

## **De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea**

***Alicia Sorroza Blanco***

**Tema:** Los Estados miembros de la Unión Europea, finalmente, han aprobado un texto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Las negociaciones han sido arduas y extensas, y el ámbito de la seguridad y la defensa ha sido campo de batalla entre Estados, más y menos grandes, más y menos atlantistas, pero sobre todo de lucha entre visiones distintas de las relaciones internacionales y del papel que la Unión Europea debe ejercer en el mundo.

**Resumen:** El largo proceso constituyente en el que la Unión Europea está inmersa desde hace ya varios años, ha tenido como uno de sus resultados más destacados un Tratado aprobado por los Gobiernos de los Estados miembros por el que se instituye una Constitución para Europa. El ámbito de la seguridad y la defensa ha sido uno de los aspectos más controvertidos a la vez que de los más fructíferos. En este ARI, además de clarificar las disposiciones en cuestiones de seguridad y defensa que finalmente han sido incorporadas a la Constitución Europea, se analizan los puntos más controvertidos y los debates que en este ámbito surgieron durante la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental. Asimismo, se analizará la importancia de los encuentros bilaterales y trilaterales y la conformación de un grupo de vanguardia en seguridad y defensa, como corolario del acercamiento entre el eje franco-alemán y el Reino Unido. Finalmente, se destacará la importancia de estos avances en el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

### *La Convención Europea y los temas de seguridad y defensa*

A pesar de lo controvertido de las cuestiones de seguridad y defensa, la Convención aceptó el desafío de replantear los elementos principales de esta política, que había surgido en un contexto internacional y estratégico sustancialmente diferente el que le dio origen a finales de la década de los noventa. Para ejemplificar las dificultades que este tema genera en los Estados miembros, basta saber las reticencias que provocó que la Presidencia de la Convención, con Giscard d'Estaing a la cabeza, decidiera crear un grupo de trabajo dedicado exclusivamente a cuestiones de defensa, separado del grupo de política exterior. Estas preocupaciones, sobre todo protagonizadas por los países neutrales, aunque no queda muy claro en el actual contexto internacional en qué consiste ser neutral, estaban respaldadas por la presencia de un título exclusivamente dedicado a temas de defensa en el borrador de Constitución presentado por la Presidencia.

Las interacciones entre el subsistema conformado por la estrecha alianza entre Francia y Alemania con el resto de los actores que forman el sistema de la Unión Europea ha estado presente a lo largo de todo el proceso constitucional, y sobre todo durante la Conferencia intergubernamental, y ha quedado claramente plasmado, en cuestiones de seguridad y defensa, en el Tratado constitucional que finalmente ha logrado ver la luz. Los principales elementos propugnados por el Eje franco-alemán fueron la mención expresa a “la solidaridad y la seguridad común” entre los Estados, la identificación de los riesgos comunes y los medios de enfrentarlos y la transformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Unión Europea de Seguridad y Defensa. La propuesta realizada conjuntamente por el entonces Ministro de Exteriores francés, Dominique de Villepin, y su homólogo alemán, Joschka Fischer, como representantes de sus gobiernos en la Convención proponía la cooperación reforzada en el ámbito de la PESD, así como la creación de una agencia europea de armamento y un protocolo en el que figuren los compromisos de los Estados para mejorar sus capacidades militares. Tal como se analizará a continuación, estas propuestas han sido incorporadas en el texto, ya definitivo, del Tratado constitucional del 18 de junio de 2004.

A pesar de la sintonía entre Francia y Alemania, los debates en la Convención sobre temas de defensa fueron intensos, por lo que el acuerdo se veía de difícil consecución. Frente a la posición franco-alemana se constituyó un curioso frente: por un lado los países no alineados o neutrales, que no querían una política de defensa europea que los excluyera, y por otro el Reino Unido, que quería evitar por todos los medios la creación en el seno de la Unión de una estructura competitiva con la OTAN. Los debates cada vez más complejos, en un contexto internacional que hacía, si cabe aún, más difícil el consenso, venían a demostrar las profundas divergencias en cuestiones de defensa entre los distintos Estados miembros. La percepción creciente de que en una UE a 27 el acuerdo en estos temas iba a ser prácticamente imposible (percepción que según algunos convencionales fue calculadamente explotada), preparó el terreno para la aceptación de una “avanzadilla” de Estados que cooperaran estrechamente en estas cuestiones.

La crisis de Irak influyó en el trabajo de los convencionales y sus consecuencias fueron más que palpables en las distintas reuniones y plenarios convocados. La debilidad de la Política Exterior y de Seguridad Europea era una y otra vez expuesta con cada gesto de insolidaridad manifiesto entre los Estados miembros y con el elocuente silencio de quienes debían ser los portavoces autorizados para expresar las opiniones europeas, Javier Solana y Christopher Patten.

Estas diferencias fortalecieron la idea de ampliar los mecanismos de cooperaciones reforzadas para que un grupo de miembros, si así lo decidieran, pudieran avanzar más que el resto de Estados. Así, el Primer Ministro belga, Guy Verhofstadt, sugirió en el Consejo de marzo de 2003 que una vanguardia de Estados (Francia, Alemania y Bélgica) buscara desarrollar y avanzar en una política común de seguridad y defensa. Esta iniciativa se materializaría en la mini-cumbre de defensa del 29 de abril, en la que participaron Bélgica, Luxemburgo, Francia y Alemania. Este encuentro fue muy criticado por el resto de los Estados miembros.

Para poder llegar a un texto comúnmente aceptado se optó por un doble enfoque. Por un lado, avanzar todo lo posible por la vía del compromiso de todos, con los objetivos comunes establecidos desde Maastricht a Ámsterdam. Por otro lado, permitir la creación de los instrumentos necesarios para que aquellos Estados que así lo desearan, y que cumplan los criterios establecidos, puedan cooperar más estrechamente dentro de las estructuras institucionales de la Unión. De esta forma quedó aceptado el concepto de “flexibilidad” en un tema tan sensible a los Estados como las cuestiones de seguridad y defensa. Tras muchas revisiones y modificaciones, un texto final fue acordado en sesión plenaria, y el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 lo acogió con satisfacción como base de la Conferencia Intergubernamental que, en definitiva, tendría la última palabra.

Los elementos que se recogen en el borrador aprobado en Salónica son:

- **Ampliación de las misiones** que la Unión Europea podrá realizar en el exterior: misiones Petersberg ampliadas según los Arts. I.40.1 y III.210.
- **Misiones llevadas a cabo por un grupo de Estados miembros**, a petición del Consejo de Ministros (Art. III.211).
- Creación de una **Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares** según los Arts. I.40.3 y III.212.
- **Cooperaciones reforzadas**: por un lado, la *cooperación estructurada*, regulada por los Arts. I.40.6 y III.213 (a la que luego se le agregaría *permanente*), y, por otro, la cooperación más estrecha para la *defensa mutua*, originalmente en los Arts. I.40.7 y III.214.
- **Abstención constructiva**: aunque se mantiene la unanimidad y se excluye específicamente la utilización de mayoría cualificada y el recurso a una pasarela, por omisión sí está contemplada la abstención constructiva (Art. III.201).
- **Ministro de Asuntos Exteriores y Presidente del Consejo**: ambos tendrán bajo su responsabilidad diversos aspectos relacionado con la PCSD (Arts. I.27 y I.21, respectivamente).

#### *La Conferencia Intergubernamental*

El resultado de la Convención, para muchos impensable solo unos meses e incluso solo unas semanas antes, fue un texto que algunos aspiraban que fuera aceptado casi en su totalidad y que no debía ser modificado en la Conferencia Intergubernamental. No obstante, esta percepción no era mayoritariamente compartida por los gobiernos, que consideraban el proyecto de Constitución como una base de la que partir y sobre la que tendrían la palabra final. Según el representante del Gobierno español en el Presidium, Alfonso Dastis, el conocimiento por parte de los negociadores de que la CIG decidiría sobre las disposiciones incluidas en el borrador fue lo que permitió un acuerdo sobre un texto único en el Consejo de Salónica. Como se vino a demostrar meses después, la mayor parte de los Estados tenían serias reservas con algunas de las cuestiones incorporadas en el borrador de la Constitución, y no sólo España, tal como algunos países quisieron hacer creer, aunque si fue la única que consideró necesario hacerlo explícito en la sesión plenaria final de la Convención.

La CIG realizó múltiples modificaciones al borrador de Tratado, llegando a haber una gran confusión con los borradores y los textos sobre los que los gobiernos estaban negociando. La dura posición negociadora de algunos Estados (entre ellos España y Polonia, aunque también Francia), junto con la desafortunada gestión de la Presidencia, fueron algunas de las razones para el dramático fracaso del Consejo de Bruselas de diciembre de 2003. Paradójicamente, si hubo un amplio consenso para los asuntos de seguridad y defensa, consignándose avances tan importantes como:

- Adopción de la **Estrategia Europea de Seguridad**, “Una Europa Segura en un mundo mejor” elaborada por el Alto Representante Javier Solana (12 de diciembre de 2003).
- El Consejo Europeo acogió con satisfacción el documento “Defensa Europea: consulta, planeamiento y operaciones entre la OTAN y la EU”. En el documento el Consejo Europeo recomienda la adopción de las medidas necesarias para mejorar las operaciones de la Unión Europea que recurran a medios y capacidades de la OTAN, así como el establecimiento de una **célula en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea** con componentes militares y civiles, y una **pequeña célula de la UE en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE)** y los correspondientes procedimientos de enlace con el Estado Mayor de la Unión Europea.
- Se confirma la preparación de la PESD para asumir la misión en Bosnia-Herzegovina.

### *El Eje franco-alemán más el Reino Unido: 2 + 1*

Tal como se puede observar, las cuestiones de Seguridad y Defensa han experimentado un considerable avance, en los últimos meses, con los trabajos de la Convención ya finalizados. Este ulterior desarrollo de la PESD ha sido propiciado en reuniones al margen de las convocadas por la CIG, en las que estaban presentes solo unos cuantos Estados miembros.

Las reuniones tuvieron, y es previsible que sigan teniendo, una gran importancia para el desarrollo de la PESD. Como primer antecedente debe mencionarse la cumbre bilateral francobritánica de Le Touquet de 4 de febrero de 2003 y la declaración conjunta sobre el fortalecimiento de la cooperación europea en seguridad y defensa. La misma tuvo gran relevancia por la decisión británica de volver a impulsar el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa, de la mano de su socio original, Francia. En esta declaración, ya se bosquejan algunos elementos de los futuros “grupos de combate” (*battlegroups*).

No obstante, las diferencias surgidas en torno a la guerra en Irak eclipsaron por completo el acuerdo entre ambos países, sobre todo ante la convocatoria de la mini-cumbre del 29 de abril de 2003, que destacó por dos elementos: por un lado, la propuesta de crear un Cuartel General Autónomo Europeo, al margen de la OTAN, y, por otro, la falta de credibilidad y de legitimidad que estas proposiciones tenían por la exclusión del Reino Unido, sin cuyo compromiso es difícil que este tipo de iniciativa tuviera alguna posibilidad de convertirse en realidad.

Francia y Alemania abandonaron progresivamente sus planes originales al comprobar que sin la participación del Reino Unido poco se podría avanzar en estos ámbitos. En consecutivas reuniones, tanto bilaterales como trilaterales (destacándose el encuentro en Berlín del Canciller Schröder, del Presidente Chirac y del Primer Ministro Blair el 20 de septiembre de 2003 y la cumbre franco-británica en Londres el 24 de octubre de 2003), se fue fraguando un acuerdo y lo que es aún más importante un grupo de *avant garde* en cuestiones de seguridad y defensa que está ejerciendo, bajo el liderazgo indiscutible del Reino Unido, la tarea de impulsar una política común de seguridad y defensa.

Obviamente, a un acuerdo se llega cediendo y aceptando. El eje franco-alemán, una vez que hubo admitido que sus planes para una avanzadilla en temas de defensa sin el Reino Unido no tenían posibilidades de éxito, aceptó abandonar la idea del Cuartel Autónomo en Tervuren. Para compensar, se aceptó la creación de una pequeña célula de planeamiento con componentes tanto militares como civiles (Anexo Conclusiones de la Presidencia, 11/XII/2003). Este cambio de postura del Reino Unido debe destacarse, ya que lo que está aceptando es el principio de que la Unión Europea necesita tener su propia capacidad de planificar operaciones, al margen de la OTAN, y que esta pequeña unidad, si todos están de acuerdo, puede “reproducirse” hasta llegar a convertirse en un verdadero cuartel general europeo.

En contrapartida, Berlín y París aceptaron suavizar algunas de las cuestiones más conflictivas del texto constitucional, la cláusula de defensa mutua y las cooperaciones estructuradas. Con respecto a la primera, se elimina el Art. III.214 que regulaba su aplicación y se modifica sustancialmente el párrafo 7 del Art. 40, limitando su alcance efectivo por el carácter específico de la política de seguridad y defensa de cada Estado (OTAN) y que cada país pueda decidir que medios (militares o civiles) utilizar para ayudar y asistir al Estado víctima de la agresión armada en su territorio. La cláusula de defensa mutua, al tiempo que se generaliza se limita, satisfaciendo de esta manera a sus principales opositores, los países atlantistas (y Estados Unidos), que la veían como un instrumento francés para debilitar la Alianza Atlántica, y los Estados neutrales, que temían que la Unión Europea se convirtiera en una alianza militar defensiva. Con respecto a las cooperaciones estructuradas, Francia y Alemania aceptaron que estas tuvieran como objetivo central la mejora y aumento de las capacidades militares de los Estados.

Con estos cambios, el Reino Unido pudo aceptar que el Consejo Europeo con mayoría cualificada adoptara la decisión de establecer una cooperación estructurada, porque la lógica de la misma está destinada a mejorar las capacidades, no a crear sospechosos cuarteles que fueran inasumibles para una gran parte de los Estados miembros. Asimismo, el Gobierno Británico puede argumentar al Gobierno de EEUU que estas son medidas necesarias que repercutirán favorablemente en la mejora del pilar europeo de la Alianza y que, sobre todo, reforzarán la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN. Recordemos que las aportaciones de capacidades en ambas organizaciones son voluntarias y nacionales (salvo algunos medios propios que ha ido adquiriendo la OTAN, como los AWACS) y lo que cambia son las “gorras”.

Pero el desarrollo de la PESD ha continuado impulsado por esta *entente* entre Francia, Alemania y el Reino Unido. En febrero de este año, en un nuevo encuentro del 2 + 1, que levantó no pocas críticas, se propuso que la UE fuera capaz de desplegar al menos nueve grupos de combate, cada uno de 1.500 efectivos, con capacidades aéreas y navales, incluyendo apoyo logístico y de transporte. La lógica de estas unidades es proveer a Naciones Unidas de la capacidad de reaccionar rápidamente y enviar tropas para intervenciones de imposición de paz, en las que los diferentes gobiernos estadounidenses siempre han sido reacios a participar.

Este compromiso ha sido formalizado y adoptado por la Unión Europea en sus diversos niveles hasta llegar al Consejo Europeo del 17/18 de junio de 2004, en el que se refrendó el nuevo *Objetivo de capacidades para 2010 (Headline Goal 2010)* y se respaldaron las modalidades que permiten a la UE aportar capacidades militares en apoyo de las Naciones Unidas. Asimismo, apoyó y promovió los progresos para hacer avanzar las propuestas del documento “*Defensa Europea: consulta, planeamiento y operaciones entre OTAN y la UE*”, ya adoptado en diciembre de 2003, y la Acción Común por la que se crea la Agencia Europea de Defensa.

#### *La Política Común de Seguridad y Defensa en el texto final del Tratado por el que se instituye una Constitución Europea*

Tal como se ha analizado anteriormente, para llegar a un acuerdo sobre las disposiciones que serán incorporadas en el Tratado constitucional, y que a continuación se mencionan, ha habido dos vertientes principales de negociación. Por un lado, en la Convención Europea y en las posteriores reuniones de la Conferencia Intergubernamental (a pesar de las marcadas diferencias entre ambos foros), y por otro, una serie de reuniones bilaterales y trilaterales de algunos Estados miembros, que puede ser considerado como un *directorio de facto*, al menos en el ámbito de la seguridad y la defensa, cuyo resultado ha sido aceptado, *a posteriori*, por el resto de los Estados miembros.

Finalmente, tras arduas negociaciones, sobre todo en el denominado paquete institucional, se logró un acuerdo en la recta final del Consejo Europeo de junio de 2004, sobre un texto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ya habiendo descrito y analizado los pormenores de las negociaciones en las cuestiones de seguridad y defensa, a continuación se destacan las principales definiciones e instrumentos de la Política Común de Seguridad y Defensa (rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD) en la forma en la que han sido finalmente incorporados en el Tratado.

Con respecto a las competencias, es la Unión Europea quien posee la de definir progresivamente una política común de defensa como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (Art. I.11.4.). Asimismo, en el Art. I.15, en el que se detallan las competencias de la UE en esta materia, se incluye la posibilidad de que esto conduzca a una defensa común. En este mismo artículo se incluye una **cláusula de lealtad**, cuya lectura debe hacerse a la luz de los últimos acontecimientos y cuyo objetivo es prevenir futuras crisis y divisiones, o al menos hacer que sean menos evidentes.

Una de las novedades del marco institucional recién aprobado es la creación del **Ministro de Asuntos Exteriores de Unión**, una de cuyas funciones es conducir la PESC. Con sus propuestas debe contribuir tanto al desarrollo de la PESC como de la nueva PCSD y ejecutar como mandatario del Consejo Europea en este ámbito (Art. I.27). Además, se le asignan más funciones en virtud del Art. III.197: representar a la UE en materias PESC, dirigir el diálogo político en nombre de la Unión y expresar la posición europea en organizaciones y conferencias internacionales (ver también el Art. III.206).

La creación del **Presidente del Consejo Europeo** (I.21) también tendrá su repercusión en una de las políticas más intergubernamentales de la Unión, como lo es la nueva PCSD. Además, se le asigna la representación exterior en el ámbito de la política exterior y de seguridad común acorde a su nivel y sin perjuicio de los poderes otorgados al Ministro de Asuntos Exteriores, aunque no queda muy claro cómo se llevará esto a la práctica.

En el Capítulo II, sobre disposiciones particulares, se ha incluido merced al Art. I.42 una **cláusula de solidaridad** que, aunque no puede considerarse exclusivamente parte de la nueva PCSD, sí está estrechamente relacionada con ella. Esta cláusula contempla dos posibilidades para la actuación conjunta solidaria de la Unión y los Estados miembros: por un lado una catástrofe natural y, por otro, una catástrofe de origen humano. Si alguno de estos supuestos se llegara a dar, la UE deberá movilizar todos los instrumentos disponibles, incluidos los militares. Estas acciones tienen como fin prevenir ataques terroristas al territorio de los Estados miembros, proteger sus instituciones y a la población civil en caso de ataque terrorista u otro tipo de catástrofe, natural o humana, y aportar asistencia en el territorio del Estado miembro en cuestión si así lo solicitan sus autoridades políticas.

Las normas de aplicación de esta cláusula se encuentran en el Art. III.231, en el cual se reitera la necesidad de petición por parte de las autoridades políticas para ponerla en marcha. Igualmente, los Estados miembros deben coordinarse entre ellos y con el Consejo. Se menciona expresamente que las decisiones del Consejo que tengan implicaciones en cuestiones de defensa deben ser tomadas por unanimidad (Art. III.201.1). El COPS, con el apoyo de las estructuras de la PCSD y el Comité permanente en materia de seguridad interior del Consejo de Ministro, asistirá al Consejo.

En el párrafo 3 del Art. III.231 se incluye una obligación para el Consejo Europeo de evaluar regularmente las amenazas para permitir a los Estados miembros y a la Unión tomar acciones eficaces al respecto. Esta disposición, una vez instrumentalizada, puede llegar a ser de gran relevancia si se logra que sus implicaciones prácticas se hagan realidad y sean eficaces.

A pesar de la importancia de esta cláusula, es necesario que se especifiquen varios conceptos, entre ellos el de ataque terrorista (internacional o de origen interno) y el de catástrofe de origen natural o humano. Además, no queda muy claro que tipo de asistencia deben proveer los Estados miembros. Para su correcta aplicación, es imprescindible una mayor clarificación de la misma.

Las disposiciones fundamentales de la Política Común de Seguridad y Defensa se resumirán a continuación, siguiendo la estructura del Artículo I.40 en el que se recogen sus principales puntos. Sólo se mencionan aquellos elementos e instrumentos que se consideran más novedosos y que pueden llegar a tener un mayor impacto en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa. No obstante, será necesario un análisis más detallado y profundo de cómo ha quedado configurada la PCSD y cuáles serán sus retos y oportunidades según las disposiciones del Tratado por el que se instituye la Constitución para Europa.

Párrafo	Disposiciones	Artículos vinculados	Observaciones
I.40.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Capacidad operativa</b> con medios civiles y militares, suministrados por los Estados miembros.</li> <li>• <b>Misiones:</b> fuera de la UE para el mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional.</li> </ul>	<p><b>Art. III.210 Misiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones conjuntas de desarme.</li> <li>• Misiones humanitarias y de rescate.</li> <li>• Misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares.</li> <li>• Misiones de prevención de conflicto y de mantenimiento de la paz.</li> <li>• Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las de estabilización de conflicto.</li> </ul> <p>Estas misiones podrán contribuir a <b>la lucha contra el terrorismo</b></p> <p><b>Toma de decisiones:</b> el Consejo de Ministros adoptará decisiones europeas por unanimidad.</p> <p>La coordinación está a cargo del Ministro de Exteriores, con el apoyo de COPS.</p>	<p>Marco de actuación: Principios de la Carta de las Naciones Unidas. Se excluye toda posibilidad de un ejército europeo.</p>
I.40.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progresiva definición de una <b>política común de defensa</b> de la UE.</li> <li>• <b>Defensa común</b> si así lo decide el Consejo Europeo por unanimidad.</li> </ul>		<p>Compatibilidad con las políticas de defensa de cada Estado y de sus obligaciones OTAN.</p> <p><b>Protocolo anexo sobre el Art. I.40.2</b> Se establece la necesidad que la UE redacte junto con la UEO los acuerdos para mejorar la cooperación mutua.</p>
I.40.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso de los Estados miembros a mejorar sus capacidades militares.</li> <li>• Creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares.</li> </ul>	<p><b>Art. III.212</b> Se establecen sus <b>objetivos:</b> contribuir a determinar y evaluar los compromisos en capacidades; fomentar la armonización de necesidades operativas; coordinación de proyectos y programas multilaterales; apoyar la I+D de defensa y contribuir a reforzar la base industrial y tecnológica del sector.</p>	<p>La Agencia tiene <b>carácter abierto</b> para todos aquellos que quieran participar en ella y está bajo la autoridad del Consejo de Ministros. En el protocolo de capacidades estructuradas se le otorga la capacidad de <b>evaluar</b> a los Estados participantes.</p>
I.40.4	<p><b>Proceso de toma de decisiones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo de Ministros adoptará una decisión europea por unanimidad (incluida el inicio de una misión).</li> <li>• Derecho de iniciativa: Ministro de Exteriores o un Estado.</li> </ul>	<p><b>Art. III.201.4</b> Exclusión de la utilización de la mayoría cualificada (Art. III.201.2) y del mecanismo de la pasarela (Art. III.201.3) para decisiones con repercusión en ámbito militar o de la defensa.</p>	<p>Por omisión se acepta la <b>abstención constructiva</b> establecida en el Art. III.201.1.</p>
I.40.5	<p>Mandato del Consejo de Ministros a un grupo de Estados para realizar una misión: para preservar valores e intereses de la UE.</p>	<p><b>Art. III.211</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados que tengan capacidades necesarias para llevar a cabo la misión.</li> <li>• La gestión de la misma estará a cargo de los Estados que participen en asociación con el Ministro de Exteriores</li> </ul>	

I.40.6	<p><b>Cooperaciones estructuradas permanentes</b>  <b>Están abiertas a todos los Estados miembros que:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplan criterios elevados de capacidades militares.</li> <li>• Suscriban compromisos más vinculantes al respecto entre sí.</li> </ul>	<p><b>Art. III.213</b>  Los Estados que quieran participar deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir con los criterios y los compromisos en capacidades militares establecidas en el Protocolo al respecto.</li> <li>• Notificar su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores.</li> </ul> <p>El Consejo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece las cooperaciones a través de una decisión europea, por mayoría cualificada después de consultar al Ministro de Asuntos Exteriores.</li> <li>• Determina la lista de los Estados miembros participantes en la misma, por mayoría cualificada.</li> <li>• Confirma a través de una decisión europea tanto la inclusión de un nuevo miembro como la suspensión de un Estado participante que no cumpla con los criterios o que no sea capaz de alcanzar los compromisos adquiridos en esta materia. El Consejo actuará bajo mayoría cualificada.</li> <li>• Adopta decisiones europeas y recomendaciones dentro del marco de las cooperaciones estructuradas, por unanimidad, constituida por los votos únicamente de los Estados participantes.</li> </ul>	<p><b>Protocolo sobre cooperaciones estructuradas permanentes.</b>  <b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar más intensamente las capacidades de defensa.</li> <li>• En 2007 tener la capacidad de desplegar entre 5 y 30 días, y durante 30 y 120 días, unidades de combate para realizar las misiones de la UE (Art. III.210).</li> </ul> <p><b>Compromisos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación para el establecimiento de objetivos de inversión en equipos de defensa.</li> <li>• Armonización de equipamiento de defensa.</li> <li>• Refuerzo de la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y <i>desplegabilidad</i> de las fuerzas.</li> <li>• Cooperación para solucionar insuficiencias que se constaten.</li> <li>• Participación en programas comunes o europeos de la Agencia.</li> </ul>
I.40.7	<p><b>Cláusula de defensa mutua</b>  <b>Aplicación:</b> si un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada en su territorio.  <b>Obligaciones:</b> ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas.  <b>Límites:</b> especificidad de la política de seguridad de los Estados miembros y de sus compromisos con la OTAN, el fundamento de su defensa colectiva.</p>	<p>Se eliminó del tratado el Art. III.214 en el que se desarrollaba su aplicación.</p>	
I.40.8	<p><b>Papel del Parlamento Europeo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe ser regularmente consultado sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de esta política.</li> <li>• Debe estar informado sobre la evolución de la PCSD.</li> </ul>	<p><b>Art. III.205</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ministro de Asuntos Exteriores debe consultar al PE y debe tomar en consideración la visión del mismo.</li> <li>• Representantes especiales pueden estar implicados en las sesiones informativas al PE.</li> <li>• El PE puede realizar preguntas y hacer recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores.</li> <li>• Dos veces al año se deberá realizar un debate sobre el progreso en la implementación de la PESD y la PCSD.</li> </ul>	<p>Consulta periódica aunque no preceptiva.</p>

**Conclusiones:** A pesar de la crispación existente en el ámbito europeo en los dos últimos años, y que estuvo presente a lo largo de todo el periplo convencional y de la Conferencia Intergubernamental, se logró llegar a un consenso que permitió la aprobación del Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, con sustanciales avances en la Política Europea de Seguridad y Defensa. Esto cobra un gran valor si consideramos que las diferencias llegaron a parecer en algún momento realmente insalvables entre los países más poderosos y que más pueden aportar en estas cuestiones. No obstante y frente a algún pronóstico pesimista, se llegó a un acuerdo satisfactorio para todos los involucrados, básicamente gracias al acercamiento entre Francia/Alemania y el Reino Unido producido en los últimos meses.

Se debe destacar que la iniciativa para desarrollar nuevos instrumentos para una Política Europea de Seguridad y Defensa, acorde con los compromisos que la Unión Europea quiere asumir en la escena internacional, fueron impulsados por un pequeño grupo de Estados en el que destacaban Francia y Alemania, inaugurando una renovada alianza, que protagonizaría los principales debates en el seno de la Convención así como en el resto de ámbitos de la Unión Europea. No obstante, esta alianza pronto aceptó sus limitaciones en estos temas y asumió que sin el apoyo del Reino Unido sus iniciativas para la seguridad y la defensa europea no estarían dotadas de legitimidad y credibilidad. Por tanto, el tándem franco-alemán más el Reino Unido fueron quienes trazaron las principales líneas de las disposiciones en seguridad y defensa incluidas en el Tratado Constitucional.

El texto definitivo de la Constitución en Política Europea de Seguridad y Defensa, que ha sido rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa, y los avances en este ámbito son el resultado de un doble proceso. Por un lado, una negociación con amplia representatividad, aunque los debates estuvieran liderados por unos pocos, y que tuvo lugar tanto en la Convención Europea como en las distintas reuniones de la Conferencia Intergubernamental. Por otro lado, una negociación restringida a un núcleo duro, en el que sólo participaron unos pocos Estados. Ambos procesos dieron sus frutos y para ello basta ver los resultados del grupo de trabajo de Defensa y el borrador presentado por la Convención Europea, aunque también se debe tener en cuenta la definición de los “grupos de combate”, la creación de una célula de planificación europea, así como la superación de las diferencias existentes sobre las cooperaciones estructuradas y la cláusula de defensa, acuerdo que se forjó principalmente en diversas cumbres y reuniones entre algunos gobiernos.

La política de seguridad y defensa europea ha atravesado en los últimos meses innumerables altibajos. No obstante, la decisión del Gobierno de Blair de reafirmar el liderazgo británico en la defensa Europea, uno de los ámbitos en el que su capacidad es incuestionable, ha sido fundamental a la hora de reforzar el desarrollo de esta política.

En general, cualquier conato de directorio es muy mal visto y algunas reuniones entre Estados han sido muy contestadas por el resto de países europeos. No obstante, esto cambia sustancialmente en cuestiones de seguridad y defensa, ya que la presencia británica dota de cierta legitimidad a este tipo de encuentros y sobre todo proporciona cierta tranquilidad a muchos socios europeos (los más atlantistas) que, aunque les gustaría ser invitados y poder decidir, consideran que la mayor parte de las iniciativas que se acuerden podrán ser aceptadas también por ellos.

La mayor parte de los avances realizados en este ámbito están orientados a la mejora de las capacidades militares de los Estados europeos, por la aceptación generalizada

que la Unión Europea carece de credibilidad estratégica, y que por mucho que quiera jugar un papel decisivo en el mundo no tiene la capacidad para hacerlo.

Todos los socios europeos están de acuerdo en que hace falta realizar un esfuerzo en mejorar la capacidad de actuación militar de la Unión, eso sí, siempre a través de los recursos nacionales. De esta manera parece posponerse en el tiempo la discusión sobre para que y bajo que circunstancias estas capacidades militares deben ser utilizadas.

La fractura en Europa no fue causada sólo por la guerra de Irak, pues en realidad esta sólo puso de manifiesto las profundas divergencias que ya existían sobre la utilización del recurso a la fuerza y el papel que el Derecho Internacional debe tener en las relaciones internacionales. Es indudable que el Documento de Solana es un primer paso muy encomiable, pero refleja, con ambigüedades fríamente calculadas, que hasta el momento los países miembros de la Unión Europea son incapaces de decidir en forma conjunta cuando debe realizarse “una intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente”.

La centralidad en la mejora de las capacidades europeas es uno de los aspectos que puede ser percibido en forma menos negativa por EEUU, ya que para muchos, incluso socios europeos, la PESD es un instrumento que busca minar las bases de la OTAN, como una forma de limitar el poder de EEUU y su hegemonía mundial. Por el contrario, para el Reino Unido es una forma de mejorar las capacidades del pilar europeo de la Alianza Atlántica y por ende de fortalecer a la OTAN en su conjunto.

Uno de los elementos más positivos que se han incluido en el Tratado ha sido la lucha contra el terrorismo, por cuanto es una de las mayores amenazas a la sociedad europea, tal como destaca la Estrategia de Seguridad Europea. Resta por ver su aplicación concreta y también su relación y vinculación con el ámbito de libertad seguridad y justicia.

Finalmente, podemos concluir que este proceso de negociación restringido a un núcleo duro ha dado sus resultados, que han sido aceptados por el resto de los socios europeos y refrendados en distintas formaciones institucionales europeas. Esto ha permitido que hasta el momento la mayor parte de los Estados participen y se involucren con distintos niveles de compromiso en la política de seguridad y defensa. El marco institucional sigue siendo percibido por estos Estados como necesario ya que sigue otorgando una legitimidad y un entorno adecuado e indispensable para la mayor parte de la opinión pública europea.

Es bastante probable que esta dinámica de cumbres y reuniones al margen de los mecanismos comunitarios continúe estando presente en el proceso de integración europeo en este ámbito, aunque con mayores dificultades para que sus iniciativas sean incorporadas al marco institucional europeo, por cuanto el consenso a 25 cada vez será más difícil de conseguir y las cooperaciones estructuradas no podrán ser puestas en marcha en el corto plazo, sobre todo si llega a haber problemas en el proceso de ratificación, dificultades por todos esperadas.

Con respecto al contenido, podemos concluir que la inclusión de nuevos instrumentos, instituciones y organismos es un avance y se percibe como la única forma de impulsar la PESD. No obstante, esta política no ha dejado de ser fundamentalmente intergubernamental, ya que la mayoría cualificada y la posibilidad de acceder a ella por la “pasarela” han sido específicamente excluidas para los ámbitos de la seguridad y la defensa, aunque sí es positiva la inclusión de la abstención constructiva. Se puede mencionar un tímido avance en términos de financiación por la constitución de un fondo

integrado por contribuciones de los Estados (no obstante, la unanimidad también limita su eficacia).

Igualmente, la política de seguridad y defensa europea no parece haber modificado su carácter complementario y subsidiario de otras alianzas (Alianza Atlántica, fundamentalmente) y de las políticas de defensa nacionales. Recordemos que los recursos para hacer operativas las misiones europeas siguen perteneciendo a los Estados miembros. En este sentido, se configuran como pasos verdaderamente importantes la creación de la Agencia Europea y las cooperaciones estructuradas centradas en la mejora de las capacidades. Ambos elementos buscan paliar el grave problema de la falta de medios, verdadero talón de Aquiles de la defensa europea.

No obstante, se debe tener en cuenta que este es un proceso a medio y largo plazo, y que mientras todas estas iniciativas se concretan, a efectos prácticos y en *strictu sensu*, la Unión Europea no puede garantizar la defensa y la seguridad de sus ciudadanos y que, por lo tanto, en el escenario internacional seguirá teniendo un grave problema de credibilidad, ya que no tiene unidad interna que le de consistencia y coherencia en sus actuaciones y además porque carece de fuerza que la apoye. Una Unión Europea activa y capaz que contribuya a un “mundo más justo, más seguro y más unido”, a pesar de sus innegables avances, tiene aún un largo camino que recorrer.

*Alicia Sorroza Blanco*  
*Real Instituto Elcano*