

Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea

Dolores Rubio García

Documento de Trabajo 57/2011



Dolores Rubio García

Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y profesora de esta Universidad en Relaciones Internacionales y especialista en Integración Europea (profesora *Jean Monnet*). Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Autora de diversos artículos científicos sobre la Unión Europea, publicados en España, Italia, Bélgica y México. Aportaciones en varios libros colectivos sobre la misma cuestión. Miembro de proyectos de investigación sobre Relaciones Internacionales. Colaboradora en distintos medios de comunicación sobre la actualidad internacional.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Dolores Rubio García

ISBN: 978-84-92957-52-1

Depósito Legal: M-2293-2011

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	7
Resumen ejecutivo	9
A modo de introducción: Una aproximación a la UE desde las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua	12
1. Cuestiones metodológicas en torno a las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua y su localización a través del Tratado de Lisboa	16
1.1 Las dimensiones de la Política Exterior de la UE	16
1.2 Estrecha relación terminológica y conceptual entre la PESC y la PCSD (antigua PESD)	19
1.3 Modelos diferentes de solidaridad en el ámbito de la PESC y la PCSD	20
1.4 Un salto cualitativo hacia una visión integradora de la seguridad y la defensa en Europa	23
2. ¿Por qué el Tratado de Lisboa refuerza los mecanismos de solidaridad europea en seguridad y defensa?	26
2.1 La paradoja de la solidaridad en la UE	26
2.2 Una arquitectura institucional insuficiente frente a nuevas amenazas	32
2.3 Desafíos geográficos y temáticos para las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua	34
3. De la doble dimensión de la solidaridad reforzada en la seguridad europea introducida por el Tratado de Lisboa: la defensa mutua y la solidaridad frente al terrorismo y las catástrofes de origen natural o humano	39
3.1 Fundamentos sobre los que descansan las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad	39
3.2 Elementos que comparten las dos cláusulas	41
3.3 Respecto de la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE y arts. I-43 y III-329 del TCE)	43

3.4 Una nueva estrategia frente al terrorismo y las catástrofes	47
3.5 Respecto de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TFUE y art. I-41.7 del TCE)	52
3.6 La cláusula de asistencia mutua y las posibles implicaciones geoestratégicas futuras	58
4. Conclusiones y propuestas	65
4.1 Conclusiones	65
4.2 Propuestas	70
5. Anexo: posible aplicación práctica de las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua	77
5.1 Del lado de la cláusula de solidaridad	77
5.2 Del lado de la cláusula de asistencia mutua	80
Bibliografía	83

Siglas y abreviaturas

AA EE	Asuntos Exteriores
AED	Agencia Europea de Defensa
AG	Asamblea General de NNUU
AR	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
CC EE	Comunidades Europeas
CCI	Centro de Control e Información de la Unión Europea
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CECIS	Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia de la Unión Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica. También se conoce con las siglas en inglés EURATOM
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CIJ	Cooperación en Interior y Justicia
COPS	Comité Político y de Seguridad
COSI	Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior del Consejo
CPE	Cooperación Política Europea
CS	Consejo de Seguridad de NNUU
EEE	Espacio Económico Europeo
EE MM	Estados miembros de la Unión Europea

Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea

EES	Estrategia Europea de Seguridad
EE UU	Estados Unidos
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea
ESI	Estrategia de Seguridad Interior
EUROJUST	Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos
JAI	Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior
Mister PESC	Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común
NN UU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PEC	Política Exterior Común
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PEV	Política Europea de Vecindad
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIB	Producto Interior Bruto
PROYECTO EUROMED	En el marco de los esfuerzos que realiza la UE para mejorar la convivencia con sus vecinos, el proyecto EuroMed se centra en las relaciones Euro-Mediterráneas
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TCE	Tratado Internacional para el establecimiento de una Constitución en Europa
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que resulta de la reforma que lleva a cabo el Tratado de Lisboa del Tratado de la Comunidad Europea, y que es el tratado que desarrolla la organización propiamente dicha
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea reformado por el Tratado de Lisboa
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
11-M	Los atentados terroristas perpetrados contra Madrid, el 11 de marzo de 2004
11-S	Los atentados terroristas perpetrados contra EE UU, el 11 de septiembre de 2001

Abstract

Tras varios años de negociación sobre aspectos institucionales, el 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa entra en vigor. El nuevo texto internacional, que modifica el TUE y el TCE, aunque no los sustituye, le ofrece a la Unión los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro. Junto a una Europa más democrática, más transparente y más eficaz, los EE MM responden a sus propias expectativas estableciendo una UE que no sólo potencie sus derechos y sus valores, sino que además ponga en marcha nuevos mecanismos de solidaridad y seguridad que conviertan a Europa en un auténtico actor en la escena global de principios del siglo XXI. Este documento de trabajo analiza, en primer lugar, la cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE) que supone un incremento de la solidaridad entre los EE MM y entre la Unión y los EE MM, que deben actuar coordinadamente si un país miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano; y, en segundo lugar, la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE), que implica la respuesta conjunta de los EE MM si uno de ellos es agredido desde el exterior, respetando las particularidades de estos de acuerdo con los principios de la PCSD, que, a su vez se define como un subproducto de la PESC. La aplicación de ambas cláusulas, que conduce, sin duda, a una visión integradora de la seguridad y la defensa en Europa, tiene sus límites, no obstante, fomenta los intereses y valores de Europa en todo el mundo, prefigurados ya por la figura del AR, que da mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE; el nuevo SEAE, que asiste al AR en el desempeño de sus funciones, y la personalidad jurídica única de la Unión, que aumenta su poder de negociación.

After several years of negotiations on institutional aspects, the Treaty of Lisbon enters into force on December 1st, 2009. The new international context, amending the TEU and the TEC, but not replace them, offers the EU the necessary tools to face future challenges. Along with a more democratic, more transparent and more effective, MMEE meet their own expectations by establishing an EU that not only strengthens their rights and values, but also put in place new mechanisms of solidarity and security that make Europe a real actor on the global scene of the early twenty-first century. This paper analyzes, first, the solidarity clause (article 222 TFEU) representing an increase of it among the Member States and among the Union and the Member States, which must act coordinately if a member country becomes object of a terrorist attack or the victim of a natural or human disaster, and, secondly, the mutual assistance clause (article 42.7 TEU), which involves the joint response of the Member States if any of them is attacked from outside, respecting their particularities according to the principles of the CSDP, which, also, is defined as a byproduct of CFSP. The application of both clauses, which leads, without any doubt, a comprehensive view of security and defense in Europe, has its limits; nevertheless, promotes the interests and values of the continent in the world, already foreshadowed by the figure of HR, which adds weight, consistency and visibility of EU external action, by the new EEAS, which assists the HR in the performance of their duties, and the single legal personality of the Union, that increases their bargaining power.

Resumen ejecutivo

Este documento de trabajo recoge las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa que afectan a la articulación de la solidaridad, la seguridad y la defensa en la UE. En este sentido, el informe analiza la cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE) y la de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE) y, por tanto, pone el énfasis en el salto cualitativo que éstas producen al entrelazar las dos dimensiones de la Política Exterior de la UE, es decir, la Acción Exterior de la Unión, propiamente dicha (Quinta Parte del TFUE), y la PESC/PCSD (Título V del TUE) , que, aun formando parte de aquélla, dispone de un alcance y efectividad muy inferiores. Desde ahí, la investigación se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se plantean las oportunas cuestiones metodológicas que se desprenden de las cláusulas estudiadas y la localización de las mismas en los textos internacionales correspondientes, que el Tratado de Lisboa modifica. Como consecuencia de la doble dimensión externa-interna de la UE, se pretende comprender por qué las dos cláusulas deben interpretarse conjuntamente.

En segundo lugar, argumentamos por qué el Tratado de Lisboa ha tenido que reforzar la solidaridad europea en seguridad y defensa. Nos centramos en el desfase que existe entre el plano comercial y la identidad en el terreno político. El marco confuso, que se deriva de ello, y que provoca que, en muchas ocasiones, se perciba a la UE como un espejismo de actor global, ha planteado, desde siempre, la necesidad de un cambio en la estructura de la seguridad en Europa.

En la tercera parte, nos adentramos, de forma pormenorizada, en la doble dimensión de la solidaridad reforzada en la seguridad europea reformada por el Tratado de Lisboa. De ello, resulta el estudio de la defensa mutua, por un lado,

y de la coordinación de los EE MM y la UE frente al terrorismo y las catástrofes de origen natural o humano, por otro. Asimismo, la optimización del desarrollo de los aspectos anteriores, nos ha llevado a iniciar este capítulo aludiendo a los fundamentos sobre los que descansan las dos cláusulas, y a establecer, para cada una de ellas las posibles implicaciones estratégicas futuras.

La cuarta parte de este documento se compone de las conclusiones a las que hemos llegado después de valorar los ingredientes que el Tratado de Lisboa introduce en el ámbito de la seguridad y la defensa en la UE. Deducimos cómo, desde el lado de la cláusula de solidaridad, subsisten desafíos estructurales en la Unión que el Tratado de Lisboa no ha resuelto, al no definir suficientemente ni la atribución del ámbito de responsabilidad en el conjunto del sector ni de qué política se va a ocupar, y al no precisar cómo, en el marco de la PCSD, serán utilizados los medios militares en el interior de la fronteras de Europea. Por ello, la UE debería crear algún tipo de unidad multinacional europea para emergencias como un instrumento comunitario y no como algo meramente intergubernamental. Por lo que respecta a la cláusula de asistencia mutua, aunque se introducen los fundamentos necesarios para crear unos pilares lo suficientemente sólidos para avanzar en la materia, los EE MM sigue necesitando una revisión completa de su estrategia de seguridad y defensa y del concepto de respuesta militar.

En este contexto, se presentan algunas de las principales propuestas:

Del lado de la cláusula de solidaridad: A) Los esfuerzos de los EE MM no son suficientes para prevenir y perseguir a los grupos delictivos, por lo que, cada vez más, es necesario un enfoque genuinamente europeo. B) Son imprescindibles unas relaciones aún más estrechas entre los expertos locales, regionales y nacionales que constituyen la espina dorsal de las estrategias europeas de intervención en la materia. C) Se tiene que producir un incremento de herramientas basadas en el reconocimiento mutuo, para compartir información y para facilitar investigaciones y operaciones conjuntas, además de implementar mejores mecanismos que evalúen el sentido de las actuaciones europeas y estatales. D) Es necesario el reconocimiento de los valores que han sustentado, desde el origen, el proceso de integración europea. E) Una unidad multinacional europea para emergencias tiene que ser relevada por organizaciones institucionales o no gubernamentales en cuanto éstas estén operativas en la zona de la catástrofe.

En cuanto a la cláusula de asistencia mutua: A) Se requiere el mantenimiento del equilibrio entre unidades ligeras, medias y pesadas para hacer frente a cualquier eventualidad. B) Es necesaria una transformación de los Ejércitos de tierra de los

EE MM que suponga un cambio en las estructuras operativas. C) La UE necesita coordinar mejor su presupuesto para desarrollar más sus capacidades de gestión de crisis. En respuesta a estas grandes cuestiones se propone: 1. La Creación de un Cuartel General Operacional que mejore el control y el desarrollo de las misiones de la UE. 2. La ampliación de las funciones de la AED. 3. La consecución de la complementariedad en algunas cuestiones relativas a la seguridad y gestión de crisis entre la UE y la OTAN. 4. La ampliación de los conceptos operacionales integrados. 5. El refuerzo del papel de la EDA para una mejor racionalización de los presupuestos de defensa de los EE MM. 6. Una reforma del mercado de la defensa europeo que ayude a lograr la adquisición colectiva de sistemas, equipos y materiales.

Por último, hemos introducido, a modo de anexo, una posible aplicación práctica de las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua.

A modo de introducción: una aproximación a la UE desde las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua

El papel internacional de la UE no es fácil de entender. Mientras a nivel comercial, la Unión es un actor reconocido mundialmente, en lo puramente político, no acaba de definir su identidad. Las causas que explican esta realidad son múltiples. No obstante, la falta de coherencia en la Acción Exterior europea, que la PESC plantea sin tapujos cuando se pone en marcha en 1993¹ y que se acentúa en 1999 con la institución de la PESD², se encuentra íntimamente ligada a la calidad y nivel del proceso de integración en Europa. Es cierto que, desde el origen, los procedimientos de cooperación y consulta han hecho evolucionar la situación, sin embargo no se terminaba de abordar la cuestión de fondo. Sólo una reforma institucional valiente lo podía conseguir, y, sin duda, el Tratado de Lisboa³ se sitúa en esa línea. Con la inclusión en el texto internacional de una cláusula de solidaridad y otra de asistencia mutua, se ha demostrado que una Política Exterior no se sostiene únicamente en valores, y, al mejorarse los mecanismos vigentes puede que ya sea posible diseñar intereses comunes.

Eso es, el Tratado de Lisboa *constituye un indudable paso adelante en la medida en que amplía claramente el ámbito de la acción exterior en su conjunto y en que, con una elección apropiada de las personalidades políticas que deberán desempeñar las nuevas funciones y haciendo un uso decidido de los*

-
- 1 La PESC es uno de los pilares intergubernamentales origen que componen la arquitectura de la UE.
 - 2 La PESD nace del hecho de que los EEMM reconocen su fracaso diplomático en la antigua Yugoslavia.
 - 3 El Tratado de Lisboa, que reforma el Tratado de la Unión Europea (actual TUE) y el Tratado de la Comunidad Europea (actual TFUE), lo firmaron los EEMM el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

nuevos mecanismos e instrumentos que instituye, posibilita en la práctica una proyección más defensiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la Unión (incluida la PESC), sin duda más allá de su mero alcance legal⁴. Ahora bien, aunque en lo esencial reproduce al TCE⁵, el Tratado de Lisboa precisa, al menos de manera simbólica y a diferencia de lo que lo hacía el anterior, la consolidación de la naturaleza intergubernamental de la PESC y, por tanto, su dependencia de la férrea voluntad política de los EE MM, y, sin duda alguna, de las tan susceptibles sensibilidades nacionales de estos. Por lo demás, resulta evidente que los desafíos a enfrentar de aquí a entonces, y por supuesto con el nuevo Tratado en vigor, serán crecientes, tanto en razón a la complejidad e incertidumbre que caracteriza el contexto internacional siempre cambiante, como las vicisitudes de la propia Unión⁶.

Dado el tema que nos ocupa, y puesto que las cláusulas estudiadas se recogen en tratados diferentes reformados por el de Lisboa –asistencia mutua en el TUE (“Sección 2: disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”)⁷ y solidaridad en el TFUE (“Quinta parte: Acción Exterior de la Unión”)⁸–, hay que recalcar que la Política Exterior de la Unión se sigue componiendo de dos dimensiones distintas. A pesar de que la UE adquiere, por fin, la personalidad jurídica de las CC EE, y, al menos en el plano legal, se fusionan los pilares que estructuraban la arquitectura de la primera Unión, creada en Maastrich en 1992⁹, no podemos soslayar las diferencias que existen entre la Acción Exterior de la UE, propiamente dicha, y la PESC,

4 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: “La Unión Europea: desafíos para su política exterior”, 11. jj fernández fdez: 11 6/5/08, p. 215, disponible en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/11.%20jj%20fernandez%20fdez.pdf> (documento consultado en agosto de 2010).

5 El Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa lo firmaron los EEMM el 29 de octubre de 2004, y nunca entró en vigor a causa de los *referenda* de Francia y Países Bajos en la primavera de 2005, que resultaron negativos a la ratificación del texto internacional.

6 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: “La Unión Europea...”, op.cit.”, p. 215.

7 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Real Instituto Elcano, Marcial Pons, 2ª edición, 2010, p. 89.

8 *Ibidem*, p. 167.

9 Nos referimos al Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 por los EEMM de las CCEE. Esta primera UE fue construida sobre dos niveles diferenciados. Por un lado, estaba el pilar supranacional constituido por las históricas CCEE, que no desaparecían sino que se reforzaban porque sobre ellas seguían recayendo la personalidad jurídica originaria. Y, por otro, se creaban los dos pilares intergubernamentales, formados por la PESC y la CIJ, que a su vez se derivaban de la antigua CPE. De ahí, que la UE haya recibido, hasta hoy, el calificativo de OPNI (Objeto Político No Identificado).

que, aun formando parte de aquélla, dispone de un alcance y efectividad muy inferiores¹⁰.

Pero como las cláusulas, introducidas por el Tratado de Lisboa, son las que acaban entrelazando, de forma expresa, las dos dimensiones de la Política Exterior de la UE, y aunque no impliquen innovación alguna y aparezcan repartidas entre dos textos internacionales distintos no se establece una estricta delimitación entre ellas, podemos plantearnos, desde este punto de vista, que se trata de las dos facetas de una misma solidaridad, tan básica y tan presente en el proceso de integración europea. Es decir: mientras la cláusula de solidaridad dispondría de toda las posibilidades para desarrollarse en el interior, la de asistencia mutua implicaría esa misma solidaridad pero en el exterior. No se olvide que los Tratados modificados gozan del mismo valor jurídico, y, por ende, tienen que ser interpretados de forma conjunta.

Por todo ello, justificamos la división de este estudio en tres partes esenciales. La primera refiere las necesarias cuestiones metodológicas que subyacen a las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua, y que nos permite, a su vez, ubicarlas adecuadamente. La segunda plantea cómo el Tratado de Lisboa puede reforzar los mecanismos de solidaridad europea en seguridad y defensa. Y, la tercera, indaga de qué manera la doble dimensión de la solidaridad reforzada en la seguridad europea introducida por el Tratado de Lisboa se despliega en la defensa mutua y la solidaridad frente al terrorismo y las catástrofes de origen natural o humano.

Ha sido imprescindible, para los apartados 2 y 3 de este documento de trabajo, reflexionar acerca de los desafíos para aquellos aspectos de seguridad interior que incumben a la cláusula de solidaridad y los de Política Exterior de la UE que atañen a la de asistencia mutua. Por lo que respecta a la primera, se resalta la lucha antiterrorista y las catástrofes naturales o producidas por la mano humana; y, en cuanto a la segunda, sobresale lo que tiene que ver con las implicaciones geoestratégicas futuras de la ampliación de la UE, particularmente por lo que se refiere a Croacia y Turquía, siendo los Balcanes, con toda seguridad, el lugar de donde puedan proceder los mayores retos inmediatos después de que el reconocimiento por parte de los EE MM de la legalidad de la declaración unilateral

10 Como ilustra J.J. Fernández Fernández en “La Unión Europea...”, op.cit.”, p. 216, una simple comparación presupuestaria lo pone de manifiesto. Con un presupuesto total para el año 2008 de 120346 millones de euros en créditos de pago (menos del 0,96% de la Renta Nacional Bruta de la Unión), la UE dedica a su Acción Exterior más de 8000 millones de euros y 285 millones de euros para la PESC.

de independencia de Kosovo le den a Serbia pero también a Rusia, que, por sí sola, ya tiene importancia, un valor añadido, no del todo calculado actualmente. Asimismo recogemos lo esencial del vínculo trasatlántico UE-OTAN; y por razones obvias a España y su tan complicada relación con su vecino del sur, Marruecos. Sin esta casuística, que por ser infinita se ha tenido que delimitar a los aspectos mencionados, no se podría observar tres cuestiones que se derivan del sentido común: que el Tratado de Lisboa no es suficiente para situar a la Unión a la altura de sus ambiciones globales, que el establecimiento legal por sí solo no garantiza su puesta en marcha de la cláusula y que si son posibles cambios estructurales que hagan avanzar en la materia porque todo apunta a que, en mucho tiempo, no se van a tocar los Tratados. Por último, intentaremos adentrarnos en la práctica a través de dos ejemplos concretos –uno para cada una de las cláusulas–, dos escenarios posibles, que nos ayuden a indagar la potencialidad de despliegue del Tratado de Lisboa en el tema aquí estudiado y las posibles controversias que puedan surgir, porque estamos seguros que se van a producir.

1. Cuestiones metodológicas en torno a las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua y su localización a través del Tratado de Lisboa

1.1 Las dimensiones de la Política Exterior de la UE

Nuestro objetivo es lograr que se comprenda mejor por qué las cláusulas estudiadas se encuentran en tratados diferentes, pero que, no obstante, deben interpretarse conjuntamente. Para ello, consideramos necesario, empezar por determinar cómo el Tratado de Lisboa articula las cinco dimensiones que componen la Política Exterior de la UE, y que son las que se señalan a continuación¹¹:

- a) Las áreas atribuidas originariamente a la CE como la Política Comercial, competencia exclusiva que se deriva de las implicaciones exteriores de la realización de la Unión Aduanera.
- b) Las áreas atribuidas originariamente a la CE como la Política Comercial, competencia exclusiva que se deriva de las implicaciones exteriores de la realización de la Unión Aduanera.
- c) Las áreas atribuidas originariamente a la CE como la Política Comercial, competencia exclusiva que se deriva de las implicaciones exteriores de la realización de la Unión Aduanera.
- d) La acción comunitaria se añade a los programas llevados a cabo por los EE MM como la Política de Cooperación al Desarrollo, competencia complementaria.

11 SANTOPINTO, F.: *Le Traité de Lisbonne et l'Action Extérieure de l'Union Européenne*, Bruselas, Les Rapports du Grip, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, 2007/5, pp. 7-13.

- e) Políticas comunitarias reconocidas en los Tratados como compartidas entre la CE y los EE MM.
- f) Cuando la jurisprudencia del TJUE le reconoce a la CE una competencia que resulta necesaria para lograr los objetivos internos de la UE se requiere la celebración de acuerdos internacionales o afectan a la legislación de la Unión, como la política de pesca.
- g) La PESC, junto con la PESD (la actual PCSD) que forma parte de ella, y que, en principio, representa una simple cooperación política entre los EE MM.

El Tratado de Lisboa refuerza la lógica del TCE cuando manifiesta la existencia de una PEC, concepto extendido entre la doctrina anglosajona de *European Foreign Policy*, y que *se refiere al conjunto de la política europea, que abarca tanto las relaciones de tipo comunitario, como la cooperación intergubernamental de la PESC (y la PESD), y la dimensión exterior de las políticas comunes*¹². Desde esta perspectiva, la Política Exterior de la UE se manifiesta como una unidad, que se aprecia en los tres aspectos siguientes¹³:

- a) Desaparición de la CE y atribución de personalidad jurídica a la UE. Aunque la PESC mantiene su naturaleza intergubernamental, la estructura de la Unión cambia al desaparecer los pilares originarios. En este sentido, se prevé un marco institucional único que disminuye la separación que se sigue dando entre los métodos comunitario e intergubernamental.
- b) El TUE y TFUE, los dos tratados que resultan de la reforma de Lisboa, le ponen límite a la dispersión a la que estábamos habituados al regular conjuntamente todo lo relacionado con la Política Exterior en títulos únicos. En el TUE, se incluye el Título V, que se denomina “Disposiciones generales relativas a la acción exterior y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”; el Capítulo I del Título V, que recoge las “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión”, y el Capítulo 2 del título V, que articula las “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”, a través de su Sección 1, que establece las “Disposiciones comunes”, y su Sección 2, que refiere las “Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”,

12 Véase nota nº 6 en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2010, pp. 213.

13 *Ibidem.*, p. 213.

que institucionaliza, a su vez, en su artículo 47.2 la cláusula de asistencia mutua¹⁴. Por lo que respecta al TFUE, se reúnen todas las bases jurídicas en la Quinta Parte para la “Acción exterior de la Unión”, a través del Título I “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, Título II “Política comercial común”, Título III “Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”, Título IV “Medidas restrictivas”, Título V “Acuerdos internacionales”, Título VI “Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión” y, por fin, Título VII “Cláusula de solidaridad”¹⁵.

- c) A pesar de que subsisten distintos procedimientos de toma de decisiones, se desarrolla un mismo marco conceptual de valores y objetivos a través del Alto Representante o AR, que coordina la Acción exterior de la Unión en el seno de la Comisión Europea como uno de sus Vicepresidentes; y como mandatario del Consejo, que dirige y ejecuta la PESC (incluyendo la PCSD), y jefe de la diplomacia europea, le ofrece una visibilidad al SEAE, que aunque en proceso de construcción, ya ha creado fundadas expectativas sobre las posibilidades que tiene de convertir la Política Exterior de la UE en un mecanismo más coherente y eficaz¹⁶.

A fin de cuentas, se trataba de conseguir lo que la Comisión tanto deseaba: llevar a cabo una reforma de la Política Exterior de la UE que reflejase *el equilibrio existente entre los EE MM, mientras que capacitase a la Unión Europea en su conjunto para promover y proteger mejor los intereses y valores europeos a nivel global*¹⁷. Aunque, como ya veremos en otros apartados de este documento, recalcamos que los EE MM, sobre todo lo más recalcitrantes, aprovechan *la oportunidad que les brinda el abandono del TCE para tratar de reforzar la especificidad de la PESC (incluida la PCSD) mediante la incorporación en los nuevos tratados de elementos tendentes a blindar su naturaleza intergubernamental de cara al futuro*¹⁸.

14 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa...*, *op.cit.*, pp. 80-91.

15 *Ibidem.*, pp. 161-168.

16 ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: “La política exterior común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, en *Cuadernos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 11-38.

17 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *La reforma de Europa para el siglo XXI*, 10 de julio de 2007 [COM (2007) 412 final].

18 GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: “¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008, p. 399.

1.2 Estrecha relación terminológica y conceptual entre la PESC y la PCSD (antigua PESD)

A) La PCSD: un subproducto de la PESC

La institucionalización de una cláusula de asistencia mutua (Título V, Capítulo II, Sección 2, artículo 42.7 del TUE), por el Tratado de Lisboa, expresa, por un lado, la relación efectiva que existe entre la PESC (Título V, Capítulo II, Sección 1 del TUE) y la PCSD (antigua PESD-Título V, Capítulo II, Sección 2 del TUE), y la posible extensión de ésta a la primera, y, por otro, especifica la solidaridad que los EE MM necesitan en el ámbito de su defensa y seguridad. Eso es, no sólo la PCSD queda confirmada como un subproducto de la PESC (Título V, Capítulo II, Sección 2, artículo 42.1 del TUE), y no como un ámbito independiente, sino que, como es en este contexto donde los EE MM ubican la asistencia mutua, nos inclinamos a pensar que se concibe como uno de los instrumentos de la PCSD y que, por tanto, esta última tiene intenciones de desarrollar este embrión genuinamente europeo de alianza política-militar que se ha implantado en el interior de la UE. Es cierto que el TUE no se manifiesta en relación a esto último, pero, sin duda, *el Tratado de Lisboa refuerza considerablemente la política de defensa específica de la UE ya que establece –entre los EE MM– (...) una defensa mutua, y, por la primera vez se crea (...) una solidaridad militar concreta, distinta al vínculo trasatlántico, incluso si para los Estados miembros de la UE y de la OTAN, los compromisos respectivos deben ser compatibles*¹⁹.

Asimismo, el que el Tratado de Lisboa instituya una cláusula de solidaridad (Quinta Parte, Título VII, artículo 222 del TFUE y artículos III-327 del TCE), que prevé, en el marco de la PCSD, la posibilidad de utilizar los medios militares de los EE MM en el interior de las fronteras de la UE (Quinta Parte, Título VII, artículo 222.1 del TFUE) ante un ataque terrorista o una catástrofe de origen humano o natural permite a la Unión una aproximación a las amenazas no estatales y la racionalización de los instrumentos de los que dispone para responder. En efecto, de acuerdo con el TUE, los medios reservados, al día de hoy, a la PCSD podrían intervenir frente a crisis que necesitan de instrumentos civiles para su resolución. Sobre la base de la cláusula de solidaridad, la PCSD es susceptible de movilizarse para apoyar otras políticas como el ELSJ²⁰.

19 LES AMIS DU TRAITÉ DE LISBONNE: “L’OTAN et le Traité de Lisbonne”, en *Brève sur le Traité de Lisbonne*, n° 220, París, 16 de febrero de 2009, documento disponible en http://www.europarl.fr/ressource/static/files/breves_2009/220.pdf (consultado en junio de 2010).

20 RÉPUBLIQUE FRANÇAISE-MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES: “Traité de Lisbonne. Avancées importantes dans le domaine de la PESD, qui devient la «politique de sécurité et de défense commune» (PSDC)» en *France Diplomatie*, documento disponible en http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/avenir-union-europeenne_14204/traite-lisbonne_18255/europe-defense-avancees-importantes_78997.html (consultado en abril de 2010).

B) Definición de una defensa común

La competencia de la UE en materia de PESC, que abarca todos los aspectos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluye la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (Título V, Capítulo II, Sección 1, artículo 24.1 del TUE), una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad (Título V, Capítulo II, Sección 2, artículo 42.2 del TUE)²¹. Por ello, se utilizará el término PESC/PCSD cuando así se considere oportuno para separar los conceptos –como ya se ha hecho en el apartado anterior– cuando lo indique la lógica del análisis.

1.3 Modelos diferentes de solidaridad en el ámbito de la PESC y la PCSD

A) Indisolubilidad de las amenazas clásicas y nuevas

El hecho de que cada una de las cláusulas estudiadas estén recogidas en tratados diferentes –asistencia mutua en el TUE y solidaridad en el TFUE (antiguo TCE)– pone en solfa las diversas visiones que los EE MM tienen de cómo la solidaridad puede seguir distintos modelos de aplicación –uno para el tradicional ataque territorial (asistencia mutua), otro para otras amenazas como el terrorismo (la solidaridad en sí misma)– y de la naturaleza de la integración europea. Sin embargo, las amenazas clásicas y nuevas quedan indisolublemente unidas en los albores del siglo XXI.

La EES de 2003 lo muestra con toda claridad. Aunque *varias son las insuficiencias que en la actualidad plantea el enfoque de la EES de entre las cuales destacamos la preferencia por el entorno inmediato de la UE y por las medidas de “soft power”*²², el que, en dicho documento, los EE MM intenten definir una estrategia de seguridad para que Europa sea un lugar seguro en un mundo mejor, y establezcan como retos mundiales el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada²³,

21 FONDATION ROBERT SCHUMAN: “Fiche 10: Le Traité de Lisbonne et l’Action Extérieure de l’Union Européenne”, en *Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches*, diciembre 2007, p. 22, documento disponible en <http://www.robert-schuman.eu> (consultado en marzo de 2010).

22 FERNÁNDEZ SOLA, N.: “¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?”, en *Real Instituto Elcano*, área Europa – ARI nº 36/2009, p. 3.

23 CONSILIUM: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, documento disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> (consultado en mayo de 2010).

entienden que la Unión *constituye inevitablemente un protagonista mundial y debe estar dispuesta a asumir su parte de responsabilidad en la seguridad internacional* cuando el final de la Guerra Fría, que deja a EE UU en una posición como *protagonista militar*, impide que *ningún país esté en condiciones de hacer frente por sí solo a los complejos problemas de nuestro tiempo*²⁴.

En esa misma línea, el informe sobre el resultado de la EES, que aprueba el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 2008²⁵, no añade ninguna novedad relevante a la dimensión de seguridad y defensa de la UE pero *confirma la trayectoria de la PESD*, al relatar *una sucesión de avances en casi todas las dimensiones de la seguridad europea acompañada de cambios en el contexto estratégico internacional que mantienen el desfase entre lo logrado y lo necesario*²⁶. En dicho texto, los EE MM corroboran la esencia de la EES al no definir, de forma evidente, los intereses de la Unión; no adaptar la identificación de las amenazas a la situación estratégica actual; no abordar la tan delicada cuestión de la integridad territorial una vez culminada la ampliación de la UE a los PECO y la invasión de Georgia por parte de Rusia (agosto de 2008) y, como consecuencia, los temores sobre otros países como Moldavia y Ucrania; no precisar las modalidades y situaciones de uso de la fuerza por parte de la UE, y no priorizar los intereses y objetivos estratégicos europeos, manteniendo la aproximación clásica de atajar las amenazas en su fuente y reafirmando, por tanto, la vigencia del modelo europeo de gestión de crisis²⁷. Aún con todo, los EE MM avanzan un pensamiento cada vez más estratégico, a la vez que le intentan dar a la Unión una mayor eficacia y visibilidad en todo el mundo; e insisten en que mientras ellos mismos deben atenerse a los principios fundamentales de la Carta de NN UU y a los compromisos de la OSCE, considerando innegociables el respeto de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de los países y la resolución pacífica de los conflictos, Europa debe dirigir la renovación del orden político, que califican de multilateral²⁸.

24 Ibidem.

25 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, documento disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf, (consultado en septiembre de 2010).

26 ARTEAGA, F.: “22/01/09 La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”, en *Revista de Prensa Tribuna Libre*, documento disponible en <http://www.almendron.com/tribuna/> (consultado en septiembre de 2010).

27 FERNÁNDEZ SOLA, N.: “¿Una nueva Estrategia...”, *op.cit.*”, pp. 4-8.

28 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe sobre la aplicación...*, *op.cit.*, p. 2.

B) La vertiente militar de la lucha contra las nuevas amenazas

El artículo 43.1, Título V, Sección 2 del TUE (artículo III-309 del TCE) expresa muy bien el calado de la dimensión recogida en el apartado anterior. Así es, estipula que todas las misiones fuera de la UE, que tengan como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a la carta de los principios de NN UU, pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otros medios, mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

Antes de la elaboración misma del TCE, la AG de NN UU, en su Resolución 56/1, pide un reforzamiento de la cooperación para prevenir el terrorismo internacional lógicamente en respuesta a los atentados terroristas perpetrados contra EE UU, el 11 de septiembre de 2001, (11-S). Por su parte, en su Resolución 1373 de 2001, el CS cambia el Derecho Internacional relativo a la lucha contra el terrorismo ya que convierte en obligatorio para todos los Estados del mundo una serie de medidas que los convenios existentes hasta la fecha sólo podían imponer con carácter sectorial y sólo en relación con los países miembros de NN UU²⁹. Y, en 2005, con un TCE ya firmado por los EE MM y sometido al proceso de ratificación, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, propone una estrategia amplia para luchar eficazmente contra el terrorismo en su intervención en el Plenario de Clausura de la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, que se organiza con motivo del primer aniversario de los atentados terroristas acaecidos en Madrid el 11 de marzo de 2004 (11-M). La iniciativa se compone de cinco puntos, a los que Annan se refiere como las “cinco D”: disuadir, dificultar, hacer desistir, desarrollar y defender³⁰.

A la luz del Tratado de Lisboa, esta estrategia de la ONU ofrece un amplio margen de maniobra a la UE para hacer frente a las nuevas amenazas. El objetivo europeo de asistir a todos los Estados que están en transición implica la aplicación del modelo de gestión de crisis y, en consecuencia, el compromiso de la Unión y de sus EE MM con la política de estabilización participando en las misiones e instrumentos propios de la PCSD con efectivos policiales pero también militares³¹.

29 KALDOR, M.: “Terrorismo global. Visión histórico-sociológica del terrorismo actual”, en *Fundación WAE-G 82131.12-S3*, documento disponible en <http://www.fundacion-wae-cultura.org/Usuarios/9D3576/archivos/Hemeroteca/G82131.12.pdf> (consultado en septiembre de 2010).

30 EL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS: “Una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”, en *Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad*, Madrid, 8-11 de marzo de 2005, organizada por el Club de Madrid, documento disponible en <http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/una-estrategia-mundial-de-lucha-contra-el-terrorismo.html> (consultado en septiembre de 2010).

31 NAVARRO GONZÁLEZ, A.: “Los retos principales de la Unión Europea”, en *ReDCE*, nº3, Enero-Junio de 2005, p. 268.

C) La PESC tiene que desarrollar la solidaridad

En conclusión al punto 1.3 –Modelos diferentes de solidaridad en el ámbito de la PESC y la PCSD– y de acuerdo con la letra del Tratado de Lisboa, la UE tiene que ofrecer una capacidad operativa basada en medios civiles y militares (Título V, Capítulo II, Sección 2, artículo 42.1 del TUE). Para ello se necesita de una PESC que desarrolle la solidaridad política mutua de los EE MM en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los países europeos (Título V, Capítulo 2, Sección I, artículo 24.1 del TUE).

1.4 Un salto cualitativo hacia una visión integradora de la seguridad y la defensa en Europa

A) Hacia una UE más creíble

En el objetivo de conseguir una defensa común, el Tratado de Lisboa resulta un paso fundamental, dado que avanza en el concepto de defensa europea que desean establecer los EE MM. Aunque se continúa en la fórmula actual de gestión de crisis, al abordar la cuestión de la previsión de instrumentos para una defensa propia de la Unión, el Tratado de Lisboa hace que la UE sea más creíble en la escena internacional.

B) Consecuencias de la doble dimensión externa–interna de la UE

En relación a la definición de amenazas no tradicionales, la UE distingue la doble dimensión externa–interna de la proyección de la UE, por lo que en relación al terrorismo establece la cláusula de solidaridad para ataques que se producen dentro de las fronteras de los EE MM. Sin duda, la UE sabe que el terrorismo adquiere diferentes formas, por lo que muestra interés en limitar las tensiones sociales económicas que subyacen tras el fenómeno y otros conflictos mediante diferentes instrumentos que le permiten intervenir en el exterior. No obstante, cuando la situación se plantea en su interior la reacción de los EE MM cambia sustancialmente.

C) Dos cláusulas que se relacionan entre sí a través de la PESC y la PCSD

Al entender que existen ataques no tradicionales, había que inventarse una cláusula distinta a la de asistencia mutua, aunque las modalidades de aplicación de la cláusula de solidaridad –que regula, repetimos, el TFUE– que tienen

repercusiones en el ámbito de la defensa, se derivan a la decisión a adoptar por el Consejo según el art. 31.1 del TUE o, lo que es lo mismo, aplicando la regla de la unanimidad y excluyéndose los actos legislativos. Por la fluidez que existe entre la doble dimensión externa–interna de las acciones de la UE y la de los espacios europeos, que enmarca las relaciones entre la UE y sus EE MM y entre los propios EE MM, la cláusula de solidaridad unida a la PESC/PCSD y, por lo tanto, indirectamente a la cláusula de asistencia mutua. Sin el salto cualitativo que ésta última implica, el menos en el papel, no se puede entender cabalmente la solidaridad reforzada que sale de Lisboa.

No es por casualidad que el art. 222 del TFUE, que recoge la cláusula de solidaridad, se ubique en la parte VII que regula la Acción Exterior de la UE. De momento, las amenazas que recoge dicha cláusula son un ataque terrorista en el interior de un EE MM y una catástrofe natural o producida por el hombre. ¿Quién dice que en un futuro no se definan nuevas amenazas que acerquen más esta cláusula a la PESC/PESD y se acabe profundizando, si cabe, en la cláusula de asistencia mutua y los mecanismos que desde ésta se pueden poner en marcha?

D) Mirando al futuro

A través de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad, el Tratado de Lisboa refuerza la solidaridad en la UE. Sin duda, estas constituyen uno de los puntos focales de la Política Exterior de la Unión –de la PESC/PCSD, por un lado, y de la Acción Exterior, por otro–, al implicar unos avances significativos, que se van a poder medir en la práctica³². Es cierto que confunde el hecho de que en el artículo 2 del TUE, donde se formulan los fines y objetivos de la UE no se haga una referencia al terrorismo, por lo que *parece evidente que los actos de terrorismo civil quedarían excluidos de la aplicación de la “cláusula aliancista” (...)* En cambio, *cabría considerar que el ejercicio del derecho a la legítima defensa el Estado miembro de un acto de terrorismo de Estado podría invocar esta cláusula aliancista*³³.

El planteamiento expuesto en el párrafo anterior se encuentra en sintonía con la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de NN UU, recogida en la Resolución 2625 (XXV), aprobada por la AG, y que entiende que el terrorismo de Estado es el que se comete en abierta violación

32 SÉNAT (un site au service des citoyens): “Le traité de Lisbonne”, documento disponible en <http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1884.html> (consultado en abril de 2010).

33 CALDUCH CERVERA, R.: “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista en Europa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008, p. 459.

del deber de abstenerse en *la organización, instigación, ayuda o participación en (...) actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos (...)*³⁴. Asimismo, el apartado g) del artículo 3 de la citada resolución califica de agresión *el envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que llevan a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos*³⁵. Si a todo ello añadimos que, como hemos referido en el punto 1.3.B) –la vertiente militar de la lucha contra las nuevas amenazas– el artículo 43.1, Título V, Sección 2 del TUE (artículo III–309 del TCE) establece que todas las misiones fuera de la UE, que tengan como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a la carta de los principios de NN UU, pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otros medios, mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio, entonces existe *una clara voluntad política de situar las actuaciones en la lucha contra el terrorismo tanto el ámbito de la ELSJ como el de la PCSD y aplicándose no sólo tras la comisión de tales actos sino también a su prevención. Incluso se admite la colaboración con medios militares a la estrategia antiterroristas desarrollada por terceros países no miembros*³⁶.

Aunque no se permite la activación de la cláusula de flexibilidad, o lo que es lo mismo resulta imposible su aplicación, al día de hoy, *cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto* (Séptima Parte “Disposiciones generales y finales”, artículo 352.1 del TFUE), ya que aquella excluye expresamente a la PESC (Séptima Parte “Disposiciones generales y finales”, artículo 352.4 del TFUE), no dudamos, a luz de lo que hemos estudiado hasta ahora, de que las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad van unidas. A nadie se le escapa que el origen de esta regulación se ubica en la consciencia posterior al 11–S de tener que aunar medios y esfuerzos en la lucha contra el terrorismo internacional. Es más, *el informe del Grupo VIII de la Convención (Defensa) se refería tan sólo a terrorismo al dar contenido a la cláusula de solidaridad (CONV 461/02), si bien las enmiendas al mismo propusieron ampliar su ámbito de aplicación material a las catástrofes naturales o de origen humano (CONV 707/03)*³⁷.

34 Véase la nota nº 18 de Ibidem., p. 459.

35 Cita recogida por Ibidem., p. 459.

36 Ibidem., p. 460.

37 Véase la nota nº 28 de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa...*, op.cit., p. 35.

2. ¿Por qué el Tratado de Lisboa refuerza los mecanismos de solidaridad europea en seguridad y defensa?

2.1 La paradoja de la solidaridad en la UE

A) Desfase entre el plano comercial y la identidad en el terreno político y de defensa

Las instituciones europeas han adquirido competencias en el ámbito de la PESC/PESD, pero la complejidad de los mecanismos institucionales respecto de esas competencias y la regla de la unanimidad no han permitido que la UE se imponga en la escena internacional con un papel claramente definido. Mientras que, desde los orígenes del proceso de integración a principios de la década de los 50 del pasado siglo, la CE dispone de una personalidad jurídica, que le da capacidades en relaciones exteriores, permite su representación ante terceros, la relaciona con otras organizaciones internacionales, le da la posibilidad de concluir tratados internacionales y perfila, con precisión, las esferas de su actuación en la materia³⁸, la Unión, desde su creación en 1992 hasta el Tratado de Lisboa, es una estructura jurídica compleja integrada por tres organizaciones –CECA, CE y CEEA– y por un sistema institucional de cooperación entre sus EE MM, tanto en el ámbito de las relaciones exteriores y seguridad, como en determinados aspectos de su régimen interior de policía y administración de justicia³⁹. Esto significa que paralelamente al desarrollo de su potencial económico, la UE crea una PESC para expresarse y actuar de forma conjunta en la escena internacional. Los conflictos regionales vividos dentro y fuera de Europa en los años 90 y la lucha contra el terrorismo

38 ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILÀ COSTA, B. (dirección): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 1998, 3ª edición, revisa y actualizada, pp. 313-337.

39 *Ibidem.*, p. 15.

convencen a los EE MM de que tienen que establecer instrumentos formales de diplomacia e intervención.

No obstante, aunque los EE MM siempre han reconocido la necesidad de coordinar sus actuaciones en materia de seguridad y defensa, esto no es fácil de alcanzar porque en temas particularmente sensibles, o cuando están en juego intereses nacionales, resulta imposible hablar con una sola voz. A pesar de que intervienen la Comisión Europea y, en menor medida, el PE, la seguridad y la defensa es un campo en el que la autoridad fundamental sigue correspondiendo a los EE MM. Consciente de esta limitación, la Unión ha introducido procedimientos de votación más flexibles para las decisiones de la PESC/PESD, que permiten la abstención de los Gobiernos, el voto por mayoría o la actuación independiente de un grupo mayoritario de países, sin embargo la unanimidad sigue siendo necesaria en decisiones con consecuencias militares o de defensa. Eso es, la *aparente debilidad de la PESD no hay que achacarla a la falta de capacidades militares, aunque en este campo queda mucho por hacer, sino a la falta de una estructura propia de planteamiento, mando y control eficaz para intervenir de forma decisiva en conflictos calientes o de cierta entidad, y finalmente a la falta de voluntad política de muchos Estados europeos para dotarse de esa estructura*⁴⁰. Y, aunque la UE tiene suficientes efectivos militares –en caso de que los Estados miembros aprobaran su empleo– para hacer frente a crisis de cierta envergadura (...), los países europeos adolecen de un retraso tecnológico significativo en materia de defensa y no por falta de medios económicos o de nivel técnico para desarrollar equipos de última generación, sino por dispersión de esfuerzos que impide en la práctica la rentabilidad de las inversiones y debilita a la industria europea de defensa en relación, sobre todo, al gigante americano, además de causar una falta de interoperabilidad entre los equipos de distintas naciones que complica el apoyo logístico⁴¹.

B) Marco confuso

La UE aparece y desaparece según los dossiers de que se trate (Kosovo, Irak, Rusia, Líbano, ONU, África e Irán). En todos los casos, la UE o se evapora o se presenta a la cita de la seguridad internacional desde formas muy diferentes, con un grado de participación y de influencia muy variable. En este sentido, el mandato del Consejo Europeo, de los días 21 y 22 de junio de 2007, que pone en marcha, de conformidad con el artículo 48 del TUE, el proceso de revisión

40 AYALA Y MARÍN, J.E. de: *Una hoja de ruta para la defensa europea*, Madrid, OPEX-Observatorio de Política Exterior Española-Fundación Alternativas, 2007, Documento de Trabajo 17/2007, p. 13.

41 *Ibidem.*, p. 16.

de los Tratados que ha dado lugar al de Lisboa, se muestra preciso al referir la necesidad de aumentar la eficacia y la legitimidad democrática de la Unión ampliada a Europa central y oriental y la coherencia de su acción exterior⁴². Ahora bien, tratar *la cuestión de si la Unión Europea se puede convertir en un actor relevante de las relaciones internacionales (...) sólo se puede responder desde un análisis valorativo de la práctica internacional, que se realice no sólo en términos cuantitativos sino fundamentalmente cualitativos*⁴³. No se trata, por tanto, de analizar el discurso internacional de la UE sino de su actividad internacional, en su doble vertiente de PESC y de relaciones exteriores, en términos de influencia, y que resumimos a continuación⁴⁴:

- a) En el ámbito de las relaciones exteriores, existe una serie de generaciones de acuerdos internacionales de asociación, comerciales y de cooperación que, junto a las medidas unilaterales y multilaterales con los países y grupos regionales, se están consolidando plenamente.
- b) En el marco de la PESC, la capacidad de la UE se reduce a las medidas adoptadas en relación con los Balcanes o Afganistán, a las disposiciones del Consejo Europeo, a las posiciones frente a problemas tales como la estrategia con Rusia, Ucrania o el Mediterráneo, a la estrategia de seguridad y de no proliferación de armas de destrucción masiva y al envío de misiones humanitarias y de policía de la Unión a varias regiones y, desde 1996, de representantes especiales a escenarios conflictivos como Sudán, los Balcanes, Moldavia, Asia Central, Cáucaso, Grandes Lagos y Afganistán, que apoyaban el trabajo del extinto *Mister PESC*.

La percepción que se tiene de la UE como actor de las Relaciones Internacionales es casi siempre poco positiva. Así, entre *los académicos norteamericanos (...) más radicales, como Kagan*⁴⁵, *mantienen que, en lo esencial, la perspectiva norteamericana y la europea divergen sobre el papel (...), y que, en el caso de*

42 OLESTIRAYO, A.: *El Consejo Europeo de junio de 2007 y la revisión de los Tratados constitutivos*, documento disponible en [http://www.reei.org/reei%2014/Olesti\(reei14\).pdf](http://www.reei.org/reei%2014/Olesti(reei14).pdf) (consultado en octubre de 2010).

43 FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional”, en F. MARIÑO MENÉNDEZ y C. MOREIRO GONZÁLEZ: *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 154.

44 Idem: “Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coordinador): *El Tratado de Lisboa...*, *op.cit.*, pp. 350-360.

45 Véase la nota nº 9 de *Ibidem.*, p. 354, en la que el autor cita la obra de KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus, 2003, 164 pp.

*Europa, esa perspectiva derivaría de su propia debilidad. Se habría generado una sima transatlántica que se deriva de las distintas culturas estratégicas que podría perdurar en el tiempo*⁴⁶

C) Los avances aportados por el Tratado de Lisboa en materia de seguridad y defensa y la consecuencias de la inexistencia de un planteamiento, un mando y un control propios a la UE

Aun con todo, ya hemos visto que el Tratado de Lisboa comprende innovaciones importantes que le ofrecen a la UE los medios adecuados para que desarrolle su Política Exterior desde la coherencia. De forma resumida, recordaremos que los tres objetivos que se plantea el texto internacional y los instrumentos a través de los cuales pretende alcanzarlos son los que siguen⁴⁷:

- a) Unidad de la Acción exterior de la UE a través de la representación única de la organización. Para ello, introduce dos estructuras: 1. El AR, que fusiona los puestos del antiguo *MisterPESC* y del Comisario encargado de las relaciones exteriores, y cuyas funciones son representar a la Unión en el extranjero y presidir el Consejo de Asuntos Exteriores. 2. El SEAE, que favorece el desarrollo de una Política Exterior Común sin demasiadas fisuras.
- b) Refuerzo de la influencia internacional de la UE a través de la adquisición de la personalidad jurídica, que le permite incrementar su papel a nivel mundial y de promover sus valores y sus intereses en todos los ámbitos de su Política Exterior al poder ser parte de una convención y/o miembro de una organización internacionales. Hasta el momento, la ausencia de personalidad jurídica ha representado para la Unión un límite a su capacidad de influencia y a su facultad de hablar con una sola voz.
- c) El Tratado de Lisboa comprende avances sustanciales en materia de seguridad y defensa comunes y constituye un paso esencial hacia el desarrollo de una defensa europea, que se articula sobre la base de tres elementos:
 - La cláusula de asistencia mutua, que implica la respuesta conjunta de los EE MM si uno de ellos es atacado desde el exterior.
 - La cláusula de solidaridad, que asigna a la UE y a cada EE MM el deber de asistir, por todos los medios, en caso de que uno de ellos sea objeto

46 Ibidem., pp. 353-354.

47 FONDATION ROBERT SCHUMAN: "Fiche 10: Le Traité de Lisbonne et l'Action Extérieure de l'Union Européenne...", op.cit.", p. 22.

de una catástrofe de origen natural o humano o de un ataque terrorista, en el interior de la UE, pero extendiéndose las posibilidades de acción de la misma a la lucha contra el terrorismo, a las misiones de prevención de conflictos, a las misiones de estabilización posconflicto, etc., fuera de la Unión, para lo que introduce una CEP (Capítulo 2 “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”, Sección 2 “Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”, artículo 46 del TUE–artículo III–312 del TCE), que está abierta a los EE MM que deseen participar en los principales programas europeos de equipamiento militar y aportar unidades de combate inmediatamente disponibles para la UE. De esta forma, se considera que los EE MM estarán en condiciones de asumir misiones militares más exigentes por cuenta de la Unión, en particular, para afrontar las demandas de NN UU.

- Consagración de la AED (Capítulo 2 “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”, Sección 2 “Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”, artículo 45–artículo III–311 del TCE), a fin de desarrollar una política europea real del armamento y de coordinar el esfuerzo de equipamiento de los distintos Ejércitos nacionales, lo que constituye un cambio de gran significación.

Ahora bien, estamos al principio del desarrollo pleno del Tratado de Lisboa, y, por tanto, queda mucho camino por recorrer. Por un lado, no se puede negar que se trata de un texto ininteligible pero, sobre todo, confirma el incremento del grado de intergubernamentalidad que ya había incrementado el Tratado Constitucional, y que viene de la mano de la novedosa Presidencia Permanente del Consejo Europeo (informalmente, de la UE), cuya proyección exterior se corresponde con la más alta representación de la Unión en las relaciones internacionales, al nivel de los Jefes de Estado. Es cierto que en Lisboa se pone fin a dos décadas de debate sobre las reglas de procedimientos e instituciones que deben regir la UE pero la cuestión europea *v.s.* integración sigue sin encontrar solución alguna⁴⁸.

Si esto lo trasladamos a la seguridad y la defensa de la Unión, las consecuencias de la actual inexistencia de un planteamiento, un mando y un control, propios a la UE, da lugar a un sistema de planificación y dirección de las operaciones inflexible e ineficaz; se carece de información clave respecto a la naturaleza de

48 RUBIO GARCÍA, D.: “El Tratado de Lisboa: ¿hacia una toma de decisión más eficaz y democrática?”, 11 de enero de 2010, documento disponible en <http://panoramicasocial.rioja2.com/2010/01/tratado-de-lisboa-hacia-una-toma-de-decision-mas-eficaz-y-democratica/> (consultado en octubre de 2010) y en *panorámica social*, boletín nº 007, 31/01/2010 (pdf).

una posible operación; se dificulta la capacidad de respuesta rápida de la Unión ante situaciones de emergencia –uno de los principales objetivos estratégicos militares de la UE según el *Objetivo global 2010* de 2004, que establece como instrumento básico militar de la UE la reacción rápida y la necesidad de mejorar la coordinación civil–militar–, y se afecta de forma negativa la seguridad de los Sistemas de Comunicación e Información militar europeos⁴⁹. Todo ello incide, al menos al día de hoy, en el potencial del que disponen las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad. O lo que es lo mismo: para que estas resulten, sería necesario aplicar en toda su extensión el *Concepto de la UE para la Planificación Militar al nivel Política–Estratégico*, que define la misma como *un proceso que analiza todos los factores relevantes para determinar la misión militar. A nivel político–estratégico incluye un análisis de la implicación de los objetivos políticos de la misión, sus objetivos finales, restricciones e impedimentos, así como un análisis que contemplen las capacidades ofrecidas o potencialmente disponibles*⁵⁰.

D) La planificación militar y las divergencias en los ejes políticos de la UE en relación la vertiente política de la planificación militar

De acuerdo con el párrafo anterior y puesto que la cláusula de asistencia mutua y los medios militares utilizados en el ámbito de la de solidaridad se insertan en el Capítulo 2 de la Sección 2 del TUE que recoge las “Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”, consideramos necesarios referirnos, por un parte, a la capacidad para la planificación y dirección de las operaciones militares de la PCSD, y, por otra, a la conducta política de los EE MM, que sin duda está influyendo sobre las capacidades mismas de la UE en la materia.

En cuanto a la capacidad para la planificación y dirección de las operaciones militares de la PCSD, ésta aparece clara, una vez que hemos distinguido sus cuatro niveles –político y estratégico o aspecto institucional de la Unión, estratégico/militar o cuartel general de operaciones, operativo o cuartel operacional en el teatro de operaciones y táctico o cuarteles sectoriales y subordinados– y hemos establecido la diferencia entre una planificación anticipada –crisis potenciales– y otra de crisis –crisis reales–⁵¹. En este contexto, la carencia en la UE de una

49 SIMÓN NAVARRO, L.: “La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares”, en *Real Instituto Elcano*, Europa/Seguridad y Defensa, ARI 55/2010, 23/03/2010, p. 2.

50 Véase nota nº 2 de Ididem, p. 2, que recoge “European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level”, documento del Consejo nº 1068/08, Bruselas, 16/04/2008.

51 SIMÓN NAVARRO, L.: “La Presidencia española y la PESD...”, op.cit.”, p. 2.

Cuartel General Operacional permanente, que posea el suficiente conocimiento específico necesario para la planificación operacional, no responde a un carácter aparentemente técnico.

Por lo que se refiere a la conducta política de los EE MM, la evolución de la capacidad para la planificación y la dirección de operaciones militares desde la tres alternativas que existen en la actualidad –acuerdos *Berlín Plus* de 2003 que ofrecen a la UE la presunción de disponibilidad de los activos de la OTAN para las operaciones militares PCSD; sistema *Nación Marco*, que ofrece sus respectivos Cuarteles Generales Operacionales para las operaciones militares PCSD, y Centro de Operaciones, que se activa para la planificación y la dirección de las operaciones militares PCSD– es una cuestión de gran calado político, que da carta de identidad a las preferencias a los “tres grandes”, Francia, Reino Unido y Alemania⁵². Así, mientras Francia entiende que existe una correlación causal entre la autonomía estratégica europea y la existencia de un Cuartel General Operacional, Reino Unido, que es el principal obstáculo a la existencia del mismo, ve la PCSD como un medio para fortalecer a la OTAN y quiere evitar la duplicidad de estructuras ya existentes. Por su parte, Alemania, resaltando la dimensión no militar de la seguridad, aboga por que la UE consolide el perfil de potencia civil que ella misma abandera.

2.2 Una arquitectura institucional insuficiente frente a nuevas amenazas

A) Evolución del contexto internacional e instrumentos insuficientes

Fenómenos como el terrorismo, los Estados fallidos, la criminalidad transnacional o la inmigración incontrolada sacan a la luz un problema creciente de coherencia de la acción de la UE en el mundo al dividir los instrumentos estratégicos de las que ésta dispone (la cooperación al desarrollo, por un lado, la PESC/PESD, por otro) entre instituciones europeas y los procedimientos distintos que rigen la toma de decisión. A pesar de las innovaciones que introduce, el Tratado de Lisboa no acaba de solucionar la cuestión. A diferencia del TCE que *apostaba por una nueva configuración general de esta faceta del proceso de integración; una especie de refundación que, sin perjuicio de inevitables reminiscencia del modelo anterior, dotase a la Unión Europea de una capacidad de actuación reforzada para defender sus intereses y ejercer coherentemente sus crecientes responsabilidades en la escena internacional*, el Tratado de Lisboa no lleva a cabo una *refundación sino una simple reforma*, lo que explica (...) que los EE MM *hayan optado por ubicar íntegramente*

52 Ibidem., p. 4

*la regulación de la política exterior y de seguridad común en el nuevo Tratado de la Unión Europea (...) como viene haciéndose desde 1992 (...)*⁵³.

B) Persistencia en la ausencia de una estrategia europea del todo coherente

Del apartado anterior se deduce que la PESC/PESD, que no está limitada únicamente a la acción militar, y la Política de Cooperación al Desarrollo, como instrumento estratégico y geopolítico básico de toda Política Exterior que cambia el concepto clásico de defensa al extenderse a cuestiones como la prevención de conflictos o la reconstrucción posconflicto, emborronan el proceso de elaboración de una estrategia del todo coherente de la parte de las instituciones europeas. El Tratado de Lisboa, al volver a la vía clásica de reforma de los Tratados constitutivos, dando lugar, como ya sabemos, a un tratado básico, el TUE, y un tratado de desarrollo, el TFUE, tiene *muy serias sombras. Tanto por la forma como por el contenido. Respecto de la primera porque (...) aparece en las antípodas de transparencia y simplificación (...)*. En relación a la segunda (...) *el acuerdo, además de ser de mínimos en aras del consenso necesario, se ha logrado al precio de aceptar nuevas excepciones (...), lo cual encarna un muy serio riesgo dentro de la Unión*⁵⁴. Hay EE MM para los que las nociones de *geometría variable* o de *Europa a la carta* gozan de bastante más calado que meros eufemismos ya que pueden profundizar, si cabe, la *Europa a varias velocidades*⁵⁵.

C) La UE, un espejismo de actor global y la necesidad de un cambio de estructura más audaz

En la actualidad, la UE no parece un actor global porque no sabe imponerse con coherencia y constancia en el tiempo y en el espacio. Como ilustra Maull –quizá de forma exagerada– al hablar de la naturaleza del problema básico que tiene la

53 GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: “¿Quién dijo que desaparecen los pilares?..., op.cit.”, pp. 393-395.

54 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Estudio preliminar”, en Real Instituto Elcano, documento disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/Perez_Nanclares_estudio_preliminar_def.pdf, pp. 31-33, (consultado en octubre de 2010).

55 La *Europa de geometría variable* designa la idea de un modo de integración que reconoce la existencia de diferencias entre un grupo de EEMM que quieren impulsar la integración y otros EEMM que no desean o no están en condiciones de asumir una integración más intensa. La *Europa de distintas velocidades* engloba el mismo concepto de la *Europa de geometría variable*, si bien prevé que los EEMM que, en un principio, no optaron por asociarse a los Estados implicados en una integración más avanzada puedan posteriormente sumarse a ellos. Y al igual que la *Europa de geometría variable*, la *Europa a la carta* designa la idea de un modo de integración diferenciado. Los EEMM podrían seleccionar, como en un menú, los ámbitos políticos en los que desean participar, al tiempo que conservan sólo un número mínimo de objetivos comunes. Véase <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=ES&content=E> (documento consultado en octubre de 2010).

Unión, ésta es *un actor débil que dispone, no obstante, de una influencia capital considerable*⁵⁶. Precisamente esta es la clave que motiva la reforma de los Tratados europeos en el ámbito de las relaciones exteriores.

La multiplicación de competencias entre instituciones, que crea un problema de coherencia, y la complejidad de los procedimientos que provoca la lentitud de la UE cuando el Consejo Europeo tiene que llegar al consenso necesario para reaccionar, son las dos dimensiones del problema de fondo que aquí nos ocupa. Sólo una reforma institucional valiente puede hacer frente a ello, sobre todo si ello está íntimamente ligado a la calidad y al nivel de integración europea en materia de Política Exterior. En este sentido, el Tratado de Lisboa impone *una valoración posibilista*, sobre todo, porque *a pesar de su modestia, introduce (...) nuevos título competenciales* como las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad. (...) *El problema último es que hasta esos avances traslucen con nitidez la concepción que algunos Estados miembros tienen del proceso de integración europea. En el fondo (...) da la sensación de que se hubiese tratado de hacer que “lo que es parezca que no es”. Como si se quisiera transmitir a la ciudadanía la (falsa) apariencia de que se avanza menos de lo que realmente se hace. Como si en cierta forma se quisiera ocultar lo ya logrado*⁵⁷.

2.3 Desafíos geográficos y temáticos para las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua

A) La UE o los perfiles de un actor que se pretende global

La apuesta que, desde siempre, ha hecho la UE por la multipolaridad se basa en argumentos muy sólidos. La influencia de la Unión en el mundo es cada vez mayor, en consonancia con su peso económico, demográfico, comercial y diplomático. Con casi 500 millones de habitantes, es la tercera población del planeta, después de China e India. Su PIB combinado es el mayor del globo y representa la cuarta parte de la producción mundial. Es la primera potencia comercial, con el 20% de las importaciones y exportaciones internacionales. Es sede de la tercera parte de las 500 mayores compañías de la tierra. Tiene una divisa de referencia, el euro. Es el principal donante de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Y cuenta con 130 delegaciones y oficinas de representación en todo el mundo, que trabajan en colaboración con las misiones diplomáticas de los 27 EE MM. La UE es hoy un

56 MAULL, H.W: “Europe and the new balance of global order”, en *International Affairs*, nº 81, 4, 2005 (la traducción es de la autora del document).

57 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Estudio preliminar.., op.cit.”, p. 33.

actor político activo, capaz de promover sus valores y, probablemente, de proteger sus intereses de seguridad a través de una Política Exterior Común⁵⁸.

El desarrollo de las capacidades civiles y militares de la UE para la gestión de crisis le permite contribuir a la defensa de los derechos humanos y al imperio de la ley en cualquier lugar. Sin duda, ningún otro continente como el europeo *ha ido tan lejos en la construcción de un sistema (...) basado en los principios jurídicos*. (Para ello) *Los países europeos han decidido examinar juntos las nuevas condiciones de seguridad. Se trata de un esfuerzo colectivo que contribuye al proceso de integración, que es una de las claves de la paz en Europa así como la manera de identificar sus intereses comunes, los riesgos y las amenazas potenciales y las responsabilidades que se derivan de ello, en un contexto estratégico que pretende la construcción de un orden mundial relativamente justo y, por supuesto, pacífico. (...)* (El Tratado de Lisboa) *Se trata de una ocasión única de comprender mejor y ofrecer la posibilidad de armonizar las diferentes perspectivas acerca de la contribución de Europa en la arquitectura de la seguridad, que se sigue diseñando en la actualidad*⁵⁹, de parte de una Unión que no aspira a convertirse en superpotencia militar en términos de influencia geoestratégica.

B) Del lado de la cláusula de solidaridad

Desde los atentados del 11-S, la percepción del fenómeno terrorista cambia. Sin duda, se constata su evolución y la importancia y la naturaleza de su amenaza que para Europa supone⁶⁰. De ello se deriva tanto la reivindicación de nuevas estrategias antiterroristas como la adaptación de las que ya existen. Así, *en la actualidad se está configurando una posición doctrinal que afirma que el terrorismo, lejos de haber desaparecido o atenuado, ha entrado en una nueva fase con autores, características y efectos sustancialmente distintos de los que definieron las etapas anteriores. Se trataría del “terrorismo de cuarta generación” cuya manifestación más significativa sería del terrorismo de los grupos yihadistas neosalafistas y cuyo modelo imitado sería la organización Al Qaeda*⁶¹.

La lucha contra el terrorismo ya no puede ser una competencia prioritariamente

58 COMISIÓN EUROPEA (representación en España): *La UE, una organización abierta al mundo*, documento disponible en <http://www.eu2010.es/es/unioneuropea/> (consultado en agosto de 2010).

59 RUBIO GARCÍA, D.: “Las relaciones UE-UEO/OTAN en el contexto del siglo XXI, en ISIDORO SEPÚLVEDA y RAMÓN BACAS (eds): *El Ministerio de Defensa. Creación, desarrollo y consolidación*, II Congreso Internacional de Historia de la Defensa, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008, pp. 134-135.

60 Sobre la tipología de terrorismo, véase CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica de la sociedad Internacional*, Madrid, CEURA, 1993, pp. 325-344.

61 Idem: “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista en Europa...”, op.cit.”, p. 451.

nacional porque las nuevas formas del fenómeno violento han demostrado su alcance mundial. El 11-M, no hace más que impulsar un nuevo alcance cualitativo en la estrategia europea antiterrorista, que se refuerza tras los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres. Tal es así que en la respuesta que la UE da al 11-M se introduce ya una cláusula de solidaridad y la asociación de la PESC a la lucha antiterrorista. De esta manera, Europa, que empieza a diseñar un tipo de lucha antiterrorista, se desmarca de EE UU y de su *guerra contra el terror*⁶². Europa asume que no es sólo objetivo sino base del terrorismo internacional de modo que es más vulnerable que EE UU, *y por ello ha definido una estrategia distinta, más compleja y multidimensional para hacer frente a la nueva amenaza*⁶³.

El Tratado de Lisboa no hace más que consolidar jurídicamente y políticamente lo que se ha hecho en Europa desde el 11-M, reflejando un hecho constatable: *Europa ha apostado por una definición internacional y común de terrorismo. Y ha intentado adaptar sus recursos a las nuevas amenazas. Y no a la inversa, como ha hecho Estados Unidos, que ha querido adaptar la nueva amenaza a sus capacidades militares. En consecuencia, Europa ha avanzado mucho más en cooperación policial y judicial, y en intercambio de información, de modo que ha sido capaz de capturar un gran número de células terroristas, aunque no ha podido evitar dos importantes atentados en su territorio*⁶⁴.

Por lo que respecta a la acción de la UE para afrontar las catástrofes, parece claro, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, que la Unión no pretende sustituir los sistemas nacionales sino que la iniciativa se basa en uno de los principios rectores de la UE, a saber, la subsidiariedad, en virtud de la cual las medidas siempre han de adoptarse a escala local en la medida de lo posible. Las competencias nacionales, regionales y locales constituyen el núcleo de la intervención en caso de catástrofe. Lo que la UE se propone es desempeñar el papel de coordinación entre los expertos en protección civil de los EE MM, los países del EEE y los posibles candidatos a la adhesión.

La necesidad de contar con un planteamiento europeo en materia de protección civil se hizo más imperiosa tras el 11-S. Los EE MM enseguida se dieron cuenta de que la Unión necesitaba de una estrategia de intervención en caso de que alguno de ellos sufriera un atentado similar. La Comisión Europea dio una rápida

62 AIXALÁ, A.: *La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*, p. 55, documento disponible en <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/1/jPJDQoe8IRsCPmVE8of8.PDF> (consultado en agosto de 2010).

63 *Ibidem.*, p. 55.

64 *Ibidem.*, p. 55.

respuesta a estas preocupaciones y en noviembre de 2001 publicó un detallado informe en el que proponía una serie de iniciativas concretas⁶⁵. Se presentaban las medidas que podían adoptarse para prevenir atentados contra lugares vulnerables como fábricas de productos químicos o centrales nucleares, y se sugerían medios para coordinar la respuesta de Europa en caso de producirse tales atentados. Asimismo, se proponían medidas para hacer frente a la hipotética amenaza de atentados terroristas con armas biológicas, químicas o nucleares. El Tratado de Lisboa no hace más que corroborar todo ello.

C) Del lado de la cláusula de asistencia mutua

La obligación de los EE MM de acudir en ayuda de uno de ellos en caso de ataque, sin perjuicio de la neutralidad o de la pertenencia a la OTAN, pone de manifiesto la relevancia que ha adquirido la PCSD en relación a dos aspectos: los interrogantes que plantea la dimensión geopolítica adquirida por la Unión desde que hace frontera con Rusia —a lo que hay que añadir la cuestión turca—, y los límites a su capacidad de absorción que desencadena la perspectiva de una próxima ampliación y la presión que ésta ejerce sobre las estructuras de toma de decisiones⁶⁶.

Aunque no hay motivo alguno para temer el peligro de una nueva carrera armamentística con Rusia en que Europa vuelva a ser el escenario de su rivalidad, ni se avecina una nueva guerra fría, Occidente tiene que entender que necesita de su colaboración en todos los asuntos internacionales⁶⁷. Por lo que a Turquía se refiere, su entrada en la UE ha planteado, desde que se establece el primer contacto oficial con las CC EE a principios de la década de los sesenta, la europeidad de esa zona donde Asia y Europa se confunden. En un momento en que la Europa unificada sigue deliberando acerca de sus perfiles territoriales y su manera de gobernarse, la adhesión de Turquía pone de manifiesto la importancia que tiene el factor cultural⁶⁸.

Por su parte, la perspectiva de una nueva ampliación introduce una nueva lógica en el Continente. La cuestión ya no reside en la unificación de los Bloques Este–Oeste sino que, al considerarse la integración de los Balcanes Occidentales y postularse Croacia como el Estado que puede acercar a Bosnia, Macedonia,

65 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2001) 707 final «Protección civil: estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias».

66 RUBIO GARCÍA, D.: “El futuro de la Unión Europea: escenarios posibles”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.): *El Tratado de Lisboa...*, op.cit., pp. 661-686.

67 FISHCER, J.: “Una Europa de nuevo dividida”, en *El País*, 8 de abril de 2007, p. 11.

68 RUBIO GARCÍA, D.: “El futuro de la Unión Europea...”, op.cit., p. 676.

Albania, Montenegro y probablemente Kosovo, y también Macedonia y Albania, Serbia puede convertirse en la gran distorsión en las relaciones UE–Balcanes Occidentales⁶⁹.

Asimismo, la UE viene considerando, desde hace años la cuestión de reforzar su seguridad y defensa sin que esto implique un debilitamiento del vínculo trasatlántico, *que ha garantizado, y todavía sigue garantizando (...), que Europa pudiera dormirse tranquila sin miedo a despertarse sobresaltada*⁷⁰. Es más, tras el 11–S, cambia la percepción de cómo se deben abordar determinados conflictos, y, a partir de ahí, se reconoce que *uno de los elementos claves del sistema internacional son las relaciones trasatlánticas que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones*⁷¹. Pero también se considera que, al día de hoy *las amenazas vienen de más lejos, son más dinámicas, más complejas (...)* Con las nuevas amenazas (como el terrorismo) en que *la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero (...)* *la relación trasatlántica es insustituible*⁷². Desde este punto de vista, la EES supuso un nuevo e importante jalón en el camino de afianzamiento de la PESD, y también del concepto de respuesta rápida. Su relevancia residía en que, por primera vez, Europa dejaba claro de contar con una estrategia que le permitiera influir en el resto del mundo desde una perspectiva europea (...). Sin embargo, la nueva EES no planteaba en ningún momento prescindir de la OTAN, sino que no dejaba duda a la lógica colaboración que debía presidir sus relaciones bilaterales y, sobre todo, los estrechos lazos con los aliados norteamericanos⁷³.

69 Ibidem, p. 672.

70 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.): *El Tratado de Lisboa...*, op.cit., p. 361.

71 Véase Javier Solana. Alto representante de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad común. Consejo Europeo. Thessaloniki, 20/6/2003, documento disponible en http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/Una_Europa_segura_mundo_mejor.pdf (consultado en agosto de 2010)

72 Ibidem.

73 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea...”, op.cit.”, pp. 368-369.

3. De la doble dimensión de la solidaridad reforzada en la seguridad europea introducida por el Tratado de Lisboa: la defensa mutua y la solidaridad frente al terrorismo y las catástrofes de origen natural o humano

3.1 Fundamentos sobre los que descansan las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad

A) Naturaleza sobre la que se asienta la cláusula de asistencia mutua en el contexto la PESC/PCSD

Por su ubicación en el apartado PCSD (“Sección 2: disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”), regulado por el TUE, la cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7) se asienta sobre una naturaleza sólidamente intergubernamental. No hay cesión de competencias porque la seguridad y la defensa siguen siendo una cuestión de exclusivo alcance nacional.

Como ya hemos visto, la modificación de la arquitectura de la UE mediante la supresión de los pilares y el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, desapareciendo en la escena internacional el solapamiento formal de dos actores diferenciados –CE y UE–, refuerzan, sin duda, la coherencia y la visibilidad de la Unión, pero no impiden que se reproduzca, una vez más, el sistema de competencias tradicional –competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo, coordinación o complemento–, o lo que es lo mismo, no aportan nada sustancial que no existiera ya⁷⁴.

Al optar por la vía clásica de reforma de los tratados, la PESC/PCSD se considera un tipo especial de competencia (Título V “Disposiciones generales relativas a

74 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa...*, *op.cit.*, pp. 27-35.

la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, artículos 23 a 46 del TUE), aunque, como ya sabemos, se mantienen prácticamente todas las novedades más relevantes del Tratado Constitucional y se recoge de manera unitaria y ordenada lo que antes estaba desperdigado en la jurisprudencia del TJUE y a lo largo de los diferentes textos internacionales que han jalonado los distintos hitos de la integración europea. A pesar de que los objetivos en la materia (Título I “Disposiciones generales”, artículo 3 del TUE–artículos I–3 del TCE, antiguo artículo 2 TUE) y la atribución de competencias (Título V “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, Sección 1 “Disposiciones comunes”, artículo 24 TUE–artículos I–16, 294.2 y 3 del TCE, antiguo artículo 11 TUE) resultan, en principio, ambiciosos, su regulación posterior y articulación institucional –predominio del Consejo Europeo y el uso de la unanimidad (artículo 24.1 del TUE)–y normativa –no adopción de actos legislativos (artículo 24.1 y artículo 42.4 del TUE)– tienen tantas peculiaridades que podría hablarse de un imaginario pilar de inspiración intergubernamental, lo que contribuye muy poco a la transparencia y coherencia de toda la Acción Exterior de la UE.

B) Naturaleza sobre la que reposa la cláusula de solidaridad en el ámbito de la Acción Exterior de la UE

La razón de por qué la cláusula de solidaridad se estudia desde esa perspectiva reside en el hecho de que, si bien es cierto que está regulada por el TFUE o tratado de desarrollo de la UE, en su Quinta Parte, que recoge la Acción Exterior de la Unión, el propio TFUE, en esa Quinta Parte “Acción Exterior de la Unión”, Título I “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión”, art. 205, nos remite al TUE cuando dice que *la acción exterior de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo I del título V del Tratado de la Unión Europea*. A ello hay que añadir que en el apartado 5 del artículo 3, Título I “Disposiciones comunes” del TUE, se expresa de forma lógica y conveniente las fuentes que legitiman la influencia internacional de la UE como los objetivos de paz, seguridad, desarrollo sostenible, solidaridad y respeto mutuo entre los pueblos, comercio libre y equitativo, erradicación de la pobreza, protección de los derechos humanos, estricta observancia y desarrollo del Derecho Internacional y respeto a los principios de la Carta de NN UU. Se trata, pues, de que en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirme y promueva sus valores e intereses y contribuya a la protección de sus ciudadanos.

Desde esa perspectiva, es decir, desde la participación de la regulación entre el TUE y el TFUE en relación a la Acción Exterior de la Unión, debemos entender que la cláusula de solidaridad introduce un marco conceptual para la programación política de conjunto en el ámbito que nos ocupa. Pero, según se puede deducir por la redacción del artículo 222 del TFUE, que institucionalidad dicha cláusula, el espíritu que se desprende de la misma se articula, en principio, como acción de apoyo, coordinación o complemento. Esto es, son ámbitos de competencia estatal en los que se permite a la Unión la adopción de instrumentos complementarios sin que por ello sustituya la competencia de los EE MM (Primera parte “Principios”, Título I “Categorías y ámbitos de competencias de la Unión, artículo 2.5 del TFUE). Como, además, la UE debe movilizar todos los instrumentos puestos a disposición por los EE MM (artículo 222.1 del TFUE), incluidos los militares, en el caso de que haga uso de estos últimos, el TFUE remite al Título V “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, Capítulo 2 “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”, Sección 1 “Disposiciones comunes”, artículo 31.1 del TUE, que establece la regla de la unanimidad en el Consejo y la exclusión de la adopción de actos legislativos. Al crearse una peculiaridad dentro de una competencia de apoyo por la lógica que impone la defensa, la cláusula de solidaridad, que se ubica en la Acción Exterior de la UE, acaba por entroncar con la PESC/PCSD.

Finalmente, los avances introducidos por el Tratado de Lisboa en materia penal, policial y financiera para asegurar la eficacia general del ELSJ conceden a la lucha antiterrorista de la UE una dimensión distinta, ya que el ELSJ se ha convertido en una competencia compartida entre la Unión y los EE MM. Ello implica que, tanto los EE MM como la UE, podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito (Primera Parte “Principios”, Título I “Categorías y ámbitos de competencias de la Unión”, artículo 2.2 del TFUE), aplicando el principio de la subsidiariedad y enfrentando los problemas que ello plantea en la definición de suficiencia y en el requerimiento de eficacia comparativa de la acción pretendida⁷⁵.

3.2 Elementos que comparten las dos cláusulas

A) Con qué objetivo y en qué momento aparecen las cláusulas?

Se trata de una innovación que no procede originariamente del Tratado de Lisboa. Es el Tratado Constitucional el que articula, por primera vez, desde la

⁷⁵ Ibidem., pp. 27-35.

perspectiva jurídica, un doble compromiso de solidaridad con un objetivo a dos bandas al pretender fortalecer la cohesión y mejorar la capacidad de respuesta de la UE frente a las amenazas a su seguridad, aspecto éste que el Tratado de Lisboa introduce en el TUE, Título V “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, Capítulo 1 “Disposiciones relativa a la acción exterior de la Unión”, artículo 21.2 (defensa de la seguridad de la UE y fortalecimiento de la seguridad internacional) y Título V “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, Capítulo 2 “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común de la Unión”, Sección 1 “Disposiciones comunes”, artículo 24.2 (definición y ejecución una PESC basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua entre los EE MM).

B) Qué motiva su inclusión en el Tratado de Lisboa?

A nuestro entender, las razones que motivan la inclusión de las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad en el Tratado de Lisboa son tres⁷⁶:

- a) El vínculo trasatlántico: La posición británica y la fascinación que la antigua Europa del Este siente por la OTAN estuvieron a punto de provocar la implosión de la UE cuando, en 2003, EE UU interviene en Irak. No obstante, la UE y la OTAN son de naturaleza distinta. La ayuda que los europeos prestan a países desestructurados exige la intervención de actores en los terrenos jurídico, económico, administrativo, político y humanitario. Y, contrariamente a la Alianza, la UE puede desarrollar una estrategia global que cubra el *continuum* que va de la prevención a la reconstrucción –*Nation-Building*–, por lo que, desde siempre, la UE ha pretendido dotarse de una autonomía que le permita dar el paso de una situación de dependencia en relación a la OTAN a una de cooperación y complementariedad.
- b) La amenaza terrorista (terrorismo internacional): el hecho de que después del 11-S, EE UU intervenga en Afganistán sin contar demasiado con la OTAN, muestra que la Alianza ha perdido cierta importancia. Al declararse que el 11-S es una agresión en el sentido del artículo 5 del Tratado de Washington, la OTAN pone a disposición sus aviones de alerta temprana AWACS para vigilar los espacios aéreos. Los gobiernos han sido los únicos en controlar las fuerzas nacionales presentes sobre el terreno, marcando así el desarrollo

76 RUBIO GARCÍA, D.: “Las relaciones UE-UEO/OTAN..., op.cit.”, pp.133-156.

del futuro de las relaciones UE–OTAN. Por tanto, si la UE no se manifiesta más y mejor, corre el riesgo de verse reducida a la labor de limpieza después de que la OTAN lleve a cabo las operaciones de gran envergadura.

- c) Una nueva arquitectura de seguridad en Europa: como consecuencia del fin de la Guerra Fría y después de más de una década de cambios se ha edificado en Europa una nueva arquitectura de seguridad. Los países europeos reconocen que ésta es indivisible: reposa sobre una aproximación global cuyos mecanismos de cooperación deben promover la estabilidad en todo el Continente mediante acuerdos multilaterales que expresen la aplicación de los principios recogidos en la Carta de Naciones Unidas, como la igualdad soberana de los Estados y la inviolabilidad de las fronteras, y en la creación de estructuras internacionales, cuyos fundamentos sean los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

3.3 Respeto de la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE y arts. I-43 y III-329 del TCE)

A) ¿Qué objetivo tiene?

Lograr una estrategia antiterrorista común, aunque no completamente comunitarizada, capaz de movilizar los medios legales, policiales, judiciales, de información e inteligencia, incluso militares, para prevenir las actividades terroristas, o, al menos, limitar su número y sus efectos dentro y fuera de la UE. Y aunque la cláusula de solidaridad se extiende a las catástrofes naturales o de origen humano, asimilando el fenómeno terrorista a estas dos otras categorías de sucesos por los graves efectos en términos de víctimas y de destrucción que pueden ocasionar, no es menos cierto que se aprecia una clara distinción entre las mismas en función de la naturaleza y las causas que las ocasionan⁷⁷. En efecto, pese a su carácter totalmente novedoso respecto del derecho actual, es una de esas disposiciones que, desde antes de entrar en vigor, despliega una notable influencia en la práctica, en la medida en que su virtualidad se sitúa en el campo de la lucha contra el terrorismo.

B) ¿Cómo se articula?

Con referencia al terrorismo, la movilización –incluso de medios militares de carácter forzosamente nacional– no comporta obligación alguna de defensa mutua

77 CALDUCH CERVERA, R.: “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista...”, op.cit., pp. 460-464.

en el sentido de una alianza militar clásica, sino que se aplica en un escenario de amenazas procedentes de entidades no estatales, asumiendo, además, que la asistencia sobre el terreno para la gestión de las consecuencias de un ataque terrorista sólo puede prestarse a petición de las autoridades políticas del Estado miembro afectado (artículo 222.1, b del TFUE). Como indica la EES, se trata de adaptar la respuesta a la naturaleza de la amenaza o de la agresión y de combinar en la definición de esa respuesta instrumentos de diversa índole –internos y externos, civiles y militares, nacionales y comunitarios–⁷⁸.

Por lo que se refiere a ataques terroristas procedentes del exterior y en cuya ejecución pudiera establecerse, aunque fuese de modo indirecto, la implicación de un tercer Estado, la faceta preventiva de operaciones militares anticipatorias parece quedar descartada. Una eventual acción con medios militares, que sin duda puede resultar necesaria o conveniente en la estrategia de lucha contra el terrorismo, sólo sería posible bajo la forma de misión Petersberg o de gestión de crisis (artículo 43.1 del TUE).

C) ¿Cuándo se activa?

La actuación de los EE MM y de la UE en relación con el Estado afectado por un ataque terrorista no es facultativa u opcional sino obligatoria. Se trata de una asistencia conjunta, lo que excluye las acciones unilaterales. Esta obligatoriedad de actuación conjunta, a diferencia de lo que ocurre en relación a las catástrofes naturales, se extiende a tres supuestos: prevención, protección y asistencia. La prevención se refiere a la amenaza terrorista en el territorio de los EE MM (su aplicación no puede extenderse a los ciudadanos e intereses de la UE fuera de sus fronteras). La protección frente a posibles ataques terroristas carece de las limitaciones de ámbito territorial señaladas en la prevención, pero quedan restringidas a las instituciones democráticas y a la población civil.

Como la prevención y la protección, siendo actuaciones distintas, se diferencian por el lugar de aplicación y destinatarios y no por el momento ni el tipo de acto, cabe interpretar que las medidas preventivas corresponderían al ELSJ y las protectoras al ámbito de la PCSD. En cualquier caso, se trata de actuaciones anteriores a la comisión del acto terrorista, ya que la asistencia se refiere a los momentos posteriores de la perpetración del mismo y sólo en el ámbito territorial del Estado miembro. Desde ese punto de vista, no está clara la necesidad de solicitud previa de las autoridades políticas de los EE MM para las actuaciones de

78 CONSILIUM: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad...*, op.cit.

prevención y protección, ya que no figura de forma expresa dicha petición como sí se hace en el caso de la asistencia. Habrá que esperar⁷⁹.

La labor de prevención de la amenaza terrorista que incumbe a la UE se concreta en la práctica mediante actuaciones y adopción de actos jurídicos conforme a los procedimientos establecidos por el Tratado. Sería absurdo que la aplicación general de estas iniciativas en el territorio de los EE MM se hiciera depender de un requerimiento previo por parte de las autoridades políticas de cada uno de ellos. Otra cosa distinta es que para las acciones de apoyo se desplieguen unidades militares y policiales de otro Estado socio. En este caso, sólo se puede llevar a cabo con el consentimiento explícito del Estado miembro afectado, lo que resulta evidente porque ante la ausencia de regulaciones específicas al respecto entra en juego los principios básicos del Derecho Internacional⁸⁰.

D) ¿Cómo se toman las decisiones?

Cuando se plantean las modalidades de la cláusula solidaridad, el TFUE se limita a abordar su desarrollo y ejecución desde la faceta reactiva, o de asistencia en caso de que los EE MM hayan sufrido un ataque terrorista o hayan sido víctimas de una catástrofe de origen natural o humano (artículo 222.3). La modalidad es confusa porque, siendo el Consejo la institución que se encarga de la coordinación, después de haberse adoptado la decisión a propuesta conjunta de la Comisión y el AR (artículo 222.3), son los EE MM los que disfrutan –declaración nº 37 relativa al artículo 222 del TFUE– de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de escoger los medios que consideren más apropiados en cada caso para cumplir con su obligación de solidaridad.

La confusión aumenta cuando la decisión tiene repercusiones en el ámbito de la defensa, y, entonces, el Consejo tiene que pronunciarse por unanimidad tal y como recoge el artículo 31.1 del TUE que regula disposiciones específicas de la PESC. ¿Qué sentido tiene todo ello si la decisión de base ha de ser adoptada también por unanimidad al fundarse sobre una propuesta conjunta de la Comisión y el AR? Ello demuestra el interés de los EE MM en recordar que, en el ámbito de la PESC, la mayoría cualificada que se requiere para aprobar una medida que aplique otra anterior y que se plantea, por tanto, como una de las excepciones a la toma de decisión recogida en el artículo 31.1 del TUE (artículo 31.2 del TUE), queda descartada cuando existen repercusiones militares o en el ámbito de la defensa,

79 CALDUCH CERVERA, R.: “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista...”, op.cit., pp. 460-464.

80 Ibidem., pp. 460-464.

cosa que puede ocurrir en el cumplimiento del compromiso de solidaridad porque la UE, como ya sabemos, debe movilizar todos los instrumentos de que disponga (artículo 222.1 del TFUE).

Finalmente, por lo que respecta a las decisiones con repercusión en la defensa, la toma de decisión se complica cuando, además, la responsabilidad de la ejecución de la cláusula de solidaridad corresponde a distintos comités que asisten al Consejo. De una parte, está el COPS (artículo 38 del TUE–artículo III–307 del TCE, antiguo artículo 24 del TUE), con un doble cometido: seguir la situación internacional en los ámbitos de la PESC y supervisar la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias del AR, que juega, como es lógico, un doble papel en la elaboración de la PESC en su contacto con el Consejo, y, como uno de los vicepresidentes de la Comisión, en garantizar la coherencia de la Acción Exterior de la UE (artículo 18 del TUE–artículo I–28 del TCE). De otro lado, se alude al Comité permanente en el Consejo, contemplado en el artículo 71 del TFUE, que garantiza dentro de la UE el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. El COPS, desde la seguridad internacional, y el Comité permanente en el Consejo presentarán dictámenes conjuntos al ejecutivo europeo.

E) ¿Hasta dónde llega?

La obligación de comportamiento es genérica, difusa y asimétrica. El contenido de la obligación se precisa en lo que atañe a la UE, pero no por lo que se refiere a los EE MM. Porque se confirma la voluntad de los EE MM de no limitar su margen de maniobra a la hora de manifestar la solidaridad con el socio afectado y, en este sentido, gozan de plena libertad para hacer efectivo ese compromiso aunque a la UE le incumbe la obligación incondicional y automática de movilizar todos los instrumentos de que disponga, la cláusula de solidaridad se aplica de forma discrecional, sobre todo, cuando gran parte de los medios de los que dispone la UE están en mano de los gobiernos nacionales. Por tanto, la movilización de instrumentos nacionales se realizará sobre una base estrictamente voluntaria.

F) ¿De qué depende la eficacia de reacción de la UE y sus EE MM?

De su capacidad para movilizar conjunta y coherentemente un amplio abanico de instrumentos de muy diferente naturaleza –nacional, comunitaria e intergubernamental–, propio de las competencias de apoyo (coordinación). Como la cláusula de solidaridad no alude, de un modo genérico, a las amenazas que pueden afectar a los EE MM, sino a dos escenarios muy concretos –ataque

terrorista y catástrofe natural o de origen humano—, nos preguntamos: ¿los EE MM sólo van a actuar solidariamente en la lucha contra el terrorismo de raíz islamista? No parece que así sea. Por el contrario, al no hacerse diferencia alguna también puede incluir un terrorismo del estilo ETA.

En cuanto a las catástrofes, ¿los Estados no tienen derecho a reclamar solidaridad comunitaria frente a otro tipo de crisis de menor envergadura? Sí, pero la respuesta solidaria se podría articular a través de otros cauces que no van por la vía de la cláusula de solidaridad, como en el caso de la inmigración incontrolada.

G) ¿Qué puede hacer la UE?

Coordinar y, allí donde sea posible, armonizar la movilización de instrumentos o capacidades nacionales. De ahí la importancia de las mejoras del Tratado de Lisboa en los campos de la cooperación policial y judicial. La capacidad de la UE para prevenir y proteger a los EE MM de la amenaza terrorista depende más de las competencias que el texto internacional le reconoce a través de otras disposiciones, que de los procedimientos que se establecen a tal fin. Como la cláusula de solidaridad remite, de modo implícito, a otras disposiciones de los Tratados, y en la medida en que la Unión depende de los EE MM para llevarla a cabo, haciendo pesar la obligación general de cooperación o lealtad comunitaria, tanto sobre la UE como sobre sus EE MM, existe una falta de autonomía jurídica que devalúa el avance, en principio espectacular, de la cláusula de solidaridad.

3.4 Una nueva estrategia frente al terrorismo y las catástrofes

A) De la desconfianza entre EE MM y una ausencia de visión estratégica en la lucha contra el terrorismo⁸¹ a la cláusula de solidaridad

Si, desde una perspectiva politológica antes que jurídica, entendemos que el terrorismo constituye *una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad interna en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas*⁸², siendo, en

81 MERLOS GACÍA, A.: “Hacia una estrategia europea para el combate del terrorismo islamista”, en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, 21 a 23 de septiembre de 2005, documento disponible en [http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso\(UCM\).pdf](http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso(UCM).pdf) (consultado en agosto de 2010), p. 35.

82 CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica...*, op.cit., p. 327.

efecto, *uno de los principales retos mundiales*⁸³, no es extraño que la cláusula de solidaridad fije su punto de atención en el fenómeno terrorista y, entre otras catástrofes, las producidas por ataques terroristas. Por la misma razón, se apuntala definitivamente que la lucha contra el terrorismo es uno de los objetivos básicos de la UE.

Desde la aprobación del Tratado de la UE en 1992, en que se empiezan a crear los instrumentos necesarios en el marco del tercer pilar (CIJ)⁸⁴, hasta la estrategia europea de lucha contra el terrorismo, aprobada en diciembre de 2005, que se propone combatir el terrorismo de forma global respetando los derechos humanos, con los cuatro grandes objetivos de prevenir, proteger, perseguir y responder⁸⁵, pasando por el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, en que se avanza definitivamente en la JAI al plantearse una definición común del delito de terrorismo y de perseguir su financiación⁸⁶, en sólo quince años, el Tratado de Lisboa logra resumir perfectamente en una sola cláusula, excesivamente parca y poco explícita, la manera en que la UE ha convertido el fenómeno terrorista en una de sus prioridades.

Se deduce que, que bajo el paraguas de la cláusula de solidaridad, queda incluida la lucha contra todo acto de terrorismo, tanto el que se define como interno o estatal o el que lo hace como internacional. Aunque, a nivel doctrinal, se clasifique el terrorismo según determinados criterios como los actores, los móviles, los efectos y, sobre todo, el marco de referencia⁸⁷, el Tratado de Lisboa no hace distinciones y, menos aún, en atención al ámbito en donde se desarrolla la violencia y la adscripción nacional de los terroristas y las víctimas. Esta no ha sido la costumbre en la UE. La adquisición de una visión estratégica al respecto ha singularizado a la Unión en la escena internacional porque lo ha hecho desde la CIJ, convertida, al día de hoy, en el

83 Véase “Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, documento disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf (consultado en agosto de 2010), p. 1.

84 Como consecuencia de ello se crea la EUROPOL en 1995 y la oficina de los magistrados de enlace en 1996; y bajo presidencia española, el 14 de octubre de 1995 se aprueba la Declaración de La Gomera, con el fin de reforzar los mecanismos de cooperación policial y judicial para conseguir un mayor intercambio de información sobre los grupos terroristas. Véase “Acción común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea”, en *DO L*, 105 de 27.04.1996.

85 Véase “Consejo europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005)”, documento disponible en http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/spip.php?article1748 (consultado en agosto de 2010).

86 PARLAMENTO EUROPEO: *Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*, documento disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm (consultado en agosto de 2010).

87 CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica...*, *op.cit.*, p. 338.

ELSJ. Tanto para el terrorismo estatal como internacional, la cláusula de solidaridad no sólo levanta muchas expectativas, porque, aunque *la inequívoca voluntad política de la UE para enfrentar la amenaza terrorista, no ha logrado plasmarse en una redacción lo suficientemente clara que evite interpretaciones discrepantes y contradictorias*⁸⁸, lo cierto es que los avances que introducen el Tratado de Lisboa en materia penal, policial y financiera para asegurar la eficacia general del ELSJ y, en particular, la lucha contra el terrorismo tienen toda la intención de contribuir de forma decisiva en la lucha antiterrorista de la UE.

En el ámbito penal, no es nada desdeñable que el Consejo y el PE puedan adoptar directivas, mediante el procedimiento legislativo ordinario, para el establecimiento de normas mínimas que definan y sancionen el terrorismo. Aunque más ambiguo se muestra el Tratado de Lisboa, porque en relación a EUROPOL, junto a las tareas de apoyo y refuerzo, refiere actividades operativas que se extienden a otros servicios con funciones coercitivas de los EE MM (cuerpos policiales militarizados) sin explicitar si son susceptible de hacerlo a unidades militares empleadas en actuaciones antiterroristas (inteligencia antiterrorista), lo cierto es que se puede deducir que se acabará incluyendo a estas últimas. De lo contrario, *se estaría formulando una interpretación contraria al espíritu y la letra del Tratado que contempla la posibilidad y, en determinados casos, la obligatoriedad de utilizar dichos medios militares como el Comité Permanente de Seguridad Interior, encargado de propiciar la coordinación de actuaciones de las autoridades competentes de los países miembros en éste ámbito, incluyendo la lucha contra el terrorismo*⁸⁹.

En este contexto, quedan claras dos cuestiones:

- a) Al no referirse a ningún tipo de terrorismo, la cláusula de solidaridad abarca también el terrorismo definido como interno o estatal, tipo ETA. En este terreno, no hay que infravalorar las medidas establecidas para hacer frente a la financiación del mismo; que el Consejo y el PE aprueben reglamentos, por el procedimiento legislativo ordinario, para establecer medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos realizados por personas físicas y jurídicas relacionadas con actividades terroristas, y la creación de Fiscalía Europea para combatir delitos financieros que perjudique los intereses de la UE.
- b) Si el acto terrorista se promocionara desde un Estado tercero, no cabe duda que se aplicaría la cláusula de solidaridad, sobre todo, por lo que

88 Ibidem., p. 462.

89 Ibidem., pp. 463-464.

de catástrofe humana puede producir este tipo de ataque. No obstante, en Europa, el menos de momento, no se percibe la lucha antiterrorista como una guerra contra el terror, por mucho que desde la actual EES se pueda concluir que cualquier ataque va a tener una respuesta.

B) La UE ante las catástrofes

Centrados en este punto, sin duda, nos referimos, de forma general, a la cooperación comunitaria en el ámbito de la protección civil y los objetivos que ésta persigue como respaldar y completar los esfuerzos realizados a escala nacional, regional y local con miras a la prevención de catástrofes, y contribuir a mejorar el nivel de preparación de los responsables de protección civil e intervención; contribuir a la información de los ciudadanos europeos para que puedan protegerse mejor; crear un marco de cooperación rápida y eficaz entre los servicios nacionales de protección civil cuando sea necesaria la asistencia mutua, y aumentar la coherencia de las medidas tomadas a escala internacional, especialmente en relación a los países candidatos a la adhesión a la UE⁹⁰. Después del 11-S, la necesidad de contar con un planteamiento europeo en la materia se hace patente. Los EE MM enseguida se dieron cuenta de que la Unión necesitaba una estrategia de intervención en caso de que alguno de ellos sufriera un atentado similar. Se presentaron las medidas para prevenirlos contra lugares vulnerables como fábricas de productos químicos o centrales nucleares, y se apuntaron los medios para coordinar la respuesta de Europa en caso de producirse tales acontecimientos. Por lo demás, se propuso cómo hacer frente a la hipotética amenaza terrorista con armas biológicas, químicas o nucleares⁹¹.

C) La cláusula de solidaridad o la seguridad interior de la UE

¿Qué se quiere decir con todo lo anterior? Que de la combinación de la lucha antiterrorista y de la coordinación de la UE para hacer frente a las catástrofes de origen humano o natural surge la ESI. Y, eso es, precisamente, lo que recoge la cláusula de solidaridad. Aunque la letra del Tratado de Lisboa no lo exprese, se puede afirmar que consolida el establecimiento *de un modelo europeo de seguridad que integra actuaciones en materia de cooperación policial y judicial, gestión de fronteras y protección civil, con pleno respeto a los valores y derechos fundamentales europeos que compartimos*⁹².

90 COMISIÓN EUROPEA: *Acción de la UE en materia de protección civil. La coordinación de la protección civil en la Unión Europea como medio para afrontar las catástrofes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, p. 6.

91 *Ibidem.*, p. 7.

92 PÉREZ RUBALCABA, Alfredo (Ministro del Interior español y, durante el primer semestre de 2010, Presidente del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior): “Prólogo”, en SECRETARÍA DEL

- a) En ese sentido, podemos concluir recogiendo las siguientes líneas estratégicas de acción⁹³:
- b) Enfoque amplio e integral de la seguridad interior (doble dimensión horizontal/vertical).
- c) Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad (incremento del papel del PE, de los parlamentos nacionales y del TJUE).
- d) Prevención y anticipación (enfoque proactivo y basado en la información).
- e) Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información (principio de disponibilidad de la información).
- f) Cooperación operativa (el Tratado de Lisboa crea el COSI).
- g) Cooperación judicial en asuntos penales (cooperación más estrecha entre los EE MM en la materia y que EUROJUST alcance su pleno potencial en el marco de la legislación aplicable).
- h) Gestión integrada de las fronteras (coordinación FRONTEX y otras agencias de la UE y refuerzo de EUROSUR).
- i) Apuesta por la innovación y formación (interoperabilidad de los distintos sistemas tecnológicos y especialización).
- j) Dimensión externa de la seguridad interior/cooperación con terceros países (la seguridad interior no puede existir sin una dimensión exterior).
- k) Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros (riesgos y amenazas que pueden afectar a la ciudadanía).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, documento disponible en www.consilium.europa.eu/infopublic, p. 5 (consultado en septiembre de 2010).

93 SECRETARÍA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea...*, *op.cit.*, pp. 21-29

3.5 Respeto de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del TUE y art. I-41.7 del TCE)

A) ¿Qué objetivo tiene?

La cláusula de asistencia mutua responde claramente a lo que la Unión viene planteándose desde hace años para reforzar su seguridad y su defensa. Y ello implica el paso de una cierta pasividad a parámetros más activos, hasta el punto de que en 2003, en una reunión informal de los Ministros de AA EE de los EE MM en Grecia, donde se debatió un concepto europeo de seguridad que debía englobar la posición de la UE en materia terrorista y en torno a las armas de destrucción masiva, no se descartó el uso de la fuerza. El documento que surgió de la labor conjunta del Alto Representante de la PESC y de la Unidad de Planificación Estratégica planteaba la EES, instrumento fundamental para entender las líneas básicas de la UE en el tema que nos ocupa⁹⁴.

Sin olvidarnos del TUE (1992), que crea la UE y la PESC, y que, desde el principio, incluye la posibilidad de crear una política común de defensa que podía llevar a una defensa común, había que sacar a ésta de su difícil entramado institucional, desde que se crea la CPE (1969) y empiezan a utilizarse elementos de política exterior, con una capacidad muy limitada al carecer de capacidades diplomáticas específicas y de obviar las dimensiones de la seguridad y la defensa, hasta el Consejo Europeo de Colonia (1999), que hace suya la declaración de Saint Malô (reacción ante la crisis internacional que estaban viviendo los Balcanes) al publicar, por primera vez, en un documento oficial los conceptos de prevención de conflictos y gestión de crisis relacionados con las misiones Petersberg, provocando, así, la entrada en vigor de la PESD y de los organismos necesarios para su funcionamiento. De esta forma, cobran relevancia el COPS, el Comité Militar, el EMUE y, sobre todo, la *Helsinki Headline Goal* (2003), que confirma la hoja de ruta de las capacidades a desarrollar, que deben integrar y coordinar los aspectos civiles y militares a fin de proporcionarle a la UE una respuesta rápida y eficaz a todas las misiones de gestión de crisis contempladas en el Tratado de Lisboa, y cuyos desafíos se incluye finalmente en el nuevo *Objetivo Global 2010*, entre los cuales destacaremos aquellos que exponemos a continuación⁹⁵:

a) Creación de una célula cívico–militar dentro del EMUE.

b) Creación de la AED.

94 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea...”, op.cit.”, pp. 361-362.

95 Ibidem., p. 367.

- c) Desarrollo del concepto de *battlegroups*, que se constituyen (...) sobre la base de pequeñas unidades de despliegue rápido y con alta disponibilidad, manteniendo al mismo tiempo una dosis de autonomía y de movilidad, aunque por un tiempo limitado. (...) Son de contribución voluntaria de los Estados y deben contar siempre con el respaldo de las Naciones Unidas⁹⁶.

B) ¿Cuándo, cómo y sobre qué bases se activa?

La cláusula de asistencia mutua se pone en marcha bajo las siguientes circunstancias:

- a) Activa la ayuda que se deben los EE MM en caso de que uno de ellos sea objeto de una agresión armada en su propio territorio.
- b) Reenvía al artículo 51 de la Carta de NN UU.
- c) Utiliza los mismos términos que el artículo V del Tratado de Bruselas⁹⁷ modificado, en el contexto de la UEO, que implica que sólo se podrá recurrir a la cláusula una vez que se haya producido la agresión armada (expresión recogida del texto francés que permite desechar la expresión de ataque armado).

Se añaden dos previsiones, desde nuestro punto de vista, muy importantes porque fueron necesarias para conseguir el consenso de todos los EE MM:

- a) No se puede perjudicar el carácter específico de seguridad y defensa de algunos EE MM (los neutrales), por lo que podrá responderse tanto con medios militares como de otra índole.
- b) Es compatible con los compromisos de la OTAN, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva en Europa. De acuerdo con la EES, que reconoce que uno de los elementos claves del sistema internacional son las relaciones trasatlánticas⁹⁸, la cláusula de asistencia mutua no implica un debilitamiento de las relaciones UE–OTAN aunque la Unión deja claro su deseo de contar con una estrategia que le permita influir en el mundo desde una perspectiva genuinamente europea –la PESD– y desde el concepto de respuesta rápida. Esto es, sin prescindir de la OTAN, se deja la puerta

96 Ibidem., p. 369.

97 El Tratado de Bruselas se firmó en 1948 entre Francia, Reino Unido, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, y fue modificado por los Acuerdos de París de 1954 por los que se instauró UEO.

98 CONSILIUM: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad...*, op.cit.

abierta a la lógica colaboración que debe presidir las relaciones bilaterales y, sobre todo, los lazos con EE UU, porque, en el contexto de una seguridad cambiante, si Europa quiere asumir progresivamente un papel más activo, necesita dotarse de las herramientas adecuadas. Y, más allá de la diplomacia internacional, la actuación militar requiere de capacidades para actuar eficazmente en un plazo reducido.

De la interpretación que hacemos de las circunstancias en que se pone en marcha la cláusula de asistencia mutua, podemos deducimos⁹⁹:

- a) A simple vista, la obligación de asistencia mutua parece que asume, sin más el artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la OTAN. Sin embargo, el espectro del deber del articulado del Tratado de Lisboa es más amplio que el de la OTAN ya que, consecuentemente con el carácter de la defensa europea, los EE MM habrán de prestar tantos instrumentos civiles como militares.
- b) Es más exigente porque no requiere de acuerdo político previo y afecta a los territorios geográficamente no europeos de los EE MM que excluye la OTAN.
- c) Al recogerse en el TUE, la invocación de esta cláusula se convierte en una obligación jurídica para los EE MM que formaliza la solidaridad política de fondo.

C) ¿Qué aporta?

No es por casualidad que la cláusula de asistencia mutua haya sido una de las cuestiones más complicadas de negociar, ya que ha suscitado la polémica histórica entre los atlantistas, que consideran que ya existe la OTAN, y los que optan por una versión europeísta de la política de defensa. Es más, algunos miembros de la Convención (2002), que dio lugar al Tratado Constitucional, llegaron a proponer que se recogiera una cláusula de legítima defensa colectiva como una forma de cooperación más estrecha en materia de defensa, dejando así dicha cláusula para los EE MM que lo desearan¹⁰⁰. Esta cláusula de voluntariedad permitiría a los

99 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea...”, op.cit.”, pp. 365-366.

100 GARRIDO REBOLLEDO, V.: “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD”, en CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL: *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Ministerio de Defensa, Documentos de Seguridad y Defensa 33, mayo de 2010, pp. 20-25.

EE MM neutrales, como Irlanda, mantener sus propias posiciones. Lo cierto es que, a pesar de algunos problemas de interpretación que encierran su alcance y configuración, la cláusula de asistencia mutua representa un paso de gigante, de tal manera que los problemas que pueden plantear los EE MM neutrales son más formales que reales. Lo mismo se puede decir de la interrelación entre esta cláusula y la OTAN¹⁰¹.

Por otro lado, por lo que España interesa, cuando su riesgo de agresión armada procede precisamente del Sur o del Mediterráneo Occidental, un espacio en el que Francia se muestra profundamente insolidaria con su socio europeo porque vela por sus propios intereses en Marruecos, la cláusula de asistencia mutua aporta un elemento cualitativo que no proporciona la OTAN. Al situarse Ceuta y Melilla fuera del ámbito de la Alianza Atlántica, un ataque en estos territorios españoles no desencadenaría la aplicación del artículo 5 del Tratado del Tratado del Atlántico Norte¹⁰², pero parece que si lo haría el artículo 42.7 del TFUE.

En fin, la cláusula de asistencia mutua convierte a la UE en una alianza de seguridad colectiva, que explicita su naturaleza política. Es una extensión más de las obligaciones en materia de solidaridad entre los EE MM que pertenecen a una misma Unión política. En este sentido, se puede estar reforzando también el peso disuasorio de la UE.

D) ¿Cómo se toman las decisiones?

La interpretación debe atenerse al hecho de que la cláusula de asistencia mutua reenvía al artículo 51 de la Carta de NN UU, en tanto que marco jurídico en el que se debe insertarse. Aunque no se aclaran las cuestiones en relación a la aplicación de dicho artículo, no puede perjudicar el carácter específico de seguridad y defensa de algunos EE MM y tiene que ser compatible con los compromisos contraídos con la OTAN, asumiendo el artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica.

Queremos decir con todo ello que los compromisos y la cooperación en este ámbito deben reflejar, según el espíritu de NN UU, que, en caso de actos de agresión, ninguna disposición puede menoscabar el derecho de legítima defensa, individual o colectiva, hasta que no se pongan en marcha las estructuras internacionales

101 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea...”, op.cit.”, p. 365.

102 El Tratado del Atlántico Norte fue firmado en 1949 en Washington por diez países de Europa Occidental, así como por Estados Unidos y Canadá. El artículo 5 relativo a la solidaridad entre sus miembros en caso de agresión constituye el punto primordial.

y se hayan tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas adoptadas por los EE MM en el ejercicio del derecho de legítima defensa lógicamente se tendrán que comunicar a la UE, y no afectarán a la autoridad y responsabilidad de ésta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria. Del lado de lo estipulado por la OTAN y de la UEO, una agresión contra un Estado miembro compromete a todos a tomar las medidas necesarias, incluyendo el empleo de la fuerza armada para restablecer y asegurar la seguridad en la región.

Sin duda, se hace compatible la idea de legítima defensa con el hecho de que en el seno de la UE, como en el de la OTAN y la UEO, la seguridad es indivisible. Y para ello, la Unión tiene que entrar en la dinámica que le marcan las reglas que rigen la PCSD:

- a) La PCSD ofrece a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles (lo que sirve a los países neutrales) y militares cuya ejecución de tareas tiene que apoyarse en la capacidades proporcionadas por los EE MM (artículo 42.1 del TUE).
- b) La PCSD, que incluye, en su definición progresiva de una política común de defensa, una defensa común, se decide por la unanimidad en el Consejo Europeo, que, además, tendrá que recomendar a los EE MM que adopten una decisión de conformidad, lógicamente, con sus respectivas normas constitucionales (artículo 42.2 del TUE).
- c) A efectos de la aplicación de la PCSD, los EE MM deben poner capacidades militares y civiles que contribuyan a los objetivos definidos por el Consejo (artículo 42.3 del TUE), que adoptará por unanimidad, a propuesta del AR o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la PCSD (artículo 42.4 del TUE).

E) ¿Cómo se podría desarrollar?

Partimos de la base de que, en el Consejo Europeo de junio de 2004, los EE MM reconocen que el *Objetivo Global de Helsinki 2003* no se ha alcanzado en su totalidad. A partir de ahí disponemos de una serie de elementos, anteriores al Tratado de Lisboa, que podrían participar en el desarrollo temprano de la cláusula de asistencia mutua como:

- a) La adopción de un nuevo Objetivo Global 2010 que, como hemos visto en el punto 3.5.A), procura integrar los objetivos civiles y militares para dar una

respuesta rápida y eficaz a las misiones de gestión de crisis contempladas en los Tratados.

- b) El Catálogo de Progreso 2007 que pone de relieve las carencias de la UE para alcanzar el Objetivo Global 2010, y, por tanto, identifica las áreas en las que la UE debe actuar para ser coherente con sus ambiciones.
- c) Queda claro que la configuración multinacional de los battlegroups, que se conforman, como ya sabemos, como uno de los elementos básicos de la fuerza de reacción rápida, es el mejor ejemplo de la voluntad común de los EE MM para defender los intereses comunes en la UE. Si bien hay que evitar las susceptibilidades que tienen algunos EE MM de que sus fuerzas dependan de otros mandos.

Puesto que el proceso de integración europea siempre ha implicado un procedimiento flexible, el Tratado de Lisboa nos permite avanzar en dos cuestiones, a nuestro entender básicas:

- a) La CEP (artículo 46 del TUE y artículo III-312 del TCE), que hemos derivado, en el punto 2.1.C) de este trabajo, de la cláusula de solidaridad, al extender ésta las posibilidades de acción a la lucha contra el terrorismo en el exterior, a las misiones de prevención de conflictos, a las misiones de estabilización posconflicto, etc., pero que regula el TUE, en su apartado dedicado a la PCSD, como una especie de gran cooperación reforzada que sólo afecta al sector de la defensa¹⁰³. En este sentido, le da a ciertos EE MM –a los que pueden y no a los que quieren– la posibilidad de intensificar su cooperación en el terreno militar sin implicar a todo el mundo, y que se conecta lógicamente con la AED (artículo 42.3 del TUE y artículo 45 del TUE–art.III-311 del TCE) por el lado de los objetivos en materia de equipamiento y de desarrollo de los programas comunes de armamento, que los EE MM deben conseguir para estar en ella a fin de armonizar las capacidades de los participantes y evitar solapamientos. Una vez instituida, funciona sobre la base de la unanimidad (sólo los EE MM que participan en ella votan) y corre el riesgo de crear capacidades militares sin hacerlo, paralelamente, en relación a las políticas europeas, porque mientras la CEP cubre la conducta de las operaciones, la decisión política de compromiso de la UE se sitúa en el Consejo Europeo a 27.

103 MOLINER GONZÁLEZ, J.A.: *De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente*, Revista de Prensa “Tribuna Libre”, documento disponible en <http://www.almendron.com/tribuna/> (consultado en octubre de 2010).

- b) Mientras no exista un Cuartel General Operacional permanente, habrá que seguir haciendo uso de los acuerdos Berlín Plus (2003), del sistema Nación–Marco y del Centro de Operaciones a fin de adquirir mando y control de la operación de forma ad hoc.

3.6 La cláusula de asistencia mutua y las posibles implicaciones geoestratégicas futuras

A) La ampliación de la UE: Croacia, el problema serbio, Turquía y Ucrania

La adhesión a la UE de los PECO plantea retos que ya están afectando a la unificación de Europa. La culminación de la quinta ampliación, en 2007, con la entrada de Bulgaria y Rumanía en la Unión, ha puesto límites a la organización. Y, Croacia, que inicia sus negociaciones de ingreso al tiempo que Turquía, el 3 de octubre de 2005, no responde bien al hecho de que el coste financiero de la operación se considere la clave de todo el proceso. Con una población de algo más de cuatro millones de habitantes, Croacia refuerza la lógica que la quinta ampliación acaba introduciendo en el Continente. Mientras las cuatro anteriores contribuyen a finiquitar el proyecto de integración geopolítica hacia el Oeste, el Norte y el Sur, la última, que se produce básicamente hacia el Este, desdibuja el futuro, cada vez más incierto, de la UE como forma de unión política. Los problemas que Croacia tiene con las minorías en su interior, sobre todo, la gitana, con el retorno de los refugiados y con la cuestión territorial abierta con Eslovenia revelan que su adhesión a la Unión ya no trata únicamente de reunir los Bloques Este–Oeste, sino poner en marcha la manera más eficaz de estabilizar una región minada por los separatismos y las secuelas de las guerras en lo que fue Yugoslavia¹⁰⁴.

Por lo que respecta a Serbia, es cierto que este país se acerca a la UE (septiembre de 2010) al reconocer que la independencia de Kosovo (febrero de 2008) no fue ilegal¹⁰⁵. No obstante, siguen presentes cuestiones como que Serbia defendió ante el TIJ todo lo contrario; y que derrotada esta tesis (julio de 2010), había anunciado que pediría el amparo de sus pretensiones a la AG de NN UU. Como se sabe

104 RUBIO GARCÍA, D.: “Croacia en la UE: de lo económico a la prioridad política, 28 de diciembre de 2009, documento disponible en <http://panoramicasocial.rioja2.com/2009/12/croacia-en-la-ue-de-lo-economico-a-la-prioridad-politica/> y en *panorámica social*, boletín nº 006, 31/12/2009 (consultado en agosto de 2010).

105 Véase *El País*, 09/09/2010, documento disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Serbia/acerca/UE/reconocer/independencia/Kosovo/fue/ilegal/elpepuint/20100909elpepuint_13/Tes (consultado en septiembre de 2010).

Serbia solicitó, en 2009, su ingreso en la UE pero Bruselas todavía no da el visto bueno a la demanda, al supeditar la cuestión a una mejora de las relaciones de Belgrado con sus vecinos.

En cuanto a Turquía, sin duda, en la UE se percibe que esta posible adhesión cuestiona el proyecto europeo, deslizando la perspectiva por el lado de la identidad. Es como si la Unión se hubiera olvidado de que se fundamenta sobre la diversidad cultural y lingüística, por lo que, en ningún momento de su historia, se ha planteado la edificación artificial de una entidad uniforme; y no se acuerde de que sus fronteras siempre han sido variables, y que su propia ampliación depende de la gestión política. Es muy probable que prejuicios ancestrales y la elección de Turquía y el Islam como los adversarios necesarios para definir y fortalecer a Europa frente a terceros hace pensar a los detractores de esta integración que los europeos pierden la oportunidad de construir una realidad política, mientras que ignoran que Turquía ya ha calculado que una UE diluida sería una carga para ella¹⁰⁶.

Por último, en septiembre de 2008, la UE reconoce a Ucrania como país europeo y le ofrece un Acuerdo de Asociación para estrechar las relaciones bilaterales pero no le garantiza su futura adhesión en la organización. No se olvide que la cumbre UE–Ucrania venía precedida por la expectación generada tras los cinco días de guerra ruso–georgiana (agosto de 2008), vinculada, entre otras cosas, a la promesa de integración de Georgia en la OTAN, realizada al mismo tiempo que a Ucrania en la cumbre aliada de Bucarest (abril de 2008)¹⁰⁷. En contra de lo que considera Rusia, los EE MM ponen de manifiesto que la integridad territorial de Ucrania es innegociable aunque con este acercamiento a Occidente, se teme el incremento de tensiones secesionistas de la minoría rusófona del país y el debilitamiento de la ya tan delicada situación de Crimea, que seguirá siendo base de la Flota rusa en el Mar Negro hasta 2017.

En los cuatro casos –Croacia, Serbia, Turquía y Ucrania– resulta pertinente la dimensión exterior que adquiere la UE con la cláusula de asistencia mutua. Aunque el Tratado de Lisboa es claro cuando plantea que ésta se pone en marcha en caso de que algún EE MM sea agredido directamente por un país tercero, es decir para defender cualquier territorio de la Unión sometido a una agresión militar, quién dice que en el futuro, no sufra la misma evolución que la OTAN, que se enfrenta

106 RUBIO GARCÍA, D.: “Turquía es también Europa”, en *panorámica social*, boletín nº 000, 30/06/2009 (pdf), documento disponible en http://www.rioja2.com/diario/41950-502-12-Turquia_es_tambien_Europa (consultado en septiembre de 2010).

107 Véase *El País*, 09/09/2008, documento disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/reconoce/Ucrania/pais/europeo/elpepuint/20080909elpepuint_18/Tes (consultado en septiembre de 2010).

a su propia cohesión y existencia cuando desaparece su rival durante década, la Unión Soviética. De hecho, ya parece que la UE esté inmersa en ello. Desde la EES se recogen desafíos que permiten definir constantemente nuevos enemigos. En un contexto en que la UE ha adquirido una dimensión estratégica totalmente distinta desde que, por primera vez, hace frontera con Rusia, cualquier intento de ésta por aproximarse al centro de Europa se puede interpretar por la Unión como una amenaza. Es como si la Historia le esté dando la razón, una vez más, al británico Halford John Mackinder (1861–1947) o lo que es lo mismo: en un paradigma de competitividades entre imperios terrestres y marítimos se establece el objetivo de la cláusula de asistencia mutua –al igual que, en su momento, se hizo con la OTAN–, que consiste en formalizar alianzas para contener el poder ruso. Y quien se haga con lo que en la época del padre de la geopolítica clásica se llamó Euro–Asia tiene el destino del mundo en sus manos¹⁰⁸. EE UU opina lo mismo.

B) Rusia: la gran incógnita

La cooperación con los vecinos directos de la UE requiere una asociación activa con Rusia. En el futuro será necesario europeizar aún más estas relaciones y volver a definir su contenido y sus formas y hacer hincapié en que la colaboración se basa en valores y en la necesidad de llevar a cabo reformas democráticas. Sin embargo, Rusia se siente la gran perdedora de la unificación de Europa. En Rusia, donde se ha tenido que asumir nuevos derechos de aduanas, se ha abierto la puerta a todo tipo de especulaciones sobre las pérdidas ligadas a los cambios producidos por la quinta ampliación¹⁰⁹. Desde el luego, el camino no ha sido fácil para un país que ha tenido que trazar nuevas fronteras y sigue buscando un lugar entre los grandes al heredar de la Unión Soviética casi todo salvo la categoría de superpotencia de la que ésta gozaba. En estos momentos, en que se ha comprometido en una nueva vía, con importante logros dado el inmenso potencial de recursos en su territorio, su regreso a la escena internacional parece real. De hecho, las fabulosas riquezas en petróleo y gaz natural son los fundamentos de la nueva geopolítica rusa. Y no se olvide que Gazpromm es un Estado dentro de otro Estado¹¹⁰.

En ese contexto, el ingreso de Rusia en la UE sigue constituyendo un tabú. Rusia nunca ha presentado oficialmente su aspiración a una candidatura de adhesión a

108 RUBIO GARCÍA, D.: “Llamarse Euroasia”, en *Canarias7*, 10 de abril de 2006, p. 12.

109 PAULOV G.: “Bulgarie, Roumanie: enjeux d’une nouvelle adhésion”, en el dossier *L’adhésion de la Bulgarie vue de Russie*, documento disponible en http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=681 (consultado en septiembre de 2010).

110 CAP: *El horizonte de Europa. Perspectivas de la política de ampliación de la UE*, presentado por el Centro de Investigaciones Políticas Aplicadas (Centrum für angewandte Politikforschung-CAP) de Munich, documento estratégico para el Cuarto Foro Germano-Español, 5 y 6 de febrero de 2007, Würth-Haus Berlin, p. 7.

la UE. En el caso eventual que esto se produjera, muchos estiman que debería plantearse en términos de "fusión" ya que el tamaño del territorio de Rusia es cuatro veces mayor al de la Unión. En cualquier caso una negociación en dicho sentido nunca tomaría menos de una década. Mientras tanto, la cláusula de asistencia mutua puede desarrollar toda su virtualidad, sobre todo, por la parte de disuasión que ésta puede desplegar ante el hecho de que Rusia puede significar una amenaza para las actuales fronteras de la UE. Ciertamente, *el fin del comunismo no ha hecho amigos a occidentales y a rusos. Unos y otros tienen diferentes maneras de ver el mundo y necesidades nacionales también diferentes. Para Occidente, la historia expansionista de Moscú lo convierte en un socio poco fiable. A Moscú, Occidente le ha desilusionado: ha fracasado porque no ha sabido integrarlo. ¿No estará cometiendo Occidente el mismo error que cometió EE UU –lo dijo Kissinger– al acabar la segunda guerra mundial: sobrevalorar a Rusia?*¹¹¹

C) El vínculo trasatlántico UE–OTAN: ¿subordinados o socios?

La idea central de las relaciones entre la UE y la OTAN reside en que la paz y la seguridad son metas que comparten Europa y EE UU. Pero no hay acuerdo en el lugar que ocupa lo militar en el proceso. Existe un gran desequilibrio entre las dos orillas atlánticas, por lo que la influencia europea sobre las decisiones estadounidenses es limitada. Los EE MM buscan desarrollar su capacidad para defenderse ellos mismos. Los de la OTAN quieren preservar la relación y hacer uso de la cooperación multilateral. En este sentido, aunque los intereses se basen en valores idénticos, la proximidad ni minimiza las divergencias ni disminuye los desacuerdos en torno a los métodos a utilizar. Europa sabe que la supervivencia de la OTAN tiene consecuencias. Y, en un mundo inestable, donde los nuevos repartos de poder están todavía por aparecer, existe la necesidad de crear una alianza entre similares, que refuerce las acciones de sus miembros, deje la puerta abierta al diálogo en caso de producirse algún desacuerdo, exprese una participación equilibrada en la toma de decisiones y ponga en marcha estructuras que permitan una mayor eficacia a la UE¹¹².

La armonía entre una organización que, desde hace más de medio siglo, protege la zona atlántica contra un ataque directo, y la PESC, que se pone en marcha en el contexto de la relación trasatlántica, y la cláusula de asistencia mutua sólo puede alcanzarse mediante un comportamiento pragmático, que lleve a la UE a elaborar una doctrina específica que ponga en marcha un concepto estratégico que incluya

111 RUBIO GARCÍA, D.: “¿Quo vadis, Rusia?”, en *Canarias7*, 21 de mayo de 2006, p. 42.

112 Idem.: “La seguridad europea entre la UE y la OTAN”, documento disponible en <http://panoramicasocial.rioja2.com/2009/01/> (consultado en septiembre de 2010).

las capacidades europeas utilizadas en las misiones escogidas por la UE, construya una cadena UE de mando permanente y multinacional y desarrolle un marco de cooperación directa con NN UU. Y, finalmente, puesto que la OTAN está formada por países que pueden no ser miembros de la Unión, parece indispensable que la relación UE–EE UU pase por una estructura de negociación directa, que sólo puede situarse fuera de la Alianza.

Aunque podamos considerar que para los EE MM, que también lo son de la OTAN, *la cláusula de asistencia mutua tiene un valor meramente simbólico, (...) ésta significa un paso adelante a la hora de considerar la UE como una organización regional defensiva, como alianza militar para la defensa*¹¹³. Con el Tratado de Lisboa en vigor, parece que se ha superado el dilema que se ha venido planteando desde 1992 y que no es otro que el que oscila entre la europeización de la OTAN o la creación de una defensa autónoma. Europa parece haber optado por crear *progresivamente una Unión Europea de seguridad y defensa, compatible con la existencia de la OTAN en su estado actual, lo que puede hacer mucho más fácil su puesta en marcha*¹¹⁴.

D) España: frontera sur de la UE

La cláusula de asistencia mutua introducida por el Tratado de Lisboa parece muy oportuna si tenemos en cuenta que, en el momento de la negociación del ingreso de España en la OTAN (1982), Ceuta y Melilla quedan fuera del Tratado de Washington, que se centra en la zona euro-atlántica, en la que sí estarían incluidas las Islas Canarias. La actitud de Marruecos añade una conflictividad permanente a las relaciones con España, *que debe estar preparada para cualquier contingencia que pretenda la recuperación por la fuerza, tanto directa como indirectamente, del área. Las diferencias entre España y Marruecos, sobre temas tan sensibles como la soberanía territorial, en los que España obtuvo sus derechos cuando no existía allí ningún otro sujeto jurídico (hace más de 500 años), inestabilizan la zona estratégica del Estrecho (de Gibraltar) amenazada también por la irrupción de una franquicia del terrorismo islamista de corte transnacional, como es Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), que obtiene del Sahel sus beneficios como espacio sin control y sin dominio específico de los países (...) en esta zona fallida del continente africano*¹¹⁵.

113 GARRIDO REBOLLEDO, V.: “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea...”, op.cit., pp. 20-25.

114 AYALA Y MARÍN, J.E. de: *Una hoja de ruta...*, op.cit., p. 24.

115 MARTÍNEZ ISIDORO, Ricardo (General de División): “España, sus territorios norteafricanos y la OTAN”, en *ABC*, 05/07/2010, documento disponible en <http://www.abc.es/20100705/opinion-tercera/tercera-norteafrica-otan-201007050515.html> (consultado en julio de 2010).

España, que desarrolla sus esfuerzos fundamentales en materia de defensa tanto a nivel multilateral con sus aliados en la OTAN y socios en la UE como de forma individual, acaba de encontrar los instrumentos adecuados. Aunque, al día de hoy, *la Unión posea un mecanismo poco engrasado dada la prevalencia de estas funciones por parte de la OTAN, la Defensa Colectiva sí que parece que pudiera aplicarse*¹¹⁶, a través de la cláusula de asistencia mutua, que se une *al artículo V del Tratado de Bruselas Modificado que regula la pertenencia a la UEO, organización sin existencia real pero cuyo Tratado está todavía vigente, sin que ninguna instancia europea se haya atrevido a proponer su supresión ya que el citado articulado es más coactivo, a la hora de la asistencia mutua entre países en caso de ataque a uno de los miembros, que el propio Tratado de Washington*¹¹⁷. Ahora bien, desde una perspectiva totalmente realista, habría que tener en cuenta la postura de Francia como ocurrió en el “caso Perejil” y la relación privilegiada que tiene Marruecos con la UE, que, en estos momentos, apunta hacia la creación de un espacio económico común, regulado por las normas europeas, y la intensificación de las negociaciones para liberalizar el comercio de servicios y el derecho de establecimiento antes del fin de 2010¹¹⁸, y, por supuesto, a EE UU.

E) ¿Qué cambios se pueden hacer?

El Tratado de Lisboa no acaba de resolver la cuestión del establecimiento de una representación única de la UE en el ámbito de la Acción Exterior –incluida la PESC–, de manera que Europa pueda hablar con una sola voz. Dada la existencia simultánea de la histórica presidencia rotatoria –que no actúa en el ámbito de la política exterior pero sí para las restantes formaciones del Consejo–, el nuevo Presidente Permanente del Consejo Europeo –que se encarga de la representación exterior de la Unión en la PESC– y el AR –a quien corresponde la proyección exterior de la UE en lo concerniente a la PESC y a la PCSD, así como dirigir el diálogo político con terceros países en nombre de la UE y expresar la posición de ésta en las organizaciones y conferencias internacionales–, parece necesario que se consiga *una colaboración lo más estrecha posible (...)* entre las instancias mencionadas, que *resultará fundamental para garantizar que sus diferentes funciones no minen ni la coherencia, ni la eficacia ni una representación monocorde de la Unión*¹¹⁹.

116 Ibidem.

117 Ibidem.

118 Véase “Marruecos y la UE, hacia un espacio económico común”, documento disponible en http://www.cincodias.com/articulo/economia/Marruecos-UE-espacio-economico-comun/20100308cdscdieco_6/cdseco/ (consultado en julio de 2010).

119 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: “La Unión Europea..., op.cit.”, p. 224.

No obstante, el Tratado de Lisboa contiene innovaciones, tal y como vimos en el punto 2.1.C) de este trabajo, que hay que desarrollar como el SEAE, creado con el fin de ayudar al AR, y formado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Al día de hoy, se espera que el SEAE se convierta en un servicio diplomático permanente y profesional, que se vincule orgánicamente a la Comisión y que sea financiado con cargo al presupuesto de la UE¹²⁰. *Está por ver, sin embargo, en qué medida los trabajos en curso para su puesta en marcha anclan al nuevo servicio a la Comisión o le confieren más bien un enfoque “sui generis” a medio camino entre Comisión y Consejo, con todo lo que ello conlleva*¹²¹.

Por último, queda pendiente el reforzamiento de las capacidades a través de la consolidación de la ya existente AED¹²² y hacer posible una política de responsabilidad a través de una innovación introducida por el Tratado de la Lisboa, la CEP¹²³. Los dos instrumentos resultan imprescindibles porque mientras la AED recoge el compromiso de los EE MM de mejorar progresivamente sus capacidades militares y abre el camino al desarrollo de una base tecnológica e industrial de la defensa europea¹²⁴, la CEP *se caracteriza en su diseño final por asemejarse cada vez más al Euro, de forma que los Estados que formen parte de ella lo serán conforme a un doble criterio: cumplir unos criterios objetivos de capacidades y desear serlo (...) ¿Cuál será la razón de ser de esta figura entonces? La voluntariedad y la idea de que los Estados que no deseen formar parte (los neutrales y posiblemente Dinamarca, tradicionalmente opuesta una defensa europea) no impidan al resto avanzar en esta cooperación*¹²⁵.

120 ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene...*, op.cit., pp. 225-227.

121 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: “La Unión Europea...”, op.cit.”, p. 224.

122 La AED, que consagra el actual TUE, fue, no obstante, se creada en 2004, y desde entonces está asumiendo tareas y funciones crecientes.

123 ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene...*, op.cit., pp. 233-236 y 237-239.

124 BENEYTO, J.M.: “Reflexiones sobre el futuro de la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea”, en *Real Instituto Elcano*, Boletín número 53 - 11 de octubre de 2004, documento disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/boletines/boletin53.htm#destacado1> (consultado en agosto de 2010).

125 ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene...*, op.cit., p. 239.

4. Conclusiones y propuestas

El Tratado de Lisboa supone un avance un avance para la articulación de los mecanismos de visibilidad¹²⁶, tanto por lo que se refiere a la figura del AR como a la previsión como a la previsión de crear un SEAE. Ahora bien, siguen subsistiendo desafíos estructurales para la Acción Exterior de la UE que el texto internacional no resuelve.

4.1 Conclusiones

A) Del lado de la cláusula de solidaridad

Desde este punto de vista siguen subsistiendo desafíos estructurales en la UE que el Tratado de Lisboa no ha resuelto. Resaltamos dos grandes cuestiones, que han quedado sin una respuesta satisfactoria:

- a) Aunque el Consejo de Interior y Justicia aprueba, el 25 de febrero de 2010, una ESI que tiene como objetivo presentar los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad y libertad de los ciudadanos europeos, desarrollar nuevos instrumentos y políticas y reforzar la cooperación policial, judicial, la gestión de fronteras y la protección civil, no define suficientemente ni la atribución del ámbito de responsabilidad en el conjunto del sector ni de qué política se va a ocupar. Por mucho que, en la UE, se hable de una política común de seguridad interior, lo cierto es que no existe nada al respecto en los Tratados de la Unión¹²⁷. En realidad, lo que subyace a todo ello es

126 FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: “Configuración jurídica de la acción exterior europea...”, op.cit.”, p. 356.

127 ARTEAGA, F.: *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, área: seguridad y defensa, ARI 75/2010, 21/04/2010, p. 4.

la insuficiencia de un concepto de seguridad en la Unión que integre sus dimensiones interior y exterior.

- b) Queda por precisar cómo, en el marco de la PCSD, serán utilizados los medios militares en el interior de las fronteras de la UE. Y, puesto que se establece la acción de la Unión ante una amenaza no estatal y racionaliza los instrumentos con los que puede responder de tal manera que la PCSD podría intervenir haciendo uso de medios esencialmente civiles, está por ver cómo dicha política se coordina con otras. En efecto, ya hemos visto como la cláusula de solidaridad, extiende sus posibilidades de acción a la lucha contra el terrorismo en terceros países, a las misiones de prevención de conflictos, a las misiones de estabilización posconflicto, etc., fuera de la Unión, lo que necesariamente la conecta con la PCSD.

Dicho esto, es cierto que el Tratado de Lisboa establece importantes disposiciones en una serie de nuevas áreas políticas, reforzando la capacidad de la UE en la materia que nos ocupa¹²⁸. Sin embargo, por lo que a los preceptos de la cláusula de solidaridad se refiere en relación a protección civil, el texto internacional recupera la línea desarrollada, hasta ahora, dejando al descubierto insuficiencias que exponemos a continuación:

- a) El que las diversas estrategias de cooperación de la UE en el ámbito de la protección civil no pretendan sustituir a los sistemas nacionales y todas las iniciativas se basen en uno de los principios rectores de la Unión, el principio de subsidiariedad, en virtud del cual las medidas siempre han de adoptarse a escala local en la medida de lo posible, lastra, en situaciones de emergencia, el planteamiento comunitario cuyo objetivo es garantizar el rápido envío a las zonas siniestradas del personal más cualificado.
- b) Aunque es posible que profesionales de protección civil de toda Europa se reúnan periódicamente para intercambiar puntos de vista y buenas prácticas, y que, gracias a este planteamiento, la UE cuenta con una de las mejores estrategias de intervención ante catástrofes del mundo, el que las competencias nacionales, regionales y locales constituyan el núcleo de todas las iniciativas europeas de intervención acaba disminuyendo la coherencia de las medidas tomadas a escala internacional en el ámbito de la protección civil.

128 COMISIÓN EUROPEA: *Su guía sobre el Tratado de Lisboa*, Dirección General de Comunicación, texto original finalizado en julio de 2009, p. 7.

- c) Puesto que la propuesta de la UE es desempeñarse en el papel de coordinación de los expertos en protección de los EE MM y otros Estados europeos, al punto que muchas iniciativas también se han ampliado a los países de África septentrional y a determinadas regiones de Oriente Próximo en el marco del proyecto EuroMed, el que la Unión se dedique esencialmente a respaldar y completar los esfuerzos realizados a escala nacional, regional y local con miras a la prevención de catástrofes, y contribuir a mejorar el nivel de preparación de los responsables de protección civil e intervención, ello mitiga precisamente los resultados de la evaluación, la prevención y la atenuación del riesgo.
- d) En ese contexto, la UE debería crear *algún tipo de unidad multinacional europea para emergencias (UMEPE), como instrumento comunitario, y no meramente intergubernamental, y dentro del ámbito de las cooperaciones reforzadas, que pudiera incluso llegar a tener los requisitos y exigencias de una cooperación reforzada permanente, de forma que participen en ella solamente los Estados miembros (o posibles asociados externos) que estén verdaderamente dispuestos a implicarse*¹²⁹. Y que la UMEPE sea *solamente una unidad de primera entrada (principio de proporcionalidad), relevante por organizaciones institucionales o no gubernamentales en cuanto éstas estén operativas en la zona de la catástrofe y en condiciones de llevar a cabo los cometidos que corresponda*¹³⁰.

B) Del lado de la cláusula de asistencia mutua

El Tratado de Lisboa supone un avance para la articulación de los mecanismos de visibilidad¹³¹ en el tema que nos ocupa, tanto por lo que se refiere al refuerzo de la influencia internacional de la UE a través de la adquisición de la personalidad jurídica como por figura del AR y la previsión como a la previsión de crear un SEAE. No obstante, siguen subsistiendo desafíos estructurales que el texto internacional no resuelve. Esto significa:

- a) La actitud dubitativa de los EE MM en elaborar una política militar limita la consideración de la UE en un sistema internacional donde el poder y el interés son elementos básicos. La insuficiencia de un planteamiento genuinamente europeo en el tema lastra la capacidad de la UE a la hora de sacar beneficios en términos geopolíticos.

129 VEGA FERÁNDZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?*, Documento de Trabajo OPEX (borrador), Fundación Alternativas, 2010, 55.

130 Ibidem., p. 56.

131 FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: “Configuración jurídica de la acción exterior europea...”, op.cit., p. 356.

- b) El hecho de que, en la Conferencia Intergubernamental, que precede a la firma del Tratado de Lisboa, se hace una diferenciación entre la PESC/PCSD, por una parte, y los aspectos de la Acción Exterior de la UE, por otra, deja muy claro que, de aquí en mucho tiempo, las disposiciones de la PESC no van a impedir que los EE MM puedan poner en marcha sus propias iniciativas. Las bases jurídicas para la formulación y dirección de sus políticas exteriores, sobre todo, por lo que respecta a aquellos países europeos que son, además, miembros permanentes del Consejo de Seguridad de NN UU, como Francia y Gran Bretaña, pertenecen a las cuestiones vitales de ámbito nacional, y eso, hoy por hoy, sólo las definen el Estado.
- c) La delimitación del papel político de la Comisión y el PE, así como de las funciones judiciales del TJUE, relegado al papel de control de las fronteras entre la PESC y aquello que no forma parte de la misma –examen de la legalidad de las sanciones y a la elaboración de dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales– da sentido a la confirmación de la unanimidad con abstención constructiva, en lugar del voto por mayoría cualificada, y al predominio del Consejo Europeo, contribuyendo *bien poco a la transparencia y coherencia de toda la acción exterior de la Unión*¹³². En este sentido, la norma general es que *en la práctica seguirá siendo la voluntad política de los EE MM (y especialmente la falta de ella) la verdadera fuerza determinante para el desarrollo de la PESC, cuyo alcance y potencialidades continuarán por lo mismo viéndose fuertemente condicionados y por ende también los de la acción exterior de la Unión su conjunto*¹³³, y por supuesto la cláusula de asistencia mutua.

Desde ese punto de vista, aunque es evidente que el Tratado de Lisboa parece poseer los fundamentos necesarios para crear unos pilares los suficientes sólidos en materia PCSD lo suficientemente sólidos para avanzar en la cláusula de asistencia mutua y dejar *de una vez por todas esa imagen, por un lado, de impotencia y, por otro, de desunión que hasta ahora ha sido lo que más se ha puesto de relieve*¹³⁴, la UE tiene tres grandes retos en la materia:

- a) Establecer una revisión completa de su estrategia de seguridad y defensa y del concepto de respuesta militar. En este sentido, es necesaria la adopción de un enfoque conjunto, que contemple una posible utilización coordinada

132 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa...*, *op.cit.*, p. 33.

133 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: “La Unión Europea...”, *op.cit.*”, p. 222.

134 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea...”, *op.cit.*”, p. 370.

de los instrumentos terrestres, marítimos y aéreos de los que dispone. Sin duda, con la cláusula de asistencia mutua, la PCSD *da un paso decisivo en el área de la seguridad y ese paso pasa por avanzar en las capacidades militares y civiles, (...)*¹³⁵.

- b) En las circunstancias actuales, la PCSD y, por tanto, la cláusula de asistencia mutua no pueden utilizarse *como un arma arrojadiza contra la OTAN, algo que algunos burócratas bruseleses han recurrido con relativa asiduidad*¹³⁶ o que se use sólo para determinados intereses de algunos EE MM. Aunque, al día de hoy, partan de las mismas premisas en cuestiones como las fuerzas de reacción rápida, en la OTAN un Estado, EE UU, que puede poner en combate en cualquier parte del mundo una división en un día. En la Unión esto no ocurre. Es más, *uno de los problemas que se encuentran en modalidades de cooperación como la Estructura Permanente (...)* y en la Agencia Europea de Defensa, *es que, aunque están abiertas a la participación de todos los miembros de la Unión, en realidad son pocos los Estados que reúnen los requisitos de capacitación exigidos para poder participar*¹³⁷.
- c) La UE siempre se ha comprometido con el estricto respecto del Derecho Internacional, sin olvidar los principios de la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, la política que ha adoptado en Kosovo se aleja de todo lo que pretende respetar al violar *los términos de la Resolución 1244, que establecía claramente que la solución (...) debería respetar la integridad territorial de la antigua República Federativa de Yugoslavia convertida, tras la separación de Montenegro, en la República de Serbia*¹³⁸. Este defecto innato (...) de los Estados miembros, que en los momentos cruciales han demostrado no ser tan europeístas como debieran, lastrando a la UE a ser un actor internacional flemático¹³⁹, va a influir negativamente sobre la articulación de la cláusula de asistencia mutua.

135 RUIZ CAMPILLO X. y BARROSO CORTÉS, F.S.: *La Cooperación Estructurada Permanente: propuesta para España*, en Madrid, Fundación Alternativas, 2009, Documento de Trabajo 37/2009, p. 72.

136 BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea...”, op.cit., p. 371.

137 RUIZ CAMPILLO X. y BARROSO CORTÉS, F.S.: *La Cooperación Estructurada Permanente...*, op.cit., p. 74.

138 CALDUCH CERVERA, R.: Reflexiones a propósito del Dictamen de la CIJ sobre la Declaración de Independencia de Kosovo, documento disponible en <http://www.panoramicasocial.com/relaciones-internacionales/10-europa/106-reflexiones-juridico-politicas-a-proposito-del-dictamen-de-la-cij> (consultado en octubre de 2010).

139 RUIZ CAMPILLO X. y BARROSO CORTÉS, F.S.: *La Cooperación Estructurada Permanente...*, op.cit., p. 75.

4.2 Propuestas

A) Del lado de la cláusula de solidaridad

Las recomendaciones que aquí proponemos parte de una pregunta muy concreta: ¿cómo hacer para revertir la situación de postergación de la seguridad interior, delimitar un espacio propio, reivindicar un reconocimiento a la altura del acervo europeo acumulado y racionalizar los instrumentos disponibles? Las distintas respuestas parten de un primer planteamiento que nos parece evidente: al igual que en su día hicieron los responsables de la seguridad exterior, que elaboraron una EES para reivindicar a la UE como un actor global de seguridad en el entorno post 11-S, los responsables de la cooperación JAI decidieron en 2009 aprovechar el lanzamiento del Programa de Estocolmo para elaborar una ESI. Desde entonces, tanto los EE MM como la UE son conscientes de una serie de cuestiones sobre la base de las cuales nosotros lanzamos nuestras propuestas:

- a) Los EE MM cuentan con sus propias estrategias nacionales de seguridad. En respuesta a la movilidad de terroristas entre países fronterizos, también han sido desarrollados modelos de cooperación a nivel bilateral, multilateral y regional. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes para prevenir y perseguir a los grupos delictivos y sus actividades que van más allá de nuestras fronteras, por lo que, cada vez más, es necesario un enfoque genuinamente europeo.
- b) La actuación de la UE en el ámbito de las catástrofes tiene que ser cada vez más importante en los próximos años. En el futuro, los EE MM y la Comisión Europea tendrán que insistir en la necesidad de prevenir realmente las catástrofes. Por otra parte, es de vital importancia reaccionar rápida y eficazmente ante hechos semejantes, pero todavía lo es más tratar de impedirlos en la medida de lo posible. A tal fin, son imprescindibles unas relaciones aún más estrechas entre los expertos locales, regionales y nacionales que constituyen la espina dorsal de las estrategias europeas de intervención en la materia.
- c) Tanto por lo se refiere a la lucha antiterrorista como en la actuación frente a catástrofes de origen humano o natural, en ambos casos, la UE ha avanzado significativamente en los últimos años. No obstante, los numerosos instrumentos para facilitar la cooperación, que ya han sido desarrollados, deben expresarse con mayor eficacia. Así el análisis de situación y escenarios futuros para anticipar la amenaza debe dar una

mayor viabilidad a EUROPOL y otras Agencias de la UE que producen informes periódicamente. La planificación, programación y gestión de las consecuencias tiene que responder a una respuesta adecuada. El trabajo de agencias, instituciones y organismos debe aumentar la efectividad sobre el terreno. Se tiene que producir un incremento de herramientas basadas en el reconocimiento mutuo, para compartir información y para facilitar investigaciones y operaciones conjuntas, además de implementar mejores mecanismos que evalúen el sentido de las actuaciones europeas y estatales.

- d) Finalmente para que todo esto rinda resultados es necesario el reconocimiento de los valores que han sustentado, desde el origen, el proceso de integración europea: respecto de los derechos fundamentales, la protección internacional, el Estado de Derecho y la privacidad; protección de todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables; transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad; diálogo; integración, la inclusión social y la lucha contra la discriminación; solidaridad, y confianza mutua.

En este contexto, la mejora del mecanismo comunitario de protección civil¹⁴⁰, que apoya y facilita la movilización de ayuda vital para cubrir las necesidades inmediatas de los países afectados por catástrofes, se hace imprescindible. De esta manera, haremos una distinción entre la preparación para emergencias y la respuesta en caso de emergencia:

En la preparación para emergencias, los EE MM deberán seguir:

- a) Determinando los equipos disponibles para intervenir dentro de las doce horas siguientes a la solicitud de ayuda.
- b) Seleccionando a las personas que puedan participar en un equipo de evaluación o coordinación.
- c) Creando módulos de intervención interoperativos que reúnan los recursos de uno o más EE MM y sean capaces de cumplir misiones como respuesta a emergencias.
- d) Proporcionando asistencia suplementaria especializada en caso de emergencias especiales.

140 Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

- e) Proporcionando cualquier otra información pertinente.
- f) Indicando las autoridades competentes y los puntos de contacto.

En la preparación de emergencias, la Comisión Europea tendrá que seguir ejerciendo sus competencias:

- a) Gestionar el CCI, el CECIS y un programa de formación para los equipos de intervención.
- b) Preparar la movilización y el envío de pequeños equipos de expertos sobre el terreno para evaluar las necesidades y, eventualmente, facilitar la coordinación de las operaciones *in situ*.
- c) Elaborar un programa destinado a recopilar y divulgar las conclusiones extraídas de las intervenciones.
- d) Recoger y centralizar información sobre las disponibilidades nacionales en materia de recursos médicos. Se sabe que la información sobre los medios nacionales de protección civil disponibles para las intervenciones de ayuda se reúnen en una base de datos, que aprovecha el contenido de la base de datos militar, compilada por el EMUE, que ofrece una visión global de los recursos disponibles para abordar las consecuencias de las catástrofes.

En la respuesta en caso de emergencias:

- a) A través del CCI, con base en la Comisión Europea, en Bruselas, y disponible las 24 horas del día, el Ejecutivo europeo deberá seguir facilitando la movilización de los medios de protección civil de los EE MM en caso de emergencia.
- b) Puesto que la responsabilidad de la dirección de las operaciones de ayuda corresponde al Estado solicitante, mientras que los detalles de ejecución son responsabilidad de la persona designada por el Estado que aporta la asistencia; y puesto que El Estado solicitante puede delegar la dirección de las operaciones a los equipos de intervención, estos tendrán que seguir coordinando sus acciones, eventualmente con el apoyo de los equipos de expertos encargados de la evaluación y/o de la coordinación.

- c) Puesto que se puede intervenir para ayudar a un país tercero, las tareas de coordinación operativa tendrán que incrementar el diálogo y la comunicación con los puntos de contacto nacionales, el país tercero afectado y con otros agentes pertinentes como los servicios de NN UU. En este contexto, parece evidente que la coordinación mundial corresponde a la ONU cuando tiene servicios propios sobre el terreno.

B) Del lado de la cláusula de asistencia mutua

La EES –incluyendo también el informe sobre su implementación presentado en diciembre de 2008 por el entonces Alto Representante de la UE, Javier Solana– y el *Headline 2010*, aunque no del todo satisfactorias, permiten creer que, a medio plazo, Europa tendrá cierta capacidad autónoma de actuación. A partir de aquí, es decir partiendo de la base que, por lo que se deduce del Tratado de Lisboa la voluntad de los EE MM es expandir la PCSD a la cláusula de asistencia mutua, la pregunta se centra necesariamente en cómo tienen que ser y cómo deben organizarse las futuras fuerzas europeas.

En respuesta a cómo deben ser las fuerzas europeas, nosotros proponemos lo siguiente:

- a) Se requiere el mantenimiento del equilibrio entre unidades ligeras, medias y pesadas para hacer frente a cualquier eventualidad; y esto incluye pensar que el horizonte militar europeo no se limitará a intervenciones en conflicto de baja intensidad¹⁴¹.
- b) Es necesaria una transformación de los Ejércitos de tierra de los EE MM que suponga un cambio en las estructuras operativas. Hay que reflexionar mucho acerca de la capacidad de proyección basada en unidades ligeras, dotadas de una gran movilidad estratégica pero de una escasa movilidad táctica, y en el potencial de transporte aéreo. La UE debería poner en marcha el proceso de creación de unidades militares europeas integradas. La apuesta europea por dotarse de aviones muy avanzados y costosos puede ser un obstáculo para su despliegue, dificultando el apoyo de fuego imprescindible para las unidades terrestres en el campo de operaciones. La Unión debería prestar más atención a la elaboración de una doctrina militar unificada, y, en este sentido, que existiera una mayor concordancia entre las decisiones políticas y las capacidades militares¹⁴².

141 FATJÓ, P. y COLOM, G.: *La defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas*, documentos CIDOB, nº 5, serie: seguridad y defensa, diciembre, 2005, p. 49.

142 *Ibidem.*, p. 50.

- c) La UE necesita coordinar mejor su presupuesto para desarrollar más sus capacidades de gestión de crisis, esto es, la mezcla de instrumentos civiles y militares con los que cuenta en apoyo a su estrategia política para enfrentar aquéllas. De hecho, la Unión siempre busca sinergias para compensar su presupuesto de defensa, que ascendió, en 2009, a 220.000 millones de euros (en torno al 2% del PIB de la UE). Se requiere además una efectividad y rapidez mayores para ejecutar sobre el terreno las decisiones correspondientes, adoptadas por el proceso consensual que caracteriza hoy la toma de decisión en el tema, lo que implica un constante refuerzo de la cooperación y la eliminación de tareas duplicadas entre los EE MM. En resumidas, no se trata de gastar más dinero sino mejor.

En respuesta a cómo deben organizarse las futuras fuerzas europeas para hacer eficaz la cláusula de asistencia mutua, es decir para lanzar misiones que tenga que ver con la misma, nuestras propuestas, que recogemos básicamente del documento de trabajo, escrito en inglés, bajo el título *European Union Security and Defence White Paper: A Proposal*¹⁴³, y concebido originalmente por la Fundación Alternativas y el IIEE, parten de la premisa que se necesita de una más fuerte ligazón entre PESD/PCSD y la acción exterior de la UE, a través de AR y la creación de un Consejo de Ministros de Defensa, y cuya naturaleza intergubernamental viene allanada por la institucionalización en el Tratado de Bruselas de la CEP. Las propuestas han sido resumidas¹⁴⁴ como siguen:

- a) Creación de un Cuartel General Operacional que mejore el control y el desarrollo de las misiones de la UE. Se aplicaría así un enfoque integral que permitiría que las operaciones de gestión de crisis se integraran en el planteamiento y conducción de las capacidades militares y civiles de la UE.
- b) Ampliación de las funciones de la AED *que debe convertirse en un auténtico catalizador de la investigación y desarrollo tecnológico de la defensa europea para lograr las capacidades que aseguren la autonomía de las operaciones que la UE decida lanzar*¹⁴⁵.

143 LASHERAS, B., POHLMANN, C., KATSIOLIS, Ch y LIBERTI, F.: *European Union Security and Defence White Paper: A Proposal*, Madrid, Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa-Instituto Español de Estudios Estratégico, enero 2010, 64 pp.

144 LABORIE IGLESIAS, M.A.: “Una propuesta de Libro Blanco para Europa”, en *Revista Española de Defensa*, abril 2010, pp. 46-51

145 *Ibidem.*, pp. 48-49.

- c) Conseguir una complementariedad en algunas cuestiones relativas a la seguridad y gestión de crisis entre la UE y la OTAN. Esto implica que la UE desarrolle el potencial de la PCSD de más y mejores capacidades y la OTAN acepte la autonomía de actuación de la Unión. Desde este punto de vista, *la revisión de los acuerdos de cooperación Berlín Plus se antoja esencial. Tal y como la EES recuerda, los EE UU son el socio clave de la UE, de ahí la importancia de mantener y ampliar la cooperación entre las dos orillas del Atlántico. Con esta base, las relaciones UE-EE UU en cuestiones de seguridad deben ser tratadas en el entorno de una Asociación de Seguridad UE-EE UU que trascienda lo meramente relativo a la defensa y por ende a la OTAN*¹⁴⁶.
- d) A fin de evitar la falta de coherencia de la PCSD y entre esta ésta y la Comisión Europea, que dificulta la coordinación de entre los elementos civiles y militares y entre las distintas instituciones de la UE, que conlleva a una duplicación de los esfuerzos, los EE MM deben ampliar *los conceptos operacionales integrados; delinear una clara competencias entre la Secretaría del Consejo, el Alto Representante y la Comisión (...); incrementar la coherencia entre la acción exterior e interior de la UE en materia de seguridad; equilibrar los planeamientos civil y militar; adaptar capacidades civiles para acomodarlas permanentemente a las prioridades estratégicas que se establezcan; crear una «reserva civil de la UE» compuesta por al menos 2.000 especialistas adiestrados y disponibles de forma permanente; ajustar los mecanismos financieros de las operaciones civiles; establecer un pool de instalaciones para la instrucción y adiestramiento del componente civil de la UE, y desarrollar desde el tándem Consejo-Comisión un concepto sobre el uso del Servicio de Acción Exterior de la Unión en la gestión de crisis*¹⁴⁷.
- e) Para que *los presupuestos de defensa (...)* de los EE MM *sean empleados de manera eficiente, evitando innecesarias duplicaciones en las adquisiciones de equipos y sistemas de armas que finalmente pudieran ser utilizados en consorcio por los distintos países (...)*, habría que poner en marcha una serie de acciones, entre las que cabe destacar: *la racionalización de las unidades multinacionales existentes en base al actual concepto de los Grupos de Combate de la UE, mayor número de ejercicios conjuntos para mejorar los procedimientos combinados y la utilización del mecanismo de Cooperación*

146 Ibidem., p. 49.

147 Ibidem., p. 50.

Estructurada Permanente (...) que, en base a «grupos de países pioneros», puedan establecer los criterios para la convergencia con los objetivos que el propio Tratado (de Lisboa) señala. En este punto, el papel de la EDA se entiende como indispensable (...) como vigilante de los compromisos efectuados por los distintos países evitando desviaciones¹⁴⁸.

- f) Se necesita una reforma del mercado de la defensa europeo que ayude a lograr la adquisición colectiva de sistemas, equipos y materiales no más tarde de 2015, evolucionado progresivamente a lo que ya en 2007 los ministros de Defensa de la UE definieron como Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (EDTIB). No obstante, parece claro que una EDTIB efectiva requiere de cambios significativos en las legislaciones nacionales de los 27 estados miembros para facilitar la cooperación entre los distintos países y también en la europea para armonizar el marco legal en las que las empresas europeas actúen¹⁴⁹.

En fin, el mundo está en continua transformación y la fuerza de cada actor depende, en gran medida, de su habilidad para adaptarse sin renunciar ni traicionar los principios que, con el Tratado de Lisboa, quedan perfectamente claros¹⁵⁰. Y, en este sentido, que mejor retomar las recomendaciones del extinto MisterPESC, Javier Solana, recogidas por Felipe Sahagún¹⁵¹:

- a) Mejorar el funcionamiento institucional.
- b) Aumentar la capacidad para la gestión de crisis a través de los mecanismos de respuesta rápida, acuerdos de financiación flexibles y análisis político de más calidad.
- c) Sin solidaridad, de poco sirven los papeles.
- d) Se dan las circunstancias para unas relaciones más intensas con los principales socios, tanto países como organizaciones.
- e) Firmeza y disposición de aceptar riesgos.

148 Ibidem., p. 50.

149 Ibidem., pp. 50-51.

150 SAHAGÚN, F.: “La PESD tras el Tratado de Lisboa: propuestas para la presidencia española de la unión europea”, en *Boletín de Información*, nº 313, Ministerio de Defensa, p. 13.

151 Ibidem., p. 13.

5. Anexo: posible aplicación práctica de las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua

5.1 Del lado de la cláusula de solidaridad

A) Escenarios

- a) Cualquier Estado miembro que sea víctima de un ataque terrorista.
- b) Cualquier Estado miembro que sea víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

B) Es posible activar la cláusula de solidaridad?

Evidentemente que sí (artículo 222, apartado 1 del TFUE). Es más, los escenarios para los cuales se activa la cláusula de solidaridad son lo suficientemente expresos (artículo 222, apartado 1 a) y b) del TFUE).

C) ¿A quién se solicita la activación de la cláusula de solidaridad?

Son las autoridades políticas del Estado miembro, que es víctima de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano, el que tiene que acudir ante el resto de EE MM que literalmente *le prestarán asistencia*, coordinándose en el seno del Consejo (artículo 222, apartado 2 del TFUE). O lo que es lo mismo, *la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente*, correspondiéndole a la Unión la movilización de todos los instrumentos de los que disponga –civiles y militares– (artículo 222, apartado 1 del TFUE).

D) ¿Qué puede hacer el solicitado?

Una vez que el Estado miembro, víctima de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano, acude a la Unión, es el Consejo, en el que se han coordinado los EE MM, el que pone en marcha la cláusula de solidaridad. Es decir, las modalidades de aplicación de la misma por la UE son definidas mediante decisión adoptada por el Consejo a propuesta conjunta de la Comisión y el AR (artículo 222, apartado 3 del TFUE).

Se entiende que cuando el TFUE se refiere al Consejo, sin más, se aplican las disposiciones recogidas por ese Tratado sobre el funcionamiento de aquella institución (artículo 238 del TFUE). Y puesto que de lo que se trata aquí es de una decisión adoptada por el Consejo a propuesta conjunta de la Comisión y del AR, estamos hablando de mayoría cualificada (apartado 4 del artículo 16 del TUE), comprendiéndose que el Consejo ejerce conjuntamente con el PE la función legislativa (apartado 1 del artículo 16 del TUE). De lo contrario, los propios Tratados recogen, como lo hacen en otros aspectos, las formas específicas de toma de decisiones. Eso es, el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados disponen otra cosa (apartado 3 del artículo 16 del TUE). En este sentido, cuando la actuación, en el ámbito que estamos tratando, tiene repercusiones en el ámbito de la defensa, el artículo 222 del TFUE remite al apartado 1 del artículo 31 del TUE, según el cual le corresponde al Consejo cooperar con el Consejo Europeo y, en último extremo, ambas instituciones tienen que decidir por unanimidad, excluyéndose, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 222 del TFUE, los actos legislativos.

Finalmente, si pensamos, sobre todo, en la lucha antiterrorista de la UE, su movilización, como sabemos, no comporta obligación de defensa mutua en el sentido de una alianza militar clásica, pero, puesto como indica la EES, hay que adaptar la respuesta a la naturaleza de la amenaza o de la agresión y, por tanto, combinar en la respuesta instrumentos internos y externos, civiles y militares y nacionales y comunitarios, ¿qué podría ocurrir en relación a ataques terroristas procedentes del exterior y en cuya ejecución pudiera establecerse, aunque fuese de modo indirecto, la implicación de un tercer Estado? Sin duda, la faceta preventiva de operaciones militares anticipatorias queda descartada, pero una eventual acción con medios militares, podría presentarse bajo la forma de misión Petersberg o de gestión de crisis.

E) ¿La cláusula de solidaridad es automática?

Puesto que el Estado miembro, víctima de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano, es el que tiene que acudir ante los demás EE MM,

que le prestarán asistencia, coordinándose en el seno del Consejo (artículo 222, apartado 2 del TFUE), la cláusula de solidaridad se hace automática a partir de ahí: al cumplirse la condición que recoge el texto del TFUE, la UE y sus EE MM quedan obligados con el país de la Unión afectado. No se olvide que cuando nos referimos a acciones de coordinación el Tratado de Lisboa establece literalmente que *la Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos* (artículo 2, apartado 5 del TFUE). Y, por ello, la intervención de la UE no desplaza a la del Estado. Nos referimos concretamente a la protección civil¹⁵².

En este contexto, cabe preguntarnos acerca de la capacidad que la UE y sus EE MM tienen para movilizar conjunta y coherentemente los instrumentos de muy diferente naturaleza de los que disponen, sobre todo, cuando la cláusula de solidaridad no alude, de un modo genérico, a las todas amenazas que pueden afectar a los EE MM, sino a los los aspectos concretos que hemos señalado. Puesto que el Tratado de Lisboa no puede establecer técnicamente un catálogo de competencias en sentido estricto al estilo del existente en los Estados federales¹⁵³, todo parece indicar que, como siempre lo han hecho, los EE MM se han dejado las puertas abiertas para actuar solidariamente en aquello que ellos mismos vayan definiendo porque lo consideren oportuno, y ampliar, así, los escenarios recogidos en el artículo 222 del TFUE.

F) ¿La UE tiene libertad de acudir o no?

Desde el momento en que el Estado miembro, víctima de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano, piden ayuda a los demás EE MM, que le prestarán asistencia, coordinándose en el seno del Consejo (artículo 222, apartado 2 del TFUE), la UE debe acudir, ya no tiene libertad para decidir en sentido contrario.

G) En caso de acudir, ¿quién decide la acción y con qué medios?

Puesto que estamos hablando de una competencia coordinada, que se articula, como es lógico, a través del Consejo, son los EE MM los que disfrutan de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de escoger los medios que consideren más apropiados, aunque ello acabe constituyendo un acto legislativo como lo es

152 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa...*, *op.cit.*, p. 33.

153 *Ibidem.*, p. 27.

una decisión (artículo 222 apartado 3 del TFUE). Hay que añadir que, de acuerdo con la *Declaración relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad¹⁵⁴. Y, si lo decidido tiene repercusión en la defensa, los EE MM conservan aún más para sí la responsabilidad de la ejecución de la cláusula de solidaridad a través de los distintos comités de composición intergubernamental que asisten al Consejo.

H) ¿Quién dirige las operaciones?

El artículo 222 del TFUE no dice nada al respecto pero en la medida que la cláusula de solidaridad se pone en marcha a partir del momento en que el Estado miembro, víctima de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano, acude a los demás EE MM, parece lógico que sea el primero el que dirija a los segundos, recogiéndose todo ello, en las modalidades de aplicación, que son definidas por el Consejo en un acto legislativo, la decisión, y en una actuación decidida por unanimidad por el Consejo Europeo y el Consejo en caso de que la movilización implique repercusiones en la defensa.

5.2 Del lado de la cláusula de asistencia mutua

A) Escenarios

Único: Agresión directa a algún territorio de un Estado miembro del Sur de Europa por parte de cualquier país del Mediterráneo Occidental.

B) ¿Es posible activar la cláusula de asistencia mutua?

Por supuesto que sí. Mientras se compruebe que la agresión ya se ha producido, y se respete el artículo 51 de la Carta de NN UU, no se perjudique el carácter específico de seguridad y defensa de algunos EE MM y sea compatible con los compromisos de la OTAN, que sigue siendo el fundamento y el organismo de ejecución para los EE MM que forma parte de la misma (artículo 42.7 del TUE), no existe nada que indique que la respuesta no pueda ser afirmativa. Sin duda, el ataque se entiende en su sentido más clásico de conflicto bélico entre Estados. No obstante, queda en el aire la pregunta de cómo podría evolucionar la cláusula de asistencia mutua para utilizarse en escenarios no tan tradicionales como la lucha

¹⁵⁴ Ibidem., p. 335.

contra terrorismo internacional, o lo que es lo mismo para hacer frente a Estados que promocionan dichas acciones violentas.

C) ¿A quién se solicita la activación de la cláusula de asistencia mutua?

Puesto que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás EE MM le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance (artículo 42.7 del TFUE), se deduce que es el Consejo Europeo el que activa la cláusula de asistencia mutua, que, para este caso, actúa por consenso porque de lo contrario los Tratados dispondrían otra cosa (artículo 15, apartado 4 del TUE). Por lo demás, cuando el Tratado de Lisboa introduce la cláusula de asistencia mutua deja clara la naturaleza de ésta al referirse que se establece a través de compromisos y cooperación (artículo 42.7 del TFUE), reforzándose así el papel del Consejo Europeo, que tiene como función impulsar el desarrollo de la Unión y definir sus orientaciones y prioridades, y no ejerciendo función legislativas alguna (artículo 15, apartado 1 del TUE).

D) ¿Qué puede hacer el solicitado?

Puesto que el Consejo Europeo es el que actúa, son los EE MM, que están obligados a ponerse de acuerdo, los que disponen de toda la capacidad en la práctica. Sin duda, esto puede plantear dudas ya que, en caso de crisis, la rapidez en la intervención es esencial. No es por casualidad que, en este sentido, el TUE se refiera a al artículo 51 de la Carta de NN UU, que estipula que ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Por la misma razón, y en la medida que el Tratado de Lisboa persigue un objetivo tan ambicioso como la progresiva definición de una defensa común de la UE, que no existe aún, es lógico que se observe el carácter específico de seguridad y defensa de algunos EE MM, como los neutrales, y que, en caso de que se alcance, la política común de defensa tendría que respetar las distintas características de los EE MM. Por último, aunque la cooperación en este ámbito tiene que ser compatible con los compromisos adquiridos en el seno la OTAN, no se puede plantear que con la Alianza Atlántica no se necesita una cláusula de asistencia mutua en el marco de la UE. Sería como pensar que porque existía la OCDE, no era oportuno crear las CC EE, olvidándonos de que la identidad personal o colectiva no es uniforme sino multidimensional y que, en consecuencia, se expresa en diferentes espacios y en reunión con distintos socios. Esto quiere decir que ningún Estado miembro, cuyos intereses no coincidan con el socio agredido por terceros, puede invocar

dicha compatibilidad para no actuar colectivamente porque estaría poniendo a la UE al borde su implosión en un tema tan delicado como la defensa y la integridad territorial de un país de la Unión.

E) ¿La cláusula de asistencia es automática?

Puesto que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás EE MM le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance (artículo 42.7 del TFUE), la respuesta es afirmativa.

F) ¿La UE tiene de libertad de acudir o no?

Puesto que se afirma que la cláusula de asistencia mutua es automática y, al día de hoy, la UE goza de personalidad jurídica, ésta está obligada a acudir desde los medios que se establecen en el ámbito de la PCSD.

G) En el caso de acudir, ¿quién decide la acción y con qué medios?

Los EE MM, tanto para la acción como para los medios, que cooperarán en el seno de la PCSD.

H) ¿Quién dirige las operaciones?

De la lectura del artículo 42.7 del TUE, se deduce que el país que dirige las operaciones es el Estado miembro, objeto de una agresión armada en su territorio. No obstante, esto implicaría la coordinación entre el país atacado, los EE MM y el Consejo Europeo.

Bibliografía

- ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILÀ COSTA, B. (dirección): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 1998, 3ª edición, revisa y actualizada, pp. 313–337.
- AIXALÁ, A.: *La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*, documento disponible en <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/1/jPJDQoe8lRsCPmVE8of8.PDF>
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “La política exterior común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, en *Cuadernos de Deusto*, nº 30, 2004.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2010.
- ARTEGA, F.: “22/01/09 La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”, en *Revista de Prensa Tribuna Libre*, disponible en <http://www.almendron.com/tribuna/>
- ARTEGA, F.: *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, área: seguridad y defensa, ARI 75/2010, 21/04/2010.
- AYALA Y MARÍN, J.E. de: *Una hoja de ruta para la defensa europea*, Madrid, OPEX–Observatorio de Política Exterior Española–Fundación Alternativas, 2007, Documento de Trabajo 17/2007.
- BENEYTO, J.M.: “Reflexiones sobre el futuro de la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea”, en *Real Instituto Elcano*, Boletín número 53 – 11 de octubre de 2004, documento disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/boletines/boletin53.htm#destacado1>
- BERMEJO, R.: “Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.
- CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica de la sociedad Internacional*, Madrid, CEURA, 1993.

CALDUCH CERVERA, R.: “El Tratado de Lisboa y la amenaza terrorista en Europa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.

CALDUCH CERVERA, R.: Reflexiones a propósito del Dictamen de la CIJ sobre la Declaración de Independencia de Kosovo, documento disponible en <http://www.panoramicasocial.com/relaciones-internacionales/10-europa/106-reflexiones-juridico-politicas-a-proposito-del-dictamen-de-la-cij>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *La reforma de Europa para el siglo XXI*, 10 de julio de 2007 [COM (2007) 412 final].

COMISIÓN EUROPEA: *Acción de la UE en materia de protección civil. La coordinación de la protección civil en la Unión Europea como medio para afrontar las catástrofes*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

COMISIÓN EUROPEA: *La UE, una organización abierta al mundo*, documento disponible en <http://www.eu2010.es/es/unioneuropea/>

COMISIÓN EUROPEA: *Su guía sobre el Tratado de Lisboa*, Dirección General de Comunicación, texto original finalizado en julio de 2009.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2001) 707 final «Protección civil: estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias».

Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, documento disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, documento disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005), documento disponible en http://www.ambafrance-es.org/france_espagne/spip.php?article1748

CONSILIUM: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Documento disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

El País, 09/09/2008, disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/reconoce/Ucrania/pais/europeo/elpepuint/20080909elpepuint_18/Tes

El País, 09/09/2010, disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Serbia/acerca/UE/reconocer/independencia/Kosovo/fue/ilegal/elpepuint/20100909elpepuint_13/Tes

“European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level”, documento del Consejo nº 1068/08, Bruselas, 16/04/2008.

**Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por
el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea**

- FATJÓ, P. y COLOM, G.: *La defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas*, documentos CIDOB, nº 5, serie: seguridad y defensa, diciembre, 2005.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J.: “La Unión Europea: desafíos para su política exterior”, 11. jj fernández fdez: 11 6/5/08, disponible en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/11.%20jj%20fernandez%20fdez.pdf>
- FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado Constitucional”, en F. MARIÑO MENÉNDEZ y C. MOREIRO GONZÁLEZ: *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: “Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.
- FERNÁNDEZ SOLA, N.: “¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?”, en *Real Instituto Elcano*, área Europa – ARI nº 36/2009.
- FISHCER, J.: “Una Europa de nuevo dividida”, en *El País*, 8 de abril de 2007.
- FONDATION ROBERT SCHUMAN: “Fiche 10: Le Traité de Lisbonne et l’Action Extérieure de l’Union Européenne”, en *Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches*, diciembre 2007, p. 22, documento disponible en <http://www.robert-schuman.eu>
- GARRIDO REBOLLEDO, V.: “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD”, en CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL: *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Ministerio de Deensa, Documentos de Seguridad y Defensa 33, mayo de 2010.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: “¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.
- KALDOR, M.: “Terrorismo global. Visión histórico-sociológica del terrorismo actual”, en *Fundación WAE-G 82131.12-S3*, documento disponible en <http://www.fundacion-wae-cultura.org/Usuarios/9D3576/archivos/Hemeroteca/G82131.12.pdf>
- LABORIE IGLESIAS, M.A.: “Una propuesta de Libro Blanco para Europa”, en *Revista Española de Defensa*, abril 2010.
- LASHERAS, B., POHLMANN, C., KATSIOLIS, Ch y LIBERTI, F.: *European Union Security and Defence White Paper: A Proposal*, Madrid, Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa-Instituto Español de Estudios Estratégico, enero 2010.
- LES AMIS DU TRAITÉ DE LISBONNE: “L’OTAN et le Traité de Lisbonne”, en *Brève sur le Traité de Lisbonne*, nº 220, Paris, 16 de febrero de 2009, documento disponible en http://www.europarl.fr/ressource/static/files/breves_2009/220.pdf
- Marruecos y la UE, hacia un espacio económico común, documento disponible en http://www.cincodias.com/articulo/economia/Marruecos-UE-espacio-economico-comun/20100308cdscdieco_6/cdseco/

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “Estudio preliminar”, en Real Instituto Elcano, documento disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/Perez_Nanclares_estudio_preliminar_def.pdf
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORREA, M. (eds): *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Real Instituto Elcano, Marcial Pons, 2ª edición, 2010.
- MARTÍNEZ ISIDORO, Ricardo (General de División): “España, sus territorios norteafricanos y la OTAN”, en *ABC*, 05/07/2010, disponible en <http://www.abc.es/20100705/opinion-tercera/tercera-norteafrica-otan-201007050515.html>
- MAULL, H.W: “Europe and the new balance of global order”, en *International Affairs*, nº 81, 4, 2005.
- MERLOS GARCÍA, A.: “Hacia una estrategia europea para el combate del terrorismo islamista”, en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, 21 a 23 de septiembre de 2005, documento disponible en [http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso\(UCM\).pdf](http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso(UCM).pdf)
- MOLINER GONZÁLEZ, J.A.: *De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente*, Revista de Prensa “Tribuna Libre”, documento disponible en <http://www.almendron.com/tribuna/>
- NAVARRO GONZÁLEZ, A.: “Los retos principales de la Unión Europea”, en *ReDCE*, nº3, Enero–Junio de 2005.
- OLESTI RAYO, A.: *El Consejo Europeo de junio de 2007 y la revisión de los Tratados constitutivos*, documento disponible en [http://www.reei.org/reei%2014/Olesti\(reei14\).pdf](http://www.reei.org/reei%2014/Olesti(reei14).pdf)
- PARLAMENTO EUROPEO: *Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm
- PÉREZ RUBALCABA, Alfredo (Ministro del Interior español y, durante el primer semestre de 2010, Presidente del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior): “Prólogo”, en SECRETARÍA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, documento disponible en www.consilium.europa.eu/infopublic
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE–MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES: “Traité de Lisbonne. Avancées importantes dans le domaine de la PESD, qui devient la «politique de sécurité et de défense commune» (PSDC)» en *France Diplomatie*, documento disponible en http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/avenir-union-europeenne_14204/traité-lisbonne_18255/europe-defense-avancees-importantes_78997.html
- RUBIO GARCÍA, D.: “Croacia en la UE: de lo económico a la prioridad política, 28 de diciembre de 2009, disponible en <http://panoramicasocial.rioja2.com/2009/12/croacia-en-la-ue-de-lo-economico-a-la-prioridad-politica/> y en *panorámica social*, boletín nº 006, 31/12/2009.
- RUBIO GARCÍA, D.: “El futuro de la Unión Europea: escenarios posibles”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, AEPDIRI–Iustel, 2008.

**Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por
el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea**

- RUBIO GARCÍA, D.: “El Tratado de Lisboa: ¿hacia una toma de decisión más eficaz y democrática?”, 11 de enero de 2010, documento disponible en <http://panoramicasocial.rioja2.com/2010/01/tratado-de-lisboa-hacia-una-toma-de-decision-mas-eficaz-y-democratica/> y en *panorámica social*, boletín nº 007, 31/01/2010 (pdf).
- RUBIO GARCÍA, D.: “La seguridad europea entre la UE y la OTAN”, disponible en <http://panoramicasocial.rioja2.com/2009/01/>
- RUBIO GARCÍA, D.: “Las relaciones UE–UEO/OTAN en el contexto del siglo XXI, en ISIDORO SEPÚLVEDA y RAMÓN BACAS (eds): *El Ministerio de Defensa. Creación, desarrollo y consolidación*, II Congreso Internacional de Historia de la Defensa, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado–UNED, 2008.
- RUBIO GARCÍA, D.: “¿Quo vadis, Rusia?”, en *Canarias7*, 21 de mayo de 2006.
- RUBIO GARCÍA, D.: “Turquía es también Europa”, en *panorámica social*, boletín nº 000, 30/06/2009 (pdf), disponible en http://www.rioja2.com/diario/41950-502-12-Turquia_es_tambien_Europa
- RUIZ CAMPILLO X. y BARROSO CORTÉS, F.S.: *La Cooperación Estructurada Permanente: propuesta para España*, en Madrid, Fundación Alternativas, 2009, Documento de Trabajo 37/2009.
- SAHAGÚN, F.: “La PESD tras el Tratado de Lisboa: propuestas para la presidencia española de la unión europea”, en *Boletín de Información*, nº 313, Ministerio de Defensa.
- SANTOPINTO, F.: *Le Traité de Lisbonne et l’Action Extérieure de l’Union Européenne*, Bruselas, Les Rapports du Grip, Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la Sécurité, 2007/5.
- SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS: “Una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”, en *Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad*, Madrid, 8–11 de marzo de 2005, organizada por el Club de Madrid, documento disponible en <http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/una-estrategia-mundial-de-lucha-contra-el-terrorismo.html>
- SÉNAT (un site au service des citoyens): “Le traité de Lisbonne”, documento disponible en <http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1884.html>
- SIMÓN NAVARRO, Luis: “La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares”, en *Real Instituto Elcano*, Europa/Seguridad y Defensa, ARI 55/2010, 23/03/2010.
- SOLANA, J.: Alto representante de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad común. Consejo Europeo. Thessaloniki, 20/6/2003, documento disponible en http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/Una_Europa_segura_mundo_mejor.pdf
- VEGA FERNÁNDEZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?*, Documento de Trabajo OPEX (borrador), Fundación Alternativas, 2010.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscóabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churrua Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN, 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.
- 49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.
- 50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.
- 51/2010. **La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad.** María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego.
- 52/2010. **¿Es todavía viable un Estado palestino? Trabas y alternativas al proceso de paz.** Ignacio Álvarez-Ossorio.
- 53/2010. **Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos.** Carlos Hernández Ferreiro y Angustias María Hombrado Martos.
- 54/2010. **El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?** Manuel de la Rocha Vázquez.
- 55/2011. **Pobreza, inestabilidad y conflictos en África Occidental. Riesgos para la seguridad en España y Europa.** Paulina Correa Burrows.
- 56/2011. **España ante el reto de la seguridad energética.** Soledad Segoviano Monterrubio.

