
JUAN MIGUEL ORTEGA TEROL
(Universidad de Castilla La Mancha)

*Una panorámica sobre la Política Exterior
y de Seguridad Común de la UE
en la perspectiva de la Constitución Europea:
a vueltas entre querer y (no) poder*

I. Introducción: ¿hacia una política exterior de la UE? II. La Política Exterior y de Seguridad Común: el segundo pilar de la UE: A) La estructura de la PESC; B) El marco institucional de la PESC. III. La Política Exterior de Seguridad y Defensa. IV. La Política Exterior y de Seguridad Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa: A) Los principios y los objetivos; B) El marco institucional; C) Los instrumentos y otros elementos de la PESC. V. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN: ¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE?

Para un observador atento, cualquier aproximación a la cuestión del diseño de una política exterior de seguridad y de defensa para Europa pasará siempre por una notable disfunción entre los hechos, que son tan pertinaces como la sequía y pocas veces ofrecen asideros para ser optimistas sobre una perspectiva *común* al respecto, y los deseos, unas veces expresados en los propios compromisos de los Estados europeos o en muy diversas solemnes declaraciones y otras en vagas aspiraciones de dotar a la actual Unión Europea de una presencia internacional que se corresponda con su dimensión económica. En este sentido, quizás sea excesivo decir que hablar de una Política Exterior de Seguridad es hacerlo sobre algo que no existe, pero resultará ajustado señalar que es ineficaz a los fines pretendidos ¹.

¹ La bibliografía sobre estas cuestiones es extensa. Para una aproximación general a las diversas cuestiones abordadas, aun sin ánimo de exhaustividad, pueden verse entre nosotros los trabajos de Francisco ALDECOA LUZARRAGA: "La Política Exterior Común en la Constitución Europea" en *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, 2005; Milagros ÁLVAREZ VERDUGO: *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2004; Félix ARTEAGA: *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999; Mariano

Uno de los primeros aspectos que suele destacarse en esta dirección es que la Unión Europea es un gigante económico y un enano político, razones por las cuales debiéramos empezar por emprender la tarea de dotar a Europa de una visión común sobre cómo abordar las relaciones entre ella y el resto del mundo. Pero ya inicialmente se podría observar que esa misma dicotomía –economía y política–, hace reposar la articulación de una política exterior de la UE sobre una distinción artificial entre elementos económicos y políticos, fruto del propio proceso de construcción europeo en el que, por una parte, la primera dimensión se ha estructurado de forma sólida –conformando lo que sería la dimensión exterior de la Comunidad Europea– y, por otra, el resto de cuestiones corresponderían a una fase ulterior que requeriría de su propia proyección externa.

Al margen de estas consideraciones, la idea de alcanzar el objetivo mencionado se encuentra en el origen mismo de ese proceso. Efectivamente, poco tiempo después de la puesta en marcha de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se adoptó, entre los seis Estados miembros, el tratado constitutivo de una Comunidad Europea de Defensa. Y casi un año después se aprobaría un “proyecto de tratado de Comunidad Política Europea”. Ambos textos, concebidos como complementarios, sin embargo, quedarían abandonados tras la negativa de la Asamblea Nacional francesa a ratificar el primero.

La posición de Alemania, con el trasfondo de la Guerra Fría, determinó que se otorgara algún papel a la Unión Europea Occidental con la finalidad de asociar a la República Federal de Alemania al bloque occidental². No obstante, el papel central de la OTAN y el indeclinable protagonismo de los Estados Unidos, renuentes a dejar de jugar el papel que ocupaba en ese período de polarización mundial, limitó considerablemente las oportunidades de alcanzar esa política exterior autónoma.

Empero, más directamente ligada a la progresión política de las Comunidades Europeas se encontraría la llamada Cooperación Política Europea (CPE) que, iniciada con una serie de acuerdos políticos, tenía por finalidad una mayor concertación de las respectivas políticas exteriores de los Estados miembros. Separada de forma diáfana de las Comunidades Europeas, la CPE implicaba el compromiso de los Estados de no establecer una posición unilateral sin consultar con el resto de los Estados Miembros, tener debidamente en cuenta las posiciones de los demás, otorgar la debida importancia a la adopción de las posiciones comunes e intentar la realización de acciones comunes.

AZNAR GÓMEZ: “¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n° 4 (1998), págs. 619 a 638; Diego J. LIÑAN NOGUERAS: “La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC”, en Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS y Diego J. LIÑAN NOGUERAS (dirs.): *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 327 a 370; Alfonso IGLESIAS VELASCO: *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*, Septem Ediciones, Oviedo, 2006; y Margarita A. ROBLES CARRILLO: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

² Un dato curioso procede del hecho de que la UEO se gestara como una alianza entre el Reino Unido, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo para prevenir un eventual rearme alemán. Sobre estas cuestiones puede verse Rosario HUESA VINAIXA (coord.): *Instituciones de Derecho Comunitario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 22 y 23 y págs. 42 a 46.

La CPE, institucionalmente, dio origen a la articulación de la llamada *troika* comunitaria –formada por la presidencia en curso, así como la anterior y la posterior– como instrumento diplomático, supuso la presencia de la Comisión en los trabajos de dicha política y, como se deriva de su marcado carácter intergubernamental, configuraba al Consejo como la instancia esencial.

La inserción de esa política en el Acta Única Europea adolecía de una gran debilidad en los compromisos adquiridos, con una ambigua y difusa implicación de la Comisión y del Parlamento, muy lejana a las concepciones de los fallidos intentos iniciales ya señalados, y una caracterización marcada por a) la exclusión de la dimensión exterior de las Comunidades; b) la inclusión de los aspectos políticos y económicos de la seguridad –quedando excluidos los aspectos militares y, por tanto, la defensa-; y c) se integrarían en dicha CPE la cuestiones identificadas por los Estados como política exterior mediante la adopción consensuada de posiciones comunes.

II. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: EL SEGUNDO PILAR DE LA UE

La pretensión de dotar de una mayor dimensión política a las Comunidades Europeas, reflejada en Maastricht, tuvo en el objetivo de lograr esa Política Exterior y de Seguridad Común uno de sus rasgos más significativos. Como no podía ser de otra forma, la cuestión de la política exterior se debatió en Maastricht entre las tendencias “comunitarizadoras” y las “intergubamentalistas”. Finalmente, la PESC se constituyó uno de los tres pilares que se utilizaron para sostener gráficamente esa nueva construcción política que era la Unión Europea. Ahora bien, la PESC quedaba caracterizada como una “forma de cooperación”, lo que la alejaba de los procedimientos decisorios propiamente comunitarios. Esencialmente, el aspecto más relevante de la PESC estaría vinculado a la “unificación institucional” que operaba el Tratado de la Unión Europea, si bien Comisión y Parlamento seguían jugando un papel muy secundario en este ámbito.

Por lo que respecta a la defensa, pudo ya entonces observarse un amplio desacuerdo sobre su incorporación a la PESC puesto que, de una forma alambicada, se pretendía incorporar una dimensión propia de la defensa en la UE, en la que la UEO habría de ser el instrumento operativo, respetando las obligaciones de los Estados miembros de la UE que eran a su vez miembros de la OTAN. Los hechos –Kosovo, la crisis de los Grandes Lagos...– pronto demostraron que la UE sólo iría a remolque de la Organización Atlántica. Adicionalmente, la evolución posterior, primero con el Tratado de Ámsterdam, y después con el Tratado de Niza, generó expectativas que, sin embargo, no han disipado las dificultades para lograr una visión integrada de estas cuestiones, como de manera palmaria ha quedado reflejado en las divisiones en la guerra contra Irak.

A) La estructura de la PESC

La PESC se encuentra regulada en el título V (arts. 11 a 28), del Tratado de la Unión Europea [en adelante, TUE], lo que a cualquier avisado conocedor del Derecho comunitario pondrá sobre la pista de cuál es su posición en ese entramado normativo. Efectivamente, tal como señala el art. 1 del TUE, la PESC sería una de “las políticas y formas de cooperación” que vendría a completar a las Comunidades Europeas sobre las que se fundamenta la UE. La principal consecuencia es que la PESC queda excluida del sistema de Derecho comunitario y, muy particularmente, del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

La PESC, no obstante, se concibe como un objetivo de la Unión con un papel fundamental para afirmar la identidad de la UE en el ámbito internacional, y para ello se impone el fin de “fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo”, incluyendo una definición progresiva de una política de defensa que podría conducir a una defensa común. Si bien, y de acuerdo con el art. 13 TUE, corresponde al Consejo Europeo la definición de los principios y orientaciones generales de la PESC, se podría decir que, de forma genérica, el apartado 1 del mismo contempla como objetivos la defensa de los valores comunes (democracia y derechos humanos), de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, del Acta de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París.

Entre las obligaciones generales de los Estados miembros en este contexto cabría señalar: el apoyo activo y sin reservas a esta política; el principio de lealtad y solidaridad mutua; la actuación conjunta para reforzar esa solidaridad mutua; el deber de abstención de acciones individuales contrarias a la Unión; y el deber de abstención de acciones que puedan perjudicar o mermar la eficacia de la acción de la UE como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. En este sentido, y de manera más concreta, las obligaciones de los Estados Miembros de la Unión se podrían identificar en las siguientes cuatro:

- 1.– La obligación de información y consultas mutuas (art. 16 TUE).
- 2.– La coordinación de su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales (art. 19.1 TUE).
- 3.– La obligación de defender las posiciones comunes en conferencias u organizaciones internacionales donde no estén representados todos los Estados miembros y de tener informados a los no participantes de cuestiones de interés común (la cuestión del Consejo de Seguridad se aborda de forma particular en el art. 19.2 TUE).
- 4.– El deber de cooperación en las misiones diplomáticas y otras representaciones (art. 20 TUE), y el de soportar los gastos operativos en las decisiones con repercusiones en el ámbito militar, salvo declaración de abstención por algún Estado miembro (art. 28 TUE).

En cualquier caso, el principal problema que se plantea respecto de este racimo de objetivos y obligaciones tiene que ver con la exclusión del control jurisdiccional que

remite la solución de cualquier diferencia al respecto a los mecanismos propios del Derecho Internacional Público, que no parece muy apropiado para un modelo de integración como el que predomina en la UE y que aleja cualquier pretensión de optimismo sobre un modelo acabado en este ámbito de cuestiones.

B) El marco institucional de la PESC

Aunque frecuentemente se hace mención a la existencia de un marco institucional único en relación con la PESC, inmediatamente habría que hacer una serie de matizaciones al respecto para definir cuál es el alcance real de dicha afirmación.

Así, la exclusión de las capacidades de control del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas ya supone una desviación notable. Por otra parte, y dejando a un lado los problemas que plantea la caracterización del Consejo Europeo como Institución –al que corresponde un papel determinante en la formulación de la PESC–, ni el Consejo, ni el Parlamento Europeo ni la Comisión ocupan en relación con la PESC una posición equiparable a la del resto de pilares de la UE, siendo la intervención de Parlamento y Comisión mucho más secundaria.

Correspondiendo, pues al Consejo Europeo esa capacidad definitoria, va a ser a éste a quien se atribuyan las más amplias competencias en el ámbito de la PESC; competencias que, de forma esquemática, serían:

- 1.– *Facultades de iniciativa*, siendo el marco en el que los Estados Miembros, entre otras cuestiones, conciertan sus posiciones, deciden acciones y posiciones comunes, designan el representante especial PESC –el conocido popularmente como “*Mister PESC*”, cargo que ostenta actualmente el español Javier Solana–, y proponen estrategias comunes al Consejo.
- 2.– *Facultades de control*, velando por la coherencia y el respeto de los principios de la PESC.
- y 3.– *Facultades de ejecución y de representación*, que incluirían, entre otras, la adopción de las modalidades prácticas para llevar a cabo decisiones y acciones que tengan repercusiones en materia de defensa y el mantenimiento de las relaciones con el Parlamento a través de la Presidencia.

Por su parte, la Comisión ha de velar por la coherencia del conjunto de la acción exterior, teniendo un importante papel en la gestión civil de crisis en el marco de la PESC. Asimismo, la vinculación de la Comisión a la PESC se concreta en una facultad de iniciativa –no monopolística, al contrario de lo que ocurre en el pilar comunitario– y de solicitud de reuniones de urgencia del Consejo, en la negociación de acuerdos con terceros asistiendo a la Presidencia, en la colaboración en la actividad diplomática y en la información al Parlamento.

En cuanto a esta última institución, hay que significar que posición del Parlamento Europeo es bastante poco satisfactoria, ya que básicamente ostenta un derecho a ser consultado y a dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo. No obstante, quizás merezca resaltarse la posibilidad de ejercer un cierto poder de

control sobre la financiación de la PESC cuando los gastos se imputen al presupuesto comunitario.

En lo que se refiere al sistema de adopción de decisiones, la concepción de la PESC proyecta sobre el particular su marcado carácter intergubernamental, estableciéndose una regla general que remite a la unanimidad para la definición de las posiciones del Consejo y unas reglas especiales que permitirían la adopción de decisiones por mayoría cualificada. En términos prácticos, las excepciones a estas reglas especiales –cuando la decisión afecte a cuestiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa; cuando se refiera a entablar negociaciones para celebrar un Tratado que verse sobre cuestiones que requieren unanimidad; o la cláusula de *opting-out*, que permite que un Estado por motivos importantes y explícitos de política nacional manifieste su oposición a una eventual decisión y, entonces, el Consejo remita la misma al Consejo Europeo para ser adoptada por unanimidad– hacen que prevalezca esa naturaleza intergubernamental de la PESC.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión [en adelante, PESD] surge como un ámbito material diferenciado en el contexto de la PESC a partir del Consejo Europeo de Niza, en el año 2000. A este respecto, conviene observar que la PESD correspondería a la tercera de las dimensiones – la política, la económica y la militar– en que se ha diferenciado habitualmente la seguridad. E, igualmente, que los Estados miembros han venido distinguiendo entre una “política de defensa común”, que abarcaría los aspectos político-estratégicos de la defensa, y la “defensa común”, que supondría la necesidad de dotarse de un sistema de defensa propio de la UE, incluyendo la creación de un ejército común.

Nada realmente destacable hay desde el segundo punto de vista, mientras que el primero se enfrenta a un buen número de dificultades, entre las que ocupan un lugar destacado las diferencias entre atlantistas y europeístas, con algunos ejemplos de Estados miembros de clara vocación neutral, y el replanteamiento de las perspectivas en este terreno tras la desaparición de la escisión Este-Oeste y la aparición de crisis de muy diferente naturaleza. No obstante, conviene señalar que la articulación de la PESD ha quedado al margen de los tratados constitutivos, y su diseño, de modo sintético, se basa en tres líneas esenciales:

- 1.– El establecimiento de los grandes objetivos estratégicos y la definición de objetivos políticos sobre capacidades militares y civiles en la gestión de crisis ³.
- 2.– La creación de estructuras civiles y militares permanentes ⁴.

³ La Estrategia Europea de Seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”) constituiría la gran definición de esos objetivos. Una buena aproximación puede verse en Eliseo OLIVERAS: “Europa en el nuevo contexto”, en Juan Miguel ORTEGA TEROL (ed.): *Irak en clave global*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, págs. 73 a 89.

⁴ El Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE y el Estado Mayor de la UE adquieren carácter permanente, y se crea la Agencia Europea de Defensa.

y 3.– La puesta en marcha de operaciones militares de la propia UE ⁵.

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL PROYECTO DE TRATADO QUE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

En la Constitución Europea desaparece la estructura en trípedo que se había establecido desde Maastricht, y que había sido desarrollada en los tratados de Ámsterdam y Niza, caracterizando a la Unión Europea como una noción globalizadora sustentada sobre un pilar supragubernamental y dos pilares intergubernamentales. 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 ⁶.

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”⁷ 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

⁵ Dos ejemplos serían la Operación “Artemis”, en Congo, y la Operación “Concordia”, en Macedonia.

⁶ La Parte II contiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

⁷ 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.

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.

A) 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 elemento 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, si bien en este terreno está abonado más por la codificación de toda la evolución anterior que por nuevas y progresivas propuestas. Empero, 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 ⁸.

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 aquéllos. De este modo, por una parte, se contemplan una serie de objetivos de solidaridad, entre los que se cuentan

“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)

Y por otra parte, se enuncian otros objetivos tendrían una clara proyección en la esfera de la seguridad. A saber:

“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 las 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)

⁸ 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, pág. 96.

Finalmente, un tercer 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.”

B) El marco institucional

La falta de visibilidad y de coherencia de la acción exterior europea han sido algunas de las críticas más constantes a la PESC, y a paliar esas deficiencias se dirige una de las innovaciones más destacadas de la Constitución Europea: nos referimos a la creación del cargo del Ministro (o la Minsitra) de Asuntos Exteriores de la Unión (MAEU)⁹. 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 de la Unión Europea, 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 de 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 tendrán también 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 Estado 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, resultan perceptibles las suspicacias de algunos Estados miembros hacia una “comunitarización” encubierta de la PESC en la delimitación de sus funciones en uno y otro contexto, adquiriendo su manifestación más palmaria en el hecho de que, ante una

⁹ 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.

moción de censura a la Comisión, el (la) MAEU deba dimitir del cargo que ejerce en ésta, pero no de su condición ante el Consejo.

Obviamente, en esta perspectiva institucional de la PESC, el Consejo Europeo y el 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 –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.

C) 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, 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 Agencia se incardina en la necesidad de definir una política europea de capacidades y de

armamento y, no sin 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.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los Estados miembros de la Unión Europea siguen siendo renuentes a desarrollar una perspectiva integrada de sus políticas exteriores que dé forma a una auténtica Política Exterior y de Seguridad Común. Añadamos a eso que el destino del Proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa es todavía a día de hoy dudoso, aunque no sería aventurado señalar que no es este uno de los capítulos que mayores controversias suscita, aun cuando sectores pacifistas han girado su atención hacia este ámbito. En este sentido, la Constitución Europea tiene mucho de codificación de los presupuestos en que se basaba el antiguo pilar de la política exterior.

Así pues, sólo 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 (1a) 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. Pero buena prueba de que el texto no resulta del todo desatinado es que la Agencia Europea de Defensa funcione al margen de su reflejo convencional.