

La presencia de España en la construcción de la política exterior de la Unión Europea (2001-2012) (II)

Julio Guinea Bonillo

Profesor. Universidad Rey Juan Carlos

EXTRACTO

A lo largo del presente trabajo se esboza el protagonismo de España, y el de los principales protagonistas españoles intervinientes, en el proceso de construcción de la política exterior de la Unión Europea desde la firma del Tratado de Niza hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la primera puesta en aplicación de sus reformas. En todo este proceso, España participa finalmente con una voluntad común para construir una verdadera política exterior y una verdadera política de defensa, con la finalidad de posibilitar que la Unión siga siendo en el siglo XXI uno de los principales protagonistas del mundo global.

Palabras clave: Unión Europea; Convención Europea; política exterior; España; guerra de Irak.

Fecha de entrada: 11-12-2017 / Fecha de aceptación: 27-12-2017

Spain's presence in the construction of the foreign policy of the European Union (2001-2012) (II)

Julio Guinea Bonillo

ABSTRACT

Throughout the present work we will outline the role of Spain, and of the main Spanish political figures involved, in the process of construction of the foreign policy of the European Union since the Treaty of Nice was signed until the very first moments when the Treaty of Lisbon is implemented. Throughout this process, Spain finally participates with a common will to build a true foreign policy and a true defense policy, with the aim of enabling the Union to remain one of the main actors of the global world in the 21st century.

Keywords: European Union; European Convention; foreign policy; Spain; Iraq war.

Sumario

1. El camino emprendido tras la aprobación del Tratado de Niza
2. El proceso de la convención: impulso del sentimiento de la pertenencia a la Unión
3. La guerra de Irak y su cisma en la construcción de la Unión Europea
4. La Conferencia Intergubernamental de 2003
5. La Conferencia Intergubernamental de 2007
6. La puesta en marcha del servicio europeo de acción exterior

NOTA: La primera parte del presente artículo está recogida en el número 205 de esta Revista que, en gran medida, está sustentado documentalmente en las investigaciones realizadas en la tesis «La articulación jurídica de la política exterior y de seguridad común y la política común de seguridad y defensa: Escenarios y horizontes».

Cómo citar este estudio:

Guinea Bonillo, J. (2018). La presencia de España en la construcción de la política exterior de la Unión Europea (2001-2012) (II). *Revista Ceflegal*, 206, 123-158.

Universus hic mundus una civitas ex sistimanda

Cicerón

A Rogelio Pérez Bustamante
(Catedrático Jean Monnet *Ad personam*)

1. EL CAMINO EMPRENDIDO TRAS LA APROBACIÓN DEL TRATADO DE NIZA

En el momento inmediatamente posterior a la firma del Tratado de Niza, y en el entretiem-
po en el que se efectuaban las ratificaciones de los Estados, la Unión Europea proseguiría con
su reflexión sobre el futuro, abriendo un debate público¹ apoyado por numerosas personalidades
europeas² y más de 60 centros de investigación y *think tanks*³, de los cuales, cabría considerar
a la Fundación Salvador de Madariaga y el Real Instituto Elcano, quienes ofrecieron una visión
adicional a la realidad discutida en la última Conferencia Intergubernamental.

En aquellos momentos España se encontraba inmersa en cambios profundos a nivel político,
económico y social, pero no por ello el Gobierno evitó el debate europeo. De hecho, hubo Estados
que se tomaron muy en serio aquel momento para formular respuestas a los posibles desafíos⁴ o retos
que plantearía una Unión ampliada, en multitud de ámbitos, pero especialmente centrados en la po-
lítica exterior y de seguridad común (PESC)⁵ y la política europea de seguridad y defensa (PESD)⁶.

¹ «UE/Avenir de l'Europe : le débat public est lancé par Mm. Persson, Verhofstadt, Prodi, Martin et Barnier – appel de l'Intergroupe Constitution». *Europe* (7 de marzo de 2001), (7917), p. 5.

² «UE/Avenir de l'Europe : Mm. Persson, Verhofstadt, Prodi, Martin et Barnier lancet le débat public – déclaration signée également par Mme Fontaine». *Europe* (8 de marzo de 2001), (7918), p. 4.

³ Entre otros, «TEPSA, les amis de l'Europe, the European Policy Centre, le CEPS, le Conseil Universitaire Européen pour l'action Jean Monnet, Eurochambres, le Collège de l'Europe de Bruges, la Fondation Bertelsmann, la Fondation Heinrich Böll, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, l'Institut Walter Hallstein pour le Droit Constitutionnel Européen de Berlin, l'Institut Universitaire Européen de Florence, l'Istituto Affari Internazionali de Rome, le Centre d'Etudes sur le Fédéralisme de Turin, Europartenaires de Paris, le CIFE de Nice, le European Policy Forum de Londres, l'Institute of European Affairs de Dublin, la Fundación Salvador de Madariaga de Madrid, l'Institut für Wissenschaften von Menschen de Vienne, l'Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionais de Lisboa, le Pan-European Institute at the Turku School of Economics (Finlande), le Centre de Droit Comparé et Européen de Lausanne, la Jean Monnet Chair on the Community Law de Prague, le Forum 2000- Mouvement Européen de Sarajevo...». En «UE/Mouvement Européen/Avenir de l'Europe : réunion à Bruxelles avec une soixante de centres de recherche et think tanks». *Europe* (22 de marzo de 2001), (7928), p. 6.

⁴ «UE/Danemark: Livre Blanc sur les défis de l'UE (et les optouts)». *Europe* (14 de junio de 2001), (7983), p. 5.

⁵ «UE/PESC : l'élargissement entrainera «tout au moins un réexamen de nos priorités de politique étrangère» affirme M. Solana – comment développer une politique étrangère, affirme M. Solana – comment développer une politique de l'Union pour la «Grande Europe»?». *Europe* (3 de marzo de 2001), (7915), p. 4.

⁶ «UE/Défense : les Ministres Européens de la Défense et des Affaires Etrangères des Quinze et des autres pays euro-
péens feront le point lundi et mardi sur la mise en place de la PESD». *Europe* (12 de mayo de 2001), (7963), p. 4.

La Conferencia Intergubernamental que alumbró el Tratado de Niza evidenció su relativa ineficacia para reformar los aspectos más esenciales de estas dos políticas centrales, máxime cuando las Comunidades se encontraban a las puertas de una gran ampliación. El método estaba resultando poco eficiente para resolver los asuntos que planteaba la agenda internacional y hasta evidenciaba síntomas de agotamiento. Por ello, surgirían voces solicitando reformas radicales⁷, como la de realizar una Convención⁸, sugerida entre otras instancias desde el Consejo Federal del Movimiento Europeo, movimiento presidido por el entonces expresidente del Parlamento Europeo, el español José María Gil Robles⁹.

El entonces primer ministro de Bélgica, Guy Verhofstadt, alineándose con las tesis planteadas por Javier Solana, alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común, efectuaría un alegato¹⁰, llamando a la responsabilidad de los líderes, para asegurar una Europa más próspera e integrada, en ámbitos como la PESC, que permitiese a la Unión hablar con una sola voz en los foros internacionales, o avanzar autónomamente en una PESD comprometida ya desde el Consejo Europeo de Helsinki. Aquellos años fueron un tiempo de generosidad, durante los cuales Javier Solana, como máximo representante de la PESC, insistiría, no desde una perspectiva española sino europea, que resultaba prioritario mejorar la gestión de las fronteras, así como también que al mismo tiempo aprovecharía los primeros encuentros, y los primeros estudios¹¹, con respecto a la nueva administración republicana de George Bush en los Estados Unidos¹² y «su nuevo enfoque de disuasión»¹³.

Desde una perspectiva temporal sintetizaré que el semestre sueco de 2001 fue positivo, especialmente a la hora de propiciar el debate y la reflexión sobre lo que suponía el Tratado de Niza, pero la mayor energía integradora sería ejercida por el Gobierno belga, que ya se encontraba en

⁷ «UE/Avenir de l'Europe : Schröder propose une réforme radicale – la Commission deviendrait le Gouvernement et le Conseil une "Chambre des Etats"». *Europe* (30 de abril de 2001), (7955), p. 5.

⁸ «UE/Traité de Nice/Avenir de l'Europe : la résolution de Vigo-Seguro lie l'avis du PE aux perspectives pour l'avenir de l'Europe». *Europe* (9 de mayo de 2001), (7960), p. 6.

⁹ «UE/Traité de Nice : le Mouvement Européen réclame la méthode de la Convention». *Europe* (15 de diciembre de 2000), (7864), p. 4.

¹⁰ «La "vision de l'Europe" du Premier Ministre Belga qui aura la responsabilité de préparer le grand débat sur l'avenir de l'UE et qui présidera le Sommet de décembre charge de prendre les premières décisions». *Europe* (16 de enero de 2001), (7881), pp. 16 y 17.

¹¹ «UE/UEO : l'Institut d'Etudes de Sécurité évoque les relations avec la nouvelle administration américaine et l'élargissement et la PESC». *Europe* (25 de abril de 2001), (7951), p. 6.

¹² «UE/Etats-Unis : la première rencontre ministérielle avec la nouvelle administration Bush a permis un large échange de vues sur la politique internationale, dont la PESD, l'Ukraine et la Macédoine». *Europe* (9 de marzo de 2001), (7919), p. 3.

¹³ «Défense antimissile/OTAN/Etats-Unis : première consultation, sans entrer dans les détails – réfléchir ensemble sur l'avenir de la stratégie, un nouveau cadre stratégique et "le nouveau monde"». *Europe* (9 de mayo de 2001), (7960), p. 7.

vías de preparación del segundo semestre, avanzando en la declaración de Laeken¹⁴ y el estudio del «concepto estratégico común»¹⁵, que sería desarrollado ampliamente¹⁶ por Javier Solana con la presentación de los tres objetivos estratégicos de seguridad¹⁷ en junio de 2003 al Consejo Europeo¹⁸ y, posteriormente, con mayores detalles ante el Parlamento Europeo¹⁹ y los ministros de Asuntos Exteriores de los Veinticinco²⁰.

Una vez efectuadas todas las ratificaciones, al mes siguiente, el 1 de febrero de 2003²¹, las reformas estipuladas en el tratado entraron en vigor y eso aseguró a los europeos una mínima seguridad para acoger a los nuevos Estados miembros de la gran ampliación. Algunos sugirieron que, con el Tratado de Niza en vigor, los Estados se verían desincentivados a apoyar plenamente el futuro Proyecto de Tratado²² por el que se establecía una Constitución para Europa.

Sin embargo, hubo un momento que quebró absolutamente la agenda de la presidencia semestral belga en 2001: los atentados suicidas contra las Torres Gemelas y el Pentágono, el 11 de septiembre, marcando un cambio en las prioridades que hasta la fecha se habían planificado. A partir de entonces, las muestras de consideración y empatía para con los Estados Unidos no dejaron de observarse. Se condenaron los atentados²³ y a partir de ahí se sucedieron las reuniones²⁴;

¹⁴ «UE/Présidence belge : la déclaration de Laeken, point de mire de la Présidence belge – observations de M. Jonckheer sur le contenu de la réforme». *Europe* (3 de mayo de 2001), (7956), p. 7.

¹⁵ «UE/PESD : selon Andre Dumoulin du CRISP, la Présidence belge pourrait ouvrir la voie à la définition d'un "concept stratégique commun" a l'Europe». *Europe* (29 de marzo de 2001), (7934), p. 5.

¹⁶ «UE/PESC/PESD : le Conseil Européen a mandaté Javier Solana pour approfondir sa stratégie sur la Sécurité Européenne – premières réactions majoritairement positives des états membres au document du haut représentant». *Europe* (21 de junio de 2003), (8487), p. 7.

¹⁷ En síntesis, vendrían a ser: instaurar una zona de seguridad alrededor de Europa, favorecer el nacimiento de un orden internacional fundado sobre el multilateralismo y desarrollar diferentes instrumentos para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

¹⁸ «UE/PESC : Javier Solana propose trois objectifs stratégiques pour assurer la sécurité de l'UE». *Europe* (20 de junio de 2003), (8486), p. 4.

¹⁹ «PE/PESD : Javier Solana présente sa "stratégie de sécurité européenne" à la Commission Affaires Etrangères du Parlement Européen». *Europe* (11 de septiembre de 2003), (8539), p. 6.

²⁰ «UE/PESD : M. Solana présente son document pour "une stratégie européenne de sécurité" qui s'inscrit dans la continuité du document de Thessalonique». *Europe* (9 de diciembre de 2003), (8601), p. 6.

²¹ «UE/Traité de Nice : l'entrée en vigueur du Traité ouvre la voie au plus grand élargissement dans l'histoire de l'Union, souligne la Présidence grecque». *Europe* (4 de febrero de 2003), (8392), p. 5.

²² «PE/Traité de Nice/Convention : selon M. Bourlanges, l'entrée en vigueur du Traité de Nice risque de renvoyer aux calendes grecques l'adoption du futur Traité Constitutionnel». *Europe* (29 de octubre de 2002), (8329), p. 8.

²³ «UE/Terrorisme : l'UE condamne les attentats aux Etats-Unis». *Europe* (12 de septiembre de 2001), (8045), p. 5.

²⁴ «PE/Attentats aux Etats-Unis : réunion spéciale de la Conférence des Présidents, avec MM. Verhofstadt, Michel, Prodi, et Patten – appel à une politique commune contre les états qui soutiennent le terrorisme». *Europe* (13 de septiembre de 2001), (8046), p. 6.

las cumbres²⁵, donde se abordaron los planes de acción²⁶; los encuentros²⁷; las muestras de solidaridad²⁸; las medidas²⁹ para afrontar, en definitiva, el extraordinario fenómeno del terrorismo³⁰ desde una respuesta federal³¹ y conjunta³², inserta en la propia PESC³³, frente a un fenómeno que hasta entonces no había golpeado con semejante fuerza al Occidente democrático³⁴.

Los europeos sintieron que ese ataque había sido un ataque contra los valores compartidos³⁵, que había supuesto una brutal llamada de atención hacia los peligros de un megaterrorismo que combinaba fanatismo con inmenso poder destructivo. Para los ciudadanos de Londres, París y Madrid, la novedad mortífera de los ataques de Al Qaeda residía en el atroz grado de muerte y destrucción causado, no en el hecho de que se hubiera convertido en objetivo a civiles inocentes sobre suelo patrio sin previo aviso³⁶. A partir de ahí, comenzaría una batalla a contrarreloj por hacer de la Unión Europea un actor mundial más democrático³⁷, y avanzar en diversas medidas

²⁵ «UE/Attentats aux Etats-Unis : sommet extraordinaire de l'UE vendredi». *Europe* (18 de septiembre de 2001), (8049), p. 5.

²⁶ «UE/Conseil Européen/Terrorisme : les Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptent un plan d'action contre le terrorisme et les pays membres se disent prêts à soutenir des actions américaines ciblées, chacun selon ses moyens et mandats au Conseil transport JAI, avec des échéances – la commission fera le rapport au Conseil Européen de Gand au sujet des répercussions économiques». *Europe* (21 de septiembre de 2001), (8054), pp. 1 y ss.

²⁷ «UE/Attentats aux Etats-Unis : réunion commune PE/Parlements nationaux, avec MM. Verhofstadt, Solana, Patten». *Europe* (18 de septiembre de 2001), (8049), p. 5.

²⁸ «UE/Terrorisme/Etats-Unis : M. Solana et les députés réaffirment que la solidarité avec Washington ne doit pas être vue comme une "guerre contre l'Islam" - M. Solana aux députés européens». *Europe* (20 de septiembre de 2001), (8051), p. 3.

²⁹ «UE/Terrorisme : proposition de la Commission pour geler les avoirs des 27 personnes et organisations terroristes pointes du doigt par les Etats-Unis». *Europe* (3 de octubre de 2001), (8061), p. 6.

³⁰ «UE/Avenir de l'Europe : dans son discours au Collège d'Europe de Bruges, M. Prodi insiste sur la nécessité de faire de l'Europe un acteur mondial – pour un contrôle commun des frontières extérieures et une police européenne», *Europe* (13 de noviembre de 2001), (8089), p. 4.

³¹ «UE/Attentats aux Etats-Unis : appel de l'UE a une fédération européenne». *Europe* (19 de septiembre de 2001), (8050), p. 6.

³² «UE/Terrorisme : MM. Solana et Hairi soulignent la nécessité de trouver une solution ensemble». *Europe* (2 de octubre de 2001), (8060), p. 5.

³³ «UE/PESC : selon M. Brok, la PESC doit couvrir la lutte contre le terrorisme». *Europe* (16 de octubre de 2001), (8070), p. 5.

³⁴ «UE/Défense : six pays vont coopérer au développement des capacités européennes de combat aérien». *Europe* (10 de noviembre de 2001), (8088), p. 4.

³⁵ Solana, J. (13 de enero de 2003). Las semillas de una posible ruptura entre EE. UU. y Europa. *El País*.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ «UE/Avenir de l'Europe : devant le Senat irlandais, M. Byrne décrit le saut qualitatif que la réforme institutionnelle devra permettre pour faire de l'Union une vraie démocratie reposant sur la souveraineté des peuples». *Europe* (16

que reforzaran y mejoraran³⁸ tanto las capacidades³⁹ como el control⁴⁰ de la PESD⁴¹ y la PESC⁴² que, hasta entonces, no se habían adaptado suficientemente para luchar contra este tipo de amenazas y seguía basándose en un esquema de cooperación gubernamental⁴³.

Javier Solana, el más representativo de los españoles en la política exterior europea, en sus conversaciones con Lluís Bassets, *Reivindicaciones de la política*, recuerda los atentados del 11-S como «un tremendo *shock*, la conmoción que supuso para todo el mundo es inenarrable: nadie ha olvidado donde estaba cuando se enteró. Las imágenes de los aviones chocando contra las torres están grabadas en la memoria colectiva de la humanidad... la solidaridad fue total... Después del 11-S la conmoción fue terrible en todo el mundo, y el terrorismo, sea el que sea, viniera de donde viniera, adquirió la tonalidad del mal absoluto, del enemigo a batir... La atmósfera internacional sobre el terrorismo dio un cambio radical... se disiparon todas las dudas sobre cómo tratar los movimientos terroristas»⁴⁴.

2. EL PROCESO DE LA CONVENCIÓN: IMPULSO DEL SENTIMIENTO DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN

El Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001 que institucionalizó la creación de una Convención sobre el futuro de Europa definió el contenido del debate a través de 60 cuestiones articuladas en cuatro temas, reuniendo a representantes de todos los Estados miembros, de los Parlamentos nacionales⁴⁵, del Parlamento Europeo, de las grandes instituciones comunitarias

de noviembre de 2001), (8092), p. 6. Y «UE/PESD : le Comité Militaire prépare la conférence sur les capacités». *Europe* (10 de noviembre de 2001), (8088), p. 3.

³⁸ «UE/PESD : les Ministres européens de la Défense et responsables des polices adopteront lundi des déclarations sur l'amélioration des capacités militaires et l'engagement des forces de police pour la gestion des crises». *Europe* (17 de noviembre de 2001), (8093), p. 4.

³⁹ «UE/PESD : le Comité Militaire préparé la conférence sur les capacités». *Europe* (10 de noviembre de 2001), (8088), p. 3.

⁴⁰ «UE/PESD/Sommet de Laeken : les Parlementaires de l'UE demandent que la prochaine CIG aborde aussi le contrôle parlementaire de la PESD». *Europe* (10 de noviembre de 2001), (8088), p. 3.

⁴¹ «UE/UEO/PESD : Conférence sur la dimension parlementaire en vue d'une contribution sur la PESD pour le Sommet de Laeken». *Europe* (1 de noviembre de 2001), (8083), p. 4.

⁴² «UE/Attentats aux Etats-Unis : l'UE en partageant le deuil des américains, s'engage à renforcer la lutte contre le terrorisme et a développer PESC et PESD». *Europe* (15 de septiembre de 2001), (8048), p. 3.

⁴³ «PE/PESC/PESD : lutte contre le terrorisme et partenariats stratégiques». *Europe* (26 de octubre de 2001), (8079), p. 4.

⁴⁴ Javier Solana en conversación con Lluís Bassets (2010). *Reivindicación de la Política, veinte años de relaciones internacionales* (pp. 83-84). Madrid: Debate.

⁴⁵ «UE/Convention : le Parlement espagnol a choisi ses représentants». *Europe* (9 de febrero de 2002), (8147), p. 6.

y de los Estados candidatos⁴⁶ a la adhesión⁴⁷, y precisaría de rigor⁴⁸ para alcanzar un verdadero proyecto político⁴⁹ en todos los sentidos⁵⁰, así como máxima autonomía⁵¹ y un grupo de vanguardia⁵² para discutir los complejos asuntos exteriores que debían abordarse en la nueva fase⁵³.

Además, el flujo de información, que debería facilitar la presidencia de la Convención, debería ser constante, así lo hizo saber el secretario de estado de España para los asuntos europeos, Ramón de Miguel⁵⁴, en su presentación ante la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo sobre las prioridades de la presidencia española en el terreno institucional⁵⁵, para el primer semestre del 2002.

La culminación de la obra de la Convención se reflejaría en un grueso documento que el presidente de la Convención Europea, Valery Giscard d'Estaing, facilitaría a la presidencia italiana mediante un Proyecto de Tratado Constitucional, tal y como estaba previsto⁵⁶, el 18 de julio de 2003⁵⁷, y con ello quedaba en manos de la Conferencia su consolidación final⁵⁸. Un proyecto

⁴⁶ «UE/Convention : les représentants des pays candidats ont affirmé leur volonté d'être des acteurs à part entière de la Convention». *Europe* (2 de marzo de 2002), (8162), p. 4.

⁴⁷ «UE/Convention : le Présidium propose d'inviter un représentant des pays candidats à ses réunions». *Europe* (19 de marzo de 2002), (8174), p. 5.

⁴⁸ «UE/Convention : plus de 80 interventions plutôt consensuelles lors de la première phase d'écoute – un représentant des Parlements candidats invite au Présidium – le "règlement" est accepté, mais il pourrait être révisé en fonction de l'expérience – écoute de la société civile en juin – Convention de la Jeunesse en juillet – satisfaction de MM. Giscard d'Estaing, Méndez de Vigo et Hänsch». *Europe* (23 de marzo de 2002), (8178), p. 3.

⁴⁹ «UE/Sommet de Laeken : les Verts pour une Constitution et un véritable projet politique européen». *Europe* (13 de diciembre de 2001), (8111), p. 5.

⁵⁰ «UE/Convention/Commission : M. Barnier annonce pour le 30 avril document proposant "un projet politique" et M. Vitorino insiste sur les valeurs européennes et la "rénovation de la méthode communautaire"». *Europe* (22 de marzo de 2002), (8177), p. 5.

⁵¹ «UE/Avenir de l'Europe : M. Person demande un maximum d'autonomie pour la future convention». *Europe* (13 de diciembre de 2001), (8111), p. 5.

⁵² «UE/Sommet de Laeken : proposition du Comité d'Action pour l'Union Européenne sur une avant-garde pour les affaires étrangères». *Europe* (13 de diciembre de 2001), (8111), p. 5.

⁵³ «PE/Italie: Silvio Berlusconi réaffirme que la position de l'Italie en Europe reste "solide comme toujours", tout en parlant d'une "nouvelle phase" de la politique étrangère». *Europe* (15 de enero de 2002), (8128), p. 4.

⁵⁴ Ramón de Miguel fue secretario de estado de Política Exterior y para la Unión Europea entre mayo de 1996 y 2004.

⁵⁵ «UE/Convention : le Président de la Convention devra "informer en continu le Conseil" a estime le Secrétaire d'Etat espagnol Ramon de Miguel». *Europe* (22 de enero de 2002), (8133), p. 5.

⁵⁶ «UE/Convention : Valery Giscard d'Estaing remettra le projet définitif de Constitution a la Présidence italienne le 18 juillet – le Présidium prépare les derniers pléniers, des 4 juillet et des 9 et 10 juillet – la marge pour des modifications semble être étroite». *Europe* (24 de junio de 2003), (8489), p. 4.

⁵⁷ «UE/Constitution : le président Giscard d'Estaing a remis officiellement le projet de Traité Constitutionnel a la Présidence italienne». *Europe* (19 de julio 2003), (8508), p. 5.

⁵⁸ «La Constitution est maintenant dans les mains de la CIG, ce qui ne manque pas de susciter des préoccupations». *Europe* (24 de junio de 2003), (8489), p. 3.

que sería enriquecido y pulido jurídicamente por un grupo de expertos juristas presidido por el propio Jean-Claude Piris⁵⁹.

El resultado final de la Convención se traduciría en la redacción de un Tratado⁶⁰ Constitucional, y estaba llamado a ser, en palabras del presidente de la Comisión, el nacimiento de la Europa política⁶¹, en la que la política exterior ocuparía una posición prioritaria. Javier Solana identificó los principios esenciales para mejorar la PESC: flexibilidad e innovación, menos teoría y más práctica⁶².

España jugaría un papel destacado⁶³ durante el primer semestre de 2002, durante su presidencia de la Unión, quedando a su cargo asumir todo el comienzo de la Convención Europea, con su presidente celebrando un discurso en la sesión inaugural⁶⁴ e instituyendo una agenda propia en los asuntos de la Unión⁶⁵, en la que se enfatizaban, entre otras cuestiones, la lucha contra la inmigración clandestina⁶⁶, la gestión integrada de las fronteras de la Unión⁶⁷ y la consagración de una presidencia permanente de la Unión⁶⁸, tal y como apoyaba la Comisión Europea⁶⁹.

⁵⁹ Piris, J.-C. (2006). *El Tratado Constitucional para Europa: Un análisis jurídico*. Marcial Pons, pp. 78-82.

⁶⁰ «UE/Convention : M. Giscard d'Estaing confirme que le Présidium présentera fin de octobre un document sur la structure du futur traité». *Europe* (13 de septiembre de 2002), (8296), p. 4.

⁶¹ «UE/Convention sur l'avenir de l'Europe : pour M. Aznar, le succès de la convention sera significatif pour l'avenir du processus décisionnel – parlons des aujourd'hui de "traité constitutionnel", dit M. Giscard d'Estaing – selon M. Cox, la Convention doit ouvrir un dialogue permanent avec les peuples – pour M. Prodi, il faut une "constitution marquant la naissance de l'Europe politique"». *Europe* (1 de marzo de 2002), (8161), pp. 3 y 4.

⁶² «UE/PESC : à la Conférence annuelle des ambassadeurs italiens, M. Solana souligne le renforcement de la présence internationale de l'Union – il est "simpliste et erroné" de définir la fonction de haut représentant comme purement «intergouvernementale"». *Europe* (26 de julio de 2002), (8263), p. 6.

⁶³ «Petite chronique du débat sur l'avenir de l'Europe – lire entre les lignes discours de José María Aznar – en suède, rien de nouveau». *Europe* (1 de noviembre de 2001), (8083), p. 3.

⁶⁴ «UE/Convention : M. Aznar sera à l'inauguration solennelle du 28 février». *Europe* (16 de febrero de 2002), (8152), p. 4.

⁶⁵ «UE/Défense : le Conseil informel Défense de Zaragoza se consacrera à la lutte contre le terrorisme, au développement des capacités et a une éventuelle opération de l'UE en Macédoine». *Europe* (12 de marzo de 2002), (8168), p. 8.

⁶⁶ «UE/Présidence espagnole : à Helsinki, José María Aznar appelle le sommet de Séville à délivrer un message clair contre l'immigration clandestine». *Europe* (4 de junio de 2002), (8224), p. 5.

⁶⁷ «UE/Conseil Européen de Séville : M. Aznar insiste à nouveau sur la nécessité d'accélérer les travaux en vue d'une politique commune de l'immigration et d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union». *Europe* (20 de junio de 2002), (8236), p. 4.

⁶⁸ «UE/Convention : le commissaire Barnier s'oppose à un Président du Conseil élu pour cinq ans comme le proposent la France, le Royaume-Uni et l'Espagne». *Europe* (11 de julio de 2002), (8252), p. 4.

⁶⁹ «UE/Avenir de l'Europe : Romano Prodi plaide pour une présidence de l'Union d'une durée de cinq ans, exercée par le Président de la Commission – renforcer la citoyenneté européenne et l'Union des peuples». *Europe* (17 de julio de 2002), (8256), p. 4.

El Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 sería el momento en el cual la política exterior y la política de defensa dejarían de estar en un segundo plano y pasarían a formar parte íntegra en la Convención. Los líderes habían asumido en la capital hispalense que los tratados, con las reformas instituidas tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, no obligaban a una defensa mutua⁷⁰, que algunos se negarían rotundamente a aceptar⁷¹ y otros, en cambio, propondrían inscribirla⁷² como un compromiso firme en favor de la asistencia mutua⁷³.

Aquella reflexión pertinente, que debían efectuar los líderes tras Sevilla, sería enriquecida por los debates con jóvenes europeos⁷⁴, la propia celebración de convenciones⁷⁵ y reuniones de estudiantes⁷⁶, las conferencias de escuelas y academias militares europeas⁷⁷, así como con las preguntas formuladas por el alto representante en la Conferencia Anual del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea en París, el 1 de julio de 2002: «¿Cuál es el nivel más adecuado para gestionar crisis específicas: acción soberana, individual de los Estados, o acción colectiva de la propia Unión?»⁷⁸. La responsabilidad última recaía en los jefes de Estado y de Gobierno, en los miembros de la Convención⁷⁹ y en la figura de su presidente, que apostarían por una combinación de ambos: «combinación de métodos comunitario e intergubernamental»⁸⁰.

⁷⁰ «UE/Conseil Européen de Séville : les Chefs d'Etat et de Gouvernement reconnaissent que le Traité de l'UE n'impose aucun engagement contraignant de défense mutuelle – l'Irlande souligne que la participation a la PESC n'affecte pas sa traditionnelle neutralité militaire». *Europe* (22 de junio de 2002), (8238), p. 3.

⁷¹ «UE/Défense/Finlande : Erkki Tuomioja explique le rejet des coopérations structurées et de la clause de défense mutuelle par Helsinki». *Europe* (29 de octubre de 2003), (8574), p. 4.

⁷² «UE/Défense : Guy Verhofstadt propose d'inscrire dans le nouveau Traité une garantie de sécurité mutuelle et de créer un Quartier Général Européen». *Europe* (24 de julio de 2002), (8261), p. 5.

⁷³ «UE/Convention/Grèce/PESD : M. Ioakimidis demande une clause d'assistance mutuelle dans le Traité». *Europe* (19 de noviembre de 2002), (8342), p. 8.

⁷⁴ «UE/Avenir de l'Europe : 57 jeunes citoyens européennes de 23 nationalités différents cherchent de "l'Europe désirable"». *Europe* (11 de julio de 2002), (8252), p. 5.

⁷⁵ «UE/Convention/jeunes : 210 jeunes italiens pour une constitution fédérale – M. Fini serait d'accord sur un referendum – M. Spini demande aux jeunes de s'exprimer la dénomination pour l'Europe de l'avenir». *Europe* (18 de enero de 2003), (8381), p. 5.

⁷⁶ «UE/Convention/étudiants : Convention étudiants à Paris avec VGE, Pierre Raffarin, Dominique de Villepin, Michel Barnier, Ana Palacio, Danuta Hübner, Peter Balasz». *Europe* (18 de enero de 2003), (8381), p. 5.

⁷⁷ «UE/avenir de l'Europe : 1ere Conférence des écoles et académies militaires de l'UE sur le thème de la dimension militaire de l'intégration européenne». *Europe* (11 de julio de 2002), (8252), p. 5.

⁷⁸ «UE/Sécurité : à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, M. Solana évoque les conséquences de l'élargissement et du terrorisme pour la PESC et pour la PESD – nécessité d'une certaine "flexibilité" de la politique de sécurité et d'un "débat sérieux" entre européen et américains». *Europe* (1 de julio de 2002), (8245), p. 5.

⁷⁹ «UE/Convention : les conventionnels sont d'accord pour renforcer l'efficacité de la politique extérieure mais divisés sur la façon d'y parvenir». *Europe* (12 de julio de 2002), (8253), p. 4.

⁸⁰ «UE/Convention : M. Giscard d'Estaing explique qu'il faut combiner les méthodes communautaire et intergouvernementale». *Europe* (16 de julio de 2002), (8255), p. 5.

Por otra parte, España se pronunciaría, junto al Parlamento Europeo⁸¹, por la institucionalización de un Consejo de Ministros específico⁸², presionando por inscribir los objetivos de la lucha antiterrorista en la PESD, mientras que otros Estados se mostraban contrarios, en el marco europeo, a compartir los medios militares con la Alianza Atlántica⁸³. La integración de la defensa no parecía levantar grandes ilusiones en algunos Estados. José María Aznar se confesaría como ni optimista, ni pesimista⁸⁴, y promovería, como posible método para vencer resistencias a la integración, el concepto de «cooperación estructurada permanente»⁸⁵.

El entonces presidente del Gobierno español en el ámbito internacional se mostraría muy atlantista⁸⁶ y optaría por bascular⁸⁷ más hacia los Estados Unidos en el marco de las relaciones de la Comunidad⁸⁸, coincidiendo con momentos de gran controversia⁸⁹, defendiendo mayores cotas de información en operaciones internacionales⁹⁰ y consenso en la adopción de decisiones como método básico para inspirar el debate sobre el futuro de Europa. En definitiva, parecía realizarse un balance mitigado⁹¹, precisamente, en un momento cuando los Estados Unidos podían ceder al unilateralismo⁹². Desde otra dimensión, Javier Solana, como alto representante, recomendaría a Europa trabajar duro, como un aliado y un amigo, para asegurar que los Estados Unidos man-

⁸¹ «UE/PESD/OTAN : le PE demande une formalisation des réunions des Ministres de la Défense et une version révisée du plan de la Commission sur l'industrie de l'armement». *Europe* (11 de abril de 2002), (8189), p. 5.

⁸² «UE/PESD : l'Espagne souhaite institutionnaliser les Conseils des Ministres de la Défense, lance débat sur l'inscription du terrorisme parmi les objectifs de la PESD, et progresser vers la création de la force de réaction rapide». *Europe* (16 de enero de 2002), (8129), p. 7.

⁸³ «UE/Grèce : Costas Simitis esquisse les priorités de la Présidence grecque et évoque la reprise du dialogue à Chypre – le texte sur l'utilisation des capacités de l'OTAN dans le cadre de la PESD demeure "inacceptable"». *Europe* (31 de enero de 2002), (8140), p. 4.

⁸⁴ «UE/Sommet de Séville/PESD : M. Aznar "ni optimiste ni pessimiste"». *Europe* (13 de junio de 2002), (8231), p. 6.

⁸⁵ «UE/Convention/PESD : la contribution espagnole aux travaux de la Convention en matière de défense soutient l'idée de coopérations structurées entre certains états membres». *Europe* (6 de mayo de 2003), (8455), p. 9.

⁸⁶ «UE/Espagne : M. Aznar défend le lien transatlantique "fort" de l'Espagne». *Europe* (18 de septiembre de 2003), (8544), p. 7.

⁸⁷ «UE/Présidence espagnole : une étude de Nôtre Europe analyse "les racines de a politique européenne de l'Espagne"». *Europe* (4 de abril de 2002), (8184), p. 16.

⁸⁸ «UEO/UE/PESD : la Présidence espagnole envisage la création de groupes de travail sur les "GAPS" militaires avec les Etats –Unis – l'assemblée de l'UEO demande un statut d'observateur a la Convention». *Europe* (7 de febrero de 2002), (8145), p. 6.

⁸⁹ «UE/Etats-Unis : l'Union sort de son mutisme face aux conditions de détentions des prisonniers de Guantánamo». *Europe* (24 de enero de 2002), (8135), p. 6.

⁹⁰ «UE/Etats-Unis : le Ministre espagnol de la Défense stigmatise l'unilatéralisme américain et demande que les alliés européens soient informés des intentions de Washington en Irak». *Europe* (23 de marzo de 2002), (8178), p. 7.

⁹¹ «UE/PESC : Bilan mitigé de la Présidence espagnole dans le domaine des relations extérieures et de la politique étrangère». *Europe* (26 de junio de 2002), (8241), p. 5.

⁹² «UE/Etats-Unis : l'irritation européenne face à l'unilatéralisme américaine monte en puissance, après les déclarations de Chris Patten dénoncera "l'absolutisme et le simplisme" des Etats-Unis». *Europe* (12 de febrero de 2002), (8142), p. 7.

tuviesen la fe en los instrumentos multilaterales⁹³ para luchar contra las amenazas que habían identificado en un llamado eje del mal.

La reflexión continuaría con Solana, señalando desde Copenhague que, hasta entonces, el rol de la Unión en el mundo no tenía como misión reemplazar a los 15 ministros de Asuntos Exteriores y 15 políticas exteriores nacionales por una política europea dirigida desde Bruselas. La ambición común, y su tarea en particular, era primordialmente identificar qué es común a esas políticas nacionales y encontrar la manera de perseguir esos objetivos compartidos de una manera que aportase un renovado valor añadido⁹⁴.

3. LA GUERRA DE IRAK Y SU CISMA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La cuestión de Irak comenzaba a convertirse en un elemento central⁹⁵ de las relaciones transatlánticas y sobre ella los europeos mantendrían un enconado debate⁹⁶. La Administración norteamericana comenzaba a señalar a Irak como un Estado que mantenía en su poder un arsenal de armas químicas y estaba dispuesta a atacarle para reducir dicha amenaza. Los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, incluida la ministra española Ana Palacio⁹⁷, defendían, en un principio, apostar porque la solución a cualquier cuestión relacionada con Irak se abordase en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁹⁸. Incluso hubo llamamientos a que se cristalizase la postura en torno a Irak mediante una posición común⁹⁹. La

⁹³ «UE/PESC : Javier Solana invite les Etats-Unis à ne pas céder à la tentation d'un "unilatéralisme global"». *Europe* (24 de enero de 2002), (8135), p. 5.

⁹⁴ «Nous ne nous sommes pas engagés à remplacer quinze ministres des affaires étrangères nationaux et quinze politiques étrangères nationales par une politique européenne dirigée de Bruxelles. Notre ambition commune, et ma tâche particulière, est d'identifier ce qui est commun à ces politiques nationales et de trouver la manière de poursuivre des objectifs partagés d'une manière apportant une valeur ajoutée». En «UE/PESC». *Europe* (28 de mayo de 2002), (8219), p. 4.

⁹⁵ «PE/PESC : Irak et relations transatlantiques au centre du débat sur la PESC». *Europe* (27 de septiembre de 2002), (8306), p. 5.

⁹⁶ «PE/Irak : une intervention militaire ne doit être envisagée qu'en dernier ressort – inquiétudes pour la tendance de Washington à privilégier les contacts bilatéraux avec les états membres – Conseil, Commission et PE insistent sur une voix unique de l'UE – invitons M. Bush, propose M. Pöttering». *Europe* (5 de septiembre de 2002), (8290), p. 5.

⁹⁷ Diputada en el Parlamento Europeo desde 1994 hasta 2002 y ministra de Asuntos Exteriores de España desde 2002 hasta 2004.

⁹⁸ «UE/Gymnich : les Quinze insistent afin que toutes décisions concernant l'Irak soient prises au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies et que Bagdad accepte les inspecteurs de l'ONU». *Europe* (3 de septiembre de 2002), (8288), p. 3.

⁹⁹ «PE/PPE-DE/Irak : M. Pöttering plaide pour une position commune sur l'Irak et demande au Gouvernement allemand de s'y rallier». *Europe* (25 de septiembre de 2002), (8304), p. 4.

propia Unión Europea se comprometió por la paz a lo largo del proceso¹⁰⁰, y en aras de evitar la guerra¹⁰¹ hubo visitas oficiales por parte de la presidencia de la Unión¹⁰², y delegaciones del Parlamento Europeo también acudieron a Irak, aunque en un principio no hubo consenso para efectuar el envío¹⁰³. Sin embargo, sí contaría con un apoyo unánime a la misión de los inspectores de desarme¹⁰⁴, por parte de los 15 Estados miembros¹⁰⁵ y de casi todos los grupos políticos¹⁰⁶.

Aun conociéndose el riesgo serio de conflicto en Irak¹⁰⁷, y el hecho de que la tensión¹⁰⁸ iba en aumento, la guerra podía ser evitada¹⁰⁹. Así lo advirtieron el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y el primer ministro griego, Costas Simitis¹¹⁰, quien ejercería la presidencia rotatoria en el Consejo durante el primer semestre del 2003. Se tenía consciencia de que la crisis podía tener una solución pacífica si ambas partes asumían voluntad política para llegar a un entendimiento. La Unión Europea hizo todo lo que estuvo al alcance de sus manos para evitar la guerra¹¹¹, ya que, a través de medios diplomáticos, presionó a las partes a entenderse, abordándose la cuestión en cumbres

- 100 «PE/Présidence grecque/Irak : M. Simitis insiste sur les efforts à poursuivre pour préserver la paix et sur l'unité de l'UE – M. Prodi appuie "le choix de la Présidence grecque en faveur de la paix"». *Europe* (15 de enero de 2003), (8378), p. 5.
- 101 «UE/Efforts européens pour éviter la guerre tout en amenant l'Irak à respecter les résolutions de l'ONU – discussion au Conseil le 27 janvier». *Europe* (21 de enero de 2003), (8382), p. 7.
- 102 «UE/Irak : visite de Georges Papandreou dans la région début février». *Europe* (10 de enero de 2003), (8375), p. 4.
- 103 «PE/Irak : les députés pas unanimes sur l'envoi d'une délégation en Irak». *Europe* (24 de enero de 2003), (8385), p. 6.
- 104 «UE/Irak : l'UE propose son soutien à la mission des inspecteurs en désarmement». *Europe* (20 de noviembre de 2002), (8343), p. 8.
- 105 «UE/Irak : les Quinze soutiennent la poursuite des inspections en Irak en espérant qu'elles permettront de résoudre la crise de manière pacifique». *Europe* (28 de enero de 2003), (8387), p. 5.
- 106 «PE/Irak : soutien de tous les groupes politiques, sauf l'EDD, a la poursuite des inspections – M. Solana : donner aux inspecteurs des moyens, du temps et des renseignements – M. Patten : la crédibilité de l'ONU est en jeu». *Europe* (30 de enero de 2003), (8389), p. 4.
- 107 «PE/Présidence grecque : le risque d'un conflit en Irak au centre des débats – M. Cohn – Bedit demande à M. Simitis de réunir Chirac, Schröder, Blair et Aznar pour définir une position commune (le Conseil en discutera le 27 janvier)». *Europe* (16 de enero de 2003), (8379), p. 7.
- 108 «UE/Irak : la situation est très tendue et très dangereuse, dit aux responsables de l'UE le Chef des inspecteurs de l'ONU, qui exhorte l'Irak à coopérer plus activement – mission d'une délégation ad hoc du PE?». *Europe* (17 de enero de 2003), (8380), p. 8.
- 109 «UE/Irak : l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'UE estime que la guerre peut encore être évitée». *Europe* (12 de febrero de 2003), (8398), p. 5.
- 110 «UE/Présidence grecque : MM. Simitis et Prodi plaident pour une position commune sur le dossier irakien et réaffirment que la guerre peut être évité – la Présidence grecque et la Commission partagent les mêmes priorités pour le premier semestre – vers la définition d'objectifs concrets pour le Méditerranée». *Europe* (11 de enero de 2003), (8376), p. 4.
- 111 «PE/Irak : Georges Papandreou et Chris Patten plaident contre la guerre – M. Patten évoque l'après-guerre». *Europe* (13 de marzo de 2003), (8419), p. 4.

especiales¹¹². El Parlamento Europeo dispuso de una delegación de 33 miembros para «expresar al pueblo iraquí que hay diputados en contra de la guerra»¹¹³ y encontrarse con diputados iraquíes¹¹⁴.

Sin embargo, los Estados Unidos no prestarían atención a las llamadas al multilateralismo que realizaron los europeos, a pesar de las innumerables reuniones que se programaron en la OTAN¹¹⁵. Los europeos no actuaron de manera conjunta, sólida y firme, ya que cada Estado mantenía un enfoque nacional¹¹⁶ respecto a la Administración Bush¹¹⁷: unos apostarían por la guerra¹¹⁸, caso del Reino Unido o de España, mientras que otros no lo harían, y existió una mayoría cualificada que reprobaba la actuación norteamericana¹¹⁹.

Este hecho confirmaría las palabras del antiguo ministro francés Charles Pasqua, cuando afirmó en el Parlamento Europeo en septiembre de 2002 que la PESC en la Unión Europea no existía¹²⁰. Aquella opinión la podemos corroborar además en la predisposición que mantenían los Estados miembros¹²¹ a pactar y crear fuerzas de intervención rápida¹²² en el seno de la OTAN¹²³, antes que a integrar la defensa europea¹²⁴.

¹¹² «UE/Irak : la Présidence grecque a invité a Etats membres a un Sommet spéciale 17 février – Conseil spécial de l'OTAN – débat au Parlement Européen mercredi». *Europe* (11 de febrero de 2003), (8397), p. 5.

¹¹³ «PE/Irak : 33 députés européens se rendent à Bagdad». *Europe* (31 de enero de 2003), (8390), p. 5.

¹¹⁴ «UE/Irak : la Présidence grecque pourrait annoncer des initiatives après la rencontre du Conseil de Sécurité – M. Papandreou se rendra en Israël et en Palestine avec M. Solana – les députés européens rencontrent à Bagdad des parlementaires irakiens, des organisations internationales et des ONG». *Europe* (4 de febrero de 2003), (8392), p. 4.

¹¹⁵ «Irak/OTAN : l'Alliance tiendrait une réunion spéciale ce week-end». *Europe* (6 de febrero de 2003), (8394), p. 5.

¹¹⁶ «UE/Irak : une nouvelle résolution de l'ONU ne serait pas indispensable pour déclencher une opération militaire contre l'Irak, estime M. Rasmussen». *Europe* (13 de septiembre de 2002), (8296), p. 4.

¹¹⁷ «UE/Irak : Louis Michel critique Tony Blair – Javier Solana insiste : il faut passer par l'ONU». *Europe* (10 de septiembre de 2002), (8293), p. 4.

¹¹⁸ «UE/Irak : Tony Blair exhorte les Quinze à soutenir une action militaire si l'Irak n'applique pas immédiatement la résolution 1441 – Kofi Annan au Sommet de lundi – des centaines de milliers d'européens devraient manifester leur opposition à la guerre samedi». *Europe* (15 de febrero de 2003), (8401), p. 4.

¹¹⁹ «UE/Défense : la majorité des ministres européens réaffirme leur opposition à une intervention militaire en Irak hors du cadre de l'ONU». *Europe* (5 de octubre de 2002), (8312), p. 6.

¹²⁰ «PE/Irak : une intervention militaire ne doit être envisagée qu'en dernier ressort – inquiétudes pour la tendance de Washington à privilégier les contacts bilatéraux avec les états membres – Conseil, Commission et PE insistent sur une voix unique de l'UE – invitons M. Bush, propose M. Pötering». *Europe* (5 de septiembre de 2002), (8290), p. 6.

¹²¹ «UE/Défense : les Ministres de la Défense ont "formalisé Réthymnon" - la force de réaction rapide de l'UE sera prête en 2003». *Europe* (20 de noviembre de 2002), (8343), p. 9.

¹²² «UE/Défense : l'Allemagne s'associe à l'initiative franco-britannique sur une force d'intervention rapide». *Europe* (12 de febrero de 2004), (8643), p. 3.

¹²³ «OTAN : les Ministres de la Défense ont généralement bien accueilli les propositions américaines sur une force de réaction rapide». *Europe* (25 de septiembre de 2002), (8304), p. 4.

¹²⁴ «UE/Défense : a Réthymnon, les Ministres de la Défense se sont engagés à activer rapidement la force de réaction rapide de l'UE – les ministres souhaitent la prolongation de la mission de l'OTAN en Macédoine jusque fin 2002 – un accord sur Berlin + semblerait en bonne voie». *Europe* (8 de octubre de 2002), (8313), p. 4.

La disparidad de criterios entre los diferentes Estados, en asuntos vitales como la crisis de Irak¹²⁵, llevaría al secretario general de las Naciones Unidas, Koffi Annan, a lamentarse de que la Unión Europea no hablase con una sola voz¹²⁶. Valery Giscard d'Estaing iría más lejos, y se declararía escéptico y melancólico¹²⁷ por la capacidad de actuación que mantenía la PESC¹²⁸. Los eurodiputados que viajaron a los Estados Unidos en febrero de 2003 criticaron abiertamente a Londres y Madrid por su actitud de ruptura de consenso en el tema de Irak con respecto al resto de los Estados miembros¹²⁹.

El resultado en esta nueva guerra, que estallaba frente a los ojos de una Europa pesimista¹³⁰ y dividida¹³¹ hasta en el seno del Parlamento Europeo¹³², representaba una evidencia adicional del escaso poder diplomático o «blando» que la Unión tenía para convencer a otros Estados de evitar recurrir a la guerra como medio para solucionar los conflictos. Estallado el conflicto el 20 de marzo de 2003, la Unión Europea prepararía planes de urgencia y de contingencia para la catástrofe humanitaria que se cernía sobre Irak¹³³; efectuando en un debate plenario en el Parlamento Europeo llamadas a reforzar las capacidades militares de la Unión¹³⁴, asumir mayor coherencia, reflexionar sobre la voluntad de real de los Estados de mantener una política exterior común¹³⁵, relanzar

- ¹²⁵ «UE/ Irak : pas de réaction unanime au discours de Colin Powell». *Europe* (7 de febrero de 2003), (8395), p. 7.
- ¹²⁶ «PE/Irak : la Délégation du PE qui s'est rendue aux Nations Unies craint «le pire» et condamne la visite des députés européens à Bagdad». *Europe* (6 de febrero de 2003), (8394), p. 4.
- ¹²⁷ «UE/Convention : les premiers articles proposés par le Présidium ouvrent la voie à une Union consolidée – les conventionnels peuvent déposer des amendements jusqu' au 17 février». *Europe* (7 de febrero de 2003), (8395), p. 6.
- ¹²⁸ «UE/Défense : les Ministres de la Défense adoptent leur déclaration sur les capacités militaires de l'UE et annoncent que l'UE peut mener toutes les missions de Petersberg – mise en place des dix premiers groupes de projets charges de combler les lacunes de l'UE en matière de capacités militaires». *Europe* (20 de mayo de 2003), (8465), pp. 4 y 5.
- ¹²⁹ «PE/Irak : visite de députés européens aux Etats-Unis – MM. Baron et Sakellariou critiquent Londres et Madrid». *Europe* (27 de febrero de 2003), (8409), p. 5.
- ¹³⁰ «UE/Défense : pessimisme sur l'issue de la crise en Irak – mise en place de groupes projets pour combler les lacunes de l'UE en matière de capacités militaires – l'UE pourrait prendre la relève de l'OTAN en ARYM le 31 mars». *Europe* (18 de marzo de 2003), (8420), p. 3.
- ¹³¹ «UE/Irak : MM. Papandreu et Patten évoquent les leçons à tirer de la crise – au Sommet, un débat sur l'Irak remplacera celui sur la Convention». *Europe* (19 de marzo de 2003), (8423), p. 5.
- ¹³² «L'incapacité du Parlement Européen à prendre position sur l'Irak prouve que Giscard d'Estaing a raison de demander un délai supplémentaire pour que la Convention s'exprime sur la politique étrangère et de défense». *Europe* (1 de abril de 2003), (8433), p. 3.
- ¹³³ «UE/Conseil Relations Extérieures : l'UE a déjà préparé des plans d'urgence en cas de catastrophe humanitaire en Irak, mais refuse de parler de reconstruction – conclusions sur le Proche-Orient, les Balkans et la situation des droits de l'homme en Chine et en Iran». *Europe* (20 de marzo de 2003), (8424), p. 3.
- ¹³⁴ «PE/PESD : pour un renforcement des capacités militaires de l'UE». *Europe* (28 de marzo de 2003), (8431), p. 7.
- ¹³⁵ «PE/ONU : le rapport Laschet pour le renforcement et la politisation des relations UE/ONU – doter l'Union Européenne de la personnalité juridique et d'un siège au Conseil de Sécurité». *Europe* (28 de enero de 2004), (8632), p. 7.

el proceso de paz en Oriente Próximo¹³⁶, tratar de ponerse de acuerdo sobre el papel de la Unión tras la guerra¹³⁷ o meditar las consecuencias de la guerra para la seguridad y defensa globales¹³⁸.

La división quedó manifiesta desde el mismo instante en que se formó una fuerza internacional de estabilización en Irak. De los 16 miembros de dicha fuerza, 8 países fueron europeos (el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Italia, España, Polonia, Bulgaria y Ucrania), de los cuales 5 eran miembros de pleno derecho de la Unión Europea¹³⁹. Si la defensa hubiera sido competencia exclusiva de la Unión, la intervención militar de soldados europeos, y concretamente españoles, no se hubiera producido, pues de los 15 Estados miembros, 10 Estados estuvieron en contra de la intervención y 5 a favor. La intervención de los Estados miembros de la Unión en Irak se habría evitado, sencillamente, si hubiese existido un grado de compromiso federal mayor, como el exigido por Bélgica¹⁴⁰; otros países, como el Reino Unido¹⁴¹, no quisieron ni que constase por escrito en el derecho originario¹⁴².

4. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 2003

El comienzo de la Conferencia Intergubernamental había quedado programado para el 4 de octubre de 2003. Catorce Estados pequeños¹⁴³ habían decidido reunirse en Praga¹⁴⁴, con antelación, para establecer mayor presión frente a los grandes y exigir mejoras en el texto.

¹³⁶ «PE/Irak : Pat Cox : cette crise doit nous inciter à plus cohérence – George Papandreou : réfléchissons sur notre volonté réelle d'avoir une politique extérieure commune – Chris Patten: le monde fonctionne mieux si les américains et les européens "travaillent ensemble" - Conseil et Commission insistent sur la relance du processus de paix au Proche Orient». *Europe* (21 de marzo de 2003), (8425), p. 4 y ss.

¹³⁷ «UE/Conseil Affaires Générales : les Ministres devraient essayer de s'entendre sur le rôle de l'UE en Irak dans l'après – guerre – Sixième Conseil de Coopération entre l'UE et la Russie». *Europe* (11 de abril de 2003), (8441), p. 6.

¹³⁸ «UE/Défense : réflexions sur les conséquences de la crise irakienne pour la sécurité et la défense globale». *Europe* (18 de junio de 2003), (8484), p. 6.

¹³⁹ «UE/Irak : le Conseil Gymnich a tenté de préciser le rôle de l'UE dans l'après-guerre, au moment où la coalition américaine prépare l'administration de l'Irak sans mandat de l'ONU». *Europe* (6 de mayo de 2003), (8455), p. 7.

¹⁴⁰ «UE/CIG : mise en garde de M. Verhofstadt qui évoque une "fédération" M. Solana insiste sur les aspects "politique étrangère et de défense"». *Europe* (27 de noviembre de 2003), (8593), p. 5.

¹⁴¹ «UE/Convention/Défense : levée de boucliers britannique contre une défense européenne commune». *Europe* (21 de mayo de 2003), (8466), p. 7.

¹⁴² «UE/Convention/Royaume-Uni : Tony Blair demande a Valery Giscard d'Estaing de rayer le mot «fédéral» de la future Constitution». *Europe* (21 de mayo de 2003), (8466), p. 5.

¹⁴³ Finlandia, Dinamarca, Suecia, Austria, Grecia, Portugal, República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania y Letonia.

¹⁴⁴ «UE/CIG : les "petits" pays ont réclamé des changements au texte de la Convention, sans toutefois s'entendre sur une liste précise de revendications». *Europe* (3 de septiembre de 2003), (8533), p. 6.

La Conferencia Intergubernamental contaría con la presencia de Valery Giscard d'Estaing, que, en calidad de antiguo presidente de la Convención, quería evitar unas largas y prolongadas sesiones de negociación que diluyesen el sentido del texto¹⁴⁵. Además, demandaría un enfoque constitucionalista que mejorase la propuesta ya en manos de los Gobiernos¹⁴⁶. La propuesta llegaría a la Conferencia Intergubernamental con un apoyo amplio de los parlamentarios europeos¹⁴⁷ y el enfoque de trabajo cambiaría en pocos aspectos en comparación con las anteriores reformas de los tratados; así lo expresaría Gianfranco Fini, vicepresidente de Italia.

Las reuniones se sucedieron, tal y como estaba previsto en el calendario establecido, abordándose no solo asuntos de la propia Conferencia Intergubernamental cuando fue aprobada su convocatoria por el Consejo¹⁴⁸, también se trataría el tema de Irak o las misiones próximas a establecer en zonas de conflicto o de crisis¹⁴⁹. El eurodiputado español Íñigo Méndez de Vigo, junto al socialdemócrata alemán Klaus Hänsch, fue uno de los representantes que acudieron a las reuniones de la Conferencia Intergubernamental en nombre del Parlamento Europeo¹⁵⁰. La proyección europeísta de Íñigo Méndez de Vigo sería excepcional, pues desde sus primeros pasos junto a Marcelino Oreja en la Secretaría General del Consejo de Europa, su labor como eurodiputado en el Parlamento Europeo, sus aportaciones en la Convención que redactaría la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su posterior paso por la presidencia de la delegación del Parlamento Europeo ante la Convención sobre el futuro de Europa, donde llegó a presidir el grupo de trabajo I sobre «Subsidiariedad», se destaca su sólido compromiso en favor de la construcción de una Europa unida, próspera y comprometida con los derechos humanos.

En la segunda sesión de la Conferencia Intergubernamental, celebrada en Luxemburgo, los Estados manifestaron sus reservas a mantener una Comisión reducida, porque no estaban dispuestos a ver perdido su derecho a poseer un comisario de su nacionalidad e, igualmente, aparecieron fuertes oposiciones, mayormente por parte del Reino Unido, a que el nuevo cargo creado de ministro de

¹⁴⁵ «UE/Constitution : Valery Giscard d'Estaing ne croit pas à la possibilité de modifier le projet actuel de Constitution Européenne (sauf pour quelques détails) et formule des recommandations à l'intention de la CIG». *Europe* (19 de septiembre de 2003), (8545), pp. 4-5.

¹⁴⁶ «PE/Convention/CIG : M. Giscard d'Estaing souhaite que la CIG approuve le projet de la Convention, en mettant en garde contre «une crise dont l'Europa n'a nul besoin» et demande que, pendant la «CIG de type constitutionnel», les députés "alertant l'opinion publique et demandent la transparence" - M. Prodi: prévoir des mécanismes qui "permettent de décider demain ce qu'on ne peut pas décider aujourd'hui" la Présidence italienne invite Vge a la CIG». *Europe* (4 de septiembre de 2003), (8534), pp. 5 y ss.

¹⁴⁷ «PE/Convention/CIG : large appui des parlementaires européen au projet de Constitution de la Convention, malgré quelques divergences». *Europe* (5 de septiembre de 2003), (8535), pp. 6-7.

¹⁴⁸ «UE/le Conseil a approuvé la convocation de la CIG, sans arriver à des conclusions claires sur le nombre d'observateurs du PE et la liste des sujets à traiter». *Europe* (30 de septiembre de 2003), (8552), p. 7.

¹⁴⁹ «UE/Affaires Générales : CIG, Irak, mission de police proxima en Macédoine à l'ordre du jour du Conseil de lundi». *Europe* (27 de septiembre de 2003), (8551), p. 3.

¹⁵⁰ «PE/CIG : Íñigo Méndez de Vigo sera le représentant du PPE a la CIG». *Europe* (2 de octubre de 2003), (8554), p. 4.

Asuntos Exteriores de la Unión Europea fuera denominado ministro, en vez de alto representante o secretario general, y permitir que este tuviera responsabilidades tanto a nivel de Consejo como en la Comisión¹⁵¹. Según Javier Solana, era necesario alcanzar consenso sobre los puntos más destacados que requerían ser respetados del texto constitucional, por ejemplo, en torno a las cooperaciones estructuradas¹⁵², que venían a ser cooperaciones reforzadas pero en el ámbito de la defensa.

El hecho de mantener la regla de la unanimidad, como algunos Estados todavía defendían, implicaba incertidumbres extremadamente graves para el futuro de Europa¹⁵³ y era algo necesario de evitar¹⁵⁴ en el primer proyecto de Constitución que se presentaría en el cónclave de Nápoles¹⁵⁵. En aquellos momentos previos al Consejo Europeo de Nápoles, la ministra de Asuntos Exteriores de España, Ana Palacio, todavía mantenía dudas sobre las consecuencias del cargo con doble sombrero del ministro de Asuntos Exteriores europeo, y tanto Polonia como el Reino Unido se mostraban más que dispuestos a ejercer su poder de veto¹⁵⁶, renegando tanto del nombre, prefiriendo el de representante¹⁵⁷, como también de la extensión del voto por mayoría cualificada a todas las propuestas que el ministro presentase.

Estas cuestiones de poder¹⁵⁸, a las que se sumaban la necesaria discusión sobre las pasarelas jurídico-políticas entre las competencias de la Unión Europea Occidental y la Unión Europea¹⁵⁹, parecían hacer insalvable el entendimiento y podrían haber hecho encallar la Conferencia Intergu-

¹⁵¹ «UE/CIG : à Luxembourg, une majorité d'états rejettent une Commission réduite en nombre – selon le Royaume-Uni, le futur ministre des Affaires Etrangères ne devrait pas avoir de «double casquette» et ne devrait même pas s'appeler "ministre" - Défense : réticence sur les coopérations structurées». *Europe* (15 de octubre de 2003), (8563), p. 3.

¹⁵² «UE/Défense : M. Solana espère que la CIG parviendra à un consensus sur les "coopérations structurées"». *Europe* (7 de noviembre de 2003), (8580), p. 5.

¹⁵³ «UE/Constitution : Giorgio Napolitano, Jean-Louis Bourlanges, Jean Victor Louis et Monica Frassoni critiquent les travaux de la CIG». *Europe* (7 de noviembre de 2003), (8580), p. 5.

¹⁵⁴ «UE/CIG : Débat ministériel mardi sur les procédures de révision du traité et le rôle du ministre des Affaires Etrangères», *Europe* (15 de noviembre de 2003), (8585), p. 5.

¹⁵⁵ «UE/CIG : la Présidence présentera un premier projet de Constitution au conclave de Naples, annonce M.Frattini – M. Prodi espère une conclusion de la CIG avant la fin de l'Anne – M. Berlusconi rencontre bilatéralement ses homologues». *Europe* (13 de noviembre de 2003), (8583), p. 4.

¹⁵⁶ «UE/CIG : Londres prête à opposer son veto à la Constitution si nécessaire – Dominique de Villepin confiant pour Naples». *Europe* (26 de noviembre de 2003), (8592), p. 5.

¹⁵⁷ «UE/CIG : la dernière réunion de la CIG avant le Conclave de Naples a permis de débroussailler le terrain pour les futures révisions du Traité – la Présidence soumettra un compromis au Conclave qui ne devrait pas se transformer en marathon». *Europe* (19 de noviembre de 2003), (8587), p. 5.

¹⁵⁸ «PE/CIG/Conclave : les décisions "catastrophiques" sur le pacte de stabilité pourraient accroître la pression pour un succès de la CIG, dit M. Brok – optimiste pour le Conclave de Naples (sauf sur les trois «questions de pouvoir»)». *Europe* (27 de noviembre de 2003), (8593), p. 6.

¹⁵⁹ «UE/UEO/CIG : l'accord de principe de Naples laisse des questions importantes sans réponse, estime Marcel Gleseiner, Président sortant de l'assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale – pour des "passerelles politico-juridiques entre le Traité Constitutionnel et le Traité de Bruxelles modifié"». *Europe* (3 de diciembre de 2003), (8597), p. 4.

bernamental, abriendo entonces la posibilidad al nacimiento de una Europa a dos velocidades¹⁶⁰, con cooperaciones estructuradas complementarias¹⁶¹ respecto a las fuerzas tradicionales que operaban en el marco institucional. El avance se enturbió, especialmente, en relación con dos aspectos muy concretos: el montante de la ponderación de los votos en los procedimientos por mayoría cualificada y el número de comisarios que compondrían el colegio de comisarios.

Las discusiones se enconaron exclusivamente sobre esos dos puntos¹⁶², más que en temas de política exterior y de defensa, al que habían accedido, tras establecerse los términos exactos de las nuevas capacidades acordadas¹⁶³. El grado de intransigencia que demostraron algunos estados, en particular España y Polonia¹⁶⁴, impidieron que la Conferencia Intergubernamental concluyese su labor en la presidencia italiana del 2003.

El 2004 sería el año de la firma de la Constitución, 20 años después del Proyecto de Tratado Spinelli¹⁶⁵, y el comienzo de la reunificación de Europa¹⁶⁶, con la adhesión de 10 nuevos Estados a un espacio solidario, seguro, pacífico y próspero que, según Jacques Delors, representaba Europa¹⁶⁷. Durante la presidencia irlandesa en el primer semestre de 2004, continuarían los avances de la Conferencia Intergubernamental, pero no serían convocadas nuevas sesiones hasta tener la certidumbre de que todos los Estados, incluido aquellos que impedían la firma de la Constitución, cedían lo suficiente.

En repetidas ocasiones, los Gobiernos de Francia y Alemania intentaron disuadir a España de sus posiciones¹⁶⁸, que mantenía junto a Polonia, de oposición constante a cualquier tipo de

¹⁶⁰ «UE/CIG/Belgique : le PS de Elio di Rupo exige que le Gouvernement belge s'engage, au moment de la ratification du Traité d'adhésion, à appuyer "activement" la création d'une Union à "deux vitesses" en cas d'échec de la CIG». *Europe* (21 de noviembre de 2003), (8589), p. 5.

¹⁶¹ «UE/CIG/Défense : les coopérations structurées de l'UE seront complémentaires aux actions de l'OTAN, souligne M. Fischer». *Europe* (2 de diciembre de 2003), (8596), p. 9.

¹⁶² «UE/CIG : Sommet Chirac – Schröder – Blair en février ? – M. de Villepin précise la notion de "intégrations complémentaires" – VGE en appelle aux "pays fondateurs" – Aznar assure sa volonté de compromis – M. Schröder réitère ses critiques contre Espagne et Pologne». *Europe* (23 de diciembre de 2003), (8612), p. 7.

¹⁶³ «UE/Conseil Européen/défense : accord sur des cellules permanentes pour la planification des opérations militaires et civiles de l'UE, le plus tôt possible en 2004». *Europe* (13 de diciembre de 2003), (8605), p. 5.

¹⁶⁴ «UE/CIG/Pologne : les Ministres des Affaires Etrangères de France, Allemagne et Pologne discutaient vendredi de la poursuite de la CIG – la Pologne reste fermé sur le système de vote au Conseil, souligne M. Cimoszewick». *Europe* (16 de enero de 2004), (8624), p. 4.

¹⁶⁵ «PE/Constitution : des membres italiens du PE demandent que le Parlement "fasse sien" le projet de la Convention, vingt ans après le Projet Spinelli». *Europe* (16 de enero de 2004), (8624), p. 4.

¹⁶⁶ «2004, Année de la Réunification de l'Europe et de la Constitution». *Europe* (6 de enero de 2004), (8616), p. 3.

¹⁶⁷ «Extraits des mémoires de Jacques Delors». *Europe* (10 de enero de 2004), (8620), pp. 3 y 4.

¹⁶⁸ «UE/CIG : Paris, Berlin et Madrid campent sur leurs positions». *Europe* (12 de febrero de 2004), (8643), p. 3.

oferta, en la ponderación de votos en el Consejo, que fuese peor a la obtenida tras la entrada en vigor del Tratado de Niza. Sin embargo, el Gobierno español y, por extensión, el polaco, se negaron a aceptar estas ofertas¹⁶⁹.

El trágico, e incomprensible¹⁷⁰, atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 serviría para priorizar el fenómeno terrorista en la agenda política de la Unión¹⁷¹ y agilizar una lucha conjunta contra él¹⁷², adoptando la cooperación policial y judicial necesaria, señalada en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, y que se había dejado de lado¹⁷³ por Estados celosos de avanzar¹⁷⁴. Al mismo tiempo, permitió discutir¹⁷⁵ y aprobar declaraciones contra el terrorismo¹⁷⁶ e incitar a construir una Europa más eficaz que luchara contra este fenómeno¹⁷⁷.

El 11-M propició en España una nueva situación relevante para Europa: la salida del Gobierno del Partido Popular y el retorno al Gobierno del Partido Socialista, personificado en su secretario general, José Luis Rodríguez Zapatero, quien, continuando una política exterior que seguía los parámetros europeístas de los gobiernos socialistas anteriores, optaría por la retirada de las tropas españolas de Irak¹⁷⁸ y el abandono del bloqueo ocasionado a la Constitución Europea¹⁷⁹. El nuevo

¹⁶⁹ «UE/Constitution : Madrid n'accepterait pas une double majorité 55%/55%». *Europe* (12 de marzo de 2004), (8664), p. 4.

¹⁷⁰ «UE/Terrorisme : très choques, les dirigeants européens condamnent les attentats de Madrid et manifestent douleur et incompréhension». *Europe* (12 de marzo de 2004), (8664), p. 4.

¹⁷¹ «UE/Conseil Affaires Générales : le terrorisme et le Kosovo au centres des débats du Conseil Affaires Générales et relations extérieures du 22 mars – le président Kostunica mardi à Bruxelles». *Europe* (20 de marzo de 2004), (8666), p. 7.

¹⁷² «Conseil Européen : les Vingt-Cinq s'engagent à coopérer sérieusement dans la lutte commune contre le terrorisme et nomment un coordinateur – liste confidentielle des pays qui ne mettent pas encore en œuvre les instruments adoptés après le 11 septembre». *Europe* (27 de marzo de 2004), (8675), p. 5.

¹⁷³ «UE/Conseil Européen : la liste des retardataires qui n'ont pas encore mis en œuvre les mesures de coopérations judiciaire et policière adoptées après le 11 septembre 2001». *Europe* (27 de marzo de 2004), (8675), p. 6.

¹⁷⁴ «UE/Affaires Générales : Javier Solana fera le pont sur la coopération contre le terrorisme – liste des retards des états membres». *Europe* (9 de octubre de 2004), (8803), p. 4.

¹⁷⁵ «UE/Terrorisme : projet de Déclaration du Conseil Européen contre le terrorisme : clause de solidarité coordination, application des mesures». *Europe* (23 de marzo de 2004), (8671), p. 5.

¹⁷⁶ «Conseil Européen : les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UE à 25 contre le terrorisme : déclaration sur la lutte contre le terrorisme». *Europe Documents* (27 de marzo de 2004), (2366), pp. 1-8.

¹⁷⁷ «UE/Conseil Européen : s'il y a une chance "réaliste" de conclure la CIG avant juin, "nous ferons", assure Bertie Ahern, pour qui le défi du terrorisme est une forte incitation à rendre l'Europe plus efficace – la force ne suffit pas, à elle seule, pour gagner la lutte contre le terrorisme, réaffirme Romano Prodi». *Europe* (1 de abril de 2004), (8678), p. 4.

¹⁷⁸ «UE/Espagne : Socialistes et Verts européens saluent la victoire de Zapatero aux élections du 14 mars – annonce du retrait des troupes espagnoles de l'Irak – Moratinos aux Affaires Etrangères?». *Europe* (16 de marzo de 2004), (8666), p. 5.

¹⁷⁹ «UE/Constitution/Espagne : la Commission Européenne "enchantée" de la volonté de "bouger" du futur gouvernement Zapatero –Madrid ne bloque plus la Constitution, se félicite M. Baron– inquiétude à Varsovie». *Europe* (17 de marzo de 2004), (8667), p. 4.

Gobierno socialista abandonaba la posición del Gobierno anterior¹⁸⁰, asumiendo la postura de los principales países europeos¹⁸¹, lo que permitiría facilitar que la Conferencia Intergubernamental culminase su labor a tiempo, lo que se convirtió en prioridad en el nuevo Gobierno español¹⁸².

Esta actitud actuó como elemento motivador para que el Parlamento Europeo¹⁸³ propusiera a Madrid como sede donde se efectuaría la firma de la Constitución, como gesto de consideración ante el doloroso atentado del 11-M, aunque finalmente la decisión adoptada por los líderes europeos se impondría, y resultó ser Roma¹⁸⁴ el lugar escogido oficialmente¹⁸⁵ para la firma, el 29 de octubre de 2004¹⁸⁶, en la sala de los Horacios y los Curiáceos¹⁸⁷, la misma donde se firmó en 1957 el Tratado de la CEE y EURATOM, y por lo tanto resaltando de nuevo el valor histórico de la creación de las Comunidades Europeas.

El clímax alcanzado se prestaba a ofrecer grandes ilusiones a los políticos, que creían en la viabilidad del proyecto observando un renovado nacimiento de la unión política¹⁸⁸. El avance que iba a experimentar la PESC y la PESD¹⁸⁹ con el nuevo tratado¹⁹⁰, siguiendo el calendario de trabajo propuesto por la presidencia irlandesa¹⁹¹, hacía creer que realmente la Unión dispondría de

¹⁸⁰ «UE/Constitution : Miguel Ángel Moratinos confirme la volonté de compromis du nouveau Gouvernement espagnol». *Europe* (6 de abril de 2004), (8681), p. 4.

¹⁸¹ Domínguez, M. y Ballesteros, J. E. (junio de 2004). Josep Borrell Candidato del PSOE a las elecciones al Parlamento Europeo: «Hay que elegir entre volver a Europa o seguir en un rincón». *Cambio* 16. (1697), pp. 14-15.

¹⁸² «UE/Espagne : l'Europe est "la grand priorité, la grande stratégie de l'Espagne" affirme M. Zapatero». *Europe* (12 de mayo de 2004), (8704), p. 4.

¹⁸³ «PE/Constitution : le Parlement demande que la Constitution Européenne soit signée à Madrid». *Europe* (2 de abril de 2004), (8679), p. 3.

¹⁸⁴ «UE/Constitution : la Constitution Européenne sera signée le 20 novembre à Rome». *Europe* (3 de julio de 2004), (8740), p. 4.

¹⁸⁵ «UE/Constitution : confirmation officielle de la date du 29 octobre pour la signature à Rome – difficile coordination des dates des referendums». *Europe* (13 de julio de 2004), (8746), p. 4.

¹⁸⁶ «UE/Constitution : signature le 29 octobre à Rome – débat sur l'organisation pratique des referendums». *Europe* (10 de julio de 2004), (8745), p. 4.

¹⁸⁷ «UE/Constitution : la Constitution Européenne est signée au Campidoglio – déclarations des Premiers Ministres italiens, néerlandais et irlandais, les Présidents sortant et futur de la Commission et le Président du Parlement, en présence de Roumanie, Bulgarie, Turquie et Croatie». *Europe* (29 de octubre de 2004), (8817), p. 4.

¹⁸⁸ «UE/Constitution : le Gouvernement italien approuve le projet de ratification avec les voix contre de la Lega Nord –le président Ciampi salue "l'acte de naissance d'une Union Politique"– des députés européens demandent des références a l'héritage chrétien dans les lois nationales de ratification - des députés européens allemands insistent sur un referendum». *Europe* (3 de noviembre de 2004), (8819), p. 7.

¹⁸⁹ «UE/Défense : pour Richard Wilmot-Roussel, le Traite Constitutionnel va permettre de "faire avancer l'Europe de la défense sous le regard de l'UE"». *Europe* (13 de julio de 2004), (8746), p. 6.

¹⁹⁰ «UE/CIG : la Présidence confirme une convocation «probable» de la CIG le 17 mai», *Europe* (17 de abril de 2004), (8687), p. 4.

¹⁹¹ «UE/CIG : la Présidence irlandaise a présenté son calendrier pour la CIG». *Europe* (27 de abril de 2004), (8693), p. 3.

una proposición de compromiso¹⁹², fortificando la anhelada política común exterior. El presidente francés sería el primer político relevante en destacar que las cosas no cambiarían demasiado una vez que la Constitución fuese ratificada: «La política (exterior) de Francia no cambia, emana esencialmente del presidente de la República y en tanto que yo lo sea dicha política no cambiará»¹⁹³.

No menor protagonismo alcanzaría el entonces presidente del Parlamento Europeo, el español Josep Borrell, quien subrayaría la importancia de los avances que el Tratado Constitucional suponía: «Una Europa más eficaz, gobernable y democrática; más fuerte y decisiva en la escena internacional»¹⁹⁴. El mismo Borrell se propondría sumar el apoyo de la ciudadanía mediante serias y coherentes explicaciones¹⁹⁵, combatiendo los dos grandes enemigos de la democracia: la ignorancia y la indiferencia.

Otro español, Javier Solana, tanto o más representativo por seguir ocupando el cargo de alto representante de la Unión, seguía efectuando nombramientos¹⁹⁶ y proposiciones constructivas en el ámbito de la política exterior¹⁹⁷, la política de defensa¹⁹⁸, la gestión de crisis¹⁹⁹, median-do en Oriente Próximo²⁰⁰, buscando la paz²⁰¹ en la época pre y pos Yasser Arafat²⁰² y volvería

¹⁹² «UE/Constitution : la Présidence irlandaise poursuit ses consultations en vue de préparer une proposition de compromis – plusieurs «options et possibilités» sont envisagées à propos de la définition de la majorité qualifiée». *Europe* (4 de junio de 2004), (8718), p. 4.

¹⁹³ «UE/France : Michel Barnier insiste sur la dimension politique à donner à l'UE Jacques Chirac : la politique étrangère de la France ne changera pas». *Europe* (3 de abril de 2004), (8680), p. 4.

¹⁹⁴ Borrell, J. (2004) La Hora de la verdad para Europa. *Ámbitos, Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 12, 11.

¹⁹⁵ «UE/Constitution : le Traité établissant la Constitution et l'acte final de la Conférence Intergouvernementale signés à Rome – le jour même, le Gouvernement italien a adopté le projet de loi que doit permettre à l'Italie ratifier la première – avant la signature au Campidoglio, Berlusconi, Balkenende, Ahern, Borrell, Prodi et Barroso soulignent les avances de la Constitution et la nécessité de les expliquer aux citoyens pour obtenir la ratification dans toute l'UE». *Europe* (30 de octubre de 2004), (8818), pp. 4-5.

¹⁹⁶ «UE/Défense : Javier Solana a nommé les quatre directeurs de l'Agence de Défense». *Europe* (16 de octubre de 2004), (8808), p. 7.

¹⁹⁷ «UE/PESC : M Solana propose d'envoyer du personnel de l'UE a Gaza pour contrôler le retrait israéliens dès qu'il aura commencé – accueil prudent du nouveau projet de résolution sur l'Irak de la Coalition armée». *Europe* (26 de mayo de 2004), (8712), p. 4.

¹⁹⁸ «UE/PESD : l'Agence Européenne de l'Armement bientôt en activité». *Europe* (16 de junio de 2004), (8726), p. 7.

¹⁹⁹ «UE/PESC : M. Solana plaide pour un renforcement des capacités civiles et de coordination civile-militaire lors d'Operations de gestion de crise». *Europe* (25 de septiembre de 2004), (8793), p. 5.

²⁰⁰ «UE/Moyen-Orient : le Conseil Affaires Générales appuie les actions concrètes proposes par M. Solana en vue de revitaliser la mise en œuvre de la feuille de route». *Europe* (3 de marzo de 2004), (8819), p. 4.

²⁰¹ «UE/Proche-Orient : M. Solana pousse israéliens et palestiniens à cesser les agresions et à se remettre autour d'une table». *Europe* (14 de enero de 2005), (8866), p. 3.

²⁰² «UE/Palestine/Moyen-Orient : après la mort de Yasser Arafat l'UE exprime ses condoléances au peuple palestinien, soulignant qu'elle continuera à travailler en faveur d'un Etat Palestinien conformément à la feuille de route». *Europe* (13 de noviembre de 2004), (8826), p. 5.

a estar disponible para el cargo de ministro de Asuntos Exteriores europeo²⁰³ después de que se ratificase la Constitución, siendo uno de los que mayor esfuerzo dedicó en la creación del Servicio Exterior de la Unión Europea²⁰⁴.

No faltarían manifestaciones²⁰⁵, campañas políticas²⁰⁶ o conferencias informativas²⁰⁷, acciones con una considerable dotación presupuestaria²⁰⁸, que buscaban incentivar a la ciudadanía a participar activamente en el proceso de ratificación del Tratado Constitucional. A primeros de febrero de 2005 ya habían ratificado la Constitución tres Estados por vía parlamentaria: Lituania, el 11 de noviembre de 2004²⁰⁹; Hungría, el 20 de diciembre de 2004²¹⁰; Eslovenia²¹¹, el 1 de febrero de 2005; después llegaría Italia, también por vía parlamentaria el 7 de abril²¹²; Bélgica el 28 de abril²¹³; Austria por vía parlamentaria el 25 de mayo²¹⁴; el Parlamento de España efectuaría la ratificación tras el masivo apoyo popular el 20 de febrero²¹⁵; Dinamarca por referéndum el 27 de septiembre²¹⁶...

²⁰³ «UE/PESC : Javier Solana briguerait le futur poste de Ministre des Affaires Etrangères de l'Union Européenne». *Europe* (13 de mayo de 2004), (8705), p. 5.

²⁰⁴ «UE/Sommet Extraordinaire/Commission: le Président désigne Barroso assure que la répartition des postes des Commissaires "c'est ma responsabilité" - pour une dimension sociale de l'Union et un plein exercice du droit d'initiative de la Commission – Solana Ministre des Affaires Etrangères après ratification de la Constitution (et de boisseau Secrétaire General) : coopération Commission – Conseil pendant la transition». *Europe* (1 de julio de 2004), (8738), pp. 4-7.

²⁰⁵ «PE/Constitution/France : Borrell, Schulz, Rasmussen et Wallström avec Hollande lors d'une manifestation à l'Assemblée Nationale le 3 mai». *Europe* (28 de abril de 2005), (8937), p. 7.

²⁰⁶ «PE/Constitution : le Mouvement Européen lance "yes!", la campagne en faveur du «oui» et appelle a la mobilisation de la société civile». *Europe* (22 de enero de 2005), (8872), p. 5.

²⁰⁷ «UE/Constitution/France: conférence du PPE à Paris – "oui" en tête dans les sondages – plaidoyers de Juncker, Giscard d'Estaing, Delors et Sutherland». *Europe* (3 de mayo de 2005), (8940), p. 6.

²⁰⁸ «PE/Constitution/information : le Parlement Européen mobiliser 7,6 millions d'euros pour sa campagne d'information sur la Constitution». *Europe* (25 de marzo de 2005), (8916), p. 8.

²⁰⁹ «UE/France/Allemagne/Constitution : Gerhard Schröder compte sur la ratification dans la seconde moitié de mai». *Europe* (8 de marzo de 2005), (8903), p. 5.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ «UE/Constitution : la Slovénie est devenue le troisième pays membres à avoir ratifié la constitution – la Commission s'en félicite». *Europe* (3 de febrero de 2005), (8880), p. 3.

²¹² «UE/Constitution/Italie : la ratification parlementaire est achevée». *Europe* (8 de abril de 2005), (8923), p. 4.

²¹³ «UE/Constitution/Belgique : oui du Senat belge, a écrasante majorité». *Europe* (30 de abril de 2005), (8939), p. 5.

²¹⁴ «UE/Constitution/Autriche : oui du Bundesrat». *Europe* (26 de mayo de 2005), (8954), p. 4.

²¹⁵ «UE/Constitution/Espagne : les institutions européennes saluent le "oui" massif de l'Espagne – quelques regrets pour la participation peu élevée». *Europe* (22 de febrero de 2005), (8893), p. 3.

²¹⁶ «UE/Constitution : referendum au Danemark le 27 septembre». *Europe* (2 de marzo de 2005), (8899), p. 5.

En España hubo una actitud proactiva en los diferentes acontecimientos, como los aniversarios por los atentados terroristas de Madrid²¹⁷, el recibimiento del rey Juan Carlos I en la sede del Consejo²¹⁸, o las diversas ratificaciones, donde, de alguna manera u otra, la presidencia participó o se manifestó en favor del Tratado Constitucional. En el caso español, se observaría en una manifestación multitudinaria a favor del nuevo tratado en Barcelona, junto a otras grandes personalidades de la Unión²¹⁹. El Consejo General de la Abogacía Española se comprometió a colaborar muy activamente en la difusión del contenido de aquel texto.

Sin embargo, el resultado de la votación celebrada en Francia, el 29 de mayo de 2005, supuso un verdadero jarro de agua fría para todos los líderes europeos, porque el 54,87% de los franceses dijo no a la Constitución, contra un 45,13% que dijo sí²²⁰. Pocos días más tarde, los Países Bajos, el 3 de junio, dijeron también que no a la Constitución en un referéndum nacional, el primero en 200 años²²¹. Muchos de los Estados que quedaban pendientes de efectuar la ratificación por referéndum postergaron *sine die* su realización, tras conocerse los resultados negativos del referéndum francés y neerlandés. El primero en anunciarlo fue Londres²²², que exigió un periodo de reflexión²²³ y que el Tratado no avanzase más²²⁴.

Aquella situación, que coincidía con una verdadera ruptura interior de la Unión, se desbloquearía en octubre de 2005 bajo la presidencia rotatoria del Consejo en manos del Reino Unido, al convocarse una reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno en Hampton Court, donde

²¹⁷ «UE/Terrorisme : commémoration, à Strasbourg et à Madrid, de l'attentat du 11 mars 2004». *Europe* (11 de marzo de 2005), (8906), p. 4.

²¹⁸ «UE/Espagne : le roi Juan Carlos à la Commission, au Parlement et au Conseil». *Europe* (8 de abril de 2005), (8923), p. 5.

²¹⁹ «UE/Constitution/Espagne : manifestation à Barcelone avec Juncker, Borrel, Wallström, Chirac, Schröder, Zapatero». *Europe* (12 de febrero de 2005), (8887), p. 4.

²²⁰ «UE/Constitution/France : après le "non" français, Juncker a entamé des lundi consultations avec ses homologues en vue du Sommet des 16 et 17 juin qui évaluera la situation – dans une déclaration commune, les présidents Borrell, Juncker, et Barroso rappellent que l'Europe a toujours su sortir renforcée des moments difficiles – la ratification doit se poursuivre dans les autres états membres, affirme Jean Claude Juncker, pour qui il est "impossible de renégocier le Traité"». *Europe* (31 de mayo de 2005), (8957), pp. 4-7.

²²¹ «UE/Constitution : les néerlandais se sont prononcés mercredi sur la Constitution, alors que les derniers sondages annonçaient un "non" débat a la Commission Européenne». *Europe* (2 de junio de 2005), 8959, p. 4.

²²² «UE/Constitution : Londres suspend son referendum, mais la Pologne confirme le maintien du sien – appel franco-allemand en faveur de la poursuite du projet européen et d'un accord sur les perspectives financières». *Europe* (3 de junio de 2005), (8960), p. 4.

²²³ «UE/Constitution : pour Tony Blair, une pause de réflexion serait "sensée"», *Europe* (16 de junio de 2005), (8969), p. 5.

²²⁴ «UE/Conseil Européen/Présidence britannique : Tony Blair persiste : le Traité constitutionnel «ne peut pas avancer» la future Présidence prête a un débat sur la direction de l'Europe dont le budget de l'UE ferait partie». *Europe* (22 de junio de 2005), (8974), p. 6.

estaría presente el alto representante Javier Solana y los presidentes de la Comisión y del Parlamento Europeo, José Manuel Barroso y Josep Borrell. Los tres temas abordados en el cónclave informal, con propósito de desatascar la crisis institucional, serían: «la globalización y sus desafíos para Europa (el tema principal); el lugar de Europa en el mundo (política exterior y de seguridad, África, etcétera) las consecuencias negativas de la globalización que amenazaban a Europa (terrorismo, crimen organizado, inmigración, etcétera)»²²⁵.

En torno a estos grandes temas políticos señalados, el presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, afirmaría ser necesario incluir una reflexión, no solamente sobre los temas puntuales, emergentes recientemente, sino también sobre la naturaleza misma del proyecto comunitario, y denunciaría la existencia de una grave ausencia de confianza de los ciudadanos europeos en la propia Europa, siendo necesario para restaurar la credibilidad europea mayor democracia, diálogo y debate que lograsen vencer la parálisis institucional²²⁶.

Javier Solana transmitiría el mismo entusiasmo en el Colegio de Europa de Brujas, ante la promoción «Beethoven», suscribiendo la creencia en una identidad europea y la existencia de suficientes elementos de un modelo europeo, compatibles con la manera en que los pueblos de Europa se organizan y en cómo interactúan con el resto del mundo. En su opinión, «no es momento para ceder ante la duda sobre nosotros mismos y frenar nuestro propio desarrollo [...], debemos equipar a Europa con las personas, los recursos y las estructuras necesarias para cumplir los objetivos que nosotros mismos hemos asumido»²²⁷. Una de las poderosas razones por las que los europeos habían redactado una Constitución, según Solana, podía encontrarse en el capítulo de la acción exterior, ya que Europa ansiaba alcanzar un papel de interlocutor único con el resto del mundo, con una sola voz.

La obtención del impulso necesario para continuar con el proceso de integración que se demandaba sería efectuado por Alemania, que reivindicaría su posición como pilar central en Europa²²⁸ bajo el nuevo liderazgo político de Angela Merkel, tras su victoria en las elecciones federales del 18 de septiembre de 2005.

Javier Solana, como máximo exponente de la política exterior de la Unión, insistiría en recordar que con el Tratado de Niza en vigor no se avanzaba lo suficiente: «Aislados, los Estados miembros

²²⁵ «Cumbre informal: la reunión de Hampton Court no está acortada, pero sí concentrada en una jornada, precisa la Presidencia británica». *Europe* (14 de octubre de 2005), (9048), p. 4.

²²⁶ «Europa se encuentra en un impás y en riesgo de una crisis mayor, advierte el presidente Borrell que insiste sobre un acuerdo sobre las perspectivas financieras». *Europe* (14 de octubre de 2005), (9048), p. 4

²²⁷ «Articulons l'identité européenne et défendons le modèle européen, dit Javier Solana aux étudiants du Collège d'Europe - les raisons pour une Constitution restent valables». *Europe* (20 de octubre de 2005), (9052), p. 6

²²⁸ «L'Allemagne va reprendre son rôle de pilier de la construction européenne». *Europe* (6 de diciembre de 2005), (9082), p. 3.

son todos relativamente débiles pero juntos podemos pesar en la agenda mundial y hacer escuchar nuestra voz. Hemos escuchado a la masa crítica para ser un verdadero actor sobre el escenario internacional [...]. Todo el mundo, fuera de Europa, me dice que la Unión Europea debería jugar un papel más importante en el mundo, mi mensaje es claro: ¡Actuemos!, nuestra respuesta a la crisis actual debe ser la acción»²²⁹. En la reunión informal mantenida por los ministros europeos de Defensa, el 7 de marzo del 2006, en Innsbruck, Solana aprovecharía para recordar que la posibilidad de avanzar en el ámbito de la defensa, en particular, y en el de la PESC, en general, estaba al alcance de la mano, pero la parte esencial de este esfuerzo requería de un compromiso entre los Estados miembros²³⁰, que resultaban imprescindibles, como ya expuso anteriormente, para desarrollar unas verdaderas capacidades en el ámbito de la gestión de crisis²³¹ o en casos de catástrofes naturales.

La Comisión Europea también tenía presente el futuro de la PESC, organizando el 3 de abril de 2006 un *task force*, encargado de elaborar un documento estratégico titulado «Delivering an effective and coherent EU external policy», para ser adoptado en junio de ese mismo año. Este grupo de trabajo estaría compuesto, entre otros, por la comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero Waldner, el comisario de Desarrollo, Luis Michel, el comisario de Nuevas Adhesiones, Olli Rehn, y diputados europeos como Jean-Luc Dehaene, o antiguos ministros de Asuntos Exteriores como la española Ana de Palacio o el francés Hubert Védrine, y el vicepresidente del Parlamento Europeo y antiguo ministro polaco de Defensa, Janusz Onyszkiewicz²³².

Solana, como alto representante de la Unión Europea, con ocasión de una reunión organizada por la presidencia alemana en Berlín para evaluar la PESD, declaraba que la Unión estaría llamada a emprender nuevas operaciones en circunstancias más difíciles y debería responder, en África o en Asia, sobre las cuestiones nucleares, los desastres causados por el hombre o las catástrofes naturales²³³.

Solana aconsejaría que si en aquellos momentos se iban a reformar de nuevo los tratados, Europa podía y debía ser más ambiciosa en el futuro. Pocos días más tarde, tendría ocasión de reiterar este mensaje nuevamente, con su participación en la segunda conferencia anual organizada por la Agencia

²²⁹ «UE/Avenir de l'Europe : les débats de Salzbourg ont démontré que pour rallier l'opinion publique l'UE doit mieux défendre les valeurs européennes et donner de réponses concrète aux attentes des citoyens- le rôle clé de l'éducation et de la culture dans la création d'une identité européenne». *Europe* (31 de enero de 2006), (9120), p. 10.

²³⁰ «UE/PESD : M. Solana plaide pour une approche moderne de la gestion des crises et appelle les états membres à développer une réelle capacité de soutien de l'UE en cas de catastrophes naturelles». *Europe* (8 de marzo de 2006), (9146), p. 5

²³¹ «UE/Défense/Tsunami : M. Solana réfléchit à des procédures de déploiement rapide de moyens militaires». *Europe* (22 de marzo de 2005), (8913), p. 5.

²³² «La Commission prépare, avec un groupe de personnalités, une stratégie définissant les contours de l'Europe puissance». *Europe* (5 de abril de 2006), (9167), p. 4

²³³ «UE/PESD : à Berlin, Javier Solana rappelle aux états membres qu'ils doivent investir plus et mieux dans la défense». *Europe* (31 de enero de 2007), (9350), p. 5

Europea de Defensa, ante una audiencia de más de 300 representantes de la industria de defensa y de ministros de Defensa de los Estados miembros de la Unión Europea. Europa, recordaba, necesita contar con una estrategia en materia de defensa y «gastar más, gastar mejor y gastar en conjunto»²³⁴.

5. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 2007

En el Consejo Europeo de junio de 2007 se acordó el lanzamiento de una Conferencia Intergubernamental con un mandato preciso para concluir y articular el nuevo tratado de la Unión Europea, que mantendría su nombre, y el tratado que instituye la Comunidad Europea, que se convertiría en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²³⁵. Las reuniones de la Conferencia Intergubernamental contarían con los representantes de los Estados, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso y también los tres representantes del Parlamento Europeo: Elmar Brok (PPE-DE), Enrique Barón Crespo (PSE) y Andrew Duff (ALDE). El presidente del Parlamento Europeo, Hans-Gert Pöttering, podría asistir a las reuniones de la Conferencia Intergubernamental al nivel de jefe de Estado y de Gobierno²³⁶.

Los expertos juristas de cada Estado miembro se reunirían, bajo la presidencia de Jean-Claude Piris²³⁷, por primera vez el 24 y 25 de julio, dedicándose a abordar los aspectos más técnicos y estudiando artículo por artículo, en un clima de diálogo franco y sincero²³⁸. El calendario previsto perseguiría, en un principio, llegar a buen puerto para la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno el 18 y 19 de octubre²³⁹.

Los Estados se encontraban dispuestos a concluir el tratado en octubre de 2007²⁴⁰, con vistas a que entrase en vigor a comienzos del 2009²⁴¹. El proceso parecía efectuarse de manera ex-

²³⁴ «UE/Défense : sans stratégie européenne, l'industrie de défense risque de disparaître, souligne Javier Solana lors de la Conférence annuelle de l'AED». *Europe* (3 de febrero de 2007), (9358), p. 4

²³⁵ «UE/Conseil Européen : accord à l'arrache sur le mandat pour la CIG chargé de finaliser et d'adopter le nouveau Traité de l'Union». *Europe* (24 de junio de 2007), (9453), pp. 3-24.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ «UE/Traité de l'UE : le groupe d'experts juridiques devra poursuivre ses travaux la semaine prochaine – un seul point en suspens». *Europe* (20 de septiembre de 2007), (9505), p. 3.

²³⁸ «UE/CIG/Traité : après deux jours de travail "sans problèmes" sur le projet de Traité, les experts juridiques ont suspendu leurs travaux jusqu'au 29 août». *Europe* (27 de julio de 2007), (9477), p. 4.

²³⁹ «UE/Traité de l'UE : Commission et Parlement réaffirment le calendrier pour le futur Traité et identifient les points à clarifier». *Europe* (30 de agosto de 2007), (9474), p. 2.

²⁴⁰ «UE/Traite de l'UE : les 27 "détermines" à conclure la CIG en octobre, mais certaines revendications et les élections polonaises laissent planer des doutes». *Europe* (11 de septiembre de 2007), (9498), pp. 5-6.

²⁴¹ «UE/Traité de l'UE : un referendum néerlandaise très improbable – Varsovie choisit l' "opt out" sur la charte – Prague s'inquiète de la ratification». *Europe* (15 de septiembre de 2007), (9502), p. 5.

prés, principalmente porque el proyecto de tratado ya se había negociado en su mayor parte a lo largo de la presidencia alemana, como afirmó Josep Borrell, «gracias al impulso de la Canciller Merkel»²⁴², y aunque no se trataba de mantener exactamente la misma Constitución de 2004²⁴³, sí que se conservaría su esencia.

Algunos Estados, como España, se encontraban en aquellos momentos dispuestos a avanzar mucho más en la integración de la defensa, como así lo declaró el entonces ministro de Defensa, José Antonio Alonso, porque conocían de la importancia de la PESD²⁴⁴ y se mostrarían dispuestos a la utilización efectiva de las novedades del tratado, en especial la cooperación estructurada permanente²⁴⁵. La buena voluntad política, el clima de distensión, los protocolos adicionales²⁴⁶ y las cláusulas de *opt-out*²⁴⁷ facilitaron que los expertos juristas de los diferentes Estados miembros, del Consejo, la Comisión y del Parlamento llegaran a un acuerdo sobre el futuro texto del tratado a comienzos de octubre de 2007²⁴⁸, asegurando el compromiso de una Europa sin barreras²⁴⁹.

El Tratado de Lisboa constituyó una respuesta a los retos de la globalización²⁵⁰, siendo formalizado en una de las Conferencias Intergubernamentales más breves de la historia de la integración. No se entiende este tratado sin la presidencia alemana del semestre anterior, donde Angela Merkel asumió un liderazgo notable en la negociación de los temas prioritarios para incluir en el articulado²⁵¹, partiendo previamente de la existencia del Tratado Constitucional, del que se rescatarían los grandes avances, eliminando los aspectos más formalmente constitucionales²⁵².

²⁴² Borrell, J. (2012). La nueva encrucijada. *Mediterráneo Económico*, 20, 211-224.

²⁴³ «UE/Royaume-Uni: message de Jose Manuel Barroso a l'opinion publique britannique "le Traité modificatif n'est pas la Constitution"». *Europe* (19 de septiembre de 2007), (9504), p. 5.

²⁴⁴ «UE/PESD : Javier Solana réaffirme l'importance de la PESD». *Europe* (6 de octubre de 2007), (9517), p. 6.

²⁴⁵ «UE/défense : le Ministre Espagnol de la Défense veut engager la préparation d'une coopération structurée». *Europe* (2 de octubre de 2007), (9513), p. 6.

²⁴⁶ «UE/Traite de l'UE : Varsovie veut l'inclusion du compromis de Ioannina dans un protocole du Traité». *Europe* (10 de octubre de 2007), (9519), p. 4.

²⁴⁷ «UE/Traité : le projet de texte est disponible sur internet – arrangements complexes à propos des dérogations britanniques et irlandaises sur le JA». *Europe* (6 de octubre de 2007), (9517), p. 5.

²⁴⁸ «UE/Traite de l'UE : accord des experts juridiques des états membres». *Europe* (3 de octubre de 2007), (9514), p. 5.

²⁴⁹ «UE/Présidence : la Présidence tchèque visera une "Europe sans barrières"». *Europe* (10 de octubre de 2007), (9519), p. 4.

²⁵⁰ «UE/Sommet de Lisbonne: après l'accord sur le Traité, l'Europe veut tourner la page et s'attaquer au défi de la mondialisation». *Europe* (20 de octubre de 2007), (9527), p. 7.

²⁵¹ «UE/Prix Charlemagne : Angela Merkel a reçu le prix 2008 pour son rôle déterminant dans les négociations sur le nouveau Traité». *Europe* (6 de mayo de 2008), (9655), p. 8.

²⁵² «UE/Traite : Valery Giscard d'Estaing salue l'accord sur le nouveau Traité, mais regrette l'effacement de l'objectif d'Union politique», *Europe* (20 de octubre de 2007), (9527), p. 7.

El compromiso alcanzado con la firma del Tratado de Lisboa²⁵³, el 13 de diciembre de 2007²⁵⁴, demostraba que Europa mantenía un grado de ambición²⁵⁵, de fe en su propia obra, que añadía paz, estabilidad y prosperidad a los pueblos²⁵⁶ del continente, en un contexto de reflexión notable, como así se puso de manifiesto en el grupo dirigido por Felipe González²⁵⁷. En su última conferencia de prensa, uno de los españoles que más había contribuido a la configuración de la política exterior de la Unión, el alto representante Javier Solana, hizo un llamamiento a la adhesión de Serbia a la Unión y apoyaría a Catherine Ashton como su sucesora en el cargo, afirmando que había mantenido con ella un estrecho contacto en los últimos días, aunque ella misma rehusaría la colaboración posterior con Solana porque según sus palabras no necesitaba consejos²⁵⁸.

Solana cedía el testigo a otra generación, sabiendo que sus responsabilidades las había desempeñado con integridad y altura de miras, alcanzando grandes logros en esta materia gracias a su maestría y excepcional carácter diplomático. El rey Juan Carlos I le otorgaría, el 21 de enero de 2010, el toisón de oro, la más alta distinción que concede la Casa Real, por sus innegables méritos, entre ellos haber estado cuatro años al frente de Secretaría General de la OTAN y haber dirigido durante una década la política exterior de la Unión Europea.

Un nuevo tiempo comenzaba con la británica Catherine Ashton como alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cuyo ejercicio estaría muy condicio-

²⁵³ «UE/Traité de Lisbonne : le texte final est disponible». *Europe* (6 de diciembre de 2007), (9558), p. 4.

²⁵⁴ «UE/Traité : le "Traité de Lisbonne" a été signé dans une atmosphère de soulagement et de détermination – appels en faveur d'une ratification rapide». *Europe* (14 de diciembre de 2007), (9564), p. 4.

²⁵⁵ «UE/Traité : le Parlement, la Commission et le Conseil ont solennellement proclamé et signé la Charte des Droits Fondamentaux». *Europe* (13 de diciembre de 2007), (9563), p. 4.

²⁵⁶ «UE/Espagne : José Luis Zapatero veut une Europe ambitieuse». *Europe* (29 de noviembre de 2007), (9553), p. 6.

²⁵⁷ «UE/Conseil Européen : Felipe González présidera le "Groupe de réflexion" sur l'Europe à l'horizon 2020-2030». *Europe* (15 de diciembre de 2007), (9565), p. 3. El grupo de González estuvo compuesto por doce personalidades diferentes, el antiguo presidente de Letonia, Vaira Vike-Freiberga, y el antiguo presidente de Nokia, Jorma Ollila, ambos en calidad de vicepresidentes del grupo. Los restantes nueve serían: la vicerrectora de la Universidad de Copenhague, Lykke Friis, el neerlandés Rem Koolhaas, reputado arquitecto que había recibido el Premio Pritzker; el británico Richard Lambert, director general de CBI y canciller de la Universidad de Warwick; el italiano Mario Monti, antiguo comisario europeo; el austríaco Rainer Münz, profesor de Demografía; la griega Calypso Nikolaidis, profesora de Relaciones Internacionales en el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Oxford y antigua consejera del ministro socialista griego de Asuntos Exteriores Georges Papandreu; la francesa Nicole Notat, antigua secretaria general del sindicato CFDT; el alemán Wolfgang Schuster, alcalde de la CDU de Stuttgart, y el polaco Lech Walesa, sindicalista y antiguo presidente de la República. «UE/Groupe de réflexion : Felipe González a écrit à Nicolas Sarkozy pour lui présenter les membres du groupe». *Europe* (14 de octubre de 2008), (9760), p. 4.

²⁵⁸ «UE/Traité de Lisbonne/Serbie : Le nouveau Traité entre en vigueur ce mardi – Javier Solana s'en va après un plaidoyer pour l'adhésion de la Serbie». *Europe* (1 de diciembre de 2009), (10030), p. 5.

nado por su propia procedencia, que a la vez ostentaría la vicepresidencia de la Comisión y presidencia del Consejo, en su nueva formación de Asuntos Exteriores²⁵⁹. Otra consecuencia directa de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sería el desdoblamiento de los consejos de Asuntos Generales y de Asuntos Exteriores, que fueron considerados diferentes jurídicamente: el primero reuniría los ministros de Asuntos Exteriores europeos, y sería presidido por la presidencia rotatoria de la Unión Europea²⁶⁰ para abordar asuntos transversales, mientras que el segundo reuniría a varias carteras ministeriales sobre la presidencia del alto representante²⁶¹ para abordar exclusivamente la acción exterior de la Unión, que incluye tanto la política exterior, la defensa y la seguridad, como el comercio, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

El primer momento de la Unión que se enfrentaría a unas instituciones renovadas por los cambios efectuados tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sería precisamente durante la presidencia española del primer semestre del año 2010. El ministro de Asuntos Exteriores de España, Miguel Ángel Moratinos, anunciaría una presidencia española que sería europeísta y no nacionalista²⁶², manifestando un espíritu complementario de trabajo con las nuevas personalidades nombradas y, concretamente, con Catherine Ashton, con la que trabajarían mano a mano.

6. LA PUESTA EN MARCHA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

En los primeros desarrollos del Tratado de Lisboa, España se convirtió *de facto* en el Estado protagonista en su implementación y puesta en marcha. Los primeros acuerdos para consolidar la futura estructura del servicio europeo de acción exterior (SEAE) se llevaron a cabo bajo su presidencia semestral.

El secretario de estado de España para la Unión Europea, Diego López Garrido, en la conferencia de prensa del 14 de abril del 2010 criticaría la actitud y algunas de las sugerencias que el Parlamento Europeo había efectuado en favor de ligar el SEAE a la Comisión, ya que no entendía este propósito, máxime cuando la coordinación de la PESC y la PESD se seguían manteniendo como competencias intergubernamentales incluso después de que el Tratado de Lisboa entrase

²⁵⁹ «UE/Affaires Etrangères : Le Conseil de mardi débattrait du Moyen-Orient et du statut de Jérusalem ainsi que des Balkans occidentaux et de l'Iran». *Europe* (5 de diciembre de 2009), (10034), pp. 4 y 5.

²⁶⁰ «UE/Affaires Générales : L'élargissement et la préparation du Conseil Européen seront au centre du Conseil de lundi». *Europe* (5 de diciembre de 2009), (10034), p. 4.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² «UE/Présidence Espagnole : M. Moratinos promet une présidence coopérative qui ne sera «en concurrence» ni avec Herman Van Rompuy ni avec Catherine Ashton – quatre grandes priorités». *Europe* (19 de diciembre de 2009), (10044), p. 4.

en vigor. Además, aseguraría que una mayoría del personal procedería de la Comisión²⁶³ y otro tercio procedería de los Estados miembros, según lo acordado políticamente entre los ministros de Asuntos Exteriores²⁶⁴, en su acuerdo del lunes 26 de abril de 2010²⁶⁵.

A tal efecto, hubo de efectuarse una negociación a cuatro bandas, el 8 de junio de 2010, entre los representantes del Parlamento Europeo (Guy Verhofstadt, Elmar Brok y Roberto Gualtieri), la presidencia española (Miguel Ángel Moratinos), el comisario de Relaciones Interinstitucionales y Administración, Maroš Šefčovič, y la alta representante, Catherine Ashton²⁶⁶, siendo el entendimiento entre ellos fructífero. El acuerdo sobre el SEAE se alcanzaría en pocos días mediante una propuesta que rebajaba las pretensiones del Consejo y reforzaba los poderes del Parlamento sobre la PESC²⁶⁷.

El texto al que llegaron las partes fue consensuado y aceptado en una última reunión maratónica celebrada en Madrid, el 21 de junio de 2010²⁶⁸. Este documento salvaguardaba el método comunitario²⁶⁹, trazando en 12 artículos los fundamentos del SEAE²⁷⁰, quedando listo para ser adoptado por el Parlamento a comienzos de julio, facilitando que comenzasen los preparativos para hacer realidad la estructura y la organización de la diplomacia de la Unión Europea, que debería entrar en funcionamiento el 1 de diciembre de 2010.

El 7 de julio del 2010 se viviría un nuevo momento histórico en el Parlamento Europeo, al procederse a la votación del informe elaborado por Elmar Brok y Guy Verhofstadt. Esta votación apoyaría, por una extensa mayoría (549 votos a favor, 78 en contra y 17 abstenciones) el acuerdo suscrito en Madrid, el 21 de junio, en relación con la puesta en servicio del SEAE. A partir de dicho momento, Catherine Ashton contaba con la posibilidad de implementar el nuevo servicio

²⁶³ «UE/Affaires Etrangères : Vers un accord des vingt-sept sur la création du service diplomatique européen d'ici la fin du mois?». *Europe* (16 de abril de 2010), (10119), pp. 4 y 5.

²⁶⁴ «UE/Affaires Etrangères : L'accord politique des 27 sur le SEAE donne le coup d'envoi aux véritables négociations avec le Parlement Européen». *Europe* (28 de abril de 2010), (10127), pp. 4 y 5.

²⁶⁵ «Accord politique des Etats membres du 26 avril sur la création du service diplomatique européen (SEA)». *Europe Documents* (30 de abril de 2010), (2533), pp. 1-12.

²⁶⁶ «UE/Affaires étrangères : Catherine Ashton cherche un arrangement avec le Parlement pour que le SEAE puisse être opérationnel le 1^{er} décembre». *Europe* (8 de junio de 2010), (10154), pp. 4 y 5.

²⁶⁷ «UE/Affaires étrangères : Progrès sur la création du service diplomatique». *Europe* (11 de junio de 2010), 10157, p. 4.

²⁶⁸ «UE/Affaires étrangères : Accord politique avec le Parlement Européen sur la création du Service Diplomatique Européen (SEAE)». *Europe* (22 de junio de 2010), (10164), p. 4.

²⁶⁹ «UE/Affaires étrangères : L'accord sur la création du SEAE satisfait tout le monde, surtout le PE qui estime avoir sauvé la méthode communautaire». *Europe* (23 de junio de 2010), (10165), pp. 4 y 5.

²⁷⁰ «Accord politique du 21 juin sur la création et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE)». *Europe Documents* (24 de junio de 2010), (2536), p. 4.

diplomático europeo, que podría efectivamente servir de instrumento para reforzar y hacer más coherente la política exterior de la Unión Europea, y para hacer que Europa hablase cada vez más con una sola voz en el mundo²⁷¹.

El camino quedaba expedito para la configuración de los primeros cuadros de dirección del SEAE²⁷², atendiendo a un reparto geográfico y de género, entre los mejores diplomáticos de los Estados miembros²⁷³.

La actualización también comprendía el ámbito de la defensa, y, por ello, los ministros de Defensa solicitaron, tanto en la presidencia española, en palabras de la ministra de Defensa española Carme Chacón, como en la belga²⁷⁴, proposiciones concretas para desarrollar la mutualización de las capacidades²⁷⁵, con una Agencia Europea de la Defensa más fuerte²⁷⁶, en un entorno tan interdependiente por la globalización²⁷⁷, lleno de retos, que exigía la implementación rápida y pragmática de los nuevos instrumentos introducidos por el Tratado de Lisboa²⁷⁸ en el SEAE²⁷⁹ y reconocidos en el articulado de la política común de seguridad y defensa.

Los inicios de la política exterior y de seguridad común bajo las reformas incorporadas por el Tratado de Lisboa no fueron especialmente bien recibidos por parte de los parlamentarios europeos. El debate celebrado en Estrasburgo el 11 de mayo de 2011 puso de manifiesto la incapacidad que la alta representante, Catherine Ashton, mantenía a nivel internacional cuando actuaba «demasiado prudente, demasiado tarde, y calculando demasiado los intereses de las grandes di-

²⁷¹ «PE/Affaires étrangères : Le Parlement donne son feu vert à la création du service diplomatique européen». *Europe* (9 de julio de 2010), (10177), pp. 4 y 5.

²⁷² «UE/Affaires étrangères: Mme. Ashton annonce ses premiers recrutements». *Europe* (16 de septiembre de 2010), (10215), p. 5.

²⁷³ «UE/Affaires étrangères : Les premiers recrutements pour le SEAE sont attendus pour début septembre – polémique sur l'équilibre géographique». *Europe* (27 de agosto de 2010), (10201), p. 2.

²⁷⁴ «UE/PSDC : La Présidence belge veut un cadre plus politique pour la défense». *Europe* (15 de octubre de 2010), (10236), p. 4.

²⁷⁵ «UE/PSDC : Les Ministres de la Défense demandent a Catherine Ashton de faire des propositions concrètes pour développer la mutualisation des capacités». *Europe* (25 de septiembre de 2010), (10222), p. 4.

²⁷⁶ «UE/Defense : Les ministres confirment le besoin de mutualisation des capacités». *Europe* (10 de diciembre de 2010), (10274), p. 4.

²⁷⁷ Jørgensen, K. E. (2016). Constructing European diplomacy in a changing world. En *EU foreign policy through the lens of discourse analysis: making sense of diversity* (p. 79).

²⁷⁸ «UE/Défense : Le général Syrén souhaite une mise en œuvre rapide et pragmatique des nouveaux instruments introduits par le Traité de Lisbonne». *Europe* (28 de septiembre de 2010), (10223), p. 5.

²⁷⁹ «UE/PSDC : Le Directeur de l'Etat-major de l'UE insiste sur le rôle important de l'EUMS au sein du service européen d'action extérieure». *Europe* (28 de septiembre de 2010), (10223), p. 5.

plomacias nacionales»²⁸⁰. A diferencia de su predecesor, no observaba una verdadera política común en el ámbito exterior, y la defensa lo consideraba como algo residual.

En España, la victoria de Mariano Rajoy en las elecciones generales de 2011 supondría un nuevo reforzamiento del europeísmo mantenido por la Administración anterior. En palabras del propio presidente, «España es una nación plural y diversa, firmemente entroncada en Europa y con una visión e implicación inevitables a través del Atlántico y el Mediterráneo». Ha de destacarse la presencia de personalidades muy europeístas, con fuertes vínculos en la integración europea, como por ejemplo el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García Margallo, quien anteriormente había sido eurodiputado desde 1994 hasta 2011, que permaneció en el cargo durante el primer mandato del Gobierno, o también la figura de Miguel Arias Cañete, quien durante el primer Gobierno de Rajoy ocuparía la cartera ministerial de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, habiendo sido previamente eurodiputado entre 1987 y 1999.

En esos primeros años del Gobierno de Rajoy, los protagonistas españoles que anteriormente habían ocupado las responsabilidades más destacadas en la construcción de la política exterior europea en su etapa inicial dejaron de estar en un primer plano y llegaron otros actores que tuvieron que enfrentarse con un panorama internacional de creciente agitación. Las Primaveras Árabes fueron el principal desafío, pues, en efecto, quedan destacadas como unas de las principales preocupaciones en los Consejos Europeos de 2011 y 2012. Entonces, la Unión promovería y apoyaría la transformación de la vecindad meridional, para que los países de la orilla del Mediterráneo emprendieran las reformas políticas necesarias en aras de alcanzar un desarrollo democrático fuerte y, consecuentemente, se facilitase la construcción y consolidación del Estado de Derecho.

Llegado el momento de establecer una cooperación reforzada de vecindad con los Estados de la ribera del Mediterráneo²⁸¹ y comenzar a crear el futuro servicio de voluntariado europeo en el campo de la ayuda humanitaria²⁸², sería nombrado el diplomático español Bernardino León, enviado especial de la Unión Europea para el sur del Mediterráneo y los procesos de transición democráticos²⁸³. A propósito de dicha designación, el antiguo ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, expresaría meses más tarde que la Unión Europea tuvo el acierto de nombrar a un representante para la Primavera Árabe, pero su mandato fue excesivamente

²⁸⁰ «PE/PESC : après les critiques contre Ashton, des propositions». *Europe* (13 de mayo de 2011), (10377), p. 5

²⁸¹ «UE/Egypte/Tunisie : Vers une refonte de la politique de voisinage au sud». *Europe* (22 de febrero de 2011), (10320), p. 4.

²⁸² «UE/Aide humanitaire : Le corps européen des volontaires en phase pilote». *Europe* (18 de junio de 2011), 10400, p. 6.

²⁸³ «Sommet: Zapatero, le "M. Mediterranée" sera Bernardino León». *Europe* (25 de junio de 2011), (10405), p. 10.

limitado y no se le otorgarían las capacidades necesarias para poder realizar su misión con mayores cotas de eficacia²⁸⁴.

Como miembro del Consejo Europeo, el presidente español, Mariano Rajoy, observó con consternación los acontecimientos que tenían lugar en Siria²⁸⁵ y condenó la violencia brutal del régimen, las matanzas indiscriminadas de civiles y las violaciones que se producían del derecho internacional²⁸⁶. Su Gobierno se mostraría favorable a la hora de instaurar medidas restrictivas sobre el régimen de Assad y no ceder ante aquellos Estados que no respetasen los derechos humanos. En efecto, también secundó años más tarde la nominación del diplomático español, Bernardino León, para que acudiese a Libia en calidad de enviado especial y reforzase el papel europeo «en un momento crítico para el país»²⁸⁷, debido al deterioro de la situación, a nivel político y en seguridad²⁸⁸. En ese contexto, con el Mediterráneo inestable y con un escenario de hostilidad creciente con Rusia, es cuando, en diciembre de 2012, el Consejo Europeo asume la necesidad de afianzar el robustecimiento de la política común de seguridad y defensa²⁸⁹.

El Gobierno de España continuaría desempeñando un papel destacado en favor de la integración de dicha política, alineándose con los países centrales del continente, Francia, Alemania, Italia... en un proceso que coadyuvaba al robustecimiento de la política exterior y de seguridad común, mientras que, por otro lado, no compartía las tesis de algunos Estados, que han defendido salirse de la Unión.

En definitiva, la puesta en marcha del Tratado de Lisboa constituyó una maniobra compleja y laboriosa, donde España asumió su última presidencia rotatoria del Consejo en 2010 con gran responsabilidad e involucró a la ciudadanía en el proceso. La presencia española en la Unión Europea en este periodo crucial, que corresponde a la primera década del presente siglo XXI, ha contado con excepcionales personalidades, a las que nos hemos ido refiriendo, con vocación marcadamente europeísta, como Javier Solana, Josep Borrell, Bernardino León, Íñigo Méndez de Vigo, José María Gil Robles, Ana Palacio o Diego López Garrido, que han sido al mismo tiempo testigos y protagonistas de los cambios y las reformas. Siguiendo una voluntad mayoritariamente europeísta del país, han apostado por una mayor integración, pero qué duda cabe, que su importancia y sus decisiones han marcado decisivamente el rumbo y la construcción de la política exterior europea.

²⁸⁴ Moratinos, M. Á. (12 de enero de 2012). El Mediterráneo, un mar olvidado. *El País*.

²⁸⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012, p. 12

²⁸⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, p. 5.

²⁸⁷ «Lybie : Bernardino León nommé envoyé spécial de l'UE en Lybie». *Europe* (10 de mayo de 2014), (11076), p. 12.

²⁸⁸ «Libye : l'UE "profondément préoccupée" par la détérioration de la situation». *Europe* (21 de mayo de 2014), (11083), p. 16.

²⁸⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012, pp. 8-11.

La política exterior de la Unión Europea se enfrenta a numerosos desafíos y, en ese sentido, España necesita seguir aportando personas e ideas en los puestos clave del proyecto europeo. El estudio que se encuentra coordinando Ignacio Molina, desde el Real Instituto Elcano, trazando el *Mapa de la presencia de España en la Unión Europea*, destacará precisamente la ausencia de influencia española desde la salida de Javier Solana como alto representante en 2009, o la de Joaquín Almunia como vicepresidente y comisario de Competencia de la Comisión en 2014. España ha ido perdiendo paulatinamente cotas de poder en el seno de la Unión y es necesaria una estrategia nacional sólida para aportar más capital humano e ilusión en los nuevos proyectos que se implementen a corto y medio plazo en materia de política exterior y de seguridad común.