

JUAN MIGUEL ORTEGA TEROL

El diseño de la Política Exterior y de Seguridad en la Constitución Europea

El proceso de construcción europea ha sido frecuentemente criticado por centrarse en aspectos económicos, dejando a un lado elementos de mayor calado político. La progresión hacia una construcción de conjunto, como Schuman y Monnet proponían en 1950 “mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”, ha encontrado una especial reluctancia por parte de los Estados miembros en relación con sus políticas exteriores, y mucho más respecto a dotar a las Comunidades Europeas, inicialmente, y a la Unión Europea, después, de una política exterior propia. Sin embargo, la necesidad de contar con una presencia internacional relevante se encuentra en el núcleo del actual estadio del proceso de construcción europea. La Constitución Europea, recientemente refrendada en España, perfila nuevas perspectivas para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En la Constitución Europea desaparece la estructura en trípede que se había establecido desde Maastricht, y desarrollado en los tratados de Ámsterdam y Niza, caracterizando a la Unión Europea como una noción globalizadora sustentada sobre un pilar supragubernamental, conformado por la estructura propiamente comunitaria —Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Europea de la Energía Atómica y Comunidad Económica Europea (posteriormente, Comunidad Europea)—, y dos pilares intergubernamentales —el de los asuntos de justicia e interior (más tarde reducido a la cooperación policial y judicial en materia penal por la “comunitarización” de una serie de competencias que han quedado bajo la rúbrica de espacio de libertad, seguridad y justicia) y el de la política exte-

Juan Miguel Ortega Terol es profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Castilla-La Mancha y director del Seminario de Estudios Internacionales Luis de Molina

rior y de seguridad común (PESC)—. Y es que la Constitución Europea, que reconoce expresamente la personalidad jurídica de la Unión, adopta una visión más integrada de su marco competencial, dedicando la Parte I a su definición general (así como al diseño institucional y a los objetivos que persigue la UE), mientras que en la Parte III se desarrollan de forma más pormenorizada las políticas y el funcionamiento de la Unión.¹

Sin embargo, aunque el tratado constitucional prevé que “la Unión dispondrá de competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa” (art. I-12. 4.), la PESC no encaja en ninguna de las dos grandes rúbricas competenciales que establece el Título III: competencias exclusivas (art. I-13) y competencias compartidas (art. I-14). Esta especialidad de la competencia en materia de PESC se explica por la tradicional renuencia a la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros en ese ámbito. No es extraño que la regla de la unanimidad predomine en la adopción de decisiones en este terreno, si bien aparece una tímida apertura a la regla de la mayoría cualificada (art. III-300. 2.), así como la posibilidad de que por medio de la primera se amplíe el alcance de la segunda. En definitiva, la adopción de “decisiones europeas”² en este contexto requerirá de la concurrencia de las voluntades de todos los Estados miembros, aunque la abstención tiene carácter constructivo, esto es, no impide adoptar la decisión de que se trate.

En este orden de consideraciones, puede subrayarse que, ya en la Parte III, la PESC se engloba en el marco mucho más amplio del Título V, que recibe la denominación de “acción exterior de la Unión”, optando por una visión de conjunto y más integrada de toda la actuación externa de la UE, en la que se incluyen además la política común de seguridad y defensa, como parte integrante de la PESC, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria. Asimismo, se establecen las disposiciones financieras para hacer frente a las decisiones adoptadas, se prevé la posibilidad de adoptar medidas restrictivas en las relaciones comerciales que acompañen a dichas decisiones y, finalmente, se regula el procedimiento para la celebración de tratados internacionales por la UE. Dicho de otro modo, si bien los mecanismos de adopción de decisiones se rigen por procedimientos diferentes según el concreto ámbito material de que se trate, la PESC ya no es un capítulo aislado y pasa a formar parte de una actividad exterior que aspira a dotarse de unidad en sus múltiples facetas, en aras de una mayor coherencia.

Los principios y los objetivos

No es extraño que los principios y los objetivos a los que se adhiere la UE en este terreno impregnen la totalidad de la acción exterior, de la que la PESC es un ele-

¹ La Parte II contiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

² Este es el nombre que reciben los actos jurídicos típicos en materia de PESC en el nuevo tratado constitucional, definidos como actos no legislativos obligatorios en todos sus elementos.

mento destacado. Conviene poner de relieve la importancia de la formulación de los mismos, toda vez que esa es una función que suele otorgarse a los textos jurídicos que aspiran a convertirse en parámetro de validez de un sistema, y no cabía esperar otra cosa de un tratado que quiere ser Constitución. En este sentido, como ha señalado Quel López, el catálogo de propósitos y principios, contenido en el art. III-292, constituiría un auténtico compromiso de acción *ad intra* y *ad extra* del marco europeo.³

Así, si los principios vienen dados por la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas, los objetivos se establecen en consonancia con aquellos. Y, por una parte, se contemplan una serie de objetivos de solidaridad: “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; y ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano” (art. III-292. 2 d, e, f y g).

Por otra parte, otros objetivos tendrían una clara proyección en la esfera de la seguridad: “defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; y mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, así como a los principios del Acta de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores” (art. III-292. 2 a y c).

Finalmente, un conjunto de objetivos estaría orientado a la promoción de los valores que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de la UE: “consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional; y promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.

El marco institucional

La falta de visibilidad y de coherencia de la acción exterior europea han sido algunas de las críticas más constantes, y a paliar esas deficiencias se dirige una de las innovaciones más destacadas de la Constitución Europea, mediante la crea-

*La falta de
visibilidad y
de coherencia
de la acción
exterior
europea han
sido algunas
de las críticas
más
constantes*

³ Javier Quel López, “La Política Exterior y de Seguridad Común en el Proyecto de Constitución para Europa”, en *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao, 2004, p. 96.

ción del cargo del (la) Ministro(a) de Asuntos Exteriores de la Unión (MAEU).⁴ Efectivamente, la dualidad existente entre un Mister PESC y un Comisario con capacidades en ese ámbito ha hecho surgir no pocos desencuentros. Y la forma en que se propone solventar la cuestión, al tiempo que se dota de unidad institucional, es la fusión de las funciones del Alto Representante de la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores en una sola persona. Aun no siendo el representante exterior único, toda vez que la Comisión y el Presidente del Consejo Europeo disponen de facultades en ese terreno, el (la) MAEU cumplirá una doble función de mandatario del Consejo —que presidirá en su formación de asuntos exteriores— y Vicepresidente de la Comisión, con lo que se pretende garantizar la cohesión entre unos y otros elementos de la acción exterior de la UE.

En la primera faceta, el (la) MAEU tendrá un derecho de iniciativa en materia de PESC, aunque no en régimen de monopolio puesto que también los Estados miembros tienen esa capacidad, se encargará de ejecutar las decisiones europeas del Consejo Europeo y del Consejo en este ámbito, dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la UE ante organizaciones y conferencias internacionales (art. III-295. 1 y 2). También ejercerá labores de coordinación con los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y, como elemento destacable, consultará e informará al Parlamento Europeo, así como velará por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones.

En la segunda faceta, el (la) MAEU se someterá a los procedimientos propios de la Comisión, lo que significa que en este contexto su labor será de coordinación, mientras que la iniciativa recaerá sobre la propia Comisión, salvo en el caso de que se trate de una petición de medidas restrictivas, en cuyo caso la iniciativa ante el Consejo ha de ser presentada conjuntamente entre el (la) MAEU y la Comisión. No obstante, las suspicacias de algunos Estados miembros hacia una “comunitarización” encubierta de la PESC se percibe en la delimitación de sus funciones en uno y otro contexto y adquiere su manifestación más palmaria en el hecho de que, ante una moción de censura a la Comisión, el (la) MAEU debe dimitir del cargo que ejerce en ésta, pero no de su condición ante el Consejo.

Obviamente, en esta perspectiva institucional de la PESC, Consejo Europeo y Consejo de Ministros llevarán la batuta del diseño y desarrollo de dicha política. Al primero le compete la definición de las orientaciones generales en materia de PESC y de defensa, mientras que al segundo le corresponde definir y aplicar dichas orientaciones. No obstante, fruto de la dependencia que genera la unanimidad y del carácter sensible que tiene la PESC entre los Estados miembros, éstos gozan de un amplio margen de actuación. En este sentido, empero, cabe señalar que la Constitución Europea establece la obligación de informar al Consejo con carácter inmediato de las medidas nacionales que adopte, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, salvo cuando se trate de la mera transposición de decisiones europeas al ámbito nacional. Asimismo, las disposiciones pertinentes en la materia buscan un equilibrio entre las posiciones más decididamente atlantistas,

⁴ En estos tiempos de corrección política, y para una organización que apuesta decididamente por la igualdad entre hombres y mujeres, quizás sea criticable la designación por el género masculino que se hace del nuevo cargo.

sin que ello presuponga una relación dependiente de la OTAN, y las posiciones de neutralidad que mantienen algunos Estados miembros.

El papel del Parlamento Europeo, por el contrario, es más reducido y, junto a lo señalado en relación con el (la) MAEU, se establece una obligación de consulta periódica al mismo y puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo o al (la) MAEU, así como realizar debates sobre el desarrollo de la PESC.

Por último en este apartado, las atribuciones del Tribunal de Justicia de la Unión son limitadas, y se excluye con carácter general su competencia para pronunciarse sobre la PESC. No obstante, la Constitución Europea contiene algunas excepciones que merecen ser señaladas. En primer lugar, el Tribunal de Justicia puede controlar que no se produzca un vaciamiento de las competencias más genuinamente comunitarias por la vía de la PESC. En segundo lugar, puede controlar la legalidad de las decisiones europeas por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas al amparo de la PESC.

Los instrumentos y otros elementos de la PESC

Para el desarrollo de la PESC, la Constitución Europea prevé dos nuevos instrumentos. El primero de ellos está relacionado con la nueva figura del (la) MAEU y es el Servicio Europeo de Acción Exterior, una estructura de apoyo a aquél, compuesto por funcionarios europeos y personal de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios. Se crearía de esta forma un embrión de cuerpo diplomático europeo, susceptible de compensar esa falta de visibilidad a que hacíamos referencia anteriormente. Una declaración aneja al tratado constitucional prevé que los trabajos preparatorios para su constitución debían comenzar con la firma del mismo.

Enmarcado bajo la rúbrica de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), a su vez parte integrante de la PESC, aparecería un segundo instrumento: la Agencia Europea de Defensa (AED), con el objeto de identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, aplicar medidas tendentes a reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa. Esta AED se incardina en la necesidad de definir una política europea de capacidades y de armamento y, no exenta de polémica, pretende erigirse en un elemento que evite la dependencia externa de la Unión Europea en este contexto.

Otros elementos que merecen ser considerados en esta panorámica serían, en primer lugar, en el entorno de la PCSD, la adaptación del mecanismo de las cooperaciones reforzadas que permitiría a los Estados miembros, con capacidades militares y voluntad de coordinación, que lo deseen a establecer una cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa. La cuestión es, además, objeto de un protocolo adicional al tratado.

En segundo lugar, habría que hacer referencia a la cláusula de solidaridad (arts. I-43 y III-329) que establece la necesidad de que los Estados miembros actúen conjuntamente si otro Estado miembro sufre un ataque terrorista o es víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

A modo de reflexión

La Constitución Europea tiene mucho de codificación de los presupuestos en que se basaba el antiguo pilar de la política exterior y refleja las perennes reticencias de los Estados miembros a ceder espacios en ese contexto. Tímidamente aparecen elementos que buscan llenar las criticadas ausencias de una política unitaria en la escena mundial y limitar el enanismo que se achaca a la UE como actor internacional. De todos ellos, quizás se atribuye la mayor responsabilidad al (la) MAEU, que tendrá que cargar sobre sus hombros con el reto de hacer coherente la acción exterior de una Unión Europea “constitucionalizada”. Coherencia que debe predicarse en relación con los principios y objetivos propuestos. En esta dirección, no cabe desdeñar la influencia que puede ejercer la estrecha vigilancia a que será sometida tanto su actuación como la de los Estados miembros, jugándose una importante parte de la credibilidad de las Instituciones Europeas de cara a su ciudadanía, muy sensibilizada tras la crisis abierta con la guerra en Irak.