

LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN Y EL PROCESO CONSTITUCIONAL

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA¹

SUMARIO: 1. Consideraciones generales: la Política Exterior Común en el proceso constitucional. 2. Avances en la lógica de la Política Exterior Común. 3. Factores endógenos y exógenos que conducen a un debate constitucional. 4. La Convención y los debates sobre la Política Exterior Común. 5. Innovaciones constitucionales en la PEC. 5.1. Un marco conceptual único: la política de responsabilidad. 5.2. Un marco institucional único: el Ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior. 5.3. Un horizonte nuevo: una Política de Seguridad y Defensa a dos velocidades. 5.4. Un consenso constitucional profundo y consolidado en materia de PEC: garantía de su aplicación futura.

1. CONSIDERACIONES GENERALES: LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL

La política exterior común de la Unión Europea, esto es, el conjunto de su actuación exterior se ha visto reforzada en los últimos años. En la mutación imparable que experimenta la construcción europea hacia un sistema político cada vez más desarrollado, su dimensión exterior como actor de las relaciones internacionales va cobrando cada vez más importancia. En los ochenta ya era un importante actor comercial, en los noventa se afianza en otros terrenos más políticos, como la cooperación al desarrollo o el partenariado especial con grupos de países como los del Este, el Sur del Mediterráneo o América Latina. En el siglo XXI va a reforzar su actuación dotándose de una incipiente Política Exterior y de Seguridad Común, de nuevos pa-

¹ Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

peles en la diplomacia global así como de nuevas aspiraciones e instrumentos de gestión de crisis.

La Política Exterior Común ha evolucionado sustancialmente en los nuevos años, logrando un mayor carácter político y nuevas ambiciones. La razón fundamental estriba en la mutación del actor, la Unión Europea, cada vez más político. A su vez, esa mutación hacia la naturaleza política se debe a la evolución de la propia sociedad internacional, estructura de oportunidad para el desarrollo de nuevos actores regionales. En esa evolución, un cierto número de factores han incidido en la necesidad de profundizar el modelo político de la Unión Europea, produciéndose un debate constitucional. Entre esos factores, una vez más, ha resultado vital la presión del entorno internacional, sobre todo, las nuevas amenazas de la sociedad internacional de la globalización puestas de manifiesto tras los atentados de Nueva York y Washington de 11 de septiembre de 2001.

En el proceso constitucional, una de las cuestiones centrales la ha constituido el papel internacional de la Unión Europea y de qué nuevos medios institucionales e instrumentos dotarle a fin de que refuerce su protagonismo en la escena internacional. Así en los trabajos de la Convención se plantearon distintos debates en relación al carácter del actor y la naturaleza de la política exterior que éste ha de llevar a cabo. Esos debates, tras el acuerdo de la Conferencia Intergubernamental, cristalizaron en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que aborda una de las reformas más ambiciosas en el capítulo de la Acción Exterior europea.

El Tratado Constitucional innova en establecer un marco de principios para la política exterior europea, la política de responsabilidad. Se refuerzan los instrumentos institucionales con la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y de un Servicio Europeo de Acción Exterior, germen de la diplomacia europea. El otro campo de importante innovación en la Política Exterior Común es la Política Europea de Seguridad y Defensa, que da el salto hacia la creación de instrumentos para una defensa propia de la Unión Europea, además de fortalecer los tradicionales instrumentos de gestión de crisis.

La Unión Europea en el periodo de debate constitucional además adoptó la Estrategia Europea de Seguridad, primer documento que recoge una estrategia de defensa europea. La Estrategia «Solana», como es conocida por ser elaborada por el Alto Representante para la PESC, seguirá la inspiración constitucional, recogiendo y aplicando algunos de sus avances, aun antes de la entrada en vigor. Igualmente los Jefes de Estado y de Gobierno han decidido la vigencia con carácter anticipado de otras previsiones de la Constitución. Así ya se ha creado la Agencia Europea de Defensa, se ha puesto en marcha la política de vecindad, se ha declarado aplicable la cláusula de solidaridad y se ha nombrado para el puesto de Presidente estable del Eurogrupo al Primer Ministro luxemburgués, Jean-Claude Juncker.

La reforma constitucional en el ámbito de la Política Exterior Común ha sido una de las más debatidas y trabajadas, amenazada constantemente por las divergencias de los Estados miembros con ocasión de la guerra de Iraq. Por ello, el consenso

final tiene un doble valor, habiéndose afianzado progresivamente en el seno de la Convención y de la posterior Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, la aplicación de los aspectos más innovadores de la reforma pende de la suerte final del Tratado Constitucional, cuya ratificación se encuentra paralizada tras los «noes» de los referenda celebrados en Francia y los Países Bajos.

2. AVANCES EN LA LÓGICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

La Unión Europea es un actor con protagonismo creciente en la sociedad internacional de comienzos del siglo XXI². A la vez, es un actor único en el marco histórico actual de las Relaciones Internacionales³. Desde mitad de los años noventa, se ha producido un cambio en el papel de la Unión Europea en el mundo, pasándose de la ausencia casi permanente en la sociedad internacional de la guerra fría en la fase comunitaria, a la presencia progresiva de la Unión Europea en la sociedad internacional de la globalización⁴.

Entre los factores que explican esta progresiva asunción de papeles por parte de la Unión Europea destacan los cambios producidos en la sociedad internacional como consecuencia de la reestructuración del poder político mundial y de la globalización, que se manifiesta, especialmente, desde el fin de la guerra fría. El otro factor definitivo es la mutación de la Comunidad Europea, de naturaleza económica, en una Unión de naturaleza política, que va desarrollándose progresivamente. A la vez el actor político debe su consolidación a la creación y desarrollo de la Política Exterior Común de base europea que actúa cuando existe un interés fundamental en común, y convive con la de los Estados miembros.

Otros elementos que condicionan el mayor peso de la Unión Europea en el mundo es la ampliación de ésta a veinticinco Estados y próximamente a veintisiete, de forma que cada vez más la Unión Europea tiende a englobar al conjunto de Europa. Con las ampliaciones la Unión Europea está alcanzando una mayor dimensión no sólo en los ámbitos cuantitativos de población, territorio, renta, comercio..., sino también en los aspectos cualitativos. Así, a título de ejemplo, la incorporación de tres países neutrales con motivo de la tercera ampliación (Suecia, Austria y Finlandia) va a determinar el diseño, alcance y contenido de una política exterior cada vez

² Hemos analizado detenidamente la Política Exterior Común de la Unión Europea en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Vol. II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, especialmente en el capítulo 11.

³ Fulvio ATTINÀ, «La Comunidad Europea, ¿organización internacional o sistema político?», *Papers Revista de Sociología*, nº 41, monográfico dedicado a actores internacionales, 1993.

⁴ Véase al respecto: Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002; Karen E. SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, London, Polity Press, 2003; R. G. WHITMAN y I. MANNERS (eds.), *Foreign Policy of the European Union*, Continuum, London, 2001.

más autónomos y que, la Política Europea de Seguridad y Defensa se inaugure con instrumentos de gestión de crisis⁵.

Este nuevo actor internacional se basa en un modelo de sociedad diferente a los otros presentes en la sociedad internacional, la sociedad del bienestar. Dado el vínculo entre política interior y exterior, esto tendrá efectos en el tipo y calidad de respuestas internacionales que da el modelo europeo. El modelo europeo explica que las diferencias de política exterior con otros sujetos no sean casuales ni coyunturales sino estructurales y de fondo, y cada vez más acentuadas, caracterizándose la europea por ser una política exterior de una potencia civil.

Desde los años noventa el cambio es clave: se pasa de una presencia desigual en la sociedad internacional de los Estados europeos, en ocasiones concertando sus políticas exteriores en el seno de la Cooperación Política Europea, a otra más estable y coherente de la Unión Europea, que desarrolla una Política Exterior Común única y convive armoniosamente en ocasiones con las políticas exteriores nacionales. La Política Exterior europea discurre de lo reactivo a lo proactivo, de lo declarativo a lo ejecutivo y de un compromiso de comportamiento a una obligación de resultado. El nacimiento de la Política Exterior Común de base europea encuentra su fundamento político en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 y lo hace, como no podía ser de otra manera, al tiempo que se crea esta organización de naturaleza política y vocación federal que es la Unión Europea, de la que constituye una de las mejores manifestaciones de su naturaleza política. La Política Exterior Común actúa cuando existe un interés fundamental en común, conviviendo con la de los Estados miembros, y tiende a consolidarse e incrementar su eficacia relativa. Se establece progresivamente y se está produciendo una inversión en la relación entre ambas, pasando la primera, la Política Exterior Común a condicionar la segunda, la política exterior de los Estados, y a reemplazarla en los elementos fundamentales de su definición.

La Política Exterior Común que no es exclusiva y, por lo tanto, convive con las de los Estados miembros, pero mientras la primera crece y se expande, la segunda tiende a decrecer, aunque sea muy lentamente, y atemperarse con la primera. Tal y como resalta el Profesor Sánchez Rodríguez: «Las políticas exteriores nacionales de carácter individual tenderán a restringirse y limitarse en una medida proporcional a la eficacia real de la PESC; los grandes trazos de la política exterior y de seguridad serán objeto de concertación o de acciones comunes, y a los Estados miembros les corresponderán únicamente las pequeñas pinceladas»⁶. Así está ocurriendo hoy, es más lo que se decide en el seno de la Unión en materia de política exterior que en

⁵ Laura C. FERREIRA-PEREIRA, «The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990's», *European Integration On-line Papers*, vol. 8, nº 3, 2004, en: <http://eiop.or.at>.

⁶ L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, número monográfico sobre el Tratado de la Unión Europea, septiembre 1992, pp. 97-130.

los Estados miembros, situación inversa a la que se daba en la fase comunitaria. La PEC ha cambiado porque la integración europea lo ha hecho, desarrollando cada vez más una dimensión más política y la posibilidad de que una entidad como la Unión Europea se afiance se debe al desarrollo de la sociedad internacional de la globalización, estructura de oportunidad para nuevos actores regionales.

3. FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS QUE CONDUCEN A UN DEBATE CONSTITUCIONAL

La integración europea en torno al año 2000 sufre una aceleración política, que va a determinar que se considere la necesidad de avanzar hacia la constitucionalización de sus textos fundamentales así como de ampliar la participación en la reforma. Por primera vez, la revisión de los Tratados fundadores ya no va a estar sólo en manos de los Gobiernos de los Estados miembros sino que se asociará también a los Parlamentos Nacionales y a las instituciones comunes (Parlamento Europeo y Comisión Europea).

En el impulso político que lleva a la decisión de entablar un debate de naturaleza constitucional son varios los factores que interactúan y que van a llamar la atención sobre la crisis del modo de construir Europa. Algunos de ellos son de carácter endógeno a la Unión Europea, otros de carácter externo. Entre los factores endógenos el fundamental es la extensión de un sentimiento generalizado de que el método comunitario de los pequeños pasos, conocido como «método Monnet» ya no es suficiente y que es necesario abordar de una vez la cuestión de cuál ha de ser la finalidad de la integración europea⁷. Por otra parte, también se generaliza la percepción de la insuficiencia del sistema institucional y del método diplomático de reforma de los Tratados⁸.

La percepción de los límites del actual sistema político e institucional viene causado fundamentalmente por la inminencia de la gran ampliación, a doce nuevos Estados del Este y Sur de Europa. Así, la Declaración de Laeken del Consejo Europeo que pone en marcha el proceso de la Convención estima que: «Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Esta-

⁷ Así, el mismo Joschka Fischer en su Discurso sobre «la finalidad de Europa» cuestiona la validez para el futuro del método de integración Monnet, que ha sido exitoso para la integración económica pero de uso limitado para la integración democrática de Europa. Véase al respecto: Joschka FISCHER, «De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea», *Universidad Humboldt*, Berlín, 12 de mayo de 1999, en: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, «Una Europa»: *su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 297-301.

⁸ El Parlamento Europeo se referirá una y otra vez a la insuficiencia del método diplomático de revisión de los Tratados, solicitando su sustitución por un método más democrático y más eficaz. Véase a título de ejemplo: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Amsterdam*, 19 de noviembre de 1997, DOCE C371, de 8.12.1997; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados*, 12 de octubre de 2000, DOCE C 197, de 12.07.2001, p. 196.

dos miembros (...). Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del de hace cincuenta años, cuando seis Estados iniciaron el proceso»⁹.

Además se consolida la idea de que se está entrando en un proceso permanente de ampliación, ya que tras la entrada de Bulgaria y Rumanía, se seguirá negociando con Croacia y Turquía y se abrirán negociaciones con otros Estados de los Balcanes Occidentales tan pronto como sean capaces de cumplir, en alguna medida, los criterios de Copenhague¹⁰. Así progresivamente se comparte la idea de que la Unión Europea, más que tener que superar una ampliación traumática, entra en un proceso de permanente ampliación, que va a cuestionar tanto su vertebración política como su propio proyecto de integración¹¹.

En la crisis del método de integración indirecta, a través de la baja política, resulta fundamental, igualmente, la consecución de la Unión Económica y Monetaria y su efecto federalizador. En términos políticos, la moneda única es un paso fundamental en la consecución de la Unión política de naturaleza federal¹². A la vez, siguiendo la lógica funcionalista del «spill-over», la moneda única pide más cesión de competencias, en ámbitos políticos, para lo cual es necesario al llegar a un punto en la integración en avanzar hacia métodos más políticos. Otro factor decisivo es la pérdida creciente de legitimidad democrática a los ojos de los ciudadanos, lo que se muestra en la progresiva desafección del ciudadano europeo respecto de las instituciones comunes. Esto se ve en la cada vez más baja participación en las elecciones europeas. Así la Declaración de Laeken estima que «Dentro de la Unión es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano (...) los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático».

La Unión Europea también sufre demandas de profundización por parte de la sociedad internacional de la globalización con sus oportunidades y sus riesgos, puestos de manifiesto por acontecimientos como el 11 de Septiembre, el 11 de Marzo o la Guerra de Iraq. Se tiene la conciencia de que hay una demanda cada vez mayor de Europa en el mundo. Dice así la Declaración «¿No debería Europa, ahora por fin

⁹ CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea*, Laeken, 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

¹⁰ El 25 de abril de 2004, Bulgaria y Rumania firmaron sus Actas y Tratados de Adhesión a la Unión Europea, adhesión que se hará efectiva o bien el 1 de enero de 2007 o el 1 de enero de 2008, a más tardar, si se aplicara la cláusula de salvaguardia. Por su parte, Croacia y Turquía han comenzado las negociaciones de ampliación el pasado 3 de octubre de 2005.

¹¹ FRANCISCO ALDECOA y Mercedes GUINEA, *El futuro de «una Europea» europea: su constitucionalización (2001-20014). Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*, Publicación del III Premio Francisco Javier de Landáburu 2005, Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005.

¹² FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, «Moneda única e identidad europea. El euro como primera expresión de la Federación Europea», en: VV.AA., *El euro como expresión del modelo federal y social europeo*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2002, pp. 131-147.

unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos?» Para dar respuesta a la misma es necesario que la Unión Europea disponga de instrumentos para desempeñar papeles políticos cada vez más relevantes en la sociedad internacional de la globalización.

Por todos estos factores, los Jefes de Estado y de Gobierno coinciden en el año 2001 en que es necesario llevar a cabo un salto cualitativo en la construcción de Europa, y que ese avance no puede dejarse en manos de la institución diplomática, la CIG, sino que es necesario ampliar la base representativa de la institución que reflexione sobre «el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos».

4. LA CONVENCION Y LOS DEBATES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

En el proceso político de constitucionalización, el papel de Europa en el mundo será uno de los ejes fundamentales sobre los que girará el debate constitucional en el seno de la Convención Europea, que desarrolló sus trabajos entre febrero de 2002 y julio de 2003¹³. En la primera fase, de escuchas, tanto los convencionales como las consultas con la sociedad civil pusieron de manifiesto que la Política Exterior Común era una de las áreas en las que existía más demanda de profundización, esto es, de otorgamiento de nuevos medios de actuación a la Unión Europea. En la siguiente fase, la de reflexión, dos serían los grupos de trabajo relativos al papel de la Unión Europea en el mundo, el VII «Acción exterior» y el VIII «Defensa». Estos grupos avanzaron importantes consensos de reforma, pero los progresos quedaron paralizados por la incidencia de la crisis producida entre los Estados miembros por la Guerra de Iraq.

En el seno de la Convención Europea se reprodujeron los debates generales del modelo político europeo. Así, en las distintas cuestiones aparecieron alternativas que, o bien apoyaban el intergubernamentalismo o el federalismo en sus extremos o variables intermedias; propuestas a favor de una Europa liberal y de una Europa social, la división atlantismo-europeísmo, o los modelos tendentes a la construcción de Europa a distintas velocidades o a una sola velocidad.

¹³ Sobre los trabajos de la Convención Europea, véase: Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003; Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004; Alain LAMASSOURE, Alain, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution – The Story of the European Convention*, Brussels, Eurocomments, 2003.

Más concretamente en materia de Política Exterior Común, se plantearon a la Convención una serie de debates específicos en relación al modelo futuro de la Política Exterior y al carácter del papel internacional de la Unión Europea:

a) ¿Principios inspiradores de la política exterior europea implícitos o explícitos? La Convención se planteó reflexionar sobre si existía una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo común. Llegó a la conclusión de que esa concepción común existe y la reflejó en la definición de principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, en los artículos I-3.4 y III-292.2.

b) ¿Modelo federal o modelo intergubernamental? En el seno de la Convención se discutió ampliamente sobre el modelo que había de seguir la Política Exterior Común, si era conveniente mantener el actual método intergubernamental o era posible avanzar hacia un cierto método comunitario, que posee la ventaja de una mayor eficacia. Así incluso, desde el Parlamento Europeo y la Comisión se había llegado a proponer una comunitarización progresiva o por etapas. Finalmente, los Estados lograron mantener el actual modelo de gestión intergubernamental, si bien atemperado por la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores.

c) ¿Acción exterior o política exterior? Se suele entender que la noción de acción exterior, además de ser menos rigurosa, es más neutra y menos ambiciosa que la de política, ya que ésta implica una filosofía, unos objetivos generales y específicos, unos instrumentos, un presupuesto y una cierta unidad y coherencia así como una programación. Sin embargo, la acción puede ser únicamente una respuesta ante acontecimientos sin una cierta programación, unidad, coherencia. Por tanto, el alcance de un término y otro es muy diferente. No son sinónimos ni mucho menos, sino que hay una diferencia que es de orden, no de grado. La Convención, sin embargo, generalizó el uso del término «Acción exterior», que es el que finalmente se recoge en el Tratado Constitucional. Sin embargo, a pesar del uso de ese término es una verdadera política en la medida en que existe esa filosofía, objetivos generales y específicos, instrumentos, programación e instituciones propias.

d) ¿Defensa del interés nacional o política de responsabilidad? La defensa de los intereses europeos aceptada como objetivo de la acción exterior, en definitiva, se entiende como la suma de los intereses nacionales, el mínimo interés común. Entre los objetivos e intereses europeos habría que incluir la gestión del planeta, lo que recoge en parte la filosofía del Informe del Grupo de Trabajo. El paso a la formulación de una política de responsabilidad responde a la lógica de pasar del realismo político y de la geoestrategia de la guerra fría a la política de responsabilidad de la geoeconomía y la geosociedad de la sociedad internacional de la globalización. Esta transformación se refleja en el paso de la defensa de intereses a la gestión de la globalización.

e) ¿Potencia civil o potencia militar? La opción europea desde la Cumbre de Helsinki hasta ahora era una política de defensa «soft», es decir, un instrumento militar para la gestión de crisis por razones humanitarias, desarrollando los acuerdos de Petersberg, con objeto de acompañar su creciente presencia en el mundo. Sin embargo, su influencia como potencia global se basa en el peso de la Unión Europea en la sociedad internacional y se debe a su comercio global, a su política de cooperación al desarrollo, a la dimensión externa de su modelo social y de sus políticas comunes. El carácter de civil de la Unión Europea no significa que no pueda desarrollar unos ciertos instrumentos de defensa, sino que no da a estos prioridad como base de su política exterior.

f) ¿Diplomacia común o representación intergubernamental? La situación actual de representación intergubernamental fragmentaria de la Unión Europea en la escena internacional es un grave obstáculo para la unidad, visibilidad y coherencia de que tan necesitada se muestra la política exterior europea y requisito básico para un papel activo en la gestión de la globalización. Por ello, como viene demandando el Parlamento Europeo desde hace unos años, es necesario avanzar hacia la consecución de una Diplomacia Común Europea, a través del desarrollo de un Servicio Europeo de Acción Exterior.

g) ¿Una o varias velocidades en la Política Exterior Común? El objetivo de permitir varias velocidades en el Tratado Constitucional en política exterior es pragmático, con objeto de que no marque el paso el más lento. Se trata al menos de que haya un equivalente a las cooperaciones reforzadas en materia de política exterior y defensa, aunque ya hay un cierto acuerdo de que se deben superar los umbrales de Amsterdam y Niza en este sentido.

h) ¿Gobierno europeo o gestión y administración técnica? Dado el alcance actual de la construcción europea que abarca ya a importantes ámbitos regalianos, es necesario dar un salto cualitativo y pasar de la gobernanza actual, propia de cuestiones económicas y técnicas a un verdadero gobierno europeo. Plantea, por tanto, con acierto a mi juicio, el debate entre una gestión técnica y un gobierno político europeo, lo que es especialmente relevante en el marco de la Política Exterior Común.

i) Eficacia, unidad y coherencia ¿Soluciones políticas o soluciones técnicas? El grueso de los debates ha hecho referencia a cuestiones de eficacia y coherencia, de mejora de los procedimientos actuales de forma que resulte beneficiada el conjunto de la definición y aplicación de la Política Exterior Común. Estas cuestiones están íntimamente ligadas a algunos de los debates políticos presentados anteriormente. En este sentido, optar por fórmulas federales de definición y gestión de la Política Exterior Común presenta el principal beneficio de la eficacia, aunque, avances menores disfrazados de soluciones técnicas, pueden presentar enormes virtualidades políticas.

j) ¿Tiene límites Europa? Finalmente uno de los debates que no sólo se produjeron en la Convención sino que han trascendido a la opinión pública es la cuestión de los límites de Europa, de qué define a un Estado como «europeo» para poder adherirse a la Unión. Europa tiene límites pero no definibles desde el punto de vista de la geografía física sino los derivados de la geografía humana, esto es, el límite de Europa son los valores y una visión común del mundo. Sólo podrán convertirse en miembros de la Unión Europea aquellos Estados que cumplan los requisitos de democracia y derechos humanos y de modelo de sociedad consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

5. INNOVACIONES CONSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

Las reformas que introduce la Constitución en la Política Exterior Común permiten hablar de un salto cualitativo en su concepción y gestión. Así, aparentes soluciones técnicas tienen enormes repercusiones políticas. La regulación en un mismo título, el sometimiento a los mismos objetivos, la creación de la personalidad jurídica de la Unión, el fin de los pilares o la creación del Ministro de Asuntos Exteriores refuerzan la noción de Política Exterior Común como unidad de actuación exterior europea.

Se introducen disposiciones comunes que hacen que el conjunto de la acción exterior de la Unión se programe desde un instrumento único y común, la decisión europea sobre orientaciones y objetivos estratégicos. La regulación conjunta refuerza su unidad, visibilidad y transparencia aunque las instituciones continúen trabajando según reglas diferentes. Desde otro punto de vista, el Tratado constitucional refuerza considerablemente las obligaciones de los Estados miembros de solidaridad y respeto con la política exterior común. Se añade en diversas disposiciones el matiz de que la política exterior ya no es de los Estados coordinados entre sí, sino de la Unión como instancia política.

5.1. Un marco conceptual único: la política de responsabilidad

El nuevo Título V de la Parte III de la Constitución que desarrolla «La Acción Exterior de la Unión» resulta encabezado en el artículo III-292 por los principios y objetivos que ha de seguir el conjunto de la Política Exterior Común. Este artículo no es sino desarrollo del I-3.4 que establece que «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como

al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Este enunciado y su posterior desarrollo en el artículo III-292 dan respuesta al mandato de Laeken que anuncia la necesidad de ceñir el marco de la política exterior europea a la lógica de la contribución europea a la gestión de los problemas de la globalización, esto es, desarrollar una política de responsabilidad¹⁴. Sin embargo, esta lógica no es completamente una novedad sino que se basa en los ejes de la política exterior europea de los últimos años¹⁵. Se trata, en definitiva, de la proyección al exterior del propio modelo social europeo, de sus principios y valores y de su lógica de cooperación multilateral y regulación.

Los principios de la acción exterior europea, recogidos en el nivel constitucional, responden a una concepción global de la actuación exterior que ha superado la lógica del interés común de los Estados, para responder a una «ética», a unos valores que demanda la propia sociedad europea¹⁶. Esa «ética» aparece recogida y detallada en el artículo III-292. Así, su primer párrafo determina el compromiso de los europeos con la promoción en el exterior de la paz y los valores europeos: democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, dignidad humana, igualdad y solidaridad, estos dos últimos, característicos de la construcción europea (III-292.1). También es parte de esa ética los medios a través de los cuales ha de desarrollarse toda acción exterior europea: el respeto del derecho internacional conforme a la Carta de Naciones Unidas, el establecimiento de relaciones y asociaciones con Estados o grupos de Estados que compartan los mismos valores y el fomento de soluciones multilaterales a los problemas internacionales, con preferencia en el marco de Naciones Unidas¹⁷.

Los objetivos de la acción exterior, recogidos en el III-292.2, ahondan en esta concepción de la política de responsabilidad. Los apartados a), b) y c) reproducen sustancialmente los objetivos consolidados de la actual PESC, reforzando la idea de Unión y la obligación de apoyar el desarrollo del Derecho Internacional, mención

¹⁴ Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, «La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la Agenda de paz», *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, pp.37-59.

¹⁵ Los ejes de la política exterior europea son: democracia y derechos humanos, libre comercio y regionalización. Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración europea (Vol. II). Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp.

¹⁶ HAZEL SMITH estudia el papel que tienen los valores –lo que ella llama la ética «ethics»– en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase HAZEL SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

¹⁷ En relación a las medidas concretas propuestas por la Comisión para desarrollar el multilateralismo, véase: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo»*, 19 septiembre 2003, (COM (2003) 526 final).

que no resulta inocente a la luz de la crisis europea en relación con la Guerra de Irak. Los siguientes apartados, d) al h), son absolutamente novedosos, no encontrando un precedente como objetivos del conjunto de la política exterior en el Tratado de la Unión Europea. Se desarrollan explícitamente elementos de la denominada política de responsabilidad en relación a distintos aspectos. Así el apartado d) establece el objetivo de fomentar un desarrollo económico y sostenible de los países en vías de desarrollo para erradicar la pobreza. En el e) se propone estimular la integración de todos los países en la economía mundial incluso a través de la abolición de las restricciones al comercio internacional.

En el f) manifiesta su compromiso con la protección del medio ambiente y los recursos naturales internacionales y el desarrollo sostenible; en el g) se recoge la misión de ayudar a las poblaciones que se enfrenten a catástrofes naturales o producidas por el hombre. Finalmente, en el punto h) se reitera el compromiso europeo con un sistema internacional «basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial». Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

Este nuevo marco conceptual para el desarrollo de la política exterior que responde a la política de responsabilidad puede considerarse ya «acervo comunitario», en la medida en que ha calado en las instituciones europeas. Así, la Declaración Solana recoge fielmente este nuevo paradigma como base de la Estrategia Europea de Seguridad, al igual que otros documentos de la Unión como la Declaración de Guadalajara que coronó la última Cumbre Unión Europea-América-Latina.

5.2. Un marco institucional único: el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior

La innovación institucional más relevante del Tratado Constitucional la constituye la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores, con la doble dimensión de ser miembro de la Comisión, y uno de sus Vicepresidentes, y, mandatado por el Consejo, el máximo responsable de la PESC. El artículo I-27 establece que será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El Ministro se encontrará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la defensa. Contribuirá con sus propuestas a la formulación de ambas y las ejecutará como mandatario del Consejo junto a los Estados miembros. La figura del Ministro de Asuntos Exteriores personifica la idea de que el ejecutivo de la Unión se divide entre la Comisión y el Consejo –quizás más exactamente, el Consejo Europeo– y su posible unificación en esta área concreta¹⁸.

¹⁸ CRAIG, Paul, *What Constitution does Europe need? The House that Giscard Built: Constitutional Rooms with a View*, The Federal Trust, August 2003, p. 3, en: <http://www.fedtrust.co.uk>.

El Ministro de Asuntos Exteriores presenta una doble dimensión, y por tanto, podrá formular iniciativas en materia de PESC propias y defenderá las iniciativas de la Comisión en las cuestiones relativas a las relaciones exteriores. Dirigirá la unidad de política exterior, formada por funcionarios tanto del Consejo como de la Comisión, y las Delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales –actuales Delegaciones de la Comisión–, esto es, el futuro Servicio Europeo de Acción Exterior. El artículo I-39.4 igualmente le encomienda la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común junto a los Estados miembros. Por tanto, los actuales responsables de la ejecución de la PESC –Presidencia, troika, Secretario General del Consejo y Comisión– son sustituidos por el Ministro de Asuntos Exteriores, simplificándose considerablemente tanto las responsabilidades como la representación de la Unión en la escena internacional.

Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión coinciden en apreciar muy positivamente la creación de este Ministro que, a su juicio, redundará en la coordinación y en la visibilidad de la actuación exterior europea. Ambos insisten en la necesidad de que para que pueda actuar con eficacia es esencial que el Ministro pueda apoyarse en una única administración –el Servicio Exterior Europeo– que radique en –o al menos esté vinculada a– la Comisión¹⁹.

La figura del Ministro de Asuntos Exteriores responde a la lógica del federalismo intergubernamental siendo la personificación de este modelo, ya que ejercerá funciones distintas según se trate de las relaciones exteriores comunitarias o de las intergubernamentales PESC. Parece, por tanto, que podemos hablar en el caso del Ministro de Asuntos Exteriores de unidad institucional pero dualidad funcional. La incógnita del futuro es dónde se coloque el Ministro de Asuntos Exteriores, si en el Consejo o en la Comisión, qué relaciones personales y sinergias desarrolle (si con el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión, con el Grupo de Comisarios o con el Consejo de Relaciones Exteriores), qué procedimientos y formas de actuación hará suyas, si las supranacionales o las intergubernamentales y de qué administración se rodeará²⁰.

¹⁹ Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO Resolución sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, 24 de septiembre de 2003, (A5-0299/2003), punto 23; y COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission «Une Constitution pour l'Union», 17 de septiembre de 2003, (COM(2003)548), pp. 11-12. En su Comunicación sobre el proyecto de Tratado, la Comisión Europea introduce una variable nueva al anunciar la posibilidad de que la futura Comisión se organice por Grupos de comisarios. En ese caso, el Ministro de Asuntos Exteriores presidiría el grupo encargado de las relaciones exteriores, para garantizar la coordinación del conjunto de la acción exterior. Parece que presidiendo, a la vez, el Grupo de comisarios y el Consejo de Asuntos Exteriores se unificaría el poder ejecutivo de la Unión en materia exterior y puede efectivamente encontrarse la coherencia y la eficacia exterior de la Unión.

²⁰ Véase al respecto: DUKE, Simon, *A Foreign Minister for the EU: But where's the Ministry?*, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», Discussion Papers in Diplomacy, n° 89, November 2003, en: <http://www.clingendael.nl>.

Parte de la doctrina se muestra crítica con esta innovación constitucional. Así algunos estiman que esta reforma institucional, por muy novedosa que sea, no basta para crear una política exterior frente a la resistencia de los Estados miembros a ceder soberanía y que será un Ministro sin política que aplicar²¹. Otros ven problemático el «servir a dos señores» y la relación tanto con el recién creado Presidente del Consejo Europeo con funciones de representación exterior, como con el Presidente de la Comisión y los Ministros de Asuntos Exteriores nacionales, con los que frecuentemente chocará, sobre todo con los de los países más grandes²². Cabe plantearse por su carácter político, si el Ministro de Asuntos Exteriores tenderá a integrarse en la Comisión y, en este sentido, «comunitarizar» la práctica de la PESC o, por el contrario, se tratará de un «submarino» del Consejo colado dentro de la Comisión²³. En esta última dirección son muchos los autores que coinciden en calificar las consecuencias de la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de «intergubernamentalización» de la política exterior europea²⁴. En cualquier caso, parece que esta innovación puede otorgar a la dirección de la Política Exterior Común el perfil político necesario, adecuado a su carácter de «alta política».

La otra innovación institucional fundamental en materia de Política Exterior Común es el Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. La creación de un instrumento diplomático propio de la Unión Europea no es una novedad en el debate político sino que ya había sido propuesto por el Parlamento Europeo en el año 2000²⁵. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión ante terceros Estados y organizaciones internacionales, quedaría bajo la autoridad directa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Estaría compuesto por personal competente de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros (III-296.3).

La concepción de Servicio Europeo de Acción Exterior plasmada en la Constitución responde al concepto de diplomacia común europea, que se entiende como un

²¹ Kirsty HUGHES, *A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution*, EPIN Working Paper n° 8, July 2003, pp. 10-11.

²² Hartmut MARHOLD, «Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire», *L'Europe en formation*, n° 3-4, 2002, pp. 7-14, especialmente p. 10; Simon DUKE, *The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, op. cit., pp. 14-17.

²³ JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 15, 2003, p. 561.

²⁴ Véase entre otros: Steven EVERTS y Daniel KEOHANE, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, Centre for European Reform, 2 September 2003, en: <http://www.cer.org.uk>, p. 4; Simon DUKE, *The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role*, op. cit., p. 33.

²⁵ PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, 5 de septiembre de 2000, (A5-0210/2000).

compuesto tanto de miembros de las instituciones comunes como de los Estados miembros y asocia en estrecha cooperación a las instituciones comunes con las administraciones nacionales²⁶. Este instrumento, de naturaleza federal, es el más adecuado para la ejecución de una política exterior europea que también es común y no única²⁷. Por el contrario, la diplomacia europea única sería la que tendería a reemplazar las diplomacias nacionales por un único cuerpo europeo.

El concepto de diplomacia común europea pone el énfasis en el desarrollo de una cultura diplomática europea entre todos sus agentes así como una lógica de la cooperación mutua y la complementariedad entre el cuerpo europeo y las diplomacias de los Estados miembros²⁸. Se trata así no sólo de contar con una «mente única» en la formulación de la política exterior sino también con un «brazo único» en su aplicación, teniendo en cuenta que ese brazo termina en distintos «dedos», nacionales, europeos, provenientes del Consejo o de la Comisión. En este sentido, el ideal de futuro es encontrar al prototipo de diplomático europeo tanto en el Servicio Exterior de la Unión como en cualquier representación de un Estado miembro, con la misión común de desarrollar los valores, los intereses y la visión del mundo europeos ante terceros y en los foros internacionales.

Desde la firma del Tratado Constitucional, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron que dieran comienzo inmediatamente los trabajos de preparación del Servicio Europeo de Acción Exterior, que fueron encargado al previsible futuro Ministro de Asuntos Exteriores, Solana. Este había ya preparado un informe a presentar en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2005. Sin embargo, los «noes» de los referenda francés y neerlandés días antes causó que el informe nunca llegara a presentarse y los trabajos de constitución congelados. Así como algunos analistas consideran que parte de las innovaciones de la Constitución podrían entrar en vigor a través de acuerdos intergubernamentales, ni el Ministro ni el SEAE podrían ser creados sin la reforma de los actuales Tratados, por las implicaciones en los equilibrios interinstitucionales.

²⁶ Simon DUKE, «Preparing for European diplomacy?», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, nº 5, 2002, pp. 849-870.

²⁷ Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», en: VV.AA., *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 117-136.

²⁸ Hemos estudiado en otro lugar la importancia de la formación como paso para la constitución de una Diplomacia Común Europea. Véase al respecto: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, *La coordinación de la formación en materia comunitaria de los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros*, Encuentro de Escuelas e Institutos Diplomáticos Europeos, Madrid, 20 y 21 de mayo de 2002. Se recogen expresamente algunas de nuestras propuestas en la contribución de Méndez de Vigo a los trabajos del Grupo VII. Véase: Contribución Íñigo Méndez de Vigo al Grupo de Trabajo VII, «Hacia el establecimiento de una diplomacia común europea», 3 de diciembre de 2002, (WG VII-WD 55).

5.3. Un horizonte nuevo: una Política Común de Seguridad y Defensa a dos velocidades

Las innovaciones en la Política Común de Seguridad y Defensa son quizás el elemento más llamativo de toda la Constitución. Hasta ahora, la Unión Europea había contado con instrumentos de defensa para una intervención exterior pero no se pensaba en una defensa típica²⁹. En la Convención, por el contrario, se comienza a configurar instrumentos que posibiliten la defensa futura de la Unión Europea. La Constitución Europea contempla avances tanto en la lógica anterior de gestión de crisis, como en la lógica de instrumento de defensa propio³⁰.

Ante las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a sus concepciones en materia de defensa (Estados atlantistas, Estados europeístas, Estados neutrales y no alineados), la fórmula que ha hecho posible avanzar en la articulación de la defensa europea es la flexibilidad, que inicialmente permitía a cada uno suscribir sus compromisos en materia de defensa como deseara y que, finalmente, ha quedado sólo circunscrita a la cooperación estructurada permanente y a la cooperación reforzada.

El Tratado Constitucional profundiza en la lógica actual de una defensa basada no exclusivamente en los tradicionales instrumentos militares, sino que da un papel preponderante también a los civiles, como recoge el artículo I-41.1. Por una parte, desarrolla el elemento de gestión de crisis presente en el momento actual a través de la ampliación y redefinición de las tareas de Petersberg (art. III-309). Igualmente, constitucionaliza la práctica actual de encargar a un grupo de Estados miembros la realización de una misión de la Unión, práctica usual (art. I-41.5) un grupo de Estados o las unidades multinacionales para que ejecuten una acción de la Unión. Por último, para el caso de las operaciones urgentes de gestión de crisis se facilita el acceso al presupuesto de la Unión y se prevé la creación de un fondo específico para financiar la preparación de estas acciones, lo que implica mayor rapidez y autonomía en la puesta en marcha de operaciones de gestión de crisis (III-313).

En la lógica del diseño progresivo de un instrumento de defensa propio, cabe enumerar diversas innovaciones: la Agencia Europea de Defensa, la cláusula de defensa mutua, la cláusula de solidaridad, la cooperación estructurada permanente y la posibilidad de establecer una cooperación reforzada en este ámbito. El Tratado prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares en el artículo I-41.3, conocida como Agencia de Defensa. Desde junio de

²⁹ En relación al nacimiento y evolución de la PESD véase: : Nicole GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, París, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004.

³⁰ Para el examen de los avances constitucionales en materia de defensa, véase: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

2003 en Salónica los Estados miembros ya tomaban las medidas necesarias para ponerla en marcha, sin esperar a la vigencia de la Constitución. La Agencia se creaba, finalmente, en julio de 2004 y está operativa desde enero de 2005³¹. Su pronta creación responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa, así en los últimos días se acaba de adoptar entre los veinticinco un Código de Conducta para la liberalización de los mercados de defensa, que hace de la Agencia la institución central³². A pesar de que la Constitución preveía la participación voluntaria, decidieron sumarse los veinticinco, sin embargo el artículo III-311 mantiene el carácter voluntario de la pertenencia a la misma.

La alianza defensiva introducida por la Constitución en su artículo I-41.7 surge de una propuesta de la Convención, la cooperación más estrecha para la defensa mutua entre los Estados que voluntariamente deseen asumirla. Tras la Conferencia Intergubernamental, se convierte en una cláusula de asistencia mutua aceptable por todos los Estados. Se trata, en definitiva, de la asunción del artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. El espectro de la obligación del artículo del Tratado Constitucional es más amplio, ya que, consecuentemente con el carácter de la defensa europea, los Estados habrán de prestar tanto instrumentos civiles como militares. Además es más exigente porque es automática, no requiere una decisión política previa, y puede aplicarse a los territorios de los Estados miembros que no son europeos³³. En el caso de que el Tratado Constitucional entre en vigor, esta cláusula será no sólo una obligación política sino también jurídica para todos los Estados parte.

Complementaria de la cláusula de defensa mutua, el artículo I-43 recoge la muy relevante cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de que un Estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano. Por esa cláusula el resto de los Estados miembros están obligados a prestarle asistencia, si se les requiriera, por los medios que cada uno estimare conveniente. Combinada con la alianza defensiva parece que, en conjunto, la seguridad europea es más amplia que la de la OTAN. Consecuencia de los terribles atentados de Madrid del 11 de Marzo de 2004, el Consejo Europeo decidía la aplicabilidad inmediata de esta cláusula de solidaridad sin esperar a la vigencia efectiva de la Constitución.

La figura de la cooperación estructurada en la propuesta convencional se preveía para los Estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares. Parecía apropiada para los Estados que en la Minicumbre de

³¹ Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17.7.2004, p. 17).

³² Véase: «EU Governments Agree Voluntary Code for Cross-Border Competition in Defence Equipment Market», *European Defence Agency*, Brussels, 22 November 2005, en: <http://www.eda.eu.int>.

³³ En el caso de España, esta cláusula cobra enorme relevancia dado la existencia de territorios no europeos como Ceuta, Melilla o las Canarias que no resultan cubiertos por el Tratado de la Alianza Atlántica y que, sin embargo, entran dentro del espectro de esta cláusula de defensa mutua.

Bruselas ya habían manifestado su interés en crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa³⁴. La CIG modificaba el artículo I-41.6 añadiendo el calificativo de «permanente» pero manteniéndose su definición: «para los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto». Esta cooperación estructurada permanente aparece más definida, ciñéndose estrechamente a la cooperación en materia de capacidades exclusivamente. Se ha adoptado un Protocolo anexo en el que se recogen cuáles son esos criterios y esos compromisos más vinculantes en materia de capacidades militares³⁵. Los dos rasgos de esta cooperación estructurada permanente son la voluntariedad y el cumplir unos requisitos mínimos básicos en materia de capacidades, pudiendo ser excluidos de la misma de que ya no cumpla los citados criterios.

La última de las innovaciones constitucionales es la de permitir la formación de cooperaciones reforzadas también en el ámbito de la defensa. Así, el artículo I-44 elimina la prohibición vigente en el actual artículo 27B del TUE, que establece que las cooperaciones reforzadas «No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa». La negociación en torno al futuro de la defensa europea muestra que se ha pasado de un sistema de «geometría variable» a otro que posiblemente se aproxima a las «dos velocidades», profundizándose en un tema que hasta hace poco era tabú y que hoy parece que puede ser la próxima gran empresa europea. Así «aunque casi no se percibe la Europa de la defensa es casi una realidad»³⁶.

5.4. Un consenso constitucional profundo y consolidado en materia de PEC: garantía de su aplicación futura

La reforma de la Política Exterior Común en el Tratado Constitucional ha sido uno de los capítulos más costosos del proceso constituyente, influida directamente por la crisis política derivada de la Guerra de Iraq. Lejos de resultar zanjada por la propuesta de la Convención, los Jefes de Estado y de Gobierno reabrieron la cuestión a lo largo de la Conferencia Intergubernamental, profundizando los avances. Precisamente el carácter de consenso constitucional maduro y consolidado que tiene la reforma del conjunto de la Política Exterior es el que hace que sus contenidos tengan grandes posibilidades de verse aplicados, a pesar de la amenaza que se cierne sobre el futuro del Tratado Constitucional, tras los «noes» en Francia y Países Bajos.

³⁴ Los Estados que se reunieron en la Minicumbre de Bruselas son: Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. Véase al respecto: *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

³⁵ Véase al respecto: *Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y el artículo III-312 de la Constitución*, (CIG 87/04 ADD 1).

³⁶ Charles GRANT, «El discreto éxito de la defensa europea», *Foreign Policy*, Julio 2004.

El consenso de la reforma de la política exterior es doble. Por una parte, ha sido gestado en el seno de la Convención, que ha permitido soluciones imaginativas como el Ministro de «doble sombrero». Por la otra, ha resultado suscrito, e incluso ampliado, por los Gobiernos en la Conferencia Intergubernamental. Por ello, aun en el caso de no salir adelante el actual texto constitucional, es posible que las necesarias futuras reformas que tendrán que abordarse en este campo no se alejen de los resultados del proceso constitucional.

Es necesario recordar también que muchos de los avances constitucionales ya han comenzado a aplicarse, como son los casos de la política de responsabilidad, la política de vecindad, la cláusula de solidaridad o instituciones como la Agencia de Defensa, prueba de su oportunidad. Sin embargo, podemos anticipar que la víctima más visible de la crisis de ratificación es la creación del Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior, cuyos trabajos ya se encontraban muy avanzados. Esto va a tener como consecuencia un retraso en la asunción de papeles internacionales por parte de la Unión Europea en la sociedad internacional de la globalización. Quizás sea un retraso que no se pueda permitir esta globalización que tan necesitada está de actores con propuestas para gestionar los problemas comunes.