al recogerse en las Conclusiones del Consejo Europeo su puesta en marcha en 2004 en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea.

El mismo Consejo Europeo de Bruselas aprobaba la Estrategia Europea de Seguridad, “Una Europa más segura en un mundo mejor”, elaborada por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana. El documento definitivo se aleja poco del preparatorio presentado al Consejo Europeo en junio. Todo lo más, subraya con más insistencia el carácter de potencia civil de la Unión Europea, indicando que para la prosecución de sus objetivos en política exterior empleará el conjunto de sus instrumentos: políticos, económicos, comerciales, de cooperación al desarrollo y militares y civiles. Igualmente, insiste en el compromiso de la Unión Europea con marcos multilaterales de cooperación internacional, especialmente con la ONU, en la tarea de dar respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales. Se ratifica, con ello, la distinta visión de las relaciones internacionales que se defiende a ambos lados del Atlántico.

¹⁰² En este sentido, el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, recientemente afirmaba que “(...) Europa debe, pues, adaptarse y constituir uno de los puntales de la organización de un mundo nuevo más solidario y libre, más justo y seguro, del mundo que, al fin y al cabo, está en el alma del proyecto europeo”. Javier Solana: Discurso en la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, Bruselas, 10/IX/2003, p. 1, en <http://ue.eu.int>.

El cónclave de Nápoles de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión con la finalidad de ir cerrando los acuerdos con vistas al Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 28 y 29 de noviembre se cerraba con progresos de primera magnitud en defensa europea, que hace apenas unas semanas hubieran parecido inimaginables. El Ministro de Exteriores belga Louis Michel, tras el acuerdo de Nápoles afirmaba que “Se puede decir que está en marcha el embrión de una defensa europea y que es un proceso irreversible”. Estos últimos avances ratifican dos de nuestras tesis: uno, la importancia de la participación del Reino Unido para abrir la puerta a los atlantistas y acallar los temores de Estados Unidos; y dos, la virtud de la flexibilidad o la previsión de las dos velocidades que permiten el progreso del conjunto al hacer que nadie quiera quedarse en el pelotón de los torpes.

Si la Conferencia Intergubernamental se iniciaba con la línea roja británica puesta sobre el capítulo de la defensa, ésta se iba desarrollando con un progresivo acercamiento británico a las tesis francoalemanas y la negociación de algunos de sus extremos. Así, el acuerdo a veinticinco de Nápoles se apoya sobre otro trilateral entre el Reino Unido, Alemania y Francia alcanzado el miércoles 26 de noviembre. El objetivo de esa reunión era limar algunas de las posiciones iniciales con el fin de que Tony Blair pudiera presentar convenientemente a los americanos su proyecto de adherirse a la Unión Europea de Seguridad y Defensa de la Banda de los Cuatro de abril pasado. En ese proceso de negociación que concluía con un acuerdo trilateral, base del acuerdo general de la CIG, todos han cedido algo. Alemania y Francia respecto a su intención de crear un cuartel general europeo completamente independiente, y el Reino Unido frente a la cláusula de defensa mutua y algunos aspectos de las cooperaciones estructuradas.

La creación de un cuartel general europeo en Tervuren era uno de los objetivos que se habían fijado Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo en la Minicumbre celebrada en abril pasado en que se propusieron una Unión Europea de Seguridad y Defensa (UESD). Tanto el Reino Unido y España como otros Estados miembros atlantistas y Estados Unidos veían con malos ojos este cuartel general por su concurrencia con la OTAN, para unos, y la duplicación innecesaria de capacidades, para los otros. Este objetivo no se recoge explícitamente en el Tratado Constitucional de la Convención Europea, si bien algunos entendían que, en la medida en que las cooperaciones estructuradas constituirían el medio para introducir la UESD dentro de la UE, ésta continuaría con los objetivos fijados en abril.

La transacción final sobre las unidades de planificación estratégica queda en que se creará una célula de planificación específicamente europea en el seno de SHAPE, que conducirá las operaciones conjuntas UE-OTAN. Se permite igualmente que la UE desarrolle una unidad de planificación dentro del existente Estado Mayor de la UE, creado para gestión de crisis, para que en el futuro pueda hacerse cargo, junto a los cuarteles generales nacionales, de la dirección de operaciones en que no participe la OTAN. Se trata de dotarle de una dimensión de planificación estratégica de la que ha carecido hasta el momento. La nueva célula podrá preparar tanto operaciones de protección civil y de policía como operaciones militares autónomas.

Este eventual embrión de cuartel general europeo no se acuerda sin polémica: desde fuentes de la OTAN se advertía de la trampa de este “caballo de Troya” ya que una vez aprobada esta decisión, resultaría fácil pasar de 30 efectivos a 300. Finalmente, sin embargo, se lograba el visto bueno de Washington a una capacidad militar autónoma de la Unión Europea compatible con la OTAN. Sin embargo, el ministro luxemburgués de Defensa Charles Goerens no dudaba en calificar este acuerdo de “milagro”, tras las oposiciones que esta estructura de planificación ha encontrado.

Respecto a la cláusula de defensa mutua, para el caso de que un Estado miembro recibiera un ataque militar, el Reino Unido cedía, permitiendo su inclusión en la Constitución Europea, a cambio de que se subordinara a los compromisos del artículo V de la OTAN, para aquellos Estados que son parte de la Organización atlántica, de forma que esta organización continúe siendo el principal garante de la seguridad colectiva en Europa. Así, la propuesta que la Presidencia italiana hacía pública con antelación a la reunión de Nápoles, recogía este aspecto del acuerdo trilateral, contemplando una cláusula de defensa mutua para la Unión en la cual desaparecía toda mención a la voluntariedad de los Estados para suscribirla.

A lo largo de las reuniones de Nápoles surgían algunas reticencias frente a la misma de Finlandia, Irlanda, Austria y Suecia, por su carácter de Estados neutrales. Sin embargo, días después se admitía una propuesta de redacción de estos países de añadir que la respuesta pueda consistir no sólo en medios militares sino también civiles y de otro tipo. En definitiva, se produce una “civilización” de la cláusula de defensa mutua para hacerla aceptable a todos.

Finalmente, se mantiene la figura de la cooperación estructurada en la Constitución, si bien se modifican sus extremos. Así, desaparece la mención al Protocolo anexo en el que figurarán los Estados que deseen tomar parte en la misma, ya que su configuración se deja en manos de una decisión del Consejo por mayoría cualificada, de forma que no cabrá el veto. La propuesta inicial italiana de imponer un número mínimo de integrantes, como en la cooperación reforzada, finalmente era desechada aunque sí se mantenía la idea de que la cooperación estructurada va a ser permanente. Igualmente se subraya su sujeción al control político del Consejo de Ministros de la Unión Europea, única instancia que podrá aprobar las operaciones que emprenderán los miembros de la cooperación estructurada.

Se regulará en un Protocolo anexo los criterios para formar parte de esa cooperación reforzada y que consisten en querer hacerlo y en contar con capacidades militares importantes. Así, podrán constituir una cooperación reforzada los Estados miembros que de aquí a 2007 sean capaces de destacar en un plazo de 5 a 30 días unidades concretas de combate con los elementos de apoyo necesarios para emprender acciones y que puedan mantenerse sobre el terreno entre 30 y 120 días. Se añade además que, hasta que la Constitución entre en vigor, los Estados miembros podrían cooperar en objetivos relativos al nivel de gasto en defensa.

En Nápoles primero y Bruselas después, se han adherido al proyecto conjunto de Francia, Alemania y el Reino Unido, los veintidós restantes, en lo que constituye un avance histórico, comparable al de la moneda única. Sin embargo, los aspectos constitucionales de la defensa aún penden de un hilo y ese acuerdo puede reabrirse en el seno de la Conferencia Intergubernamental, ya que en estas negociaciones intergubernamentales ningún acuerdo es definitivo hasta que se adopta el paquete global.

Por todo ello, el acuerdo actual en el marco de la CIG parece que incluso mejora el texto de la Convención en materia de defensa. Primero, la cláusula de defensa mutua se hace para todos, logrando una fórmula de compromiso aceptable para el conjunto, compatible con la OTAN y con los países neutrales. Segundo, la cooperación estructurada permanente se completa con el Protocolo en que se establecen los requisitos de capacidades para ser parte de la misma. Esta viene a parecerse cada vez más a lo que es la Unión Económica y Monetaria en que para ser parte es necesaria la voluntariedad y cumplir determinados requisitos técnicos.

Como conclusión puede afirmarse que se está pasando de la geometría variable de la Convención, en que cada Estado podía suscribir los compromisos que deseara, a un

modelo más próximo a las dos velocidades, ya que la voluntariedad de participación ha quedado excluida por la vía de los hechos de la Agencia de Armamentos –todos han decidido ser parte– y por la vía de la reforma del articulado de la cláusula de defensa mutua. Así, finalmente, la flexibilidad queda sólo circunscrita a la cooperación estructurada permanente, en la que participarán los Estados que lo deseen y sean capaces.

Francisco Aldecoa

Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid