

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 62
Diciembre de 2004

**La PESC y la PESD en la
Constitución europea: principales
novedades**

Dèbora Miralles

Asesora en Asuntos Europeos en el Patronat Català Pro
Europa y doctoranda en Relaciones Internacionales en la
Universitat Autònoma de Barcelona

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

INTRODUCCIÓN

A pesar de las prerrogativas de los Estados en materia de política de seguridad y de defensa, y las dudas sobre lo poco “común” que pueda ser la política exterior y de seguridad de la Unión, la realidad es que, junto con la moneda única, ésta es la dimensión de la Unión en la que más se ha avanzado en los últimos cinco años¹.

Desde Saint Maló, en el año 1998 y la Cumbre de Colonia, de junio de 1999, la Unión Europea ha buscado ser más independiente en su acción exterior. Ello ha llevado al desarrollo paulatino y aún inacabado de capacidades civiles y militares, a acuerdos específicos con la OTAN, a una declaración de operatividad² y al inicio de misiones civiles y militares desde enero de 2003.

El texto de la Constitución Europea aporta cambios limitados en relación con la política exterior y de seguridad común (PESC) y más importantes en materia de política europea de seguridad y de defensa (PESD), pero, en todo caso, el nuevo Texto hace un esfuerzo para parafrasear la actividad frenética desarrollada, durante los últimos cinco años, en base al Tratado de la Unión Europea (TUE). Ello sirve para demostrar, otra vez, que en política exterior, de seguridad y de defensa lo que realmente cuenta no es el articulado del Texto adoptado, sino la voluntad de que los Estados miembros tengan que cooperar en un marco intergubernamental.

El texto y los anexos que vienen a continuación no tienen otro objetivo que el de sintetizar las principales novedades en los ámbitos PESC y PESD introducidas por el Tratado por el que se establece una Constitución Europea. Esto se consigue con un análisis detallado de los nuevos contenidos, pero también con la necesidad de demostrar que, a pesar del importante desarrollo de ambas políticas, la Unión no ha tenido que esperar a la entrada en vigor de la Constitución para poder llevar a cabo su actividad en materia de seguridad y, especialmente, de defensa.

I. LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN

En el TUE, los objetivos de la UE en relación a su acción exterior se encontraban divididos entre las disposiciones comunes recogidas por el artículo 2 TUE, el artículo 11 TUE, relativo a los objetivos de la PESC, y el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) relativo a la política de desarrollo comunitario; lo cual implicaba una dispersión en los objetivos, pero también en las competencias que la Unión tenía para dar cumplimiento a cada uno de estos objetivos.

El texto del Tratado por el que se establece la Constitución Europea (a partir de ahora, Constitución Europea) hace un esfuerzo para evitar esta diversificación y lleva a cabo una unificación de los objetivos en dos únicos artículos, uno más reducido e introductorio, el I-3, relativo a los objetivos de la Unión, y otro más extenso, el III-292, donde se describen las disposiciones de aplicación general en relación con la acción exterior y se presenta un listado con los objetivos de la Unión.

Si bien es verdad que el Texto constitucional recoge en este nuevo artículo los objetivos de acción exterior que ya existían en los distintos artículos del TUE y TCE, esta vez les da una relevancia especial al considerarlos los ejes que han inspirado la creación, el desarrollo y la ampliación de la UE (III-292): el fomento de la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas.

¹ J. Solana, prefacio del *paper* editado por N. Gnesotto: *EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, p. 5.

² El Consejo de Laeken, de diciembre de 2001, incorporó, en sus conclusiones, una declaración de operatividad en la que se afirmaba que la Unión ya era, en aquel momento, “capaz de conducir operaciones de gestión de crisis”.

Pero la Constitución también hace un esfuerzo para ampliar los objetivos de acción exterior de la UE, incluyendo ámbitos como el desarrollo sostenible del planeta, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza, los derechos del niño, el respeto del derecho internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos, el desarrollo sostenible en los planos económico, social, medioambiental de los países en desarrollo, la mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, o la ayuda a las poblaciones, los países y las regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.

Gran parte de estos objetivos provienen de la política de prevención de conflictos que la Unión Europea ha venido impulsando en los últimos tres años, y de la intención de intensificar su actividad en la fase de prevención mediante políticas capaces de tratar las raíces de estos conflictos³. Ello sólo es posible, como se ha reiterado intensamente durante los últimos años desde todas las instituciones de la Unión Europea, mediante el uso coherente de sus instrumentos políticos, económicos, civiles y militares.

El artículo III-292 introduce, además, el perfil multilateralista de la actuación, elemento que sirve para concretar como deberá ser la acción de la Unión que dé cumplimiento a los objetivos enumerados. Sin duda, este concepto, que tiene un peso específico en el texto de la Constitución después de los últimos acontecimientos internacionales (11-septiembre, Afganistán, Irak), y que fue introducido a través del Documento estratégico de Solana⁴, condiciona la acción exterior de la Unión a la búsqueda de soluciones multilaterales, en especial mediante Naciones Unidas, aunque ello pueda suponer, a la práctica, que la Unión deba rendirse a la posible división de sus miembros.

La Constitución Europea elimina finalmente la tradicional división entre pilares existente desde el TUE desde 1992 para incorporarse al Texto constitucional en sus partes I, relativa a la definición y los objetivos de la Unión (artículos I-40 a I-41), y III, relativa a las políticas y el funcionamiento de la Unión (del artículo III-292 al III-312). Sin embargo, a la práctica, esta división a la que ya tanto nos habíamos acostumbrado continúa existiendo, puesto que la mecánica de funcionamiento de la política exterior y de seguridad común y la política europea de seguridad y defensa ha variado poco y sigue sometida al método intergubernamental.

Sin embargo, la eliminación de pilares sí que debería contribuir a hacer más fluidos los canales e incrementar la coherencia en la acción exterior de la Unión. Unas de las principales críticas que ha recibido la Unión hasta el día de hoy ha sido la incapacidad de llevar a cabo una coordinación de los instrumentos del primer y segundo pilar⁵. Ante el fracaso del artículo 3 del TUE, el artículo III-292 de la Constitución vuelve a poner el acento a la necesidad de intensificar los trabajos para mejorar la coherencia, que no debe darse únicamente en aquellas políticas con competencias en política exterior sino también entre éstas y el resto de las políticas de la Unión. En este sentido, la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores, que a la vez será Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Relaciones Exteriores tendrá un papel clave en la búsqueda de estrategias que permitan mejorar el uso coordinado de los instrumentos en manos de la Comisión y del Consejo.

³ La Comisión Europea presentó, el 2001, una Comunicación sobre prevención de conflictos donde establece el rol que ésta puede jugar como actor en la prevención de conflictos a largo y corto plazo, COM (2001) 211 final, de 11 de abril de 2001. Entre las causas de los conflictos destacan, por ejemplo, la pobreza, distribución desigual de los recursos, estructuras sociales débiles, opresión de las minorías, flujos de refugiados, antagonismos étnicos, proliferación de armamento, etc. A partir de estas causas la Comisión ha creado un listado de indicadores de aviso.

⁴ J. Solana, *Una Europea Segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁵ Sólo falta recordar, por ejemplo, la incapacidad del Consejo de ponerse de acuerdo para la suspensión del Acuerdo de Asociación con Israel a pesar de la petición del Parlamento Europeo del año 2002, o el hecho que jamás se haya suspendido la ayuda comunitaria a Rusia en el marco del programa TACIS a pesar de la crisis con Chechenia.

II. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

1. Competencias de la Unión

El artículo I-16 de la Constitución establece que “la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común”.

A diferencia del TUE, la Constitución hace un esfuerzo, en este párrafo, para incorporar a la PESC no sólo aquellos ámbitos de política exterior de carácter intergubernamental heredados del segundo pilar, sino también todos los temas de la Unión que pueden tener repercusiones en política exterior y que anteriormente se habían dejado fuera porque formaban parte del primer pilar (política comercial, desarrollo, acuerdos). La lectura de este artículo debe hacerse, pues, a través de la voluntad de la Unión de dar más coherencia al conjunto de su acción exterior (como acabamos de anunciar en el último apartado) y de ser capaz de coordinar los aspectos más políticos de la acción exterior con aquellos que tienen una dimensión más económica.

Además, mientras que el TUE tan solo dedicaba el artículo 17 a la PESD, la seguridad y la defensa cobran en la Constitución un papel mucho más relevante, puesto que pasan a ser parte integrante de la PESC, como establecen los artículos I-16 y I-41.1.

También cabe destacar, dentro de las competencias de la Unión en PESC, la asimilación, por parte del artículo I-16, del artículo 11.2 del TUE, relativo a la solidaridad entre los Estados miembros para apoyar sin reservas a la PESC y para que éstos se abstengan de toda acción contraria a los intereses de la Unión que pueda reducir su eficacia.

Dada la experiencia de Irak y la división entre los Estados miembros en relación a cuál debía ser la respuesta de la Unión, el nuevo Texto desarrolla esta prioridad en su artículo I-40, con el objetivo de que los Estados hagan un esfuerzo para buscar una convergencia cada vez mayor en aquellos asuntos de interés general y se concierten en el seno del Consejo Europeo y del Consejo para establecer un enfoque común antes de emprender cualquier acción en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión. Sólo así puede garantizarse que la Unión pueda defender sus intereses y valores en el escenario internacional y evitar la repetición, en el futuro, de divisiones como las sucedidas durante el 2003.

2. Quién es quién en la nueva PESC

En relación con la ejecución de la PESC, la nueva Constitución refuerza la figura del Alto Representante y lo transforma en un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea (MAEUE) que debe poder dar solución a algunos problemas intrínsecos a la PESC pero con claros efectos en el escenario internacional: la multirepresentatividad, la falta de liderazgo, y la falta de coherencia entre la Comisión y el Consejo.

Según el Art. I-40, y desarrollado en el Art. III-296, el Consejo Europeo continúa determinando los intereses estratégicos de la Unión, también en materia de defensa, y fijando sus objetivos. En base a las líneas establecidas, el Consejo de Asuntos Exteriores elabora esta política, que será ejecutada por el MAEUE y los Estados miembros utilizando los medios nacionales y los de la Unión. Al presidir el Consejo de Asuntos Exteriores y participar en los trabajos del Consejo Europeo, el MAEUE también estará plenamente involucrado en la elaboración de las propuestas. El Ministro de Asuntos Exteriores será nombrado, según el artículo I-28 de la Constitución, por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión, por el Consejo Europeo quien también podrá destituirle siguiendo el mismo procedimiento.

La creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, que a la vez será Vicepresidente de la Comisión y presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, también debe servir para simplificar el complejo organigrama y los solapamientos institucionales que han existido en la política

exterior de la UE desde la creación de la figura del Alto Representante para la PESC con el Comisario de Relaciones Exteriores. No cabe duda que la experiencia de Solana y su "savoir faire" han puesto al Comisario de exteriores en un segundo plano durante el mandato de la Comisión Prodi. El echo que se haya nombrado Javier Solana como futuro MAEUE sin duda es un reconocimiento a su labor como Alto Representante, pero además tiene la ventaja que le resta a este cargo la apariencia de ser una institución novedosa⁶.

Igualmente, el artículo III-296 especifica que el Ministro de Asuntos Exteriores representará a la Unión en todos los ámbitos de la PESC, dirigirá el diálogo político con terceros países en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales. En este sentido, se garantiza la representatividad continuada de la Unión en el escenario internacional más allá de cada Presidencia semestral⁷. A pesar de ello, y sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores, el Presidente del Consejo Europeo continúa como titular de la representación exterior de la UE en asuntos de política exterior, como especifica el artículo I-22 de la Constitución.

La Constitución también otorga al Ministro de Asuntos Exteriores una responsabilidad diplomática más directa que la de los cargos anteriores, dado que deberá coordinar un servicio europeo de acción exterior que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará formado por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de personal de los servicios diplomáticos nacionales. En este sentido, el artículo III-301.2 y el artículo III-306 hacen especial incidencia en la necesidad de que las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en países terceros y ante organizaciones internacionales cooperen entre sí y contribuyan a la formulación de un enfoque común⁸.

3. Toma de decisiones

A pesar de los deseos expresados por varios líderes europeos de aumentar progresivamente la presencia de la mayoría cualificada, la toma de decisiones en materia PESC se mantiene, básicamente, por unanimidad.

Para la ejecución de la PESC o cuando una situación internacional lo exija, el Consejo Europeo y el Consejo podrán adoptar decisiones europeas necesarias para establecer la acción o la posición de la Unión al respecto (artículo I-40)⁹. En caso de actuar, estas decisiones podrán fijar los objetivos, los límites y los medios que la Unión deberá facilitar, como también las condiciones de ejecución de la acción y, en caso de ser necesario, su duración (artículo III-297).

El sistema de toma de decisiones no ha variado con el nuevo texto constitucional. Las decisiones europeas se adoptan, por regla general y como ya pasaba con el TUE, por unanimidad del Consejo y son vinculantes para los Estados miembros (artículo III-303). Únicamente podrán adoptarse por mayoría cualificada aquellas decisiones europeas que sirvan para: 1) establecer una acción o posición de la UE a partir de una decisión europea del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión; 2) establecer una acción o posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores en respuesta a una petición específica del Consejo Europeo; 3) aplicar una decisión europea que establezca una acción o una posición de la Unión; y 4) nombrar un representante especial.

⁶ Francesc Serra, *La Constitución Europea y la PESC*, Análisis del Real Instituto, 21/7/2004.

⁷ Actualmente, esta continuidad se garantiza mediante la Troika que la forman el Alto Representante para la PESC, el Presidente del Consejo, el representante de la Comisión y, en caso de considerarse necesario, el mandatario del país que ostente la Presidencia del Consejo durante el próximo semestre.

⁸ La Unión Europea cuenta con más de 45.000 diplomáticos, más de 150 países tienen una misión diplomática ante la UE y la Comisión tiene delegaciones en 180 países terceros.

⁹ Por lo tanto no existirán las Acciones o Posiciones comunes sino que estas pasarán a llamarse Decisiones europeas.

Como ya pasaba en el TUE, los casos donde se permite el voto por mayoría cualificada en la política exterior y de seguridad común son limitados y, en gran medida, ya han sido filtrados por el Consejo Europeo¹⁰. Pero a pesar de estos casos continúa existiendo la posibilidad, que ya incluía el artículo 23 del TUE, que cualquier Estado miembro pueda bloquear, por motivos vitales y explícitos de política nacional, que se proceda a la votación para la adopción de una decisión europea por mayoría cualificada. En este caso, el Consejo, por mayoría cualificada, puede reenviar el tema al Consejo Europeo para que la decisión europea sea adoptada por unanimidad (art. III-303, Ap. 3).

III. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA (PESD)

1. Disposiciones generales

Si bien es cierto que la política exterior europea ha experimentado un avance substancial en los últimos cinco años, los pasos más importantes se han llevado a cabo en el ámbito de la defensa, que no ha esperado, como ya se ha dicho al inicio de este texto, a la entrada en vigor de la Constitución Europea.

Como también se ha dicho anteriormente, el art. I-41 de la Constitución define la política europea de seguridad y de defensa como una "parte integrante" de la PESC, a quien ofrece capacidad operativa basada en medios civiles y militares para que la Unión pueda llevar a cabo misiones fuera de la UE que tengan por objetivo el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de NU.

Los objetivos operativos de la Unión, definidos por el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 y Santa María da Feira en el 2000, en relación a las capacidades militares y civiles, respectivamente, debían estar disponibles a partir del 2003 y el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, así lo confirmó. Desde entonces, la Unión ha trabajado para mejorar sus capacidades civiles y militares y ha llegado a acuerdos con la OTAN que le permiten el acceso a sus recursos en caso de ser necesario (acuerdos de *Berlín plus*).

Desde enero de 2003, momento en que se cumplía la fecha límite del *Headline Goal* de Helsinki¹¹, la Unión ha llevado a cabo ya tres misiones militares (misión Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, misión ARTEMIS en el Congo y misión ALTHEA¹² en Bosnia y Herzegovina) y tres civiles (misión de policía de la UE en Bosnia y Herzegovina, misión Próxima en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y misión EUJUST-THEMIS en Georgia).

A pesar de estas misiones, el campo de acción de la Unión depende del continuo desarrollo de sus capacidades. En este sentido, el artículo I-41 insiste en que el proceso en el que se halla la PESD no está concluido y que en ningún caso implica, a día de hoy, una defensa común. Para ello, será necesario que el Consejo Europeo lo decida por unanimidad y, en el ámbito práctico, que los Estados continúen coordinando de forma eficaz sus medios civiles y militares y sean capaces de ponerse de acuerdo para que su desarrollo y su implementación se haga teniendo en cuenta la dimensión europea.

¹⁰ El art. 23 TUE prevé que las decisiones del título V se adopten por unanimidad con excepción de las posiciones, acciones o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; cualquier decisión por la que se aplique una acción o una posición común; y la designación de un representante especial.

¹¹ El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, impulsó el objetivo general (*Headline Goal*) de crear una Fuerza de reacción rápida capaz de desplegar, en un margen de sesenta días y de forma efectiva y coordinada, hasta 60.000 hombres procedentes de los Estados miembros para llevar a cabo, de forma autónoma, a partir del 1 de enero de 2003, todos los tipos de misiones Petersberg recogidas en el TUE.

¹² Esta misión se inició el 2 de diciembre de 2004 y es la misión más ambiciosa llevada a cabo hasta día de hoy por la Unión Europea.

Las referencias del nuevo Texto constitutivo en relación con la asistencia mutua dentro de la Unión puede ser un poco contradictoria. La cláusula incorporada en el artículo I-41.7, establece la obligación de la Unión y de sus Estados miembros de actuar en solidaridad con cualquiera de sus miembros que sea víctima de un agresión armada con todos los instrumentos que estén a su alcance.

Sin embargo, este artículo no se desarrolla en la tercera parte de la Constitución, ni se especifica cuál debe ser la acción que debe llevar a cabo la Unión. Al contrario, parece quedar claro que la defensa colectiva continúa estando en manos de la OTAN, puesto que se continúa insistiendo, como se hacía en el artículo 17 TUE, en que la PESD deberá respetar las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte, dado que muchos Estados consideran que su defensa común se realiza en el marco de la OTAN. Es por lo tanto obvio que la PESD se desarrolle de forma compatible con la política de defensa de la Alianza.

Lo que sí aparece de forma más concisa es la cláusula de solidaridad en caso de que un Estado sea víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o humana (artículo I-43). En este caso, la Unión sí podrá movilizar todos los instrumentos de que disponga, incluidos medios militares puestos a disposición de los Estados miembros. Este artículo, a diferencia del 41.7, da una respuesta más concreta a las inquietudes de los Estados miembros frente a posibles ataques terroristas y compromete su reacción en caso de un ataque.

2. Modificación de las antiguas misiones Petersberg

El artículo III-309 amplía de forma considerable las misiones Petersberg heredadas de la Unión Europea Occidental y recogidas en el artículo 17 del TUE y que limitaban la acción de la UE a: “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 restablecimiento de la paz”.

La modificación de las misiones Petersberg fue uno de los temas principales de discusión del grupo de defensa de la Convención. Las propuestas se centran, de una parte, en la necesidad de ampliar el abanico de actuación de la Unión, y, de otra, en incorporar los nuevos instrumentos de gestión civil de crisis desarrollados desde el Consejo Europeo de Feira¹³. En otras palabras, la nueva definición de misiones Petersberg que recogería la Constitución Europea no sólo debía delimitar las fases del conflicto donde la Unión podría actuar, sino que era imprescindible completar las acciones militares con dispositivos civiles. Este nuevo tipo de misiones de carácter civil no tan solo ampliarían, de un lado, el campo de acción de la Unión (tradicionalmente un gestor civil de crisis), sino que, de otro lado, permitirían garantizar la continuidad y el éxito de las misiones militares llevadas a cabo y contribuir, como Solana ya anunciaba en su Documento Estratégico, a apaciguar el caos que surge después de cualquier intervención militar¹⁴.

Finalmente, la definición recogida por el texto de la Constitución¹⁵ establece que la Unión podrá acceder a medios civiles y militares para llevar a cabo “las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y de asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en 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 esas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo,

¹³ El Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, de junio de 2000, decidió desarrollar un mecanismo de gestión civil de crisis que complementara la Fuerza de reacción rápida de Helsinki y que se centraría en cuatro áreas de acción: la policía, el refuerzo del estado de derecho, el refuerzo de la administración civil y la protección civil.

¹⁴ La Unión considera esencial garantizar, mediante acción civil, los éxitos de las misiones militares llevadas a cabo. En este sentido debe entenderse, por ejemplo, la misión de policía EUPOL PROXIMA en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, que se inició al mismo tiempo que finalizó la misión militar CONCORDIA.

¹⁵ El artículo III-309.1 recoge, de forma exhaustiva, la mayoría de propuestas presentadas por los distintos participantes en el grupo de defensa de la Convención.

entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo desde su territorio”.

De la ampliación de las misiones Petersberg clásicas destaca, por una parte, la legitimación de la capacidad de operación preventiva en la fase previa y posterior al conflicto y, por otra, la introducción de la lucha contra el terrorismo. Ninguna de estas misiones hace pensar, sin embargo, en que la Unión pueda llevar a cabo misiones mucho más exigentes que las que ha llevado a cabo hasta hoy sobre la base del artículo 17 TUE y, menos aún, que exista la posibilidad que pueda implicarse en misiones de “imposición de la paz”. En todo caso, lo que sí hace el nuevo Texto es una definición mucho más exhaustiva de las partes del conflicto en las que la Unión puede implicarse, independientemente del hecho de que sean de carácter civil o militar, se lleven a cabo con instrumentos políticos, económicos o militares, o se acaben llevando a cabo de forma conjunta por parte de todos los Estados miembros o mediante una cooperación estructurada permanente (ver punto 4).

Para el inicio de cualquier de estas misiones es necesario que el Consejo adopte una decisión europea (art. I-41. 4) donde se especifiquen los objetivos y las normas generales de la misión. Como ya ha pasado hasta hoy con el Alto Representante, el Ministro de Asuntos Exteriores, bajo la autoridad del Consejo y en contacto permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de estas misiones. En este sentido no se modifica el funcionamiento previsto por el TUE.

3. Creación de la Agencia Europea de Defensa

En sus inicios, la PESD priorizó la reorganización de las capacidades militares de los Estados miembros para dar cumplimiento al *Headline Goal* de Helsinki, lo que implicaba la creación de un sistema de coordinación de las capacidades militares de los Estados miembros que permitiera evitar posibles duplicidades y permitir un mejor uso de los recursos ya existentes.

Esta necesidad llevó al Consejo Europeo de Salónica, de 19 y 20 de junio de 2003, a impulsar la creación, en el 2004, de una Agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. La Estrategia Europea de Seguridad, presentada por Solana en este mismo Consejo Europeo y adoptada seis meses más tarde en el Consejo Europeo de diciembre, ya reconocía que la creación de una Agencia de defensa constituía un elemento importante para el desarrollo de medios militares europeos más flexibles y eficaces.

Esta voluntad también se plasmó en el texto de la Constitución Europea y en sus artículos I-41.3 y III-311. Sin embargo, no se ha esperado a la entrada en vigor del nuevo Texto para la implementación de la Agencia, puesto que ésta ha sido creada por medio de la Acción común del Consejo¹⁶.

Entre los objetivos que recoge la Acción común, la Agencia deberá contribuir a identificar los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados. Igualmente, la Agencia deberá fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles, proponer proyectos multilaterales para dar cumplimiento a los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros de forma individual y colectiva.

Es importante destacar que la Agencia Europea de Defensa (AED), no sólo recoge el compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares de los Estados miembros, sino que además abre el camino al desarrollo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BTID) con el fin de armonizar los estándares técnicos de los Veinticinco, coordinar y

¹⁶ Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOUE L-245/17, de 17/7/2004).

planificar actividades de investigación tecnológica conjuntas y mejorar la eficacia del gasto militar¹⁷.

Igualmente, la Acción común establece que la AED debe desarrollar las relaciones con asociaciones, grupos y organizaciones existentes (la Carta de intenciones-Lol; la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento-OCCAR; y el Grupo de Armamento de Europea Occidental/Organización Europea del Armamento-GAEO/OAEO) en vistas a la asimilación o incorporación, si procede, de los principios y prácticas pertinentes. Lo que no sería en ningún caso coherente sería la existencia, por separado, de todos estos organismos. Tendría sentido, por ejemplo, que la OCCAR constituyese el núcleo inicial para la Agencia. Si no fuera así y la OCCAR continuara existiendo como un organismo separado, existirían dos Agencias de Armamento muy similares que sin duda plantearían importantes incoherencias¹⁸.

Según establece el texto de la Constitución, la participación a la AED no es obligatoria, por lo que su funcionamiento puede convertirse en un tipo de cooperación estructurada permanente (ver punto 4). Los países que deseen participar podrán hacerlo previa notificación al Consejo y al Secretario General/Alto Representante, director de la Agencia¹⁹.

La Comisión también está hasta cierto punto involucrada en la Agencia, puesto que formará parte de la Junta Directiva y podrá participar plenamente en sus trabajos para aquellos ámbitos de la Comunidad que puedan verse afectados²⁰.

4. Fórmulas de flexibilidad

El TUE recogía para la PESC, pero no para la PESD, dos tipos de flexibilidad: la abstención constructiva y la cooperación reforzada.

El Tratado de Ámsterdam ya introdujo la *abstención constructiva* (art. 23.1 TUE) que permite que, con la excepción de aquellas cuestiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa, el voto contrario de determinados Estados miembros (que no suponga más de un tercio de voto ponderado de los países miembros) no vete la adopción de decisiones que deban tomarse por unanimidad. En caso de acogerse a la abstención constructiva, el país miembro que no quiera votar a favor de una decisión no está obligado a adoptarla pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión.

El art. III-300.1 del texto de la Constitución europea mantiene la abstención constructiva pero introduce dos cambios. De un lado, condiciona su adopción a que el número de miembros que deseen abstenerse no supere el tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión. De otro lado, y a diferencia del artículo 23.2 TUE, el nuevo artículo de la Constitución no excluye expresamente de la abstención constructiva las decisiones con repercusiones militares y de defensa, aunque tampoco no las cita de forma explícita.

El art. 27 TUE (artículo incluido en Niza para la PESC) incorporó otro tipo de flexibilidad, la *cooperación reforzada*, para la aplicación de cualquier acción o posición común, con la excepción de aquellas cuestiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. El

17 José María Beneyto, *Reflexiones sobre el futuro de la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea*, Documento del Real Instituto, Real Instituto Elcano, 7/10/2004, p. 3.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹ El Director de la Agencia es el SG/AR (en el futuro el Ministro de Asuntos Exteriores), quien trabajará con una junta directiva compuesta por un representante de cada Estado miembro participante, facultado para comprometer a su Gobierno, y por un representante de la Comisión (sin derecho a voto), y que se reunirá en el ámbito de Ministros de Defensa de los Estados miembros participantes. Igualmente, asistirán a las reuniones de la junta, el Presidente del Comité Militar de la UE y el Director Nacional de Armamento de la Presidencia de la UE y podrán invitarse, si se considera apropiado, al Secretario General de la OTAN y a los directores o presidentes de otras organizaciones de carácter militar cuya labor esté relacionada con la Agencia (Lol, GAEO/OAEO, OCCAR) u otras terceras partes.

²⁰ A pesar de la voluntad de crear un mercado único en el ámbito del armamento, el nuevo texto de la Constitución mantiene sin ningún retoque el artículo 296 del TCE en el que se excluye el sector de las armas de la legislación del mercado único permanece inmodificado.

art. 43 TUE, relativo a las disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas, establece que éstas sólo podrán implementarse para impulsar los objetivos de la Unión y de la Comunidad, proteger y servir sus intereses y reforzar el proceso de integración. El mismo artículo establece que la mayoría requerida para iniciar una cooperación reforzada se reduce a ocho Estados miembros (lo que modifica el artículo del Tratado de Ámsterdam por el que era necesaria la mayoría de los Estados).

La Constitución Europea mantiene, en sus cláusulas revisadas relativas a la cooperación reforzada (art. I-44 y art. III.416- a III-423) también introduce algunas novedades. Según el art. III-419, la autorización para iniciar la cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad se tomará mediante una decisión europea que el Consejo adoptará por unanimidad, a requerimiento de los países miembros interesados y después de recibir las opiniones del MEAE y de la Comisión sobre la coherencia con las otras políticas de la Unión.

Con el nuevo texto se requerirá, para acordar este tipo de cooperación, que la decisión europea sea adoptada por al menos un tercio de los Estados miembros fomentando, eso sí, la participación del mayor número de estados. Sin embargo, su activación ya no dependerá de la previa adopción de una posición o una acción común.

Como ya ha pasado con la abstención constructiva, el nuevo Texto no excluye explícitamente a la PESD y únicamente se especifica que los ámbitos de cooperación reforzada para los que la toma de decisiones pueda llevarse a cabo por mayoría no se aplican en los ámbitos militar y de defensa (art. III-422.3).

Además de la abstención constructiva y de las cooperaciones reforzadas, la Constitución permite el establecimiento de tres nuevos tipos de flexibilidad exclusivamente para el ámbito militar y de la defensa: 1) las fuerzas multinacionales; 2) los grupos operativos; y 3) las cooperaciones estructuradas permanentes.

El art. I.41.3 establece la posibilidad de que los Estados miembros que ya forman parte de *fuerzas multinacionales* fuera del marco de la UE puedan ponerlas a disposición de la PESD para llevar a cabo determinadas misiones. Según Beneyto, dada la elevada carga política de estas propuestas, el Tratado Constitucional no contiene finalmente ningún mecanismo específico para desarrollar esta flexibilidad. En un principio, sin embargo, estas fuerzas podrían, en un futuro, acabar integrándose como cooperación reforzada²¹.

Normalmente, la decisión de llevar a cabo una misión está determinada por dos condicionantes: por una parte, la voluntad de uno o más países miembros de llevarla a cabo, caso que se ha producido de forma reiterada con las misiones PESD ejecutadas hasta el día de hoy (Francia-ARTEMIS)²². De otra parte, la urgencia o temporalidad de la misión, que obliga a poder dar una respuesta efectiva a las crisis con las que la Unión desee comprometerse. Ello implica la necesidad de poder contar con tropas a medida para cada tipo de conflicto mucho más flexibles, móviles y ágiles que las establecidas en el *Headline Goal* de Helsinki, que son más estáticas, permanentes y masivas. La nueva Constitución formaliza este proceso lógico incorporando el concepto de *grupo de batalla* o *grupo operativo* en sus artículos I-41.5 y III-310, facilitando la posibilidad de encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados que cuenten con las capacidades necesarias para tal misión²³.

Junto con las fuerzas multinacionales y los grupos operativos, la Constitución introduce en su artículo I-41.6 un nuevo tipo de flexibilidad mucho más innovador y sobre el que se centrará el futuro desarrollo de la PESD: las *cooperaciones estructuradas permanentes*. Concretamente, el nuevo Texto establece que aquellos Estados de la Unión que cumplan criterios más elevados

²¹ *Ibid.*, p. 16.

²² Este tipo de misiones lideradas por un grupo operativo permiten la participación de países terceros dentro de lo que se llama "comité de contribuyentes". La misión ARTEMIS, liderada por Francia como estado marco, contó con la participación de los quince países que en aquel momento tenía la UE (con la excepción de Dinamarca, Finlandia y Luxemburgo), más Hungría, Brasil, Canadá o Sudáfrica.

²³ *Ibid.*, p. 15.

de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes para la realización de misiones más exigentes puedan crear una cooperación estructurada permanente y ponerla a disposición de la PESD.

El objetivo de tales cooperaciones estructuradas no es otro que la institucionalización, en el marco de la UE, de iniciativas más ambiciosas en el campo de la defensa con la creación de un grupo de países más avanzados en el ámbito militar, a la práctica ya existente²⁴. Se trata de un modelo nada lejano al que la Unión Europea ya ha usado con otras políticas nada menores como la Unión Económica y Monetaria o Schengen.

La incorporación en la Constitución Europea de este tipo de flexibilidad es, probablemente, lo que ha quedado de la mini-cumbre que se celebró entre Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo, el 29 de abril de 2003, para la creación de una fuerza de defensa europea con autonomía después de la división que había provocado Irak²⁵.

Una de las principales características de la cooperación estructurada es la posibilidad de cuantificar, cuantitativa y cualitativamente, la aportación que hagan en ella los Estados miembros sobre la base de los compromisos descritos en el Protocolo 23 de la Constitución y relativos a la formalización de este tipo de cooperación. De este modo, el Protocolo establece que los Estados miembros que decidan participar deberán: 1) impulsar de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa, investigación, adquisición del armamento (Agencia Europea); y 2) estar, a más tardar en 2007, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas en la Constitución, en un plazo de cinco a treinta días y sostenibles para un período inicial de treinta días prorrogable a ciento veinte.

El artículo 2 del protocolo establece que los Estados comprometidos cooperarán en aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, especializando sus medios, profundizando en la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de fuerzas, hacer frente para eliminar las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades y participar, en el caso de ser necesarios, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

A pesar de que la Constitución establece que le corresponderá a la Agencia la evaluación anual de las contribuciones de los Estados participantes en materia de capacidades, el Texto no especifica sobre qué base se elaborarán dichos criterios²⁶.

Es importante dedicar un último esfuerzo a evitar toda confusión entre cooperación reforzada y cooperación estructurada permanente. Si bien la cooperación reforzada es una fórmula de flexibilidad generalista con la finalidad de impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración, la cooperación estructurada permanente es una fórmula de flexibilidad predefinida únicamente en el área de las capacidades militares. En otras palabras, mientras que la cooperación reforzada no excluye la PESD, pero no aparece implícita, la cooperación estructurada permanente se llevará a cabo, únicamente, en el marco de la PESD. Además, mientras que la cooperación reforzada necesitará contar con al menos

²⁴ Francesc Serra, *La Constitución Europea y la PESD*, Análisis del Real Instituto, 21/7/2004, p. 3.

²⁵ El objetivo de la cumbre fue la culminación de la propuesta presentada conjuntamente por Francia y Alemania en la Convención Europea sobre la PESD y en la que ambos países planteaban la necesidad de impulsar cooperaciones reforzadas para el establecimiento de fuerzas multinacionales dotadas de capacidades militares. También se planteó la creación de una estructura de planificación y dirección de operaciones en Tervuren. A pesar de tratarse de una convocatoria abierta a todos los Estados miembros sólo se contó con la presencia de Luxemburgo, Francia, Alemania y Bélgica.

²⁶ José María Beneyto, *Ibid.*, p. 13.

un tercio de los Estados miembros, la cooperación estructurada podrá llevarse a cabo independientemente del número de países que deseen formar parte de ella.

CONCLUSIONES

No hay duda que el Tratado que establece la Constitución Europea da un paso importante en la sistematización de la política exterior y de seguridad común y la política europea de seguridad y de defensa, pero sería erróneo pensar que gracias a este nuevo Texto la Unión tendrá, a partir de su entrada en vigor, más capacidad de acción. Al contrario. Sin la Constitución, los Estados miembros han sido capaces de ponerse de acuerdo para crear una Fuerza de Reacción Rápida, un Mecanismo de Gestión civil de crisis, ejecutar misiones de carácter civil y militar, o crear la Agencia Europea de la Defensa. Pero también los mismos Estados miembros han vivido una de sus divisiones más importantes de los últimos años al ser incapaces de establecer una posición común en relación a la guerra de Irak.

En este sentido, pues, y a pesar que el texto de la Constitución amplíe el campo de acción de la PESC y la PESD, la voluntad última de llevar a cabo ambas políticas depende, exclusivamente y más allá de cualquier tratado, de la voluntad de cada uno de los Estados miembros.

Anexo 1: Principios generales

	TRATADO DE LA UE	CONSTITUCIÓN
Principios generales		
Tratados	Segundo pilar, título V, Art. 11-28 (PESC); Art. 17: PESD	Art. I-40 (PESC) y I-41 (PESD): definición y objetivos; Art. III-292 a 308: políticas y funcionamiento PESC; Art. III-309 a 321: políticas y funcionamiento PESD
Objetivos generales de la acción exterior	Art. 2 TUE: Afirmar su identidad en el ámbito internacional, mediante la realización de una PESC que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.	Art. I-3.4 y Art. III-292.1. Se recogen los objetivos de los artículos 2 y el 11 (PESC) TUE y el 177 TCE y se amplían los ámbitos (mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, lucha contra la pobreza, etc.). Multilateralismo.
Coherencia	Art. 3 TUE. Coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. Responsabilidad: Consejo y Comisión.	Art. III-202. Coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. Responsabilidad: el Consejo y la Comisión, asistidos por el MAEUE.

Anexo 2: La Política exterior y de seguridad común

	TRATADO DE LA UE	CONSTITUCIÓN
PESC		
Objetivos	Art. 11.1 TUE: La Unión definirá y realizará una PESC, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad: defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de NU; fortalecimiento de la seguridad de la Unión, mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, fomento de la cooperación internacional; desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.	Art. I-16: La competencia de la Unión en materia de PESC abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.
Solidaridad	Art. 11.2 TUE: Los Estados miembros apoyarán la PESC con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales". Art. 16. TUE: Los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad para garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente.	Art. I-16 y Art. III-294.2: reitera el Art. 11.2 TUE. Art. I-40.1 y Art. I-40.5: Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional.
Actos legislativos	Art. 13 TUE: Estrategias comunes. Art. 14 TUE: Acciones comunes Art. 15 TUE: Posiciones comunes	Art. III.294.3: Decisiones europeas
Toma de decisiones	Art. 23 TUE: Unanimidad con excepciones. Posibilidad de oposición de un Estado miembro a la mayoría cualificada.	Art. I-40.5: Unanimidad con excepciones (Art. III-300.2) Posibilidad de oposición de un Estado miembro a la mayoría cualificada
Dirección	Art. 26 TUE: El Secretario General/AR y el Consejo.	Art. I-40.4: El MAEUE
Representación de la Unión	Art. 18 TUE: La Presidencia, el Secretario General/AR, la Comisión y el Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente presidencia.	Art. III-296: 1. El MAEUE
Diplomacia europea	Art. 20: Misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países. Garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes.	Art. III-296: Servicio europeo de acción exterior Art. III-301.2: formulación y puesta en práctica del enfoque común. Art. III-306. intercambio de información y realización de valoraciones comunes.

Anexo 3: La Política europea de seguridad y defensa

	TRATADO DE LA UE	CONSTITUCIÓN
PESD		Política común de seguridad y defensa
Disposiciones generales	Art.17.1: La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo.	I-41.1: La PESD forma parte integrante de la PESC. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme los principios de la Carta de NU. 2. La PESC incluirá una la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión.
Misiones Petersberg	Art. 17.2 TUE: 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 restablecimiento de la paz.	Art. III-309.1: Desarmamiento, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, 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 final de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo a países terceros para combatirlo desde su territorio.
OTAN	Art. 17.1: Las política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros en relación a la OTAN.	Art. I-41.2: Sin modificaciones
Toma de decisiones	Art. 23.3. Unanimidad.	Art. I-41.4 y Art. III-300.4: Unanimidad
Capacidades civiles		Art. I-41.3: Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión capacidades civiles y militares.
Cooperación en el ámbito del armamento	Art. 17.1: La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación en materia de armamento	I-41.3: Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. III-311.1: Identificación y cumplimiento de los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros. Abierta a todos los Estados miembros que lo deseen.
Asistencia mutua		I-41.7: Asistencia ante agresión armada en el territorio de un Estado miembro. OTAN como fundamento de la defensa colectiva y el organismo de ejecución de los estados de la Alianza.

Cláusula de solidaridad

I-43.1: La Unión y los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros.

Anexo 4: La Política europea de seguridad y defensa. Métodos de flexibilidad

	TRATADO DE LA UE	CONSTITUCIÓN
PESD		
Métodos de flexibilidad:		
Abstención constructiva	Art. 23.1 TUE (introducido por TA): No se adopta si más de 1/3 del voto ponderado de los países miembros decide abstenerse. No puede referirse a cuestiones militares o de defensa	Art. III-300.1: No se adopta si más de 1/3 de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión decide abstenerse. Art. III-300.4: Se entiende que puede en las decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa.
Cooperación reforzada	Art. 17.4: Posibilidad de crear una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la Unión Europea Occidental y de la OTAN. Art. 27B TUE: Aplicación de una acción común o de una posición común. No puede referirse a cuestiones militares o de defensa. Art. 43 TUE (incluido en Niza para la PESC): la mayoría requerida para iniciar una cooperación reforzada se reduce a ocho estados miembros (TA: mayoría). Se mantiene el veto.	Art. I-44.2: No está supeditada a la aprobación de una posición o acción común. Deben participar en ella al menos 1/3 de los Estados miembros. Art. III-419: Unanimidad por el Consejo. Art. III.422.3: Se entiende que puede aplicarse en el ámbito de la defensa. Art. III-418: Se fomentará la participación del mayor número de estados.
Fuerzas multinacionales		Art. I.41.3: Los Estados miembros que establezcan entre ellos fuerzas multinacionales pueden ponerlas a disposición de la PESD.
Grupos operativos		Art. I-41. 5 y Art. III.310.1: El Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias.
Cooperación estructurada permanente		Art. I-41.6: Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes podrán establecer una cooperación estructurada permanente. Art. III-312. Mayoría cualificada para la inclusión/exclusión de miembros y unanimidad para el resto de las decisiones. Protocolo 23: se concretan los compromisos de los Estados miembros.