

LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA (*)

(*) Catedrático del Area de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Instituto de estudios internacionales y europeos Francisco de Vitoria.

1. EL TRATADO DE LISBOA

Los días 21, 22 y 23 de junio de 2007 el Consejo Europeo puso en marcha el proceso de reforma que condujo al denominado Tratado de Lisboa, adoptado en diciembre del mismo año. La declaración núm. 23, aneja al Tratado de Niza (2000) no incluía entre las cuestiones futuras a desarrollar la acción exterior. Sería el Consejo Europeo de Laeken, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, el que introdujese el reto europeo en el escenario internacional, mediante determinadas referencias al liderazgo europeo en el nuevo orden planetario, a la conversión de Europa en una potencia que enmarque éticamente la mundialización, o al papel de Europa como factor de estabilidad y modelo en un mundo multipolar.

Desde entonces hasta hoy ha llovido mucho (convención, constitución, referéndums y ratificaciones, periodo de reflexión, tratado de Lisboa) y no vamos a relatar ahora los acontecimientos. Bajo el impulso de la Presidencia alemana, en el primer semestre de 2007, se logró alcanzar el consenso mediante el cual se desbloqueó la situación. El periodo de reflexión 2005-2007 ha abierto paso a una solución que se había convertido en una prioridad. El Consejo Europeo invitó a la Presidencia a que realizase los pasos necesarios, de acuerdo con el art. 48, para la reforma, que se desarrolló bajo la Presidencia portuguesa.

El Consejo Europeo de junio estableció un mandato y acordó que los trabajos de la Conferencia finalizaran a la mayor brevedad posible y, en todo caso, antes de acabar el año. Una vez emitidos los dictámenes

necesarios, la Conferencia de Representantes de los gobiernos de los Estados miembros se abrió el 23 de julio. La negociación de la Conferencia no fue muy relevante, pues en gran medida el resultado venía predeterminado por el Mandato, que había adoptado decisiones generales y particulares detalladas.

Desde la perspectiva general, en el Mandato se acuerda el abandono del concepto constitucional, decisión sobre la que bascula el consenso entre los 18 Estados que habían ratificado el Tratado Constitucional y los 9 restantes. Los dos Tratados, de la Unión y de funcionamiento de la Unión, abandonan el carácter constitucional del Tratado por el que se establece una constitución para Europa. Este cambio no se refleja tanto en las disposiciones cuanto en la terminología, que generaba incomodidad para el Reino Unido y para otras delegaciones. De ahí que no se hable de Constitución, Ministro de Asuntos exteriores o ley. Esta rebaja terminológica se ve completada por la eliminación de los símbolos constitucionales (bandera, himno) o la falta de referencia expresa al principio de primacía.

Desde la perspectiva particular, es destacable la inusual precisión del mandato, tanto en relación con las previas CIG de la Unión Europea, como con otras reformas de otros Tratados internacionales. Los Estados buscaron evitar que se abriese la caja de Pandora, y favorecieron que se cerrase la crisis en poco tiempo, por lo que dejaron un estrecho margen a la negociación. Esto suponía un cambio metodológico relevante, una vuelta a la diplomacia tradicional, el resurgimiento del irreductible diplomático.

En 2003 el método convención utilizado con carácter previo a la CIG 2004 había supuesto una innovación, en la medida en que se abrió a la participación de los más diversos sectores, con carácter previo a la Conferencia intergubernamental. Para Aldecoa (1) el método convención

(1) ALDECOA LUZARRAGA, F., *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, 339 pp, p. 30 ss; en la misma línea MANZELLA, A., «The Convention as a way of bridging the EU's democratic deficit», *The International Spectator*, núm. 1, 2002, pp. 45 ss.

tenía una naturaleza híbrida de Conferencia intergubernamental anticipada y de Parlamento Constituyente. Un método también abierto a la participación se había utilizado para la redacción de la Carta de derechos fundamentales que proclamó el Tratado de Niza (2000). El Tratado de Lisboa supone una vuelta al control de la negociación, exclusivo y excluyente, por las cancillerías.

Esta vuelta a la intergubernamentalidad desbloqueó en breve plazo los obstáculos. La negociación fue a puerta cerrada y hubo pocos debates públicos. Únicamente los hubo con cierta trascendencia durante los Consejos europeos de octubre y diciembre, que cerraron los últimos problemas. Se logró el consenso en relación con Reino Unido (junto con Polonia, protocolo sobre derechos fundamentales), Chequia (abandono de los símbolos), Polonia (deseo de mantener la capacidad de bloqueo; obtuvo un abogado general), Italia (obtuvo un escaño más en el PE), Lituania (seguridad energética) o Francia (derecho de la competencia).

Con independencia de las puntuales negociaciones lo más relevante fue, como señaló Sócrates, la salida de un impasse que ya duraba demasiados años y, por ende, las bases de la superación de la crisis constitucional. Este tratado es una tardía adaptación a las circunstancias que generaron los cambios en Europa y, en particular, a la caída del muro y la ampliación. Esta reforma habría debido cerrarse en Niza, como señala Giuliani (2). Se ha perdido un tiempo precioso y también la oportunidad de impulsar la construcción europea.

Pero aún cuando se ha perdido una batalla no necesariamente la guerra. Se mantienen la gran mayoría de las mejoras constitucionales, aunque sea al precio de podar toda apariencia constitucional, indica Martín (3). Ha prevalecido el rescate constitucional, opción que se barajaba como posible ante el fracaso constitucional. Desde 2005 empezaron a aparecer un conjunto de opciones (Niza Plus, Plan B, protocolos,

(2) GIULIANI, J., «Understanding the European Council and the Lisbon Treaty», Robert Schuman Foundation.

(3) Sobre esto una valoración en MARTÍN y PEREZ DE NANCLARES, J., «Estudio preliminar», Tratado de Lisboa, edición preparada por J. Martín y M. Urrea Real Instituto Elcano, Marcial Pons, 2008, pp. 15-48

renegociación, no reforma, actualización del Tratado, reforma parcial, reforma total, rescate selectivo, abandono, negociación desde cero, salvar la constitución etc..) (4) entre las que era casi imposible salvar la Constitución, por lo que el Tratado de Lisboa permite salvar gran parte de lo esencial aunque se pierda el nombre y una cierta ilusión.

2. UN BALANCE POSITIVO PARA LA ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA

El Tratado de Lisboa es un avance importante para la acción exterior europea, en relación con el Tratado de Niza, al mismo tiempo que el retroceso sobre el tratado constitucional es mínimo. Es positivo el avance porque desde 1992 no se había afrontado la necesaria reforma de la acción exterior europea para afrontar los retos de la nueva sociedad internacional. El Tratado de Lisboa mantiene lo esencial de la Constitución en acción exterior (5).

El mandato del Consejo Europeo de junio era «aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su

(4) KURPAS, S., *¿Qué aspectos de la Constitución europea podrían salvarse si fracasa la ratificación?. Los problemas del Plan B*», Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 26/2005; es destacable en cuanto a los escenarios posibles y deseables: RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C., TORREBLANCA, J. I., *El futuro de la Constitución Europea: Opciones para España*, Informes Elcano nº 8, enero de 2007; RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C., POWEL, C. T., TORREBLANCA, I., *Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: cuatro propuestas*, Informes Elcano nº , junio de 2007; ROY, J., *Entre el rescate selectivo y salvar al Titanic: España y la recuperación de la esencia de la Constitución Europea*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo nº 41/2007; MANGAS MARTIN, A., *El rescate del Tratado Constitucional: qué y cómo se puede salvar*, ARI, 17/2007; MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, K., *Soluciones al actual impasse constitucional en la Unión Europea: la opción del Tratado reducido*, Documento de trabajo, 16/6/07; ALDECOA LUZARRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M., *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del tratado de Lisboa: la salida del laberinto*, Documento de trabajo nº 9/2008, de 20/2/2008.

(5) Vid. FERNANDEZ LIESA, C., «Configuración jurídica de la acción exterior europea en el tratado Constitucional», *Derecho internacional y Tratado Constitucional europeo*, instituto universitario de estudios internacionales y europeos Francisco de Vitoria, Mariño., F., Moreiro, C., (Dir.), Marcial Pons, pp. 127-167; ALDECOA LUZARRAGA, F., «La política exterior común en la Constitución Europea», *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, AEPDIRI-BOE, Madrid, 2005, pp. 103-135.

acción exterior». Desaparece el Ministro de Asuntos Exteriores, cambio esencialmente terminológico pero que puede afectar al peso político del Alto Representante. Los cambios del Tratado de Lisboa derivan fundamentalmente de la nueva articulación como consecuencia de la desaparición de la Constitución, y su sustitución por dos Tratados (de Unión, y de funcionamiento de la Unión). La nueva sistemática es, a grandes rasgos, la siguiente:

- i) Disposiciones comunes del Tratado de Unión Europea: El art. 3, 5 (antes I-3-4) en combinación con el art. 21 del título V del TUE (antes art. III-292)- reordena los principios y objetivos de la acción exterior europea, una mejora muy importante.
- ii) Innovaciones institucionales que se ubican en el título III (disposiciones sobre las Instituciones). Se prevé la Presidencia por dos años y medio del Consejo Europeo, y se encaja la figura del Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad (art. 18-2, 3 y 4), que estará al frente de la PESC y de la PCSD, presidirá el Consejo de Asuntos exteriores y será uno de los Vicepresidentes de la Comisión.
- iii) Las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y las disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común» se regulan en el título V del T.U.E. El primer capítulo contiene las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión (arts. 21 y 22, en la Constitución en la Parte III, arts. 292 y 293). El segundo las disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común, dividida en dos secciones sobre disposiciones comunes (arts 23-41, antes 293 a 313) y sobre política común de seguridad y defensa (sección 2, arts. 42 a 46, antes I-41 a I-46).
- iv) El tratado de funcionamiento de la Unión Europea mantiene el texto constitucional sobre acción exterior europea, en la Quinta Parte. Así, se regula la política comercial común, que es objeto del título II. arts 206 y 207, III-314 y 315; la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (título III), se divide en tres capítulos, sobre cooperación al desarrollo (arts 208-211, III-316 a 318), cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (arts 212, 213, III-319, III-320) y ayuda humanitaria

(art 214, III-321); las medidas restrictivas (título IV, art. 215, III-322); los acuerdos internacionales (arts. 216-219); las relaciones de la Unión con las Organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión (art. 220-221, III-327 y 328); la cláusula de solidaridad (título VII, art. 222, I-43 y III-329).

- v) Entre los protocolos destacan el de cooperación estructurada permanente y el protocolo sobre el art. 27, 2 del T.U.E. (sobre la UE y la Unión Europea Occidental). Asimismo hay un conjunto de Declaraciones, algunas de las cuales tienen relación con la acción exterior europea.

Este conjunto de disposiciones suponen un rescate constitucional pleno –a excepción del cambio de nombre de Ministro de AAEE a Alto Representante–, que puede constituir una buena base para la acción exterior europea en la sociedad internacional. Se sientan las bases jurídicas que pueden permitir a la UE ser un actor relevante en las relaciones internacionales. Algunos autores han señalado que el verdadero problema de la acción exterior europea es la falta de voluntad política. Así, para A. Mangas aunque «la letra sea buena es la música –la voluntad política– lo que importa y no suena o desafina en el concierto internacional ni menos aún en la dirección de orquesta» (6); otros autores, como F. Aldecoa, estiman que esa voluntad política está en un buen momento (7).

La UE cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los principales retos mundiales, que refuerza el Tratado de Lisboa. La Declaración sobre la Globalización, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2007, estima que el Tratado de Lisboa establece un marco institucional reformado y duradero que permitirá a Europa cumplir con sus responsabilidades internacionales. A estos efectos identifica algunos desafíos internacionales para la UE como el cambio climático, la energía, los mercados financieros y la economía global, el libre

(6) Así, por ejemplo, para MANGAS MARTIN, A., *La Constitución Europea*, Iustel, biblioteca Jurídica Básica, Madrid, 2005, 239 pp, p. 226.

(7) Cfr. ALDECOA, F., *La política exterior común en el tratado de Lisboa: instrumentos para hacer de la Unión un actor en la globalización*, en *El Tratado de Lisboa*, VV.AA., Fernández Liesa (coord), Madrid, Dukynson, en prensa, 2008, 22 pp.

comercio, el desarrollo, la seguridad y estabilidad mundiales o el fenómeno de las migraciones. Frente a estos retos sólo los Estados de la UE unidos pueden tener relevancia internacional, perspectiva que no hará sino incrementarse en un futuro.

La Unión Europea tiene motivos para actuar con una sola voz en el mundo. Esta Europa necesaria se observa mejor a la luz de su posición relativa en la sociedad internacional. Actualmente la UE tiene el 20% del P.I.B. mundial, es la primera potencia comercial del mundo, el mayor donante de ayuda al desarrollo, tiene cuatro Estados miembros en el G-8 (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido), es una pieza clave en la O.M.C. (junto a Estados Unidos, Brasil e India), en el Fondo Monetario y el Banco Mundial (donde los Estados miembros de la UE pueden controlar el 23% del peso de los votos combinados).

Hoy en día la UE es un actor comercial y solidario de primer orden, y podría ser un actor pleno en las relaciones internacionales con mayor peso si hubiese un mayor consenso político sobre los principales temas geopolíticos internacionales, así como una estrategia conjunta más profunda en relación con cuestiones transversales. Esta evolución es necesaria porque, a medio plazo, la posición relativa en el mundo de la UE se irá debilitando. Su unión frente al mundo debe fortalecerse si quiere seguir teniendo un papel en la Comunidad Internacional.

En esta línea, Steinberg (8) ha analizado cómo la posición europea en relación con temas como la política comercial y el euro ha permitido a la Unión tener una influencia muy notable en la evolución institucional, normativa y económica de la sociedad internacional. La pérdida de peso relativo de la UE en relación con EEUU, China, India, Japón, Brasil o Rusia sólo puede tener como contrapeso un consenso sobre los intereses esenciales de Europa en el mundo. De ahí la Europa necesaria.

El Tratado de Lisboa completa el modelo de política exterior, pero es incapaz de sustituir la falta de consenso o de una visión conjunta de

(8) STEINBERG, F., *Europa en la globalización*, Documento de Trabajo nº 34/2007, Real Instituto Elcano, 19/07/2007.

las relaciones internacionales. Esto sería más sencillo con una transformación de la política exterior de la Unión Europea que apostase por un modelo de mayorías. También sería relevante el desarrollo de intereses comunes económicos, políticos y estratégicos, así como de acciones conjuntas pro-activas y no sólo reactivas frente a los acontecimientos internacionales. Pero como no ha llegado la hora de dar ese paso adelante, los Estados deben esforzarse por alcanzar el consenso a 27 o, en su caso, por desarrollar de manera flexible un modelo de acción exterior a varias velocidades, lo que puede constituir una de las vías futuras de avance.

En todo caso el Tratado de Lisboa, con la innovación de la Presidencia del Consejo Europeo de dos años y medio y el reforzamiento de la figura del Alto representante establece las bases de un mayor liderazgo europeo en el mundo. Será necesario que los Estados, sobre la base de esa Europa necesaria, tengan una posición políticamente más favorable a actuar en común en las relaciones internacionales. No cabe duda de que no es tarea sencilla, pues cada Estado tiene una política exterior nacional que quiere preservar. Por tanto, debería buscarse el consenso en cuestiones de acción exterior, que deberían definirse políticamente, sin perjuicio de que cada Estado tuviese sus particularismos.

Esa compatibilidad entre lo general y lo particular debería desarrollarse, desde la perspectiva de la coordinación y de la coherencia. La política exterior europea no puede realizarse plenamente si hay que realizar una negociación permanente sobre cada tema, por poco relevante que sea, a 27 Estados. Algunas declaraciones finales de la conferencia muestran esa preocupación de los Estados, legítima e imposible de soslayar, por sus particularismos y por la preservación de su acción exterior (9).

(9) Así, la *Declaración nº 13 relativa a la política exterior y de seguridad común* especifica que la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, y la creación de un servicio europeo de acción exterior se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales. En el párrafo siguiente la Conferencia recuerda que las disposiciones sobre política común en materia de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros. Por su parte, en la *Declaración nº 14* se indica que las

Con este tipo de Declaraciones se intenta preservar a las políticas exteriores nacionales de una posible invasión de competencias por la Unión Europea, del mismo modo que otras declaraciones preservan la política exterior europea de una comunitarización clásica, dado su carácter eminentemente político e intergubernamental, a pesar de la formal desaparición de los pilares.

3. LA ESPECIFICIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

El Tratado de Unión Europea unifica en el título V las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y a la política exterior y de seguridad común (arts 21-47). Ahora bien, las disposiciones sobre PESC-PESD ya no están junto a las disposiciones que tradicionalmente se denominaban las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, es decir, las comunitarias.

Aunque desaparecen los pilares sigue habiendo un tratamiento distinto de la PESC y del resto de la acción exterior. El vínculo de unión más fuerte viene dado por las Instituciones, los principios y los objetivos, que son comunes a toda la acción exterior (como se deduce del art. 205 TFUE, y de los principios y objetivos de los arts 21 y 22 del TUE). La articulación del título V del TFUE también es clarificadora al unir bajo un mismo manto políticas y normas sobre acuerdos internacionales y representación internacional de la Unión, anteriormente dispersas por el Tratado. Ello no obstante, se remarca la especificidad de la política exterior y de seguridad común. En este sentido el nuevo art. 24, 1 párrafo segundo indica que:

«La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicará el Consejo Euro-

disposiciones sobre acción exterior no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

peo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del art. 40 del presente tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del art. 275 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea».

En este párrafo nuevo subyacen los rasgos de especificidad y de separación de la política exterior y seguridad común en relación con el resto de la acción exterior. Se ponen de relieve las especificidades, para resaltar las posibles líneas rojas de una interpretación extensiva de la acción exterior. En el mismo sentido el art. 352 TFUE (antes I-18, antes 350 y 235) indica que dicha disposición, que en la práctica ha servido para realizar interpretaciones sistemáticas, teleológicas y extensivas de las competencias de la UE:

«no podrá servir de base para alcanzar los objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del tratado de la Unión Europea».

4. UN MODELO CONTINUISTA DE ACCIÓN EXTERIOR

El Tratado de Lisboa mantiene un modelo de política exterior y de seguridad que responde a un modelo de diplomacia concertada basado en un decisión-making respetuoso con la soberanía de los Estados. El modelo es continuista, pues las características esenciales de la política exterior previas al Tratado constitucional permanecen, aunque se superen problemas clásicos como el de la personalidad jurídica de la Unión, y se refuerce su visibilidad, la unidad y la coherencia.

Los cambios del Tratado de Lisboa, como los del tratado constitucional, no suponen una mutación del modelo de acción exterior. Más

bien constituyen un importante avance en un modelo dinámico y continuista de acción exterior que, desde sus orígenes, ha intentado adaptarse a las nuevas necesidades de Europa en el ámbito internacional.

El diseño inicial en los tratados constitutivos, aún siendo tímido, permitió realizar una importante acción exterior europea con un escaso aparato normativo (10). La insuficiencia de las disposiciones iniciales para responder a los retos internacionales se complementó por la creación de la cooperación política europea, como un modelo de diplomacia concertada intergubernamental que se desarrolla en paralelo al modelo comunitario. Este fue el sentido de los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973), Londres (1981) y Stuttgart (1983), así como del art. 30 del Acta Unica Europea.

El Tratado de Unión Europea de 1992 creó la PESC (política exterior y de seguridad común) como un pilar de la Unión. El Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa ponen bajo el mismo paraguas la acción exterior europea, si bien el segundo lo hace con menos convicción, lo que sin embargo supone un paso adelante en un modelo que, en sus rasgos esenciales, permanece.

De otro lado el modelo se desarrolló por las reformas de los tratados (Acta Unica Europea, Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza), del mismo modo que el nuevo Tratado de Lisboa viene a añadir nuevas modificaciones. También fue relevante en su momento para el desarrollo de la acción exterior la interpretación de las competencias comunitarias en materia exterior realizada por el TJCE, sobre todo entre la década de los setenta y de los noventa.

La reforma de Lisboa, como la del Tratado constitucional, introduce claridad competencial al mismo tiempo que parece encorsetar los desarrollos futuros de la acción exterior de la Unión por la interpretación

(10) Art. 113 (acuerdos comerciales), 113,235 (acuerdos comerciales y de asociación), 238 (acuerdos de asociación), 227 (acuerdos de adhesión), 234 (acuerdos anteriores de los Estados miembros), 210 (personalidad jurídica), 229, 230, 231, (relaciones con otras organizaciones internacionales), 224 (obligaciones internacionales para el mantenimiento de la paz/Consejo de Seguridad).

jurisprudencial. En esta línea, el art. 2, 4 del TFUE, indica que la Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa. No cabe duda de que los criterios interpretativos clásicos de esta competencia podían plantear problemas, no sólo porque el ámbito competencial dependería del consenso evolutivo para cada cuestión en el ámbito internacional, sino porque los Estados nunca han pretendido, hasta el momento, ceder el ejercicio de competencias en los ámbitos cubiertos por la PESC.

De tal modo que la interpretación del art. 5 del T.U.E. (principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad) y de los arts. 2 a 6 del TFUE (categorías y ámbitos competenciales de la Unión) no podrían realizarse sin conexión con el conjunto de las disposiciones de acción exterior y, en particular, con el art. 24 TUE, que encorsetan posibles interpretaciones extensivas, al remarcar la especificidad de la política exterior y de seguridad común y de sus reglas y procedimientos.

5. UN MODELO ÉTICO: LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

El Tratado de Lisboa, como el tratado constitucional, establecen un modelo original en las relaciones internacionales en la medida en que se configura un modelo ético de las relaciones internacionales (11). Se defiende un modelo de legitimidad en política internacional, como contribución a la gestión de los problemas de la sociedad internacional que es, sin duda, original.

Este modelo descansa en los principios y objetivos de la Unión en su acción exterior, así como en parte de la práctica comunitaria. Pero este modelo habrá de examinarse en un futuro, en cada una de sus dimensiones, con la práctica internacional de la Unión, verdadero test de su efectividad.

(11) Vid. FERNANDEZ LIESA, C., «Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado constitucional», *op. cit.*, pp. 134 a 140.

Para el prof. Aldecoa esta «política de responsabilidad» refleja la concepción de las relaciones internacionales y de las prácticas en materia de política exterior que serían, en su opinión, «la dimensión externa de los valores de la Unión, la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad» (12).

Si analizamos el tratado de Lisboa vemos que algunas referencias de este modelo han desaparecido, lo que se debe más a un esfuerzo de síntesis y a los retoques estructurales que a una voluntad de cambio, en relación con la Constitución europea. Así, desaparece la referencia preambular de la Constitución Europea, utópica e idealista (segundo párrafo del preámbulo del proyecto de Constitución), al propósito europeo de obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo.

Asimismo, desaparece el art. I-1, 2 de la Constitución que preveía que la Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común. Pero esto carece de consecuencias pues el art. 2 (antes art. I-2) establece que la Unión se fundamenta en los valores (13); el art. 3 le asigna como finalidad promover sus valores (y la paz y el bienestar), también en sus relaciones con el resto del mundo (art. 3, 5), mientras que el art. 49 (antes I-58) establece que cualquier Estado podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión si respeta «los valores mencionados en el art. 2 y se comprometa a promoverlos». Si el respeto de los valores es una condición de adhesión también lo es de permanencia en plenitud de derechos (14).

(12) Estas características, indica F. Aldecoa, «demuestran que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social, base de la Unión Europea y que ahora busca extenderse al entorno internacional». ALDECOA LUZARRAGA, F., «La política exterior común en el Tratado de Lisboa: instrumentos para hacer de la Unión Europea un actor de la globalización», en FERNANDEZ LIESA, C., *El tratado de Lisboa*, VV.AA., Dikynson, Madrid, en prensa.

(13) De respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores, indica el art. 2, son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

(14) Vid. Art. 7 TUE (art. I-59), modificado para adaptarlo al cambio de ubicación de los artículos, y art. 354 TFUE (nuevo).

Los valores de paz, dignidad y solidaridad se desarrollan en los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. A estos efectos es revelador el art. 3, 5 del TUE (antes I-4) que establece que:

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Esta disposición es copia del art. I-4 de la Constitución si bien se ha añadido, con buen sentido, que la Unión contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Esta disposición tiene relación con el derecho de todo ciudadano a acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Sobre este derecho el Tratado de Lisboa introduce alguna innovación, por la falta de desarrollo de acuerdos internacionales para desarrollar la protección diplomática. Uno de los requisitos que establece el Derecho internacional para el ejercicio de la protección diplomática es el vínculo de la nacionalidad, con el que parecía romper el estatuto de ciudadanía. En virtud del principio *res inter alios acta* (*pacta tertiis nec noquent neque prosunt*) ese derecho de ciudadanía no es oponible a terceros países salvo que acepten, por lo que estaba previsto la realización de acuerdos internacionales. El Tratado de Lisboa indica que «los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias» y «entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección». De la lectura de la reforma de Lisboa, que elimina la frase «los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias» podría deducirse un cambio en relación con el texto del art. 20 del Tratado de Niza (incluido en el mediante el Tratado de Unión

Europea de 1992, antiguo art. 8 C) (15), si bien lo más lógico es que dicho cambio carezca de relevancia jurídica, siendo obvio que al ser una cuestión de competencia nacional los Estados deberán negociar entre sí.

Los principios que desarrollan los valores se desarrollan en el art. 21, 1 y 2 (art. III-292) que refleja ese modelo ético de acción exterior al establecer en el art. 21:

«1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y de solidaridad y el respeto de los principios de la carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional (...).»

Es destacable de esta disposición que se aplica a toda la acción exterior europea. Asimismo hay que indicar que estos principios son innovadores. Junto a principios ya consolidados en la práctica internacional de la Unión, como el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos (presente ya desde el tratado de 1992, tanto en la PESC, art. J.11, como en el marco de los objetivos del capítulo de cooperación al desarrollo, entonces en el art. 177 TCE), se explicita la concepción europea de los derechos humanos, basada en los principios de universalidad e indivisibilidad, lo que refleja la clásica doctrina onusina, que se separa de una visión liberal, al apostar por una concepción social de los derechos humanos (reflejo del modelo social europeo), tanto para Europa como para el mundo. Es curioso, sin embargo, que la Carta de Derechos fundamentales de Niza sólo predique la indivisibilidad (y la universalidad) de la dignidad humana, pero no de los derechos.

(15) El actual art. 20 del tratado constitutivo de la CE indica «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección».

Tiene gran relevancia político-jurídica la inclusión de principios de Derecho internacional tan clásicos como el de igualdad junto al de solidaridad. La existencia de intereses objeto de tutela jurídica que desbordan el marco de la Comunidad estatal, y aún de la Unión Europea, pues afectan a la Comunidad internacional en su conjunto, es conocida en sectores como la protección de los derechos humanos, el medio ambiente o la cooperación al desarrollo. Estos y otros problemas contemporáneos exigen soluciones a escala global, que necesitan un impulso a la idea de solidaridad, que constituye un valor emergente por lo que no tiene un nivel de consolidación que fundamente, con carácter de aplicabilidad general, derechos subjetivos de los miembros de la Comunidad Internacional. La solidaridad es un valor que se concreta cuando se pone en práctica a través del desarrollo de compromisos internacionales. Los valores se desarrollan mediante principios y normas.

A estos efectos cabe resaltar que la UE es hoy en día el principal actor mundial en la cooperación al desarrollo, que ha fortalecido una acción exterior basada también en el principio de protección internacional de los derechos humanos (y en el principio democrático). La cooperación al desarrollo, cuyas bases jurídicas se establecieron por primera vez en el TUE 1992 (arts 130 a 130Y, actuales arts. 177-181), se había iniciado en los sesenta. En la actualidad constituye la principal dimensión de solidaridad externa de la Unión Europea. Esto no significa que sea ajena a los intereses y orientaciones de los Estados miembros, como muestra su evolución, primero orientada a los intereses de los 6 países fundadores, y luego reorientada en función de las demandas de la sociedad internacional, de la evolución de las relaciones internacionales y de las expectativas. La acción exterior solidaria resulta también de las demandas de terceros, los intereses en la descolonización, el conflicto este-oeste, la caída del muro, las relaciones con los países vecinos –mediterráneo y países del Este–, los factores de las relaciones internacionales, los intereses económicos, los intereses geopolíticos y de seguridad etc.. Sin entrar a desarrollar la cuestión cabe señalar que el Tratado de Lisboa mantiene íntegramente los avances del Tratado constitucional.

Así, el título III de la Parte V del TFUE (arts. 208-214) introduce diversas modificaciones sobre cooperación con terceros países y ayuda

humanitaria. El art. 208-1 recuerda que la política en este ámbito debe basarse en los principios y objetivos de la acción exterior europea, refuerza el principio de complementariedad entre la UE y sus Estados y establece como objetivo principal de la cooperación para el desarrollo –de conformidad con las principales orientaciones y tendencias internacionales– la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.

Junto a otras modificaciones de menor relevancia la principal novedad es el capítulo 3 sobre Ayuda humanitaria cuyo objeto venía siendo, como reafirma el art. 214.1, el de prestar asistencia y socorro a la poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Es destacable que se establezca que la ayuda humanitaria se realizará (art.214.2) de conformidad a los principios de Derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación. Asimismo es importante la previsión de que la UE celebre con terceros países y con organizaciones internacionales acuerdos para alcanzar los objetivos de la unión (del art. 21, 1) o la previsión de crear un cuerpo voluntario europeo de ayuda humanitaria. Finalmente está prevista la necesidad de reforzar la cooperación entre la UE y sus Estados y con otras OI como la ONU (art. 214, 7 y 7).

Otro elemento destacable es la opción de la Unión Europea por el Multilateralismo para arreglar los problemas de la Comunidad Internacional, en particular acudiendo al marco de las Naciones Unidas (16), lo que es un avance en relación con las posiciones de algunos países como EE.UU. que han practicado en la última década un fuerte unilateralismo.

Finalmente el modelo ético de relaciones internacionales descansa sobre el art. 21, 2 del TUE que establece un conjunto de objetivos para las relaciones internacionales, en los que se complementa el modelo previsto para el Tratado constitucional, al añadirse algunas innovaciones al art. 11 TUE (antiguo art. J.1).

(16) En este sentido vid. Art. 21, 1, segundo párrafo.

De un lado, se reafirman viejos objetivos con algunas mejoras. Así la defensa de los «valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad» de la UE. Habrá que ver el equilibrio entre lo nacional y lo unitario, y las obligaciones que puedan desprenderse para los Estados de su pertenencia a la organización (17). El segundo objetivo es la consolidación y el respaldo a la democracia, el Estado de Derecho y a los derechos humanos. A este objetivo se ha añadido la consolidación y respaldo a los principios del Derecho internacional, lo que vino de las negociaciones de la Convención y de la Constitución europea, en el contexto de la guerra de Iraq.

Entre los objetivos que pueden permitir a la Unión reforzar su papel de actor en las relaciones internacionales destaca el art 21, 3 (antes art. 11 TUE) que se refiere al papel de la Unión en la estabilidad internacional (18). O el inciso h), que establece el objetivo de la UE de «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y una buena gobernanza mundial».

De conformidad con las orientaciones más innovadoras resaltan los objetivos en medio ambiente y desarrollo. Así, el art. 21, 2, d y f) se refieren al objetivo de lograr un desarrollo sostenible (junto a la otra visión europea del desarrollo humano). Por su parte el inciso e) amplía uno de los objetivos de la cooperación al desarrollo (desde 1992), al indicar que se fomentará la «integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional» (19). Finalmente, el inciso g)

(17) El art 11 TUE (antiguo art. J.1) establecía lo mismo, si bien en esta redacción se junta los dos primeros párrafos. Además, cabe destacar que la referencia a la «seguridad» de la Unión se complementa en el tratado de Lisboa por otras referencias paralelas a la «seguridad nacional» de los Estados. En este sentido al nuevo art. 4 (arts I.11, y I-5) se le ha añadido en el Tratado de Lisboa que la «seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro». Además el inciso c) del art. 21, 2 se refiere a la seguridad internacional.

(18) Al establecer que tiene el fin de «mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores».

(19) Habrá que ver la incidencia real de esta disposición en las negociaciones de la OMC sobre trato especial y diferenciado de los países en desarrollo.

sobre «ayuda a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano» se había desarrollado mucho en la práctica (la UE y sus Estados son el primer actor humanitario internacional) y ahora se refleja en el Tratado.

6. AVANCES EN LA POSICIÓN JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

El tratado de Lisboa resuelve la cansina cuestión de la personalidad internacional de la UE. Así, se indica en el art. 1 (título I) que «la Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea». En las disposiciones finales (Título VI, art. 47) se establece que la «Unión tiene personalidad jurídica». Ambas disposiciones sitúan a la Unión como sujeto de D.I., por lo que se acaba con la doble existencia de la Comunidad/Unión Europea, lo que supone un avance importante para la visibilidad jurídico-internacional de la Unión, que dota al modelo de mayor eficacia, claridad y simplificación (20).

En tanto que sujeto de DI la UE puede «ser titular de derechos y deberes internacionales y de prevalerse de esos derechos por vía de una reclamación internacional» (21). Por lo demás, está vinculada por los principios y reglas básicas del Derecho internacional (22).

Como es obvio la subjetividad de la UE es compatible con la de sus Estados miembros. La subjetividad de la Comunidad y la de sus Estados

(20) Como hacía la Constitución en el art. I-7, que se completaba por el art. IV-438 que establecía que: «La Unión Europea creada por el presente Tratado sucede a la Unión Europea constituida por el tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea». Se sigue así tanto la Constitución como las conclusiones de la Convención Europea (Vid. *Conclusiones del grupo de Trabajo III, de la Convención, sobre Personalidad jurídica*, Bruselas, 1 de octubre de 2002, CONV 305/2, párr. 8).

(21) Vid. *Dictamen sobre Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*, T.I.J., Rec., 1949, p. 174.

(22) Vid. sobre esos aspectos: GAUTRON, J. C., GRARD, L., «Le droit international dans la construction de l'Union Européenne. Rapport général», *Droit international et droit communautaire. Perspectives actuelles*, Pedone, París, 2000, pp. 80-81; DIEZ-HOCHLEITNER, J., *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento comunitario*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, 222 pp; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., «L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit international», *RCADI*, 148, 1975, V., 420 pp.

miembros había conducido a posibles problemas de confrontación entre el Derecho comunitario y los acuerdos celebrados por los Estados miembros con terceros. Desde los tratados constitutivos diversas disposiciones contemplaban la situación jurídica de los Tratados anteriores celebrados por los Estados miembros y su compatibilidad con los Tratados constitutivos, tanto por lo que se refiere a la previsión explícita del Benelux como a otros Tratados (art. 234).

La solución que se seguía era la propia del Derecho internacional, por lo que se aplican las reglas relativas a Tratados sucesivos concernientes a la misma materia y el principio de observancia de los acuerdos anteriores (Asunto Burgoa), dentro de la obligación que tienen los Estados miembros de recurrir a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado, incluso prestándose ayuda mutua. Esta situación provocó situaciones de sucesión de la Comunidad en obligaciones internacionales de los Estados miembros, con la conformidad de terceros o supuestos especiales como la reunificación alemana, que dieron lugar a supuestos de sucesión por la Comunidad de obligaciones de la Antigua República Democrática alemana.

En el caso del GATT, en relación con el cual el Tribunal reconoció que la Comunidad había quedado vinculada por el GATT (sentencia de 12 de diciembre de 1972, Asunto International Fruit Company) en la medida en que «había asumido los poderes previamente ejercidos por los Estados miembros en la esfera regida por el Acuerdo General». El Tratado Constitucional mantenía, en estas cuestiones los criterios previos, en el art. III-435 (art. 307, antiguo art. 234) (23). El Tratado de Lisboa mantiene el sentido de las disposiciones sin añadir el término constitución, como es lógico (véase arts. 350, 351).

(23) Al indicar que: «La Constitución no afectará a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra. En la medida en que dichos convenios sean incompatibles con la Constitución, el Estado o Estados miembros de que se trate recurrirán a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado. En caso necesario, los Estados miembros se prestarán ayuda mutua para lograr tal finalidad y adoptarán, en su caso, una postura común...»-

Pero las manifestaciones propias de la personalidad de una Organización se observan en atributos básicos (24), necesarios para la vida internacional, como la celebración de tratados, el establecimiento de relaciones diplomáticas o la posible participación en mecanismos de responsabilidad internacional y en sanciones internacionales.

Para reafirmar la subjetividad de los Estados y los límites de la naturaleza evolutiva de la UE el Tratado de Lisboa establece la posibilidad de todo Estado miembro, de conformidad con sus normas constitucionales de retirarse de la Unión (art. 50, 1 del TUE), el llamado derecho de retirada. Esta disposición, innecesaria por su contenido, pone fin a un debate doctrinal en el que algunos autores habían defendido la imposibilidad de retirarse de la Unión Europea, desde la consideración de que la Unión Europea habría superado ya la naturaleza de organización internacional *sui generis*.

De otro lado, nada dice el Tratado de Lisboa sobre el régimen de responsabilidad internacional de la UE, como tampoco decía nada el Tratado constitucional. En la medida en que la UE es un sujeto de DI puede reclamar sus derechos frente a otros sujetos internacionales y ser objeto de una reclamación internacional, con independencia de su personalidad como sujeto de derecho interno. La UE es así destinataria de las normas internacionales sobre responsabilidad internacional, de naturaleza consuetudinaria, tanto por lo que se refiere al hecho ilícito internacional de la UE como a la atribución de la responsabilidad y a los mecanismos para hacerla efectiva

(24) Por ejemplo, para Dominice los atributos básicos de la personalidad internacional son la capacidad de concluir tratados, de establecer relaciones diplomáticas y de participar en los mecanismos generales de responsabilidad internacional. La posición de Dominice sobre los atributos de la personalidad es bastante restrictiva, pero es válida a los efectos de los Estados y de las Organizaciones internacionales, no así por ejemplo en relación con la cuestión de la personalidad del individuo, en nuestra opinión. DOMINICE, C., «La personnalité juridique dans le système du droit des gens», *Theory of International law at the threshold of the 21 century. Essays Skubiszewski*, VV.AA., Kluwer, 1996, pp. 147 ss; la comprensión de las teorías de este autor sobre la personalidad se completa con la lectura del artículo del mismo autor: «L'émergence de l'individu en Droit international public», *L'ordre juridique international entre tradition et renovation*, IUHEI, Puf, París, 1997, pp. 109-124. Vid. También MARIÑO MENENDEZ, F. (Coord.), VV.AA., *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, 595 pp.

La manifestación más relevante de la personalidad internacional de la UE reside en la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales, en el marco de sus competencias. A estos efectos el título V de la Quinta parte del TFUE (arts 216 a 219, antes III-323 a III-327) mantiene las innovaciones constitucionales relativas a la negociación, procedimiento de celebración (adaptado a la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad), control político-democrático por el Parlamento europeo (dictamen conforme, consulta), suspensión de aplicación, control previo de constitucionalidad por el Tribunal de Justicia y procedimiento específico para los acuerdos sobre el sistema de tipos de cambio para el euro.

Otra manifestación de la personalidad internacional es el establecimiento de relaciones diplomáticas, que veremos en el epígrafe siguiente. La práctica de la Comunidad en esta materia tiene que ver, además, con el reconocimiento de Estados, desde la Declaración de 16 de diciembre de 1991, mediante la cual la Comunidad Europea y sus Estados miembros establecieron líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados miembros, en Europa occidental y en la URSS, y en una declaración sobre Yugoslavia, indicando las condiciones de reconocimiento (25). El caso de Kosovo ha puesto de relieve como la UE ha ido detrás de los acontecimientos, sin liderazgo ni consenso, no habiendo habido una posición precisa y clara. Por lo demás, el reconocimiento es una cuestión de competencia de cada Estado, y sólo en el caso de que haya un consenso puede haber un reconocimiento colectivo (o unilateral convergente, pues hay opiniones para todos los gustos). El Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007 indicó que Kosovo no «establecía un precedente» (par. 69) y que era necesario avanzar en la dirección de un «acuerdo que garantizase la existencia de un Kosovo democrático y multiétnico, comprometido con el estado de derecho, la protección de las minorías y del patrimonio religioso y cultural».

(25) Relativas a la aceptación de la inviolabilidad de las fronteras, de ciertos compromisos en materia de desarme, sucesión de Estados y arreglo pacífico de controversias, así como, en el ámbito de los derechos humanos, el respeto de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki, de la Carta de París, fundamentalmente en relación con la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, la garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales y de las minorías.

Todo lo más la UE, en cuanto tal, parece dispuesta a hacer de la necesidad virtud, ante la falta de consenso de sus miembros. Habrá que analizar las consecuencias que, para el D.I., puede tener el asunto de Kosovo y en qué medida cambiar el régimen actualmente existente en materia de libre determinación de los pueblos, una vez que quepa extraer conclusiones doctrinales de un tema abierto a una incierta evolución.

Por otro lado, las normas comunitarias prevén explícitamente que los Estados puedan retomar la competencia nacional en relación con las obligaciones que contraigan para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en el contexto del mercado interior –novedad del tratado de Lisboa– en implícita alusión a la aplicación de las decisiones sancionadoras del Consejo de Seguridad, así como para supuestos de graves disturbios internos que alteren el orden público, o para casos de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra. El TFUE ubica esta disposición en el art. 347 (26) (séptima parte, disposiciones generales y finales; art. III-131 de la constitución europea, antiguo art. 224, luego art. 297).

Es una causa de derogación de la aplicación del Derecho comunitario para supuestos excepcionales. Esta disposición se aplicó en los años sesenta en relación con Rodesia (por el golpe de Estado de Smith, que impedía el ejercicio del Derecho de libre determinación) o en otros asuntos Internacionales (Sudáfrica, guerra de las Malvinas –en este caso en combinación extraña con el art. 113). La aplicación por los Estados de sanciones económicas impuestas por el Consejo de Seguridad en virtud del art. 41 del capítulo VII, sobre la base del art. 224 (en el tratado de Lisboa el citado 347) planteaba problemas relativos a la falta de aplicación uniforme. De ahí que los Estados recurriesen a aplicarlas por la vía del art. 113 (27) (política comercial) creando problemas al utilizar

(26) Que establece que los Estados miembros se «consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado interior resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional».

(27) Por ejemplo, contra la Unión Soviética por la invasión de Afganistán o por el caso polaco.

a la Comunidad como brazo ejecutor de sanciones extracomunitarias, lo que daría lugar a diferentes tesis sobre el alcance de la política comercial comunitaria. Además, se planteaba la cuestión jurídico internacional de si la Comunidad Europea podía sancionar económicamente a Estados terceros en ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad, sin que además se hubiese visto afectada directamente por el comportamiento de aquellos.

Para solucionar los problemas de articulación comunitaria el Tratado de Unión Europea de 1992 incluyó un nuevo artículo 228 A (art. 301) que preveía que, cuando en el ámbito de la PESC se decidiese una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptaría las medidas urgentes necesarias (por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión). En el Tratado constitucional se mantenía el mismo esquema en el art. III-322 del capítulo V del título V de la Parte III, relativo a Medidas restrictivas, si bien se establece que la propuesta de sanciones debe realizarse conjuntamente por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y la Comisión, y que se deberá informar de la adopción de los reglamentos o decisiones europeas al Parlamento europeo. El nuevo Tratado de Lisboa lo reubica en el título IV (Medidas restrictivas), arts. 215, 1 y 2.

Como novedad cabe resaltar que el art. 215, 2 (art III-322, 2 Constitución) establece que el Consejo puede adoptar medidas restrictivas también frente a personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales (como se indica en el 215, 3 se incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas), lo que se explica por la mayor relevancia de los actores no estatales en la sociedad internacional, así como por la lucha contra la criminalidad organizada y contra el terrorismo (28).

(28) Por ejemplo, esta disposición sirve en el contexto de la lucha contra la financiación de movimientos terroristas como Al-Qaeda, al mismo tiempo que se refuerzan las garantías en relación con las empresas que son perjudicadas por las sanciones adoptadas frente a terceros.

7. AVANCES EN LA VISIBILIDAD Y EN LA REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Las cuestiones relativas a la representación exterior de la Unión Europea se refuerzan por el Tratado de Lisboa, que dota a la Unión de una mayor visibilidad internacional. La visibilidad de la UE tiene dos caras, una política y otra jurídica.

Desde el punto de vista político, la visibilidad política internacional de la UE depende de cómo se perciba por los terceros su influencia y su poder en las relaciones internacionales, así como en relación con la eficacia de sus acciones a la luz de los objetivos pretendidos y de la situación internacional. La visibilidad no depende del discurso internacional de la UE sino de la percepción sobre su actividad.

En esta línea es destacable que la actividad internacional de la Unión Europea en su doble vertiente de PESC y de relaciones exteriores es impresionante en términos cuantitativos. Así, en el tradicional ámbito de las relaciones exteriores se ha tejido desde hace cincuenta años unas generaciones de acuerdos internacionales de asociación, comerciales y de cooperación, junto a medidas unilaterales y multilaterales, con los principales países y grupos regionales, con los que se ha establecido un diálogo y un marco jurídico muy relevante en multitud de materias. A estos efectos las relaciones exteriores de la Unión se han consolidado plenamente en sus ámbitos propios.

Por otra parte en el marco de la PESC el análisis también ilustra la importante capacidad de actuación que tiene la Unión Europea. Así se deduce del análisis de medidas adoptadas en muchos conflictos internacionales (29), de las posiciones del Consejo Europeo, de la aprobación de

(29) Así, en relación con los Balcanes la UE ha adoptado multitud de medidas en relación con el Tribunal para la Antigua Yugoslavia (vid. Por ej. 2007/521/PESC L 192 (24.07.2007), sobre Kosovo (2007/520/PESC L 192 (24.07.2007), ha nombrado representantes especiales (por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina (2007/427/PESC L 159 (20.06.2007), adoptado medidas restrictivas (por ejemplo en relación con extremistas de la Antigua República yugoslava de Macedonia (2007/86/PESC L 35 (16.02.2007), aprobado misiones de vigilancia (2007/40/PESC L 17 (24.01.2007), operaciones de crisis

estrategias europeas (frente a Rusia, Ucrania, mediterráneo; o en temas de seguridad, no proliferación de armas de destrucción masiva, o para combatir el tráfico ilícito de otro tipo de armas..), del envío de misiones humanitarias y de policía de la Unión, de representantes especiales (30). De gran visibilidad es también el envío de misiones humanitarias y de policía de la Unión a múltiples regiones; o el envío de representantes especiales.

La valoración en términos de influencia y poder en las relaciones internacionales, de la Unión Europea, no es percibida del mismo modo por los Estados terceros ni, en general, por la doctrina. La UE es un actor internacional distinto a los actores estatales tradicionales o a los Imperios, en la medida en que como se ha señalado es una OI sui generis, que está en proceso de cambio. Aún con todo podría incrementar su visibilidad política internacional si se reforzasen los consensos básicos de política exterior entre los países de la UE, de manera compatible con los particularismos nacionales y las políticas exteriores nacionales, como vimos en el epígrafe 2.

Desde el punto de vista jurídico la visibilidad se refuerza de manera muy relevante por el Tratado de Lisboa, por varias razones. En primer lugar, porque se dota a la UE de subjetividad internacional, como ya

(2006/918/PESC L 349 (12.12.2006), adoptado posiciones comunes (2006/205/PESC L 72 11.03.2006), sobre exportación de armas (2006/29/PESC L 19 (24.01.2006). En relación con *Afganistán* destacan, entre otros, instrumentos tales como el establecimiento de una misión de policía (2007/369/PESC L 139 (31.05.2007); el nombramiento de un Representante especial de la UE (2001/875/PESC L 326 (11.12.2001) la adopción de medidas restrictivas contra los talibanes (2001/771/PESC L 289(06.11.2001). Del mismo modo cabe destacar que se han adoptado multitud de medidas en relación con la Corte Penal internacional, legislación extra-territorial, bienes de doble uso, laser cegadores, Lucha contra el terrorismo, minas antipersonales, no-proliferación, pacto de estabilidad, operaciones de gestión crisis, reagrupamiento de misiones diplomáticas, prevención de conflictos (en África), proceso de paz en Oriente próximo, región de los Grandes Lagos Africanos, región mediterránea; o en relación con países determinados: Bielorrusia, Birmania, Caucaso del Sur, Costa de Marfil, Cuba, Etiopía-Eritrea, Europa del Sur-este, Georgia, Haití, Indonesia, Irán, Irak, Corea, Líbano, Liberia, Libia, Moldavia, Nigeria, Uzbekistán, Rusia, seguridad, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor Oriental, Ucrania o Zimbabwe.

(30) Por ejemplo a Sudán, Macedonia, Bosnia, Moldavia, Asia Central, oriente Medio, Caucaso, Grandes Lagos, Afganistán.

hemos visto. De otro lado, porque se adopta tres decisiones que refuerzan notablemente la representación internacional de la Unión Europea.

La primera es la elección de un Presidente del Consejo Europeo. Hasta el momento el art 18, 1 del Tratado de Unión Europea prevé que, en materia de política exterior y de seguridad, la Presidencia asuma la representación de la Unión y exprese su posición en organizaciones internacionales y en conferencias internacionales. A tal efecto la Presidencia cuenta con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejerce las funciones de Alto representante de la política exterior y de seguridad común. El Tratado de Lisboa crea la figura del Presidente del Consejo Europeo (art. 9, 5, b), que será elegido por el órgano por mayoría cualificada y para un mandato de 2, 5 años de duración, que podrá renovarse una vez.

Sus funciones se regulan en el art. 15: preside e impulsa los trabajos, vela por su preparación y continuidad y se esfuerza por facilitar la cohesión y el consenso etc..Además, asume «en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad (art. 15, 6). La nueva figura tendrá una relevancia muy positiva para representación internacional de la UE, por las funciones, duración del mandato, y previsible perfil de su titular.

La segunda medida relevante es la figura del Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad. Se refuerza la figura si bien se elimina el simbolismo de crear un Ministro de Asuntos exteriores de la Unión. Para el prof. Sobrino la introducción en la estructura institucional de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, en el Tratado constitucional, tenía el propósito de reforzar, mediante un portavoz único, su visibilidad, eficacia y capacidad de negociación internacional (31); por lo demás, como señala este autor,

(31) Como indica este autor el Ministro de Asuntos exteriores de la UE era un cargo atípico, en tanto que Ministro de un inexistente gobierno; llamado a ser el rostro de la UE y a conciliar las dos dimensiones de la acción exterior europea. Cfr. SOBRINO HEREDIA, J. M., *Hacia una mayor visibilidad internacional de la UE: el Ministro de Asuntos exteriores*, Euskadi-Europa, mimeo.

con la figura del MAE se acababa con la bicefalia que domina hasta el momento al fusionarse en un cargo la figura del alto representante y del comisario de relaciones exteriores.

La eliminación del nombre no afecta significativamente a la visibilidad y eficacia de la acción exterior europea, que por lo demás acaba con la bicefalia señalada. El nuevo tratado, en esta materia, mantiene los avances constitucionales, aunque la nueva figura no adquiera esa denominación más simbólica que efectiva, de Ministro de Asuntos Exteriores.

En virtud del art 18 TUE el Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común, y contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y a ejecutarla como mandatario del Consejo (lo mismo hará en relación con la política común de seguridad y de defensa). Además, presidirá el Consejo de Asuntos exteriores y será Vicepresidente de la Comisión, velando por la coherencia de la acción exterior de la Unión. La Constitución creaba un Ministro AAEE de la UE. El planteamiento en el Tratado de Lisboa es el mismo y retoma las innovaciones del Tratado Constitucional. El Alto Representante es nombrado por Consejo europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión,. Será el responsable en la Comisión de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (32).

Se refuerza la representación internacional de la Unión que se ejerce por el Presidente del Consejo Europeo (que la asume, en su rango y condición, y sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante. Art. 15, 6), por la Comisión (art. 17) –que asume la representación exterior de la Unión (a excepción de la política exterior y de seguridad común), y por el Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad (art 18, 2: que está al frente, contribuye a la elaboración y ejecuta la política exterior y de seguridad común de la

(32) Como indica el art. 18, 4 del Tratado de Lisboa: «En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3».

Unión). Además, el nuevo art. 221 (art.III-328) establece que las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión, bajo la autoridad del Alto Representante (que, cabe recordar será vicepresidente de la Comisión), actuando en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

Esta articulación habrá de ponerse a prueba, pero es de esperar un mejor encaje ante la bifuncionalidad del Alto Representante, y ante la configuración de las otras funciones institucionales. En definitiva, saldrá fortalecido el principio de unidad de representación internacional de la UE a que hace referencia el Tribunal de Justicia de las Comunidades (dictamen 1/94). Esta representación debe realizarse teniendo en cuenta tanto el reparto de competencias interno (dictamen 1/94 y dictamen 2/91) como el principio de cooperación entre la Unión y sus Estados miembros en la gestión del acuerdo, que no pueden variar las reglas primarias del derecho comunitario (dictamen 2/91 y 1/76).

La tercera novedad importante del tratado de Lisboa, creada en el marco de la negociación constitucional, es la previsión de que se cree un servicio europeo de acción exterior (33). El art. 27, 3 indica que el Alto Representante se apoyará en ese servicio, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales, cuya organización y funcionamiento se determinarán por decisión del Consejo, a propuesta del Alto Representante (34).

(33) Vid. En la doctrina española: ALDECOA LUZARRAGA, F., «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», *Libro homenaje al prof. Juan A. Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005, pp. 117-136; HILL, C., «A foreign Minister without a Foreign Ministry-or with too many?», *CFSP Forum*, vol. 1, nº 1, pp. 1 ss.

(34) Como plantear algunas cuestiones, como las relativas al ejercicio de la bifuncionalidad por los miembros de dicho servicio; del mismo modo, cabe plantear si en terceros Estados, organizaciones internacionales y conferencias internacionales en el marco de la cooperación sistemática entre los Estados para formular posiciones comunes no se van a plantear problemas de coordinación y de representatividad.

En todo caso, estas u otras dudas se deberán cerrar en unas negociaciones que, de conformidad con la Declaración nº 25 de la Conferencia deberían hacerse rápidamente, una vez que entre en vigor el Tratado (35); con objeto de evitar posibles interpretaciones la Declaración nº 33 precisa que tanto la creación del cargo de Alto Representante como del servicio europeo de acción exterior se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y en Organizaciones Internacionales.

El Tratado de Lisboa no soluciona, ni podría hacerlo, los problemas que la UE tiene para el acceso y la participación en Organizaciones Internacionales, donde tiene una gran heterogeneidad de estatutos (miembro, observador, un poco más que observador) y donde los problemas de participación derivan de la naturaleza no estatal de la Unión, del lógico deseo de terceros de evitar el problema de la doble representación, de que en la mayoría de las materias la Unión no tiene competencias exclusivas así como de las reticencias de los Estados a cederle in toto el *ius representationis*.

La mayor parte de las Organizaciones internacionales sólo admiten a Estados como miembros de pleno derecho lo que produjo diversidad de estatutos en Organizaciones como la FAO, la Zona internacional de los fondos marinos, la OMC, el FMI o la OIT y ha llevado en ocasiones a articular soluciones para impedir la doble representación, para articular la representación en supuestos de competencias mixtas Unión Europea-Estados miembros o, incluso, cuando la Comunidad tuviese competencias exclusivas pero en las cuales ha habido que arbitrar arreglos interinstitucionales en función del reparto competencial (36).

En el Dictamen 1/94 se estableció que cuando resulta que la materia de un Tratado está comprendida dentro de la competencia de la

(35) Esta Declaración indica que: « la conferencia declara que, en cuanto se haya firmado el Tratado (...) el secretario General del consejo, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, la Comisión y los Estados deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al servicio europeo de acción exterior».

(36) Vid. sentencia de 19 de marzo de 1996, C-25/94, Comisión c. Consejo, Rec. I-1469.

Comunidad y de los Estados, es necesario una estrecha cooperación entre estos últimos y las Instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración como en la ejecución de los compromisos, siendo que esta obligación de cooperación deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la comunidad.

Por lo que se refiere a las relaciones de cooperación administrativa el Tratado de Lisboa adapta la situación a los cambios institucionales (37) y mandata al Alto Representante y a la Comisión a que se encarguen de mantener esas relaciones con las principales Organizaciones Internacionales.

El art.34 TUE indica, en el marco de la PESC, que los Estados miembros coordinarán su acción en las OI y defenderán las posiciones de la Unión, bajo la coordinación del Alto Representante. Como es sabido, los Estados miembros que también lo sean del Consejo de Seguridad (Francia y Reino Unido, son permanentes y otros por elección, de entre los 15 miembros) se concertan entre sí y defienden las posiciones e intereses de la Unión, «sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas» (art.34, tercer párrafo). El tratado de Lisboa añade un nuevo párrafo al art. 34 para que el Alto Representante sea invitado al Consejo de seguridad a defender la posición de la Unión (38).

8. AVANCES EN LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Una de las dimensiones en que el Tratado Constitucional consolida avances previos e introduce alguna innovación importante sobre la Política común de Seguridad y defensa. Tras la Segunda Guerra Mun-

(37) Vid. Título VI, de la Quinta Parte del TFUE, titulado Relaciones de la Unión con las Organizaciones Internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión (arts. 220, 221, en la Constitución arts. III-327 y III-328).

(38) Así, establece el art. 34, cuarto párrafo que: «Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto representante a presentar una posición de la Unión».

dial se produce un desacoplamiento de las cuestiones de seguridad y defensa. Esta última residirá desde los años cincuenta en la Alianza Atlántica, la Unión Europea occidental dormirá el sueño de los justos y cuando se crearon las Comunidades se deja a un lado todo lo relativo a la seguridad y la defensa. Desde ese momento los tímidos progresos en seguridad europea se realizan por la senda interestatal (39), llegando los miembros de la Comunidad, únicamente, a acordar la necesidad de consultarse sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad (40).

Por ello la doctrina adjetivaba a la Comunidad como *civilian power*, en cuanto que no sería un actor internacional en el sentido tradicional de política de poder respaldada con un aparato militar, sino en un actor que respaldaría su política en ser una potencia comercial y en ser el primer donante mundial.

Con la caída del muro van a transformarse los factores y los conceptos de la seguridad, si bien el Tratado de Unión Europea mantendrá las ambivalencias (41). Desde 1992 la Unión Europea mostró disenso y falta de liderazgo en las guerras del golfo –incluida la grave fractura europea de la segunda– o para afrontar la situación en la Antigua Yugoslavia (tanto en Bosnia como en Kosovo como, por lo general, en el conjunto

(39) En la década de los sesenta Francia fracasó en sus propuestas de avanzar hacia una política de defensa común; en los setenta en el marco de la cooperación política europea se avanzó en el contexto de la creación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europea y en el conflicto de Oriente Próximo. En torno al conflicto este-oeste destacó el papel de la Unión Europea, del mismo modo que en Oriente Próximo la Declaración de Venecia, de junio de 1980, apuntaba los principios de acción en torno al reconocimiento del Derecho de autodeterminación del pueblo palestino así como del Derecho a la seguridad de Israel. Ello no obstante situaciones internacionales como las de Afganistán, la guerra Irán-Iraq, la guerra de las Malvinas o los conflictos centroamericanos constataron la gran laguna de la construcción europea.

(40) Desde los ochenta, tanto el Informe de Londres como la Declaración de Stuttgart reconocieron la necesidad de concertarse en torno a los «aspectos políticos y económicos de la seguridad». En el mismo sentido avanzó el Acta Unica Europea (art. 30, 6, a, b y c) o la Plataforma de intereses aprobada en la Haya, en 1987, que al mismo tiempo que mostraba la indivisibilidad de intereses con Estados Unidos mostraba también la necesidad de avanzar en un papel propio de Europa.

(41) El art. J.4 se refiere al conjunto de las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluso a la definición futura de una política de defensa común que podría conducir, en su momento a una defensa común, lo que evidencia la falta de consenso sobre defensa.

de la situación), por poner los ejemplos más evidentes. Estos fracasos respondían a la división de intereses por la defensa de la neutralidad, de posiciones transatlánticas o de los propios intereses nacionales.

Unas y otras cambian a finales de los noventa. En la Cumbre de Saint Malo se produce un acercamiento franco-británico, consecuencia de la guerra de Kosovo. Por otro lado, a partir del Tratado de Ámsterdam la solución al problema del neutralismo, como indica E. Barbé, en el marco de la construcción de una defensa europea será pragmática, ya que la arquitectura de seguridad se acomoda a los neutrales (42).

No vamos a analizar pormenorizadamente los pasos realizados en el camino (43) entre Ámsterdam y Niza, donde los progresos fueron

(42) Vid. sobre los factores de cambio en el desarrollo de la política de defensa de la Unión Europea: BARBE IZUEL, E., «Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la política de seguridad y defensa común», *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Palomares Lerma, G., (ed), Tirant lo Blanch-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Valencia, 2002, pp. 23-41, pp. 29-34.

(43) Vid. sobre esto: DEHOUSSE, F., GALLER, B., «De Saint-Malo à FERIA: les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne», *Studia Diplomática*, vol. LII, n° 4, 1999, pp. 89 ss; POZO SERRANO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa», *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, Ramón Chornet, C., (coord.), Tirant lo Blanch, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 35-69; en el mismo libro colectivo, los trabajos de los profesores ALDECOA LUZARRAGA, F., «Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente», pp. 9-33; del mismo autor «La cooperación estructurada permanente», pp. 95-111; BERMEJO GARCIA, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», pp. 71-94; RAMON CHORNET, C., «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», pp. 113-133; BENEYTO, J. M., «Reflexiones finales sobre la profundización de la Unión europea en política de seguridad y defensa», *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades*, Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia, n° 29 Instituto español de estudios estratégicos-Instituto de estudios europeos de la Universidad San Pablo CEU, noviembre de 2004 pp. 269-298; PEREZ SALOM, J., «La Agencia europea de Defensa», pp. 135-158; BARBE IZUEL, E., «Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la política de seguridad y defensa común», *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Palomares Lerma (ed.), G., Colección Ciencia Política-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-41; GNESOTTO, N., (coord.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de Sécurité, París, 2004; DE CASTRO RUANO, J. L., «La política europea de seguridad y defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Iraq», *Cursos de Derecho*

espectaculares. El art. 17, 2 del Tratado de Ámsterdam (1997) incluía las denominadas Misiones Petersberg desde una perspectiva más amplia que las propias Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (44). El consenso franco-británico de la Cumbre de Saint-Malo (1998) (45) inicia el impulso progresivo a las política de seguridad y defensa europea.

Posteriormente, distintos Consejos Europeos contribuyeron a definir las funciones en relación con las tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis, las capacidades operativas necesarias y la estructura orgánica de las mismas (46). Además, el Consejo Europeo de Feira

internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2004, Universidad del País Vasco, pp. 93-155; CEBADA ROMERO, A., PEREZ GONZALEZ, A., El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa, Madrid, Dykinson, 2003, 160 pp; CAMILLERI, A., «Le Traité de Nice et la politique européenne de défense», *Révue des affaires européennes*, 2000, ppñ. 389-397; FERNANDEZ SOLA, N., STAVRIDIS, S., «La política de seguridad y defensa de la Unión en el nuevo marco constitucional europeo», *La Constitución de la Unión Europea*, Closa Montero, C., Fernández Sola, N., (coords.), Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2005, pp. 217-239; GARCIA PEREZ, R., *Política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, UNED-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2003, 157 pp; del mismo autor: «La PESC en el Proyecto de Tratado Constitucional», *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Pueyo Losa, J., (dir), Santiago de Compostela, Ed. Tórculo, 2003, pp. 295-312.

(44) En tanto que incluye «... misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz».

(45) Al acordar que la Unión Europea debe dotarse de estructuras apropiadas y de capacidades para analizar las situaciones, de servicios de inteligencia y de capacidad para una planificación estratégica relevante, sin una duplicación de lo que ya existe en la OTAN.

(46) En este sentido en el *Consejo Europeo de Colonia* (junio de 1999) se aprueba la Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa, y el Informe sobre el desarrollo de la política europea común de seguridad y defensa. Por su parte el *Consejo Europeo de Helsinki* (diciembre de 1999) destaca el Informe sobre la situación de los trabajos elaborado por la Presidencia, concerniente al refuerzo de la política europea de seguridad y defensa, y el Informe sobre la gestión no militar de crisis por la Unión Europea. El *Consejo Europeo de Santa María de Feira* (junio de 2000) estableció las modalidades de consulta y participación de Estados no miembros de la UE que fuesen miembros de la Alianza Atlántica en la gestión militar de crisis, así como los principios de relación entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea. El Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) estableció la creación de las estructuras políticas y militares permanentes para estas cuestiones, que se realizaría mediante decisiones del Consejo de enero del año siguiente: el Comité Político y de Seguridad; el Comité Militar de la Unión europea; el Estado Mayor de la Unión europea.

(junio de 2000) impulsó la gestión civil de crisis, fundamentalmente en relación con las operaciones de policía, destinadas a reforzar el Estado de derecho, la protección civil y la consolidación de la administración civil, que ha funcionado razonablemente bien desde entonces (47).

El Tratado de Niza incorporó la regulación del Comité Político y de Seguridad (art. 25) del Alto Representante para la PESC y suprimió las referencias a la UEO (arts. 17-25) ante la opción de dotarse de los propios medios operativos. Con estos desarrollos se realizaron los trabajos del Grupo de Defensa de la Convención, que pretendió mejorar aspectos relativos a la flexibilidad, la eficacia y la coordinación, así como ampliar las tareas. Los Estados señalaron la necesidad de incluir la lucha contra el terrorismo (48), e impulsaron misiones Petersberg como las de Bosnia-Herzegovina o Macedonia.

El Tratado Constitucional consolidó la línea previamente descrita con algunos avances, pero también introducía una mayor flexibilidad que refleja la ausencia de consenso en seguir todos el mismo camino.

La misma línea sigue el Tratado de Lisboa, sobre el que cabe destacar, en primer lugar, la introducción de una cláusula de asistencia automática en caso de agresión de un tercero (art.42, 7), de conformidad con el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas (legítima defensa), y respetuosa con el carácter específico de los Estados miembros de la UE en seguridad y defensa (pertenencia a Alianzas militares; neutralidad).

La política de seguridad y defensa se define como *común*, se prevé que tendrá capacidad operativa (en medios civiles y militares) y se reafirma que forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común (art. 42 TUE) (49). Esta política, como indica

(47) En junio 2004 se adoptó un Plan de acción en materia de gestión civil de crisis.

(48) Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002)

(49) El art 42 , 3 TUE indica que los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades militares y civiles para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Las capacidades civiles y militares serán puestas a disposición de la Unión por los Estados miembros. A pesar de los avances en materia de capacidades civiles y militares subsisten notables

F. Aldecoa (50) supone una aportación clave pues no está solo destinada a la gestión de crisis sino también a abordar, por primera vez, una defensa propia de la Unión, cuyos instrumentos están en el Tratado de Lisboa.

También es destacable el impulso a las misiones Petersberg, sobre las que la Unión ha realizado unas veinte, de carácter civil, militar y mixto. Estas misiones se realizan para el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (art. 42, 1).

El art. 43 TUE amplía el abanico de misiones al establecer que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares para misiones de desarme, humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, en que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis etc.. así como para luchar contra el terrorismo, incluso apoyando a terceros países a combatirlo en su territorio. Ello no obstante, pueden plantearse problemas de interpretación del Derecho internacional en cuanto a la necesidad de contar con la autorización del Consejo de Seguridad para el empleo de la fuerza armada (51) en determinado tipo de misiones.

carencias, por lo que en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 se estableció el «Objetivo global para 2010» en el que se proponen algunas mejorar. Además, se dispone la creación de una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, (*Agencia Europea de Defensa*) para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas etc..(vid. art. I-41, 3; y art. III-311). Esta Agencia europea de defensa fue creada mediante la adopción de una Acción común relativa a la creación de la Agencia Europea de defensa, el 12 de julio de 2004, sobre la base del art. 14 TUE. Vid. sobre el régimen jurídico de esta Agencia: PEREZ SALOM, J. R., «La Agencia europea de Defensa», *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, Ramón Chornet, C., (coord.), Tirant lo Blanch, 2005, pp., 134-158; véase también, sobre las capacidades: POZO SERRANO, P., «La ampliación de las misiones---», *op. cit.*, p. 57; de la misma autora: «La operatividad de la Unión Europea en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, abril de 2003, p. 32.

(50) ALDECOA LUZARRAGA, F.,

(51) Sobre esto véanse las dudas manifestadas por NEUHOLD, H., «L'Union Européenne en tant qu'acteur securitaire: Quelle Sécurité?. Quelques réflexions sur les aspects juridiques de l'inflation terminologique», *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, SFDI, Pedone, París, 2005, pp. 255-, 263, en particular, pp. 261-262.

Pero el Tratado refleja algunos problemas de fondo al introducir múltiples elementos de flexibilidad, en diversas perspectivas. En primer lugar, porque se prevé en el art 42, 5 (y 44) que el Consejo encomiende la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. De otro lado, porque estos avances son compatibles con las obligaciones de miembro de la Organización del tratado del Atlántico norte que seguirán siendo para los Estados miembros que forman parte de la misma (como indica el art 42, 7, segundo párrafo) el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Asimismo el objetivo de una PCSD no incluye la obligación de una política común de defensa de la Unión, sino la definición progresiva de la misma, que conducirá a una defensa común una vez que el Consejo lo decida por unanimidad (art. I-41, 2). Pero el elemento de flexibilidad más relevante gira en torno a la posibilidad de que el Consejo encomiende misiones a un grupo de Estados miembros (52) y, fundamentalmente, en el régimen de la cooperación estructurada permanente para aquellos Estados que cumplan los criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes. Sobre esto hay un protocolo sobre la cooperación estructura permanente establecida por el art. 42 del Tratado de Unión Europea, estableciendo el marco jurídico de su realización. El Tratado de Lisboa avanza al precio de una cierta fragmentación.

(52) Piensese por ejemplo en la práctica de algunos Estados miembros de desarrollar la cooperación militar mediante la creación de unidades militares multinacionales como Eurocorps, Eurotor, Euromarfor, Grupo Aéreo europeo, Estado mayor del primer cuerpo germanoholandés; o sin cuarteles generales como la fuerza anfibia hispanoitaliana o la fuerza anfibia británicoholandesa. Vid. POZO SERRANO, P., *op. tit.*, p. 52, nota 31.