

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

**Jornades: “Els Impactes de la Constitució
Europea” 13-14 de gener 2005**



Working Papers On Line (WPOL)
Núm. 06 / 2005

**Política Exterior, Seguridad
y Defensa: de las
expectativas de Laeken a las
líneas rojas de la
Constitución**

Esther Barbé
Catedrática de Relaciones Internacionales
Coordinadora del Observatorio de Política
Exterior Europea del IUEE
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Toda reforma comporta un balance previo: ¿qué ha funcionado mal?, ¿qué es necesario reformar? Y toda reforma se produce en un contexto determinado, que la favorece o, al contrario, la dificulta. Pues bien, la reforma de la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa (términos que se convierten en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en dos dimensiones de la acción exterior de la UE: Política Exterior y de Seguridad Común y Política Común de Seguridad y Defensa) nos lleva a afirmar que la PESC funciona (con limitaciones) y que el contexto de la reforma ha sido tanto un aliciente (ampliación, 11-S) como un freno (crisis irakí). El funcionamiento de la PESC nos lleva a iniciar el presente texto con una reflexión en torno a los factores estructurales que caracterizan dicha política, y que han dado a la Unión Europea una imagen propia en la escena internacional, un “poder de transformación” único en la escena internacional. En base a dicho “poder de transformación”, la Unión se ha enfrentado a lo largo del proceso de negociación y de compromiso político en torno a la Constitución con factores coyunturales, la evolución del contexto internacional determinado, en buena medida, por la política de Estados Unidos, que han llegado a poner en duda la propia existencia de una Política Europea para la agenda internacional. La existencia de lo que ha venido a denominarse “brecha transatlántica” ha supuesto serios replanteamientos a lo largo del período constituyente. Temas fundamentales han salido a flote: estructura del poder internacional (unipolarismo *versus* multipolarismo), valores y normas de comportamiento internacional (unilateralismo *versus* multilateralismo), instrumentos de actuación (poder de transformación a largo plazo *versus* mecanismos disuasorios a corto plazo)¹. Sin entrar en dichos debates, sí que podemos afirmar que los mismos constituyen el *background* de la breve reflexión que estas páginas recogen en torno al tratamiento que la acción exterior merece en el Tratado Constitucional.

1- La imagen internacional de la Unión: entre singularidad y deficiencias

En la conferencia inaugural de la Convención Europea, Giscard d'Estaing se dirigió a los presentes, expresando su deseo de que “si tenemos éxito, en 25 o 50 años (...) el papel de Europa en el mundo habrá cambiado. Será respetada y escuchada, y no sólo como la potencia económica que ya es, sino como una potencia política que hablará

¹ Sobre la brecha transatlántica y el período que nos ocupa, véase Barbé. E. (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid, Catarata, 2005.

en términos de igualdad con las grandes potencias de nuestro planeta”. Ello nos lleva a hablar inmediatamente en términos de realismo, ya que el propio presidente de la Convención ve a la Unión como potencia, en términos de igualdad con las potencias políticas del sistema (lo que en 2005 significa hablar de Estados Unidos), en una perspectiva de futuro. De ahí, por tanto, que nos apliquemos a pensar cuál ha sido durante el largo período de propuestas y de negociaciones (Convención y CIG, entre 2002 y 2004) el objetivo que ha animado a todos aquellos implicados en la reforma del Tratado en materia de acción exterior de la Unión. Algunas preguntas, provenientes de la Declaración de Laeken adoptada por el Consejo Europeo, en diciembre de 2001, y punto de arranque del proceso de reformas para llegar al Tratado Constitucional, nos pueden ayudar en nuestra reflexión. Leemos en dicha Declaración: “¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?”.

La Declaración de Laeken es ilustrativa tanto por lo qué dice como por cuándo lo dice. En efecto, la Declaración de Laeken, que define a la UE como una “potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización”, se inscribe en un contexto internacional nuevo. Mejor, el contexto no es nuevo, pero sí la percepción de que varios factores que han estado evolucionando desde el final de la guerra fría han coincidido, obligando a la Unión a reaccionar. Dos hechos del año 2001 son ilustrativos de todo ello. Por un lado, como es lógico, los ataques terroristas del 11-S y, por otro, la voluntad estadounidense de liderar el sistema internacional en solitario. El hecho, por ejemplo, de que la llegada al poder de Bush se tradujera inmediatamente, durante una visita a Varsovia, en junio de 2001, en una falta de consideración respecto de la Unión Europea y de sus estados como decisores autónomos es altamente elocuente. Dos hechos de esa visita se pueden destacar: por una parte, la expresión de voluntad de Bush en torno a las dimensiones de la UE, que según él, debería incluir a Turquía y, por otra parte, sentenciar que la OTAN ha de ser la encargada de ofrecer seguridad a la UE. En otros términos, la Declaración de Laeken se origina en momentos en los que los europeos toman conciencia de que existe un nuevo mundo, en el que el terrorismo determina la agenda, y una nueva América, que ve en los europeos ya no un socio único, en tanto que elaborador conjunto

de las normas e instituciones del orden internacional, sino un actor más del sistema internacional².

Las referencias a la Declaración de Laeken nos permiten determinar las funciones que la UE pretende realizar, en tanto que potencia. Podríamos hablar de tres funciones: una función estabilizadora, una función de líder frente a numerosos países y pueblos y una función ética en el contexto de la mundialización. Las mencionadas funciones no escapan a lo que ya ha sido la acción exterior de los europeos durante las últimas décadas, si tenemos en cuenta que los analistas han bautizado a la Unión Europea, entre otros términos, con los de potencia civil, potencia normativa, potencia ética, potencia posmoderna o potencia benévola³. Términos todos ellos que nos remiten a un hecho evidente: la Unión Europea se ha dotado de una identidad propia en el marco internacional. En efecto, una identidad que nos permite hablar de una política exterior *sui generis*, tanto por los métodos de actuación utilizados como por los objetivos perseguidos. En cuanto a métodos, la Unión se ha caracterizado por hacer un uso extensivo de métodos pacíficos y con un fuerte contenido económico, social y político (partenariado, diálogo político, acuerdo económico, condicionalidad democrática, cooperación técnica, ayuda humanitaria) y, en cuanto a objetivos, la Unión ha perseguido resultados a largo plazo, con incidencia en las estructuras sociales, económicos y políticas de sus socios (estados, grupos regionales). El énfasis puesto por la Unión en los cambios estructurales de sus socios ha llevado a que la acción exterior de los ahora Veinticinco haya merecido entre los analistas la calificación de política exterior estructural⁴: una política que apunta sobre todo a transferir a otras zonas del mundo los principios ideológicos y los principios de gobierno que caracterizan a los estados europeos: democracia, buen gobierno, derechos humanos, solución pacífica de conflictos, libre mercado y, ¿porqué no?, cooperación e integración regional. La propia existencia de la UE y la exportación del modelo, como generador de paz y bienestar, se han convertido en la tarjeta de visita de la Unión en el mundo. Políticas recientes o de interés para nuestro país, como la Política de Vecindad, motivada por la ampliación

² Sobre la construcción del orden internacional, véase Ikenberry, J., *After Victory*, Princeton, Princeton U.P. 2001.

³ Véase, entre otros, Smith, K., *European Foreign Policy in a Changing World*, Londres, Polity, 2003 y Tonra, B. y Christiansen, T., *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, Manchester U.P., 2004.

⁴ Keukeleire, S., "The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 14, núm. 3, 2003, pp. 31-56.

hacia la Europa Central, o el Partenariado Euromediterráneo forman parte de esa forma de “transformar el mundo” que caracteriza a la acción de la Unión.

Ese “poder de transformación” es, como apuntan algunos analistas, más difícil de captar, ya que no se puede medir ni a través de los presupuestos de defensa ni a través del desarrollo de “armas inteligentes”, sino que queda recogido en forma de tratados, constituciones o leyes. De tal manera, que la debilidad de la Unión Europea, si se compara con la capacidad militar-tecnológica de Estados Unidos, no es tal, si el análisis se establece en otros términos: a largo plazo y fijándonos en las transformaciones internas que sufren aquellos países que se vinculan a la Unión (proceso de pre-adhesión u otras relaciones). Según Mark Leonard, “creando standards comunes, que deben ser aplicados por instituciones nacionales, Europa se va haciendo con una serie de países, sin convertirse en objetivo de hostilidades”⁵. En otras palabras, la Unión lleva a cabo un proceso de europeización con sus socios, a través de los marcos legales que constriñen comportamientos y, en definitiva, orientan sociedades hacia los valores de la Unión (estado de derecho, economía de mercado, protección de los derechos humanos y de los derechos de las minorías), empezando por las dimensiones económicas. Las transformaciones legales que se incorporan, por ejemplo, en la Política de Vecindad como previas a la participación de dichos países en el Mercado Interior, constituyen un ejemplo claro de dicho poder de transformación.

Un poder de transformación que se diferencia, en términos de eficacia, del poder desplegado por Estados Unidos. Este es el argumento defendido por Mark Leonard, quien compara, en el marco internacional, el “éxito” de Estados Unidos en Afganistán (cambiar un régimen) con el de la UE en Polonia (transformar una sociedad). Situados en un marco regional, más equivalente y, por tanto, más comparable, Leonard escribe que “la UE esta muy implicada en la reconstrucción de Serbia y apoya su deseo de verse “rehabilitada” como estado europeo. Los Estados Unidos no ofrecen a Colombia ninguna esperanza de integración a través de instituciones multilaterales o fondos estructurales, tan sólo asistencia temporal de Estados Unidos en forma de misiones de formación militar o de ayuda”⁶.

Es evidente que la política estructural de la Unión hacia sus vecinos, en primer lugar, y hacia el mundo en general, en segundo lugar, mediante la promoción, en este último caso, de procesos regionales, constituye una característica de la UE, a la que se

⁵ Leonard, M., “Europe’s transformative power”, *CER Bulletin*, núm. 40, febrero/marzo 2005.

une su clara voluntad de *dire le droit* a nivel internacional (TPI, Kyoto)⁷ Lo que ha quedado claramente recogido en la noción de multilateralismo eficaz, que junto a las nociones de coherencia y de partenariado forman la triada de la imagen que, en pleno 2005, la UE tiene de sí misma en el mundo, en palabras de Javier Solana⁸.

La capacidad transformadora de la UE, tal y como ha sido señalado, constituye la gran baza de los europeos en el mundo. Todo ello, sin embargo, plantea algunas dudas, que no desmerecen lo antes dicho. Por ejemplo, el Partenariado Euromediterráneo, aún tiene la pelota en el tejado, en lo relativo a la hostilidad que pueda o no generar dicha Proceso entre ciertas elites y sociedades del sur a partir de las transformaciones jurídicas que dichos países deben llevar a cabo en el terreno económico (aduanero, mercantil). Algunos autores nada sospechosos de antieuropeísmo, como el británico Robert Cooper (miembro del equipo de Javier Solana en el Consejo), han calificado esa política estructural de los europeos de “imperialismo posmoderno”, basado en el principio de la voluntad de los socios, que van a adaptarse a la normativa comunitaria⁹.

A la vez que la Unión goza positivamente de esa dimensión de política exterior estructural, que acabamos de mencionar, también sufre de deficiencias notables en su imagen internacional. La reciente crisis de Irak ha servido para comprobar que los europeos aún tienen muchas barreras que superar en los momentos en los que la agenda internacional no funciona de acuerdo con los presupuestos estructurales establecidos por la Unión sino por las dinámicas tradicionales del mundo de las potencias, de tal manera que multilateralismo o derecho internacional (estructuradores de la política europea) dejan paso a alianzas tradicionales y a uso de la fuerza. El caso de Irak ha servido para constatar que, en los momentos de crisis internacional, los europeos tienen varias barreras que superar: primero, ponerse de acuerdo sobre la definición del problema; segundo, ponerse de acuerdo sobre el tipo de actuación que desean llevar a cabo para hacer frente a dicho problema y, finalmente, si hay acuerdo sobre todo ello, atreverse a aplicar dicha política, en el supuesto de que la misma no coincida con la línea de

⁶ Ibídem.

⁷ Sobre esta dimensión ver el análisis comparativo entre Estados Unidos Unidos y la UE de Aguiar, P. y González Bondia, A., “¿Viaje al centro de la brecha?: Reforma de Naciones Unidas y creación del Tribunal Penal Internacional” en Barbé, E. (ed.), op. cit., 2005, pp. 97-114.

⁸ Discurso de Javier Solana, “Shaping an effective UE foreign policy”, Konrad Adenauer Foundation, Bruselas, 24 enero 2005.

⁹ Cooper, R., *The breaking of nations*, Londres, Atlantic Books, 2003.

actuación adoptada por Estados Unidos¹⁰. Es evidente, pues, que los observadores que tan sólo se quedan con las reacciones de la Unión en momentos de crisis diplomática y militar tienen una imagen muy negativa de su papel en el mundo.

Esa imagen ha estado muy presente a lo largo del período en el que se ha debatido la reforma del Tratado, por la coincidencia en el tiempo entre dicho debate y la grave crisis ligada al caso de Irak, por partida doble: crisis transatlántica, entre los Estados Unidos y sus socios europeos, y crisis intraeuropea, entre atlantistas y europeístas. Lo que ha venido a marcar, sin duda, tanto los resultados del debate constituyente, si se nos permite la expresión, en lo relativo a la acción exterior de la Unión, como la adopción por parte de la UE, en diciembre de 2003 y por primera vez en su historia, de una Estrategia de Seguridad. La formulación de dicha Estrategia y la reforma de la acción exterior en el marco del Tratado Constitucional nos sitúan en un escenario nuevo, en el que la Unión ha definido categóricamente, y por primera vez, su concepción de la seguridad (identificación de amenazas, objetivos estratégicos, principios de actuación) y ha reafirmado el carácter estructural de la política que persiguen los europeos a nivel mundial (buen gobierno, gobernanza internacional), los principios en los que se asienta su actuación (multilateralismo, derecho internacional, desarrollo sostenible) y su lógica de trabajo (prevención de conflictos, instrumentos multidimensionales, colaboración con socios)¹¹.

2.- Entre continuidad y líneas rojas: un examen de la Constitución

La dimensión de política exterior, seguridad y defensa de la Unión es el producto de una evolución, la institucionalización de la cooperación¹² existente desde los años setenta (Cooperación Política Europea), y de una nueva realidad: el mundo de la posguerra fría que dinamizó la Unión Política en Europa. Así, el segundo pilar, PESC, se convierte a lo largo de la década que transcurre entre la entrada en vigor del TUE (1993) y el proceso de reformas que se inicia en Laeken en la “prueba de fuego” de la Unión en términos de presencia política en el escenario internacional. Estamos frente a un proceso lento y progresivo que ha permitido crear una estructura orgánica y unos instrumentos normativos. Las reformas en ese terreno, que se han dado en todos los

¹⁰ Sobre la brecha intraeuropea en la crisis de Irak, véase Mestres, L., “Divide y vencerás: Los efectos de la brecha transatlántica en la unidad europea”, en Barbe, E. (ed.), op. cit., 2005, pp. 205-220.

¹¹ Véase Smith, M., *Europe's Foreign and Security Policy. The institutionalization of cooperation*, Cambridge, Cambridge U.P., 2004.

momentos de revisión del TUE (Amsterdam, Niza y, ahora, con la Constitución) han sido respuestas a frustraciones evidentes. De hecho todo el proceso de creación y sucesivas reformas de la PESC, y después de la PESD (Política Europea de Seguridad y de Defensa) han venido asociados a crisis en las que los europeos han tenido sentimientos de fracaso: Maastricht vino asociado a la guerra contra Irak por la invasión de Kuwait; Amsterdam llegó de la mano de las responsabilidades no asumidas en Bosnia y Niza fue el “día después” de los bombardeos de la OTAN contra Serbia-Kosovo. Así pues, frustración y consolidación son inseparables la una de la otra a lo largo de la década larga de vida de la PESC. Lo mismo se puede decir de la Constitución, que se debate en el marco de la crisis transatlántica (e intraeuropea) derivada de la guerra contra Irak. La división de los miembros de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en la OTAN, a finales de 2002 y hasta el inicio de la guerra en 2003, es una de las peores situaciones en la que se podría encontrar una UE que debatía sobre la “constitucionalización” de su papel en el mundo.

En términos de procedimiento, recordemos que el proceso de revisión del Tratado que, por primera vez, adoptó la vía de la Convención, más la Conferencia Intergubernamental posterior, tuvo, al margen de otras apreciaciones en el terreno de la legitimidad, una consecuencia evidente en el terreno de la información y de la discusión de los temas. De ahí, por tanto, que los Informes elaborados por los Grupos de Trabajo de la Convención en torno a la acción exterior y a la política de seguridad y de defensa fueran un buen termómetro para identificar cuales eran las críticas de partida al modelo existente (fundamentalmente su falta de eficacia y de coherencia) y cuales eran las fracturas entre los estados miembros en torno a cómo darles solución. No se trata de recoger nuevamente el resultado de dichos Informes ni de describir el propio texto del Tratado Constitucional¹², sino de exponer algunas grandes ideas (sin voluntad de exhaustividad) en torno al cómo y al qué de la actual Constitución en materia de acción exterior y, más concretamente, en sus dimensiones de política exterior, seguridad y defensa (PESC y PESD).

¹² Véase Smith, M., *Europe's Foreign and Security Policy. The institutionalization of cooperation*, Cambridge, Cambridge U.P., 2004.

¹³ La página web del Real Instituto Elcano es una buena fuente de consulta para ver el seguimiento que desde España se ha realizado en torno a dicho proceso, en www.realinstitutoelcano.org. En lo relativo al análisis del texto constitucional en materia exterior se recomienda Wessels, W., “Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective. A “Saut Constitutionnel” out of an intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy”, *Jean Monnet Working Paper 5/04* (Woodrow Wilson School of Public and International Affairs at Princeton University), 2004.

Cuatro ideas van a centrar este apartado, que en términos telegráficos se pueden calificar de desfase, continuidad, dudas y líneas rojas. En primer lugar, abordamos la posibilidad de que una vez más se esté generando un desfase (*capability-expectations gap*¹⁴), entre los objetivos marcados y las capacidades existentes (voluntad, instrumentos). Empecemos, por tanto, recordando cuáles son los objetivos que el Tratado Constitucional atribuye a la UE en sus relaciones con el resto del mundo, tal y como recoge el Art. I-3: “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 justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y el desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”. La lectura de estos objetivos en la parte I de la Constitución nos remite, de modo genérico, a los principios del internacionalismo liberal (comercio libre, Carta de las Naciones Unidas), a los que vienen a sumarse necesidades del planeta globalizado (desarrollo sostenible) e, incluso, objetivos fundamentales de la Declaración del Milenio (erradicación de la pobreza). Estamos pues, entre una declaración de principios y una declaración de voluntades. Lo que nos remite una vez más a preguntarnos por las prioridades de la Unión en materia exterior. Ello nos lleva a plantear la misma pregunta (objetivos de la Unión) en el marco de la parte III de la Constitución, la relativa a las políticas y el funcionamiento de la Unión, que en su Art. III-292.2 recoge lo siguiente: “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con el fin de:

- a) Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.
- b) Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.
- c) Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones

¹⁴ Hill, Ch., "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol 31, núm. 3, 1993, pp. 305-328.

Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores.

d) Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.

e) Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.

f) Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible.

g) Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrentan a catástrofes naturales o de origen humano.

h) Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.

Ante la lectura de dichas finalidades, es evidente que la Unión pretende desarrollarse siguiendo la filosofía apuntada en el primer apartado de este texto. Estamos, por tanto, frente a unas expectativas que nos hablan de una combinación de potencia civil (destacada en el terreno comercial, por ejemplo), potencia normativa (actuación asentada en valores como el desarrollo sostenible o la protección de los derechos humanos) y una discreta voluntad de intervencionismo militar (mantener la paz, fortalecer la seguridad internacional). Frente a la naturaleza (gestión sostenible de los recursos naturales) y al alcance mundial de las de finalidades propuestas (acudir en ayuda de regiones, pueblos o países, de modo genérico) no podemos sino hablar de un actor global. Las expectativas, por tanto, son muy amplias. Sin embargo, las realidades más inmediatas pueden enfriar los ánimos. El tsunami del Sudeste asiático ha constituido, posiblemente, la primera prueba de fuego para una Unión que, ciertamente sin Constitución ratificada, se encontró “desarmada” y que pronto demostró las deficiencias de la Unión en el terreno de las catástrofes naturales (falta de maquinaria en materia de protección civil, solapamientos entre los estados)¹⁵. En suma, la lectura del texto constitucional genera amplias expectativas en lo relativo al desarrollo de la UE

¹⁵ “La UE esboza una estructura de protección civil pero aún no concreta cómo funcionará. Solana coordinará las aportaciones militares de los países socios para evitar solapamientos”, *La Vanguardia*, 8 enero 2005.

como actor global y como transformador del sistema internacional. Veamos, a continuación, a través de las otras tres ideas recogidas al inicio de este apartado (continuidad, dudas y líneas rojas), como dichas expectativas van a chocar, en nuestra opinión, con la realidad de las capacidades de las que va a disponer la Unión, sin que ello comporte necesariamente una falta total de mejoras del papel de la UE como actor internacional (*actorness*)¹⁶.

Comencemos por la noción de continuidad, afirmando que, paradójicamente allí donde se puede hablar de continuidad es en terrenos que se han presentado como una gran mejora en términos de eficacia y de coherencia de cara al futuro. Ese es el caso, por ejemplo, de la desaparición del sistema de pilares del TUE. Recordemos que, hoy en día, el segundo pilar que regula la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) mantiene un reparto de poder, unos órganos propios y unos procedimientos de decisión diferentes al pilar comunitario, como manifestación de la dualidad de lógicas a las que obedecen ambos: integración para lo comunitario, cooperación intergubernamental para la PESC. Pues bien, el Tratado Constitucional ha hecho desaparecer este artilugio, nacido de la imaginación luxemburguesa en el Tratado de Maastricht como solución para evitar en aquel momento la comunitarización de la PESC inadmisibles para algunos estados europeos. En efecto, la Constitución suprime la estructura de pilares y, a través del Título V sobre Acción exterior de la Unión, pone bajo un mismo título las diversas dimensiones de la acción exterior: Política Exterior y de Seguridad Común, Política Común de Seguridad y Defensa, Política Comercial Común y Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria. Ello, junto al hecho de dotar a la Unión de personalidad jurídica, supone de entrada una transformación fundamental para la actuación de la Unión en el mundo en el futuro.

Sin embargo, y a pesar de la desaparición formal de los pilares, lo cierto es que desde el punto de vista legal y procedimental seguimos estando frente a dos lógicas diferenciadas, ya que la PESC y la PESD mantienen su carácter intergubernamental y quedan al margen de los procedimientos comunitarios (como el control jurisdiccional del Tribunal), lo que lleva a pensar una vez más en un sistema de autocontrol por parte de los estados (lealtad, solidaridad)¹⁷ antes que en un sistema de control externo por

¹⁶ La condición de actor (*actorness*) de la Unión es tratada con amplitud en Barbé, E. (coord.), *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel, 2000.

¹⁷ El Art. I-16 relativo a las competencias de la Unión en materia PESC recoge que “los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán la actuación de la Unión en ese ámbito (...)”.

parte de las instancias comunitarias, con el consiguiente peligro de actuaciones *free-rider*. En lo relativo a competencias, la PESC/PESD es un caso único (Art. I-16), ya que no entra en las categorías definidas en el Tratado Constitucional (exclusiva, compartida, coordinación y complemento). Wolfgang Wessels ha hablado de competencias *sui generis* en el caso de la PESC/PESD¹⁸. Todo ello da pie a hablar de continuidad en el terreno de la PESC, a pesar de las transformaciones formales realizadas.

En el terreno de la continuidad, se puede hacer mención también de las capacidades civiles y militares que han de ejecutar las misiones previstas en la Política Común de Seguridad y de Defensa. Recordemos (Art. III-309) que dichas misiones abarcan “las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”. ¿Porqué hablar de continuidad? Posiblemente porque el Tratado Constitucional no hace sino recoger (buscando lógicas de mayor compromiso, mediante la mejora de las capacidades militares, y eficiencia, mediante la creación de la Agencia Europea de Defensa) la lógica de funcionamiento ya existente en el proceso de consolidación de la PESD. Esto es, los estados miembros facilitan a la UE sus capacidades para actuar. Como recoge el Art. I-41.3, “los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y de defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo”. En otras palabras, la decisión sobre el despliegue de tropas estará en manos de los gobiernos nacionales.

A principios de 2005, los ejércitos de los Estados miembros tenían desplegados en el mundo alrededor de 100.000 soldados. Si tenemos en cuenta que la operación más ambiciosa de la UE comporta un despliegue de 7.000 soldados, ello nos indica muy rápidamente que los europeos tienen presencia militar internacional evidente (operaciones multinacionales, OTAN, Naciones Unidas), pero ¿en qué medida el papel

¹⁸ Wessels, *op. cit.*

de los europeos en el mundo en este terreno es capitalizado por la Unión? La respuesta no es unívoca. Para algunos toda presencia de europeos refuerza la lógica europea común. Para otros, en cambio, refuerza lógicas nacionales y, por tanto, imposibilita el cambio hacia el reforzamiento y construcción de capacidades realmente europeas. El hecho está ahí y el Tratado Constitucional viene a ajustarse a la realidad existente.

Tras la continuidad, una referencia a las dudas que abre el Tratado Constitucional a través de la introducción de novedades. Es evidente que la gran novedad es la creación en el marco institucional de la Unión de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (Art. I-28). Ese fue un tema que ya se barajó durante la reforma que dio lugar al Tratado de Amsterdam, pero ante la imposibilidad de crear tal figura (valor simbólico del propio término) se acabó creando la figura del Alto Representante (a la vez Secretario General del Consejo), que desde 1999 ha venido desempeñando Javier Solana. Con la creación del Ministro se persigue solucionar problemas diversos: la aparente incoherencia derivada de la existencia de dos figuras dedicadas a la acción exterior (el Alto Representante en el Consejo y el Comisario de Relaciones Exteriores en la Comisión) y la falta de visibilidad internacional de la Unión, ante la existencia de demasiadas caras frente al mundo (Alto Representante, Presidencia de turno, Comisión).

La creación de dicha figura bicéfala (como ministro, encargado de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, y como vicepresidente de la Comisión) no generaba precisamente la unanimidad a lo largo de los trabajos de la Convención. Las dos personas afectadas en aquel momento (Solana, desde el Consejo, y Patten, como comisario de relaciones exteriores), caso de unificarse las dos figuras, se mostraron claramente contrarias a dicha decisión. Sin embargo, el Tratado Constitucional ha acabado recogiendo y, no sólo eso, sino que los Veinticinco ya han expresado su voluntad de que una vez entre en vigor la Constitución sea designado el propio Solana como ministro de asuntos exteriores.

Antes de hablar de las dudas de cara al futuro que abre la existencia de dicha figura, se podría hacer mención del escepticismo que la misma ha generado. Desde el Reino Unido, la revista *The Economist*¹⁹ hablaba de un *fancy title* para hacer referencia al ministro considerando que no será nada más que un simple coordinador, sin poder alguno para invalidar las políticas exteriores nacionales. En el terreno del escepticismo, se pueden plantear dos visiones diferentes. Una, Solana lo ha hecho tan bien, que ya ha

¹⁹ *The Economist* (25 septiembre 2004).

llevado la figura del Sr. PESC hasta el máximo de sus posibilidades y, una vez establecidas los términos políticos, no parecería tan peligroso (y menos importante simbólicamente, para los británicos, por ejemplo) introducir la figura del ministro. Dos, el nuevo ministro no será nada más que un Sr. PESC reforzado, que contará con nuevas capacidades y nuevas competencias. Sin embargo, esas capacidades y esas competencias son las que abren dudas respecto del futuro.

Primero, en el terreno de las capacidades, el ministro va a contar con un servicio exterior de la UE. Es del todo necesario, si pensamos con criterios de eficiencia. Mientras la UE de los Quince más las delegaciones de la Comisión sumaban 1.500 embajadas y 40.000 funcionarios, los Estados Unidos disponían de 300 embajadas y 15.000 funcionarios. En términos coste-beneficio es evidente que los europeos están haciendo un mal negocio. Sin embargo, y ahí se abren las dudas, ¿cómo se van a posicionar los propios servicios de la Comisión cuando se trate de operacionalizar dichas transformaciones? Problemas políticos y burocrático-institucionales están a la vuelta de la esquina.

Segundo, en el terreno de las competencias surgen algunos interrogantes no desdeñables. El ministro pasa a ser la cara de la UE en el mundo, su representante externo, pero, dado que el Consejo Europeo dispondrá de un presidente a su vez con capacidad de representación externa, ¿cómo se van a articular dichas funciones de representación? El ministro pasa también a ser vicepresidente de la Comisión (doble gorra). Al margen de otras cuestiones (carácter colegial de la Comisión, nombramientos por vías diferenciadas) y yendo al terreno político, es evidente hasta hoy que la “manera de ver el mundo” no era la misma desde la Comisión, muy enfocada en la lógica de la política estructural mencionada en el primer apartado, que desde el Consejo (escenario de negociación política entre los intereses nacionales de los estados). De ahí, por tanto, que nos planteemos preguntas de cara al futuro: ¿se dará primacía a la visión PESC, desarrollada hasta el momento presente, o a la visión estructural de la Comisión?. En otras palabras, ¿en qué dirección irá el polen o el *spill over*, en términos más técnicos?, ¿de la Comisión al Consejo o al revés? O, peor aún, para los temerosos frente al avance del integubernamentalismo en materia exterior, ¿se relegará a la Comisión a los asuntos internos y se dejará en manos del ministro los asuntos externos?

Finalmente, la figura del ministro se ve cargada con funciones que en ocasiones (momentos de crisis, por ejemplo) pueden llegar a ser contradictorias o, como mínimo, faraónicas. La lectura de sus obligaciones (Art. III-296) nos sitúa frente a una figura que

ha de ser, a la vez, el “guardian” de la ejecución de los acuerdos, a la vez que el encargado de establecer los consensos entre los intereses de los estados miembros, sin olvidarnos de que es el puente Consejo-Comisión en materia exterior. Más que un Mr. PESC convertido en ministro parece que se crea un Superman. Volviendo al ejemplo de la bicicleta que utilizábamos en el apartado anterior, la experiencia del Alto Representante ha deparado éxitos en la gestión de una agenda estructurada (los Balcanes son sin duda el mejor ejemplo, sobre todo en Macedonia), pero Mr. PESC se eclipsó durante la crisis de Irak. ¿Tendrá más legitimidad política la figura del ministro en momentos de grave crisis interna por asuntos internacionales? En cualquier caso, la figura del ministro abre, y ésa es el mensaje que deseábamos transmitir, enormes incertidumbres tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista burocrático-institucional.

La última idea que recogíamos al inicio de este apartado es la existencia de líneas rojas que este Tratado Constitucional no ha podido cruzar (como no lo ha podido hacer el TUE a lo largo de todas las reformas sufridas a lo largo de una década). Curiosamente son las tres líneas que podían servir a cualquier analista para explicar los términos de la negociación de la PESC en el marco de la CIG que acabó en Maastricht, en aquellos momentos en los que aún existía la Unión Soviética y en los que se hacía la guerra contra Sadam Hussein tras la invasión de Kuwait. Cuando se firmó el Tratado Constitucional en Roma, en octubre de 2004, habían pasado trece años y se habían producido cambios fundamentales en el mundo y en Europa, pero esas líneas (a pesar del desdibujamiento sufrido por todos esos cambios) siguen ahí. Tres términos nos pueden ayudar a exponerlas de manera muy breve: comunitarización, mayoría y defensa europea. Primero, y tal como ya hemos visto, la PESC continua siendo una competencia *sui generis* de la Unión que se rige por mecanismos de carácter absolutamente intergubernamental, al margen de los procedimientos comunitarios. Segundo, la unanimidad sigue siendo el mecanismo por excelencia en el marco de la PESC (las breves referencias al uso de la mayoría siempre pasan previamente, de una u otra manera, por la unanimidad), si bien el Tratado Constitucional facilita las cooperaciones reforzadas, en PESC, y estructuradas, en PESD (¿servirán para crear “directorios” en el marco de la propia UE o serán instrumentos efectivos en términos de mayor eficacia de la UE?). Tercero, la defensa colectiva de los países miembros de la UE (que a la vez lo sean de la OTAN) sigue siendo competencia de la OTAN. Se ha hablado de que, a pesar de la voluntad de algunos países europeos (euronacionalistas) de integrar una cláusula

de defensa mutua en el momento simbólico de este Tratado Constitucional, se han topado con las reticencias habituales (británicas, en primer lugar) que han llevado a una cláusula descafeinada (Art. I-41.7).

¿Significa que no se ha avanzado nada desde 1991? No, en absoluto. El ministro de asuntos exteriores holandés, Ben Botl, decía recientemente que hace veinte años era impensable hablar de una Política Exterior y de Seguridad Común. Hoy no sólo se habla, sino que existe desde hace más de una década. Y es bien cierto que nadie hubiera imaginado en 1991, al escuchar las voces británicas en Maastricht contra la inclusión del término defensa en el Tratado, que hoy en día estuviera desplegada en Bosnia una fuerza de 7.000 soldados (con británicos incluidos) bajo bandera de la UE. Así pues, volviendo a un símil muy socorrido, la botella está medio llena o medio vacío según el parámetro que se utiliza para la evaluación de la PESC. Lo que es evidente es que el Tratado Constitucional no modifica la visión que cada uno tuviera ya del tema.

3.- Concluyendo, una etapa más

La idea que han intentado transmitir estas páginas es que el actual Tratado Constitucional es una etapa más en un camino: el desarrollo de la Unión como actor global. No es un salto espectacular. En muchos casos no hace sino recoger lo que, de una u otra manera, ya se estaba realizando (desarrollo de la PESD, papel del Consejo Europeo en la PESC); en otros introduce novedades, que como ya hemos visto abren dudas respecto de su desarrollo en el futuro (caso del ministro o de la cooperaciones estructuradas en Defensa) y, ¿porqué no decirlo?, en algunos casos, la reforma es más cosmética que efectiva (desaparición de pilares), a no ser que las instancias judiciales nos deparen sorpresas en el futuro.

Ese camino ha merecido en este texto dos comentarios destacados. Por una parte, el carácter de la Unión como actor internacional, que permite hablar hoy en día de una potencia *sui generis*, una potencia civil que insiste en las dimensiones estructurales y normativas de la acción exterior y que se debate para no perder esa identidad, a la vez que se dota de mecanismos para llevar a cabo acciones armadas (no olvidemos que Naciones Unidas ya está siendo hoy en día productora de ideas tales como la obligación de intervenir por razones humanitarias²⁰). Por otra parte, la constatación permanente a lo largo de dicho camino de que la PESC tiene su destino marcado por el *capability-*

expectations gap (desfase entre expectativas creadas y capacidad para cumplirlas), noción que Christopher Hill acuñó ya en 1993 y que el actual Tratado Constitucional reedita, en nuestra opinión, en estos momentos. Estamos, por tanto, frente a una etapa más, que, en el supuesto de que Giscard d'Estaing acertará con sus previsiones, tal y como veíamos al inicio de este texto, “en 20 o 25 años el papel de Europea en el mundo habrá cambiado (y) hablará en términos de igualdad con las grandes potencias de nuestro planeta”.

²⁰ “Un Mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2004.