

Otra novedad es la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en el ámbito de la PESD. La CEP, regulada en detalle en un Protocolo anejo al Tratado, limita la cooperación al aspecto de la mejora de las capacidades militares, citando como condiciones para formar parte de ella la contribución a los Grupos de Combate Tácticas, a la que antes nos referimos y la participación en la Agencia Europea de Defensa (AED) que el TCUE crea oficialmente, aunque ya ha sido puesta en marcha en el mes de Julio y veinticuatro miembros de la UE forman parte de su Comité Director. La AED tiene por objeto mejorar las capacidades militares mediante la cooperación industrial y tecnológica en el sector de la defensa. La CEP no permite ningún tipo de compromiso defensivo adicional entre las naciones que la suscriban ni el lanzamiento de operaciones militares que no sean decididas por unanimidad en el Consejo Europeo.

Los españoles aprobaron el TCUE en referéndum el pasado 20 de Febrero que fue posteriormente ratificado, en Abril y Mayo, por el Congreso y el Senado. El rechazo de Francia y Holanda han puesto al Tratado Constitucional en una difícil situación que conducirá probablemente a la completa revisión del proceso. No obstante, los logros alcanzados hasta ahora por la UE, que se reflejan en el Tratado de Niza actualmente en vigor, continúan impulsando el desarrollo de políticas comunes entre las que ocupa un papel importante la PESD. La mejora de las capacidades militares y de la cooperación entre naciones europeas no necesita, a medio plazo, la aprobación del TCUE como lo demuestran la puesta en marcha de la Agencia Europea de Defensa y la creación de los Grupos de Combate de despliegue rápido.

España continuará impulsando la profundización de la política europea común de seguridad y defensa, de acuerdo con las posibilidades que ofrezcan los desarrollos políticos futuros de la UE, como medio de garantizar la seguridad del continente europeo y de contribuir de modo solidario a la paz y a la estabilidad en otras regiones del planeta.

Aldecoa Luzárraga, Francisco. "La PESD como modalidad de cooperación en la Defensa Europea". En: *Democracia y seguridad en Iberoamérica : los retos de la gobernabilidad : III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa ; septiembre de 2005*. Madrid : Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", [2006], págs. 673-686

7. La PESD como modalidad de cooperación en la Defensa Europea

Francisco Aldecoa Luzarraga
Universidad Complutense. España

RESUMEN

Una de las aportaciones fundamentales del proceso constitucional que ha vivido la Unión Europea desde 2001 reside en la cristalización de un amplio consenso sobre el diseño de una defensa propia de la Unión. Hasta el día de hoy la Política Europea de Seguridad y Defensa se caracteriza por dirigirse exclusivamente a la gestión de crisis en terceros Estados pero no se había planteado la posibilidad de desarrollar una defensa propia de la Unión. El Tratado Constitucional, especialmente tras la Conferencia Intergubernamental, desarrolla instituciones que siendo generales o abiertas a los Estados que lo deseen avanzan en este sentido. Entre ellas pueden citarse la Agencia de Defensa, la cláusula de defensa mutua, la cooperación reforzada o la cláusula de solidaridad.

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. A pesar de que el futuro del Tratado Constitucional puede encontrarse en estos momentos amenazado por la crisis de las ratificaciones, no por ello deja de tener valor y significado el consenso convencional e intergubernamental en torno al diseño de una defensa europea propia.

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, tanto 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

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: EUROPEAN 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>.

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 CONSENSO CONSTITUCIONAL EN TORNO A UNA DEFENSA EUROPEA

El hito central del proceso constituyente es la Convención Europea que reunió a representantes de las instituciones europeas y de los Gobierno y Parlamentos nacionales durante 2002 y 2003 con la finalidad de reflexionar sobre el futuro y la finalidad de Europa⁴. La Convención Europea terminaba

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. Parag Khanna, "La potencia 'metrosexual'", *Foreign Policy*, agosto-septiembre 2004, <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*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003; Alain Dauvergne, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Saint-Simon, Paris, 2004; Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004; Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel, Paris, 2004.

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, sin 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

⁵ Convención Europea, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13/VI y 10/VII/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/VIII/03, pp. 6-7.

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 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/02.

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.

El texto convencional presenta una revolución en el concepto de la defensa europea: se pasa de concebir ésta en términos de instrumentos para la gestión de crisis ajenas a concebirla como un marco para reforzar la propia seguridad de los Estados miembros y de la Unión en su conjunto. Sin embargo, esa revolución es parcial ya que, denotando una falta de consenso entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, algunas de las innovaciones para la defensa europea (la Agencia de Defensa, la cooperación reforzada o la cooperación más estrecha) eran optativas para los Estados miembros. Se abría así, en materia de defensa, un sistema de geometría variable, de forma que cada Estado miembro podría tomar parte en todas aquellas instituciones y compromisos que deseara.

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.

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/XI/02 (CONV 422/02).

Por el contrario, en el caso de la defensa el trabajo de la CIG ampliaba el alcance y contenido de la reforma. Se profundizaban los consensos al manifestarse una voluntad común de cambiar la situación actual, que se plasma en el acuerdo incipiente 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, continuándolo⁹. 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.

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 internacionales¹⁰. 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)¹¹.

⁹ Francisco Aldecoa Luzarraga, "La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, WP 44/2004, 7/IX/04, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹⁰ En relación al nacimiento y evolución de la PESD véase Nicole Gnesotto (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París, 2004, pp. 159-168, esp. p. 168.

¹¹ Respecto a las características de estas operaciones de la Unión Europea, véase Luis Norberto González Alonso, "De las Declaraciones a los hechos: las primeras

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 Conferencia 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 suya una propuesta de la Contribución francoalemana, proponía el establecimiento de una cláusula de defensa mutua en el sistema de la Unión. Esta cuestión, que

operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15 (mayo-agosto 2003), pp. 653-682.

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 más¹².

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.

¹² Antonio Missiroli, "Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", en N. Gnesotto (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, pp. 159-168, esp. p. 162.

LA COOPERACIÓN 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 vanguardia¹³. Sin embargo, algunos autores discrepan, no viendo la relación entre esta fórmula y la Unión Europea de Seguridad y Defensa¹⁴.

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

¹³ "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/03, [Http://www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

¹⁴ U. Diedrichs y M. Jopp, "Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work", p. 25; Natividad Fernández Sola, "La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea".

Estados miembros y sólo los que quieran quedarse fuera lo harán¹⁵. ¿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 CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD Y OTROS AVANCES

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 jugaría frente a las amenazas clásicas, las

¹⁵ Maxime Lefebvre, "La Constitution européenne: bilan d'un accouchement (2002-2004)", *Institut Français des Relations Internationales, Policy Paper*, nº 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, nº 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 nº 7, November 2003, p. 24, en <http://www.notre-europe.asso.fr>

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 Constitución¹⁶.

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.

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 reforzarán la operatividad de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

¹⁶ Tras los atentados de Madrid, incluso, se aplicaba esta cláusula de solidaridad de una manera político-simbólica. Véase: Francisco Aldecoa Luzarraga, "La "Europa europea" frente al terrorismo", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 55/2004, 25/III/04, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

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 2004¹⁷. Inicialmente la participación es voluntaria pero se suman los quince Estados miembros y los entonces diez candidatos¹⁸. 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 2004¹⁹.

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

¹⁷ Consejo Europeo, "Conclusiones de la Presidencia", Bruselas, 12/XII/2003, <http://ue.eu.int>.

¹⁸ Noruega también pide su participación pero se le indica que sólo es para miembros.

¹⁹ Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12/VII/04 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17.7.2004, p. 17).

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 bine 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 la 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 CONSTITUCIÓN 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 perfecciona los instrumentos de la Unión para que ésta pueda constituirse en "un factor de estabilidad" y en "un modelo en el nuevo mundo multipolar"²⁰.

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

²⁰ "Declaración de Laeken", Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15/XII/01, en <http://ue.eu.int>.

sostiene que "parece que la comunidad de valores entre Europa y Estados Unidos ha pasado a mejor vida"²¹.

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 continuarán 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 Unión²².

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 de 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.

²¹ Nicole Gnesotto, "Legitimidad interna sin legitimidad externa", *Foreign Policy* (diciembre-enero 2005).

²² Antonio Missiroli valora positivamente todo el ejercicio constitucional, ya que ha permitido alumbrar un consenso en torno a nuevas iniciativas, legitimándolas por anticipado. A. Missiroli, "Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", esp. p. 168.

8. Las cuestiones de Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana de Naciones a la luz de las Cumbres Iberoamericanas

Castor Miguel Díaz Barrado
Universidad Rey Juan Carlos. España

RESUMEN

Determinar el enfoque y el contenido de las cuestiones concernientes a la seguridad y la defensa en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, permitiría que se abordasen estas materias, al menos, desde dos perspectivas diferentes que, en algunos casos, pudieran resultar complementarias a la hora de conocer las posiciones que adoptan los Estados iberoamericanos en estos ámbitos en la escena internacional.

Por un lado, la expresión formal y por excelencia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones viene representada, como se sabe, por la celebración de las Cumbres Iberoamericanas que, desde 1991, tienen lugar con periodicidad anual y suponen un foro de concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos, del que emanan acuerdos y compromisos entre estos Estados en diversos sectores y que, asimismo, tienen un carácter