

I. CONSTITUCION EUROPEA: UNA POLITICA DE PAZ

UNA POLITICA DE PAZ Y DE COHESION INTERNACIONAL

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

CONSIDERACIONES GENERALES

Una vez logrado el acuerdo político, el 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno firmaban en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se culminaba así un proceso constituyente "sui-generis" que ha durado más de cuatro años y que ha logrado la explicitación política de la Unión Europea, primera democracia transnacional.

Uno de los principales ejes de la reforma lo ha constituido la política exterior europea y cómo lograr que la Unión Europea —que es cada vez más "Europa"— se consolide como uno de los actores principales de la escena internacional, lo que constituye una de las principales demandas ciudadanas¹. La Declaración de Laeken, documento que constituye el

mandato de la reflexión y reforma encomendada a la Convención Europea, propone entre los tres desafíos ante los que hay que dar respuesta que se estudie "cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar"².

Todo el proceso constituyente, tauto a través de la Convención como de la Conferencia Intergubernamental, girará en torno a cómo mejorar la acción exterior europea tanto proponiendo un marco conceptual a la misma, como introduciendo avances técnicos y nuevos instrumentos que permitan que ésta sea más coherente y más eficaz. Así la principal innovación en esa explicitación constitucional será la formulación del marco que ha de definir la política exterior europea, que propone la exportación del modelo europeo de paz y

bienestar y que bien puede calificarse de política de responsabilidad.

Junto a importantes creaciones institucionales como el Ministro de Asuntos Exteriores o el Servicio Europeo de Acción Exterior, otra de las claves de la Constitución Europea serán los avances en materia de defensa europea. Se prevé por primera vez no sólo un instrumento para intervenir en crisis ajenas sino medidas para la propia defensa. La nueva defensa europea, en contra de lo que pudiera parecer a primera vista, no sólo no renuncia a su carácter de potencia civil, sino que lo refuerza, añadiendo al poder diplomático —"blando"— de la Unión instrumentos de "poder duro" que hacen de ella una potencia "metrosexual" adecuada para enfrentarse a las amenazas y riesgos de la compleja sociedad internacional de la globalización³.

UN PROCESO CONSTITUYENTE SINGULAR QUE HA PERMITIDO AVANCES SUSTANCIALES EN MATERIA DE PAZ

El hito central del proceso constituyente es la Convención Europea que reunió a representantes de las instituciones europeas y de los Gobiernos y Parlamentos nacionales durante 2002 y 2003 con la finalidad de reflexionar sobre el futuro y la finalidad de Europa⁴. La Convención Europea terminaba sus trabajos con la adopción por consenso de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa el 13 de junio de 2003⁵.

El papel de Europa en el mundo y la reforma de la Política Exterior Común ha sido uno de las cuestiones más complejas a las que se ha enfrentado la Convención y que, siu embargo, tras arduas negociaciones una de las áreas donde ha emergido un consenso más sólido. La complejidad puede, en buena medida, explicarse por que 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 Iraq, que dividió a los Estados miembros entre favorables o reticentes a la política norteamericana y que a punto estuvo de hacer naufragar la Convención⁶. Contra todo pronóstico, en vez de tener un efecto negativo, esa crisis actuó como catalizador de la reforma, especialmente en lo referido a los aspectos institucionales y la defensa europea.

Desde las primeras sesiones de audiencias quedó claro el sentir general de 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 internacional⁷.

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 Defensa⁸.

Los resultados de los Grupos de Trabajo relativos a la acción exterior se mostraban de enorme utilidad, sirviendo de base para los trabajos de la tercera fase de negociación⁹. Así lo sustancial de la propuesta del Presidium en materia de acción exterior presentada el 23 de abril de 2003 se inspiró en sus recomendaciones¹⁰. 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 supuso 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 miembros¹¹.

A pesar del éxito de la Convención, que había logrado un texto único, existía el convencimiento entre la opinión pública de que la

Conferencia Intergubernamental (CIG) a celebrarse entre octubre y diciembre de 2003 no iba adoptar el proyecto de Tratado Constitucional. En este sentido, no se tenía en cuenta la doble legitimidad, europea y nacional, que subyacía en el texto de la Convención sino que se primaba la competencia formal de revisar los Tratados en manos de la CIG.

Tras el fracaso de las negociaciones en diciembre de 2003, notablemente por la oposición de España y Polonia a la regla de decisión del Consejo por doble mayoría, finalmente la CIG lograba el acuerdo político en junio de 2004. Ese acuerdo político respetaba el grueso del proyecto constitucional, sólo introduciendo algunas modificaciones en aspectos puntuales. En la reforma institucional y en el sistema de toma de decisiones cabe hablar de retrocesos respecto a la propuesta convencional.

Por el contrario, en el caso de la política exterior el trabajo de la CIG ampliaba el alcance y contenido de la reforma. Así, por una parte, se mejoraba la definición del Ministro de Asuntos Exteriores y se desarrollaba la noción y funciones del Servicio Europeo de Acción Exterior. Por otra parte, en el caso de la defensa se profundizaban los consensos al manifestarse una voluntad común de cambiar la situación actual, que se plasma en el acuerdo inci-

piente de los Estados miembros de dotar a la Unión con capacidades de defensa. Así la propuesta convencional en materia de defensa que se apoyaba en la geometría variable por no contar con el acuerdo de todos los Estados miembros se convertirá en la Constitución en un sistema de dos velocidades.

La CIG al asumir como propio el texto de la Convención se convierte en la segunda fase del mismo proceso político, continuándolo¹². Aunque introduzca retoques, la aceptación del texto de la Convención supone en la práctica el reconocimiento de que la CIG tiene la competencia para perfeccionar el modelo pero no para cambiarlo. Se produce así un respeto implícito a la autoridad y doble legitimidad de la Convención, en la cual se basa su competencia constitucional.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR ÚNICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El primer progreso para la Unión Europea como actor internacional es que exista un "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", que recoja y profundice el modelo político y social europeo. Así, en la medida en que Europa sea más fuerte y esté más integrada podrá jugar más papeles en la escena internacio-

nal. Como sostiene Habermas, a "más Europa", esto es, una politeia más desarrollada, más posibilidades de presencia exterior¹³.

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. 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 comunes¹⁴.

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 internacional¹⁵. 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 Constitu-

cional de la Unión Europea. 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 detente competencias implícitas¹⁶.

Esta decisión es una de las más importantes de la Convención ya que la instauración de la personalidad jurídica de la Unión abre por sí sola enormes posibilidades en términos de visibilidad, representación exterior y participación en otras organizaciones internacionales¹⁷. Esa decisión tiene también 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 gestión¹⁸. 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 y el modelo comunitario para las re-

laciones exteriores de tipo económico. 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"¹⁹. 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, 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 reglación 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.

Otras innovaciones de la Constitución, que 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 asocia estrechamente a los dos ejecutivos, Consejo y Comisión, junto a los Estados miembros²⁰.

HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR DE RESPONSABILIDAD

De la Política Exterior Común, esto es, de la actuación de la Unión en la última década y del mandato de Lae-

ken 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. En la Constitución se plasman 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-292. Igualmente se reafirman en la Estrategia sobre la Seguridad Europea -conocida como Estrategia Solana- aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, que se nutre del mismo consenso en la concepción de la política exterior²¹.

Los principios y objetivos de la actuación exterior europea no sólo se contemplan en la parte segunda de la Constitución donde se desa-

rolla 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, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, 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 valores²². 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-292 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 proble-

mas internacionales, con preferencia en el marco de Naciones Unidas²³.

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 Iraq, 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 como objetivos del conjunto de la política exterior en el Tratado de la Unión Europea. Se desarro-

llan 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 f 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.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, puesta en marcha de un

modo pragmático desde 1998, se ha caracterizado hasta el día de hoy por presentar el objetivo de disponer de instrumentos tanto militares como civiles con los que gestionar crisis internacionales²⁴. Así, desde su creación la PESD asumiría la realización de las conocidas como "tareas de Petersberg" de la Unión Europea Occidental, que son fundamentalmente misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz (artículo 17 del TUE)²⁵.

La Constitución profundizará en esta orientación y así en el artículo I-41.1 dispone que la Política Común de Seguridad y Defensa ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada tanto en medios civiles como militares y que la Unión podrá hacer uso de ellos en misiones en el exterior que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas.

Siguiendo las recomendaciones del grupo de Defensa, la Convención pronto alcanzó el consenso de la necesidad de llevar a cabo en la Constitución una ampliación de las tareas de Petersberg, no cuestionada por la Confe-

rencia Intergubernamental. En este sentido, el artículo III-309 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. Además, 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.

Así por una parte, el relanzamiento de la defensa europea en la Constitución prosigue con la línea de instrumento de gestión de crisis de una potencia civil que ha sido su principal característica hasta el momento. La novedad, sin embargo, residirá en la previsión de nuevos instrumentos para ir conformando una defensa común de los Estados miembros como es la alianza de defensa mutua, la cooperación estructurada permanente, la Agencia de Defensa o la cláusula de solidaridad.

LA ALIANZA DE DEFENSA MUTUA

El Grupo de Defensa de la Convención, haciendo su-

ya una propuesta de la Contribución francoalemana, proponía el establecimiento de una cláusula de defensa mutua en el sistema de la Unión. Esta cuestión, que no es nueva en el debate europeo ya que se planteó en la conferencia Intergubernamental de 1996, previa al Tratado de Amsterdam, presenta la finalidad de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y la decisión de éstos de integrarse aún más²⁶.

No logrado el consenso de todos los Estados durante la Convención, el proyecto de Tratado Constitucional, en su artículo I-40.7 creaba la "cooperación más estrecha para la defensa mutua" entre los Estados que voluntariamente desearan asumirla. Esta fórmula era una de las que diseñaban una defensa europea de geometría variable. El Tratado de la Convención encargaba a la Conferencia Intergubernamental que elaborara una lista con los Estados que quisieran asumir esta obligación, cláusula que estaría abierta a los demás Estados en cualquier momento.

Sin embargo, durante la CIG se lograba el consenso en torno a esta cláusula y se decidía eliminar el carácter voluntario de esta disposición, reformándose la institución. Regulada en el artículo I-41.7 se abandona el término de "cooperación más estrecha" y se obtiene la

adhesión de los veintisiete a través de dos adiciones: una, que no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados (los neutrales) y, dos, que será compatible con los compromisos de la Alianza Atlántica que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva.

A primera vista, esta obligación de asistencia mutua parece que simplemente asume el 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. Además es más exigente porque es automática, no requiere acuerdo político previo y afecta, además, a los territorios no europeos de los Estados miembros, que se excluyen en la Alianza Atlántica.

LA COOPERACION ESTRUCTURADA PERMANENTE

El proyecto de la Convención creaba también en su artículo I-40.6 la "cooperación estructurada" para los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan

suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto. En un primer momento, pensamos que se trataba 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 y el primer paso para crear esta vanguardia²⁷. Sin embargo, algunos autores discrepan, no viendo la relación entre esta fórmula y la Unión Europea de Seguridad y Defensa²⁸.

La propia Convención encargaba a la Conferencia Intergubernamental que redactara un Protocolo adjunto con la lista de los participantes, estando esta institución abierta a todos los que quieran sumarse en cualquier momento y sean capaces de ello. La CIG, en el marco del paquete global sobre defensa, avanzaba sustancialmente en esta cuestión, concretando el contenido de esta forma de flexibilidad.

Así la cooperación pasa a denominarse "estructurada permanente" y a regularse en el artículo I-41.7. En este sentido, su artículo de desarrollo el III-312 será revisado de arriba abajo, constituyendo la principal novedad la redacción en un Protocolo adjunto los criterios necesarios de capacidades para participar en esa cooperación, los compromisos que han de asumir los Estados y los mecanismos de control y supervisión.

La cooperación estructurada permanente se caracteriza en su diseño final por asemejarse cada vez más al Euro, de forma que los Estados que formen parte lo serán conforme a un doble criterio: por cumplir unos criterios objetivos de capacidades y por desear serlo. En relación a los criterios objetivos para ser parte, los autores en general sostienen que son muy amplios, nada exigentes pueden participar cualquiera de los veinticinco Estados miembros y sólo los que quieran quedarse fuera lo harán²⁹. ¿Cuál resta la razón de ser de esta figura entonces? La voluntariedad y la idea de que los Estados que no deseen formar parte (los neutrales y posiblemente Dinamarca, tradicionalmente opuesta a una defensa europea) no impidan al resto avanzar por esta cooperación.

LA CLAUSULA DE SOLIDARIDAD

Otra de las innovaciones constitucionales, en la que todos los Estados miembros estuvieron de acuerdo desde el principio, es la cláusula de solidaridad prevista en el artículo I-43. Este artículo prevé 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. A nuestro juicio, esta cláusula ha de ser contemplada junto con la alianza defensiva proporcionando a los Estados miembros una asistencia completa. Así, la alianza defensiva jugará frente a las amenazas clásicas, las provenientes de otros Estados. La cláusula de solidaridad, también automática, se aplicará en el caso de las nuevas amenazas como el terrorismo internacional.

Esta cláusula se concibió, inicialmente, como un nuevo instrumento de lucha contra el terrorismo, hijo del entorno internacional fruto de los acontecimientos del 11 de

Septiembre. Desde este punto de vista se entiende como el complemento a la extensión de la política de defensa común, esto es, las misiones que la Unión puede llevar a cabo fuera de su territorio, también al terrorismo. Esta cláusula es más que un instrumento reactivo, teniendo también una importante función preventiva. Consecuencia de los atentados del 11 de Marzo en Madrid, los Jefes de Estado y de Gobierno decidían su inmediata vigencia sin esperar a la entrada en vigor de la Constitución³⁰.

La cláusula de solidaridad puede verse como un instrumento que refuerza el carácter de organización política de la Unión Europea desde una doble perspectiva. Por una parte, porque refuerza los lazos políticos de solidaridad entre los integrantes de la Unión. Por la otra, porque como parte integrante de su naciente política de defensa le dota de un importante medio para hacer frente a las nuevas amenazas tanto del entorno internacional como doméstico.

OTROS AVANCES CONSTITUCIONALES CON REPERCUSION EN LA PAZ

En materia de defensa, igualmente, hay que destacar otros avances constitucionales muy significativos que abren enormes posibilidades a su desarrollo futuro. En

primer lugar, destaca la creación de una Agencia de Defensa europea con la finalidad de reforzar las capacidades europeas en materia de armamentos. También hay que reseñar posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en materia de defensa, que hasta este momento se excluía. La Constitución regula también la posibilidad de que se recurra a un grupo de Estados para que ejecute una misión de la Unión y, finalmente, medidas referentes a la financiación de las misiones de defensa reforzadas en la operativa de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

El artículo I-41.3 procede a la creación de la Agencia Europea de Defensa, propuesta también de origen francoalemán. La Agencia Europea de armamento conducirá al establecimiento de una política europea de capacidades y armamento y responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa. La misión de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares es *"determinar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a determinar y, si procede, a aplicar cualquier medida adecuada para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento así como para*

asistir al Consejo de Ministros en la evaluación de la mejora de las capacidades militares".

Igual que en el caso de la alianza defensiva, no se consiguió el consenso en el marco de la Convención, por lo que su propuesta otorgaba un carácter voluntario a la participación de los Estados miembros en la misma. El Consejo Europeo decide su creación anticipada y así en Salónica, en junio de 2003, encarga a Mr. PESC que realice un estudio sobre su próxima puesta en marcha. Ese estudio se presenta en Bruselas diciembre de 2003, que toma la decisión de crear un equipo multinacional para que la ponga en pie y sea operativa antes de diciembre de 2004³¹. Inicialmente la participación es voluntaria pero se suman los quince Estados miembros y los entonces diez candidatos³². Se trata de otra vigencia anticipada de la Constitución Europea. La Agencia ya ha sido creada mediante una Acción Común de 12 de julio de 2004³³.

En relación a la posibilidad futura de establecer cooperaciones reforzadas se eliminan las restricciones que existen en el marco actual en el ámbito de la defensa. Las disposiciones especiales sobre defensa ya tienen su propia cooperación en la cuestión de la cooperación estructurada permanente. Sin embargo, no pueden excluirse las cooperaciones re-

forzadas ordinarias en otros ámbitos no previstos expresamente por estas disposiciones.

En otro orden de cosas el artículo III-310.1 permite la posibilidad de encargar a un Estado o un grupo de Estados la ejecución de una misión de la UE. Si bien como previsión constitucional es una novedad, lo cierto es que responde a la realidad en que ya en más de una ocasión un grupo de Estados miembros han asumido la realización de una operación PESD en nombre de la UE.

La Constitución, además, avanza en algunos aspectos operativos referentes a la financiación rápida de las operaciones de la Unión que son esenciales para la operatividad de la Política Común de Seguridad y Defensa. En este sentido, se crea un fondo constituido por las contribuciones de los Estados miembros para gastos militares que no estén a cargo del presupuesto de la Unión. Por otro lado, se instaura un procedimiento de acceso rápido a los créditos de la Unión.

LA CONSTITUCION EUROPEA: UN AVANCE SUSTANTIVO E IRREVERSIBLE EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE PAZ

El gran avance de la Constitución Europea es que expresa la voluntad y dota de

medios a la Unión para proyectar al mundo exterior la estabilidad, la prosperidad y la paz que ha conseguido en su interior, fundamentada en valores comunes. Así la reforma constitucional responde al mandato de Laeken en cuanto que ésta pueda constituirse en “un factor de estabilidad” y en “un modelo en el nuevo mundo multipolar”³⁴.

La opción decidida por una política de paz y una acción exterior que ha de enmarcarse en unos valores concretos –de política exterior de responsabilidad– refleja el adiós a la noción de Occidente, que imperaba en la sociedad internacional de la Guerra Fría. En este sentido, Gnesotto sostiene que “parece que la comunidad de valores entre Europa y Estados Unidos ha pasado a mejor vida”³⁵.

Con las numerosas innovaciones introducidas en materia de seguridad y defensa no pierde su carácter de potencia civil, sino que completa el abanico de instrumentos que integran su poder blando con un incipiente poder duro. Esa combinación de una potencia civil con instrumentos de defensa hace de la Unión Europea un actor que se ajusta a las necesidades de la nueva sociedad internacional.

Incluso en el supuesto extremo de que el Tratado por

el que se establece una Constitución para Europa no entre en vigor, el conjunto de los avances en materia de paz y seguridad y defensa que tienen una unidad continuará desplegando efectos. El proceso constituyente ha permitido alumbrar un concepto consensuado de acción exterior, en muchos aspectos con vigencia anticipada, que ya inspira toda la política exterior de la Unión³⁶.

Ejemplo de ello es Estrategia de Seguridad Europea, adoptada en diciembre de 2003, que se nutre de esta concepción y también aplica anticipadamente algunos de los instrumentos de la Constitución. Otras vigencias anticipadas de la misma son la política de vecindad con el entorno próximo, la creación y puesta en marcha de la Agencia de Defensa o la decisión del Consejo Europeo de declarar operativa la cláusula de solidaridad. Por lo tanto, ese giro en la concepción de la política exterior no es sólo irreversible sino también inevitable.

NOTAS

¹ Así, Eurobarómetro tras Eurobarómetro, los ciudadanos europeos se muestran ampliamente a favor de que la Unión Europea cuente con una política exterior común, e, incluso, con una defensa propia. Así en el último Eurobarómetro llevado a cabo en el otoño de 2004 un 78% de los ciudadanos de los veinticinco Estados miembros se pronunciaba a favor de una política de seguridad y defensa común y un 69% a una política exterior común. Véase al respecto: EU-

ROPEAN COMMISSION, *Eurobarometer 62. Public Opinion of the European Union*, December 2004, en: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm.

² *Declaración de Laeken*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

³ Parag Khanna reflexiona en un original artículo sobre el carácter de la política exterior europea que incorpora elementos blandos –“femeninos”– como el poder económico o el atractivo cultural al tradicional poder duro y que le convierte en la primera “potencia metrosexual” del planeta. Para KHANNA, “La potencia ‘metrosexual’”, *Foreign Policy*, agosto-septiembre 2004, en: <http://www.fp-es.org>.

⁴ En relación al proceso político de la Convención Europea, véase: Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003; Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004; Kimmo KILLJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.

⁵ CONVENCION EUROPEA, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003, (CONV 850/03).

⁶ En ese sentido, Landáburu calificaba la división de los Estados miembros a causa de la guerra de Iraq como la mayor crisis de la Unión Europea en toda su historia. Eneko LANDABURU, Director General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, *El País Domingo*, 24 de agosto de 2003, pp. 6 y 7.

⁷ En la primera fase de escuchas o audiencias, la Convención celebró una sesión plenaria dedicada a la acción exterior de la Unión los días 17 y 18 de julio de 2002. 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 con-

vencionales 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 de julio de 2002.

⁸ 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, de 22 de noviembre de 2002 (CONV 422/02).

⁹ Véase respectivamente: GRUPO DE TRABAJO VII, ACCIÓN EXTERIOR, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02) y GRUPO DE TRABAJO VIII, DEFENSA, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 461/02).

¹⁰ CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de artículos sobre la acción exterior del Tratado Constitucional*, 23 de abril de 2003, (CONV 685/03).

¹¹ 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: THYM, Daniel, *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>

¹² Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, WP 44/2004, 7 de septiembre de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹³ Jürgen HABERMAS, “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, nº 11, nov-dic. 2001, p. 12.

¹⁴ Daniel THYM, *The New Institu-*

tional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, op. cit., pp. 1-2.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 381-416.

¹⁷ Simou 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>.

¹⁸ 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., p. 2 y 3.

¹⁹ En relación a la delimitación de competencias en la Constitución Europea, véase: Javier ROLDÁN BARBERO, “La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea”, en: Diego J. LIÑÁN NOGUERAS (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, Universidad de Granada, 2003, pp. 115-131.

²⁰ Daniel THYM, *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, op. cit., p. 4.

²¹ *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>.

²² 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, 270-272.

²³ 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 septiembre 2003, (COM (2003) 526 final).

²⁴ En relación al nacimiento y evolución de la PESC véase: Nicole GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, pp. 159-168, esp. p. 168.

²⁵ Respecto a las características de estas operaciones de la Unión Europea, 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.

²⁶ Antonio MISSIROLI, “Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá”, en: Nicole GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, op. cit., pp. 159-168, esp. p. 162.

²⁷ *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysec.fr>.

²⁸ Udo DIETRICH y Mathias JOPP, “Flexible Modes of Governan-

ce: 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.

²⁹ Maxime LEFREBvre, "La Constitution européenne: bilan d'un accouchement (2002-2004)", *Institut Français des Relations Internationales, Policy Paper*, n° 8, Septembre 2004, p. 12, en: <http://www.ifri.org>; Udo DIEDRICHs y Mathias JOPP, "Flexibility in the ESDP: From the Convention to the IGC and Beyond", *Fornet CFSP Forum*, vol. 2, n° 2, March 2004, p. 3, en: <http://www.info.net>; Jolyon HOWORTH, *Saint-Malo plus five: an interim assessment of ESDP*, Groupement d'études et de

recherches Notre Europe, *Policy Papers* n° 7, November 2003, p. 24, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>

³⁰ Tras los atentados de Madrid, incluso, se aplicaba esta cláusula de solidaridad de una manera político-simbólica. Véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "La "Enropa europea" frente al terrorismo", *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 55/2004, 25 de marzo de 2004, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

³¹ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>.

³² Noruega también pide su participación pero se le indica que sólo es para miembros.

³³ Acción Común 2004/551/PESC

del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17.7.2004, p. 17).

³⁴ *Declaración de Laeken*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

³⁵ Nicole Gnesotto, "Legitimidad interna sin legitimidad externa", *Foreign Policy*, diciembre-enero 2005.

³⁶ Antonio Missiroli valora positivamente todo el ejercicio constitucional, ya que ha permitido alumbrar un consenso en torno a nuevas iniciativas, legitimándolas por anticipado. Antonio MISSIROLI, "Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", op. cit., esp. p. 168.



PORQUE NADIE IMAGINA UN DIA SIN EUROPA O LA SOLEDAD CON BUSH

CARLOS CARNERO
Parlamentario Europeo*

La Constitución Europea elaborada por la Convención y aprobada por la Conferencia Intergubernamental representa un importante paso que situará a la Unión en condiciones de afrontar los principales retos de futuro: el gobierno de la globalización, la construcción de un nuevo orden internacional justo y democrático y la adecuada respuesta a las aspiraciones y necesidades individuales y colectivas de la ciudadanía europea.

Con la Constitución, la Unión tendrá más legitimidad, valores, derechos, democracia y eficacia, lo que demandaban instituciones como el Parlamento Europeo y la Comisión, las familias políticas progresistas, los sindicatos, las entidades ju-

veniles, las organizaciones de mujeres y las ONG, incluyendo al MPDL, que acompañó –y es de justicia decirlo– activamente y desde el primer momento el proceso de la Convención Europea.

Este texto constitucional representa un triunfo político del europeísmo frente al euroescepticismo, de la Europa-política frente a la Europa-mercado, de la Europa-poder global relevante (que no potencia mundial clásica, que el que suscribe no desea) frente a la Europa-dependiente en el mundo, del modelo social europeo frente a su desmantelamiento.

Podemos considerar que los aspectos más positivos de la Constitución Europea son:

1. Su mismo carácter constitucional, que introduce una lógica distinta a la de los sucesivos tratados internacionales en vigor.

2. Confirma la orienta-

ción federal de la Unión y su doble legitimidad, procedente de los ciudadanos y los Estados.

3. Los valores y los objetivos esenciales de la Unión se sitúan en un elevado nivel de definición progresista incluyendo la paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos, la igualdad, la igualdad entre la mujer y el hombre, la justicia, la solidaridad, la economía social de mercado, el pleno empleo, el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la no-discriminación y la erradicación de la pobreza.

4. Se otorga a la Unión personalidad jurídica propia, cuestión básica para posibilitar su acción exterior, empujando por lugares como la ONU.

5. La Carta de Derechos Fundamentales se integra en la Constitución, adquiriendo carácter jurídicamente vinculante, como reclamaron desde el primer momento la

* Carlos Carnero es socio del MPDL, miembro de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo y formó parte de la Convención Europea.