

LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATADO DE REFORMA: LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN EL TRATADO DE LISBOA.- 2. EL MODELO CONSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN: LA POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD.- 3. MÁS COHERENCIA Y VISIBILIDAD: PERSONALIDAD JURÍDICA Y REGULACIÓN CONJUNTA.- 4. LA BÚSQUEDA DE LA EFICACIA A TRAVÉS DE UN MARCO INSTITUCIONAL COMÚN: EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD.- 5. HACIA UN SERVICIO DIPLOMÁTICO COMÚN: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.- 7. LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE CRISIS: LA AMPLIACIÓN DE LAS TAREAS DE PETERSBERG.- 8. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE CAPACIDADES: LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA.- 9. HACIA UNA DEFENSA PROPIA: LA ASISTENCIA MUTUA, LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD.- 10. CONCLUSIONES: MÁS COHERENCIA, EFICACIA Y VISIBILIDAD PARA LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA.

(*) Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Codirector del Centro de Excelencia «Antonio Truyol», Universidad Complutense de Madrid.

1. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Reforma, conocido ya como Tratado de Lisboa, era firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea el 13 de diciembre de 2007 (1). Este Tratado supone la salida del laberinto constitucional en que se vio inmersa la Unión Europea desde los referendos negativos de la primavera de 2005 (2). Y es una salida satisfactoria en la medida en que el Tratado de Lisboa recoge en un gran porcentaje las reformas e innovaciones de la Constitución Europea y las introduce en el actual marco de los Tratados, recuperando la legitimidad política de la Convención Europea. Esto es especialmente cierto y significativo en el caso de la Política Exterior Común –denominada por el Tratado «Acción Exterior de la Unión Europea»– (3).

(1) *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*, DOUE C 306, de 17.12.2007, p.1. En el presente estudio utilizamos como texto de referencia la versión consolidada de los Tratados, incorporando las modificaciones de Lisboa, elaborada por los Profesores Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres. Se ha anunciado que no habrá una versión oficial de los Tratados consolidados hasta la entrada en vigor del Tratado. Véase: José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES y Mariola URREA CORRES (Eds.), *Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2008.

(2) Véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA y Mercedes GUINEA LLORENTE, «El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo nº 9, 2008, 20 de febrero de 2008, en: www.realinstitutoelcano.org.

(3) Así el nuevo Título V del Tratado de la Unión Europea se denominará «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la unión y disposiciones específicas relativas a

El Tratado de Lisboa recoge en su totalidad las innovaciones del Tratado constitucional en materia de Política Exterior Común, que habían sido positivamente consideradas por doctrina e instituciones (4). La pervivencia íntegra de estas disposiciones se debe tanto al fuerte consenso existente sobre su alcance y necesidad como al hecho de que algunas de ellas ya estaban produciendo efectos a través de su aplicación anticipada (5). La única modificación de alcance es el cambio de nombre del Ministro de Asuntos Exteriores por el de Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. El término Ministro tenía para el Reino Unido una fuerte carga federal y estatal, de ahí la demanda del cambio de denominación (6). Sin embargo, más allá de la simbología, se trata de un cambio cosmético, toda vez que ni el perfil político ni las funciones han variado de contenido.

La reforma rescatada por el Tratado de Lisboa sigue y refuerza la lógica de la Política Exterior Común, esto es, considerar el conjunto de

la política exterior y de seguridad común». La nueva Parte V del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión, que engloba toda la regulación relativa a políticas e instrumentos exteriores, es titulada «Acción exterior de la Unión».

(4) Son numerosos los trabajos en los que he estudiado el alcance y contenido de las reformas de la Constitución Europea en materia de Política Exterior Común. Véase entre otros: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «Commentaire à l'article I-16», en: Laurence Burgogue-Larsen, Anne Levade and Fabrice Picod (dirs.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV «Architecture Constitutionnelle»*; Bruylant; Bruxelles; 2007; pp. 249-253; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «La Política Exterior Común en la Constitución Europea», en: Fernando M. MARINO MENÉNDEZ (Dir.) y Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ, (Coord.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» y Marcial Pons, 2006, pp. 419-448; Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «La política exterior común en la Constitución Europea», en: VV.AA., *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática nº 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 103-135.

(5) Son los casos de la política de vecindad, la cláusula de solidaridad para ataques terroristas, la Presidencia estable del Eurogrupo o la Agencia Europea de Defensa.

(6) De alguna manera nos preocupa la confusión que pueda introducir el nuevo nombre, dado que poco se diferencia del actual Alto Representante para la PESC. Sin embargo, el alcance de las funciones y su delimitación constitucional es muy diferente y no parece que esto se vea del nombre. El actual Alto Representante sólo representa al Consejo en materia de PESC, el nuevo Alto Representante será no sólo el representante sino también el responsable del conjunto de la acción exterior europea. Esta modificación está en la línea de las otras modificaciones de Lisboa que hacen más difícil de comprender para el ciudadano las características de la Unión.

la política exterior como un todo unitario y no distinguirlo en base al proceso de decisiones. El reforzamiento de la lógica de la PEC viene, en primer lugar, de la mano de la desaparición de la Comunidad Europea y la atribución de personalidad jurídica a la Unión Europea. Desaparece así el solapamiento formal de dos actores internacionales, la Unión Europea y la Comunidad Europea. Formalmente se han hecho desaparecer también los pilares, aunque es forzoso recordar que la PESC mantiene características intergubernamentales en su programación y decisión. En cualquier caso, aunque tengamos este pilar remanente, la separación real va a resultar mucho más atenuada al preverse un marco institucional único que dirigirá y aplicará el conjunto de la política exterior, sea intergubernamental o comunitaria, el nuevo Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

La lógica de considerar una única Política Exterior Común, viene reforzada por la regulación conjunta en los dos Tratados de todo lo relativo a la acción exterior, que termina con su dispersión a lo largo del TCE fundamentalmente (7). En la misma lógica común se prevé un mismo marco conceptual de valores y objetivos (política de responsabilidad), aunque perviven los distintos procedimientos de decisión, estos atemperados por la mente única que coordina las dos instituciones (nuevo Alto Representante) y el brazo ejecutor único (SEAE). Estas innovaciones para la visibilidad, la coherencia y la eficacia refuerzan el concepto de PEC.

En el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa, se asumen plenamente la lógica de las innovaciones del Tratado Constitucional. Así, la principal novedad reside en el avance en el concepto de Política Común de Seguridad y Defensa, que ya no engloba solamente la gestión de crisis sino que incorpora, por vez primera, instrumentos para reforzar la propia defensa de la Unión Europea (8).

(7) Así en los dos Tratados se regula todo lo relativo a la acción exterior en títulos únicos: en el caso del TUE es el Título V denominado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». En el caso del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión agrupan todas las bases jurídicas dispersas en la Parte V titulada «Acción exterior de la Unión».

(8) Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006, pp. 11-39.

2. EL MODELO CONSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN: LA POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD

Una aportación política clave del Tratado de Lisboa es la introducción de un marco conceptual para la programación política del conjunto de la acción exterior europea. Este hecho presenta una indudable novedad, toda vez que el TUE y el TCE con anterioridad no presentan objetivos políticos comunes para la política exterior europea. El Tratado de Lisboa introduce en el Tratado de la Unión Europea dos artículos relativos a los objetivos europeos en materia de acción exterior que afectan al conjunto de la Política Exterior Común, incluyendo la dimensión exterior de las políticas comunes. Se trata en primer lugar del artículo 3.4 del TUE, regulado entre los objetivos generales de la UE, que es desarrollado con mayor concreción en el artículo 21 que encabeza las disposiciones generales relativas a la acción exterior. Este hecho, además, fortalece el carácter único del conjunto de la acción exterior y trata de reforzar la coherencia del conjunto de las políticas con dimensión exterior.

Ese marco político de principios y objetivos además aplica un paradigma nuevo de política exterior frente al modelo anterior. Si antes la PESC estaba definida por la defensa del interés común de los Estados miembros, el Tratado de Lisboa impone que la acción exterior se defina en base a una política de responsabilidad, esto es, sobre la necesaria implicación europea en la gestión de los problemas internacionales. Esa orientación no es una creación «exnovo» sino que simplemente ha puesto por escrito con carácter obligatorio la concepción de las relaciones internacionales y las prácticas en materia de política exterior que la Unión Europea ha ido progresivamente desarrollando.

Esas características de la concepción europea de la política exterior serían, a nuestro entender, las siguientes: la dimensión externa de los valores de la Unión (democracia y derechos humanos), la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad. 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. Esa idea de que

la Unión Europea ha de actuar como exportadora de valores con su política exterior encuentra una finalidad ya explicitada en la Declaración de Laeken, y es que no puede rehuir su responsabilidad con la gestión de la globalización (9).

Esa filosofía de la política de responsabilidad en la acción exterior europea era una de las características fundamentales de la Constitución Europea (10). La misma orientación está presente en la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en diciembre de 2003, y que recoge buena parte del espíritu de los debates constitucionales (11). Los objetivos de la Unión Europea se recogen en el nuevo artículo 3 del TUE. Su primer párrafo se refiere al objetivo fundacional que es especialmente relevante en el caso de la acción exterior: «Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos».

El apartado 4º de ese artículo se recogen ya explícitamente los objetivos que la Unión Europea ha de perseguir a través de su acción y su política exterior. Cabe subrayar, en primer lugar, que la CIG de 2007 ha procedido a una pequeña adición, según la cual, además de afirmar y

(9) Dicha Declaración exponía: «Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos, sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ponerla en un entorno de solidaridad y desarrollo sostenible». CONSEJO EUROPEO, «Declaración de Laeken sobre el futuro de Europea», *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15 de diciembre de 2001, Anexo I.

(10) El Preámbulo de la Constitución antes decía que «Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana». Sin embargo, en el Tratado de Reforma se pierde el Preámbulo de la Constitución, sólo incorporándose al TUE el párrafo relativo a las herencias religiosas, culturales y humanistas de Europa que tantos quebraderos de cabeza diera.

(11) Afirma así que «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor». CONSEJO EUROPEO, «Una Europa Segura en un mundo mejor». *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 1.

promover sus valores e intereses, la acción exterior europea ha de contribuir también a la protección de sus ciudadanos. Se trata de un añadido lógico y conveniente que no contradice la afirmación de los objetivos basados en la política de responsabilidad. Esos objetivos son la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad y respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional y el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

En el TUE, en su Título V, se inserta un nuevo capítulo denominado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión» que recoge los valores y objetivos de la acción exterior. Este artículo precede a toda la regulación de este aspecto y afecta tanto a la PESC contemplada en este TUE como a la acción exterior de tipo económico y social objeto de la Parte V del TFUE como a la dimensión exterior del conjunto de las políticas europeas, que no tengan una específica naturaleza exterior. El nuevo artículo 21 del TUE recoge íntegramente el artículo III-292, que había sido redactado por la Convención Europea. En su párrafo primero se exponen los principios de actuación o valores que ha de 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 solidaridad y el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Se afirma igualmente que la Unión ha de procurar establecer relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales que compartan los citados principios y promover soluciones multilaterales a los problemas internacionales.

El párrafo segundo del artículo 21 recoge los objetivos de las políticas y acciones en materia exterior. Expone como encabezado que «*La Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones, y tratará de lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales*». Los objetivos citados son:

- a) *Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.* Respecto a la redacción del antiguo 11 TUE se añade la seguridad a esta relación, que era objeto de otro apartado.

- b) *Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.* Este objetivo tiene una redacción similar al último inciso del anterior artículo 11 del TUE salvo que se añade lo relativo a los principios del Derecho Internacional.
- c) *Mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas así como a los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores.* Este inciso presenta una redacción similar al tercer inciso del anterior artículo 11 pero excluye la mención a los conflictos.
- d) *Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.* Esta enunciación presenta una novedad en relación al marco general de la política exterior, que responde a la idea de la política de responsabilidad. Sin embargo, presenta puntos en común con los antiguos objetivos de la política de cooperación al desarrollo, aunque enunciados de una forma más ambiciosa (12). Según el Tratado de Lisboa, el objetivo ya no es la mera lucha contra la pobreza sino su erradicación.
- e) *Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.* Este objetivo no se incluía en el marco anterior en la actual formulación, sino que estaba como uno de los de la cooperación al desarrollo y sólo referido para los países en desarrollo.
- r) *Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión*

(12) En este sentido, el artículo 177 del TCE, relativo a la cooperación al desarrollo, establece que los objetivos de esta política son: el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible. Siendo una completa novedad, este objetivo responde claramente a la idea de una política de responsabilidad que busca afrontar los problemas internacionales y promover la gestión de la globalización.

- t) *Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.* Siendo otra innovación desde el punto de vista de los objetivos de la política exterior, este objetivo traslada el principio de la solidaridad a las relaciones internacionales.
- h) *Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza mundial.* Antes en el TUE sólo se aludía al «fomento de la cooperación internacional», lo que se ha mencionado en la introducción de este artículo también, por lo que este objetivo resulta muy reforzado respecto a la formulación anterior. Sobre todo es preciso subrayar la mención directa a la responsabilidad en lograr una buena gobernanza mundial.

En definitiva, con esta ambiciosa declaración de principios y objetivos se está proyectando la voluntad de cambiar el sistema mundial con la finalidad de hacer la globalización gobernable, recogiendo con éxito el guante lanzado por la Declaración de Laeken. De la comparación de los actuales objetivos de la Política Exterior, regulados en el Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permiten el desarrollo de la política de responsabilidad.

3. MÁS COHERENCIA Y VISIBILIDAD: PERSONALIDAD JURÍDICA Y REGULACIÓN CONJUNTA

Uno de los problemas actuales que tiene la Unión Europea como actor internacional es la coherencia y la visibilidad, consecuencia tanto de la superposición de las organizaciones Comunidad Europea-Unión

Europea como de la división de la Política Exterior Europea en pilares, con diferentes procedimientos e instituciones responsables. La visibilidad, e incluso la eficacia se veían además afectados por el hecho de que la Unión Europea no tenga personalidad jurídica internacional, lo que impide, por ejemplo, que el representante europeo se sienta en las organizaciones internacionales bajo el título «Unión Europea» cuando políticamente esta es la institución reconocida, o que las representaciones europeas en terceros países ostenten la denominación de «Delegaciones de la Comisión».

El Tratado de Lisboa asume plenamente el consenso constitucional de que la Unión Europea debe contar con una personalidad jurídica, expresa y única convirtiéndose en sujeto de derecho internacional. Así el nuevo artículo 47 del Tratado de la Unión Europea revisado establece que «La Unión tiene personalidad jurídica». El citado Tratado de Lisboa extingue la Comunidad Europea, cuya sucesión asume la propia Unión Europea. Así, el último párrafo del artículo 1 del TUE dispone que «La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea» (13). Así se acaba con la superposición de organizaciones internacionales –Comunidad Europea, Unión Europea– tras el Tratado de Maastricht y la confusión que sembraban entre los ciudadanos.

Esta decisión presenta consecuencias de enorme relevancia para la dimensión exterior de la Unión Europea y el modelo político de la Política Exterior Común. En este sentido, la Unión Europea dispondrá de personalidad jurídica internacional, capacidad para concluir Tratados, derecho de legación activo y competencias explícitas en relaciones exteriores en los casos en que detente competencias implícitas (14). Se

(13) Consecuencia de la extinción de la Comunidad Europea, el Tratado de la Comunidad Europea, tras su revisión por el Tratado de Lisboa, pasará a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. A pesar de que parece claro que el TUE se ocupará de regular los aspectos políticos fundamentales relativos a la Unión y el TFUE las políticas y desarrollos institucionales, el propio Tratado de Lisboa dispone que no hay relación jerárquica entre ambos sino que «Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico».

(14) En relación a la personalidad jurídica única de la Unión Europea y su subjetividad internacional, véase: Natividad FERNÁNDEZ SOLA, «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, enero-marzo 2003, pp. 381-416.

zanja así una de las más enquistadas polémicas entre juristas, la de la existencia o no de una personalidad jurídica internacional implícita de la Unión Europea (15). La subjetividad jurídica abre importantes perspectivas en lo relativo a la representación de la Unión ante organizaciones internacionales, le permitirá adherirse a otras organizaciones internacionales y, es de esperar, que refuerce la percepción que de ella se tiene en la escena internacional.

Desde el punto de vista de la formulación de la política exterior europea, la decisión sobre la personalidad jurídica única de la Unión tiene como consecuencia la superación –al menos formal– de la estructura de pilares, lo que redundará en una mayor unidad y coherencia de la política exterior. Sin embargo, la desaparición de los pilares no significa que todos los ámbitos de la política exterior vayan a ser sometidos a los mismos procedimientos de toma de decisiones y a un mismo modelo de gestión sino que se mantendrán procedimientos diferenciados (16).

Se mantiene, «la coordinación de las políticas de los Estados miembros» –el modelo intergubernamental– para la Política Exterior y de Seguridad Común y para la Política de Defensa, basado en la unanimidad y en el control del Consejo. Por otra parte, los demás ámbitos de política exterior –política comercial común, cooperación al desarrollo, cooperación económica y financiera, ayuda humanitaria– y la dimensión exterior de las políticas comunes seguirán sometidas al método comunitario. La Constitución reafirma así la Política Exterior Común basada en el modelo de federalismo intergubernamental, conviviendo métodos federales en los ámbitos comunitarios de las Relaciones Exteriores e intergubernamentales en la PESC y la PESD (17).

(15) En relación a la cuestión de la personalidad internacional implícita de la Unión Europea, véase: Manuel PÉREZ GONZÁLEZ y Nicole STOFFEL VALLOTON, «La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica», en: Marcelino OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

(16) La coexistencia de distintos métodos de gestión lleva a Kalypso Nicolaïdis a calificar el actual sistema de «pilares sumergidos».

(17) Puede encontrarse un análisis de las teorías de la integración, entre las que se encuentran las visiones federales e intergubernamentales en: Nicolás MARISCAL, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

El segundo elemento importante relativo a la acción exterior es el fin de la dispersión de la regulación por los Tratados, mejorándose su organización y, por tanto, su legibilidad. En la regulación organizada el Tratado de Lisboa supone un claro retroceso respecto a la Constitución Europea que dedicaba un único título –el V de la Parte III– al conjunto de la acción exterior europea. El Tratado de Lisboa sigue el actual esquema de la PESC contemplada en el TUE y las relaciones exteriores en el TCE. La PESC y la PESD siguen estando en el TUE, lo que si se quiere hace menos patente la desaparición de los pilares. Sin embargo, el TUE ya no se ocupa sólo de regular los aspectos intergubernamentales o PESC, sino que se abre también a las cuestiones generales. Estos vienen anteceditos por un corto capítulo que recoge las Disposiciones Generales relativas a la Acción Exterior en su conjunto –principios, objetivos y programación política– y que por tanto son también de aplicación a los aspectos que se regulan en el TFUE (18).

Por su parte, el TFUE consagra su Quinta Parte a la Acción Exterior de la Unión. El Título I regula las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión»; el Título II la «Política comercial común»; el título III, la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; el Título IV, las medidas restrictivas; el Título V los Acuerdos internacionales; el Título VI las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión y el Título VII la cláusula de solidaridad. Este fin de la dispersión no sólo ayuda a la visibilidad sino que es también susceptible de mejorar la coherencia de la actuación, ya que el conjunto de la regulación se encuentra antecedita por los objetivos estudiados en el epígrafe anterior y que no quedan dispersos entre los distintos artículos dedicados a políticas con dimensión exterior.

(18) En resumen, el TUE dedica su Título V a las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común». Este Título cuenta con un Capítulo 1 dedicado a las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión» y un Capítulo 2 relativo a las «Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común». Este último Capítulo tiene una Sección 1 dedicada a las «Disposiciones comunes» y una Sección 2 sobre las «Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa».

4. LA BÚSQUEDA DE LA EFICACIA A TRAVÉS DE UN MARCO INSTITUCIONAL COMÚN: EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

La visibilidad, la coherencia y la eficacia se encuentran reforzadas además por la reforma del marco institucional de la acción exterior, que ahora es más cercano a ser único. Si bien el actual TUE subraya y recuerda la responsabilidad del Consejo y de la Comisión por asegurar la coherencia del conjunto de la acción exterior, lo cierto es que con frecuencia se producen solapamientos. El Tratado de Lisboa trata de primar la coherencia a través de la creación del puesto del Alto Representante de la Unión –el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores– que será el responsable de la acción exterior tanto en el Consejo como en la Comisión.

La Constitución Europea daba un paso fundamental en la solución de los problemas de coherencia y visibilidad con la creación de un nuevo puesto, el de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Esta nueva figura responde a la fórmula conocida como «doble sombrero», ya que hace converger en una misma persona las funciones políticas de Comisario responsable de las Relaciones Exteriores y de Alto Representante para la PESC. El Tratado de Lisboa mantiene esta innovación, pero le cambia el nombre, siendo ahora el Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.

La razón del cambio de denominación reside en que el término Ministro sonaba demasiado estatal para algunos Estados miembros, como el Reino Unido. El nuevo nombre elegido, sin embargo, no es del todo satisfactorio, a nuestro juicio (19). No responde desde luego al

(19) Hay que subrayar la paradoja de que se ha impuesto ya en los medios de comunicación la costumbre de utilizar el término de Ministro de Asuntos Exteriores, a pesar del cambio de Lisboa, ya que ha calado el lenguaje constitucional. Si uno toma la prensa que explica el Tratado de Lisboa se encuentra con que el término de *Ministro* se repite una y otra vez. Véase a título de ejemplo el artículo: «Lisboa alumbra un Tratado para «una Europa más moderna, eficaz y democrática», *El País*, 14.12.2007.

esfuerzo de simplificación para hacer más cercana y comprensible la Unión al ciudadano. Dada su longitud, posiblemente sea utilizado sólo como Alto Representante, lo que no deja de producir confusión con el actual Alto Representante para la PESC, siendo la naturaleza y funciones de ambos muy diferentes.

Junto al Servicio Europeo de Acción Exterior, que estudiaremos en el epígrafe siguiente, la creación del Alto Representante supone la puesta en marcha de un verdadero marco institucional único para la Política Exterior Común, PESC y relaciones exteriores, en la medida en que los responsables tanto de la programación como de la aplicación son los mismos. Es preciso recordar que los procedimientos en materia de decisión son diferentes, al igual que la participación de otras instituciones (20). El Alto Representante es nombrado por el Consejo Europeo previa aprobación del Parlamento Europeo y mandado para que defina y ejecute la PESC. A la vez es responsable de las relaciones exteriores en el seno de la Comisión Europea, dentro de la cual ostentará el cargo de Vicepresidente de la misma. Preside, además, el Consejo de Relaciones Exteriores.

El nuevo artículo 18 del TUE aborda una primera descripción de las funciones del Alto Representante. En relación al pilar PESC, contribuirá con sus propuestas a la formulación de la PESC y la PESD y las ejecutará como mandatario del Consejo. Igualmente, respecto a este ámbito, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. Vemos, por tanto, que el Consejo de Asuntos Exteriores es uno de los que se escapa a las Presidencias rotatorias en manos de equipos de Estados miembros. Dado el papel de la Presidencia, la función del Alto Representante será la de

(20) En las relaciones exteriores (comercio, cooperación al desarrollo, dimensión exterior de las políticas comunes) la decisión está en manos del Parlamento y el Consejo que deciden por el procedimiento ordinario. En el ámbito PESC rige un procedimiento especial: el Consejo es la única institución que participa en la toma de decisiones, y decide por unanimidad, dado su carácter de coordinación de políticas exteriores nacionales. En este ámbito, las otras especialidades institucionales son la ausencia de control político por parte del Parlamento Europeo y la falta de control judicial por parte del Tribunal de Justicia, salvo en los casos de las medidas restrictivas y del examen de la competencia. Las excepciones institucionales del pilar PESC se describen ahora en el nuevo artículo 24 del TUE.

organizar y dirigir los trabajos del Consejo y mediar entre los Estados miembros para tratar de alcanzar decisiones. Algunos autores se preguntan por cuál será la posición del Alto Representante cuándo se debata una iniciativa de la Comisión, ya que parece que no puede actuar con la neutralidad de la mediación si a la vez tiene que impulsar la defensa de una de las posiciones.

En su *faceta comunitaria*, el Alto Representante es Vicepresidente de la Comisión y, como tal, velará por la coherencia de la acción exterior, se encargará de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. El Alto Representante presidirá el equipo de los comisarios con responsabilidades en los ámbitos de las relaciones internacionales y será el responsable tanto de la iniciativa como de la ejecución de los ámbitos de relaciones exteriores.

Las principales funciones del Alto Representante son por tanto: la iniciativa en el marco PESC; la iniciativa con la Comisión en los ámbitos comunitarios; la ejecución de la PESC con los Estados; la ejecución de las relaciones exteriores; la representación de la Unión en la PESC y en los asuntos de relaciones exteriores; la dirección del diálogo político con los terceros en nombre de la UE y la representación de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales. Es preciso subrayar, sin embargo, que la representación de la Unión la comparte con el Presidente del Consejo Europeo en su nivel y con el Presidente de la Comisión en los asuntos pertenecientes a las relaciones exteriores.

La creación de la figura del Alto Representante, a nuestro juicio, otorga coherencia y eficacia a la acción exterior europea en su conjunto. Al estar la programación y la ejecución de la política en unas mismas manos se van a evitar duplicaciones y solapamientos. Contribuye también, como veíamos, a la eficacia de la decisión PESC, toda vez que en presencia de una iniciativa del Alto Representante a petición del Consejo Europeo, la decisión puede tomarse por mayoría cualificada. Constituye un avance considerable, además, en términos de visibilidad, tanto frente al ciudadano europeo como frente al exterior, pudiendo identificarse a un único responsable de la acción exterior europea.

5. HACIA UN SERVICIO DIPLOMÁTICO COMÚN: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

La otra gran innovación institucional, que acompaña al Alto Representante, es la previsión de una administración común para la acción exterior, responsable, bajo las ordenes del Alto Representante tanto de la definición y ejecución de la política como de la representación exterior de la Unión. Es el llamado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), recogido en la Constitución Europea, y que el Tratado de Lisboa ha incluido sin alterar una sola coma en su regulación (21). El SEAE responde a la intención de crear una administración propia encargada de la acción exterior, una administración que destaca por su naturaleza híbrida, al estar formada por miembros de las dos instituciones ejecutivas encargadas de la acción exterior –Comisión y Consejo– pero también de miembros de las administraciones de los Estados miembros. Trata de reflejar así la naturaleza compleja de la PEC, intergubernamental y comunitaria a la vez.

El Tratado de Lisboa introduce un nuevo artículo 27 en el TUE, donde se regulan las instituciones propias de ejecutar la PESC. Su párrafo tercero alude explícitamente a la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros (22). Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión ante terceros, quedaría bajo la autoridad directa del Alto Representante de la

(21) A lo largo de sus trabajos, la Convención Europea barajó la posibilidad de crear un cuerpo diplomático propiamente europeo, que se encargara de la representación en el exterior de la Unión. Esta cuestión que fue objeto de encendidos debates quedó bloqueada finalmente por la presión del Reino Unido y otros Estados grandes. No son de extrañar las resistencias que pueda concitar una iniciativa así, dado que la diplomacia es uno de los elementos que forman el núcleo duro de la soberanía de los Estados. La cuestión de la creación de una diplomacia común europea la estudiábamos en otro sitio: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa», *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 117-136.

(22) Para un análisis profundo de la función y ámbito de actuación del Servicio Europeo de Acción Exterior así como las implicaciones políticas de su creación, véase: Simon DUKE, «A Foreign Minister for the EU: But where's the Ministry?», *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, n° 89, 2003.

Unión Europea. Este SEAE está compuesto por personal competente de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros.

La puesta en marcha del SEAE se produciría tras la adopción de una decisión por parte del Consejo relativa a su organización y funcionamiento, a iniciativa del Alto Representante, y que se pronuncia previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación por parte de la Comisión Europea. La Constitución Europea iba acompañada de una Declaración relativa a que, tras la firma del Tratado Constitucional, dieran comienzo los trabajos para la creación de este nuevo Servicio. Estos trabajos comenzarían, llegándose a producir la elaboración de un Informe por parte del Alto Representante para la PESC Solana, que iba a ser presentado al Consejo Europeo de junio de 2005. Los referenda negativos de Francia y los Países Bajos suspenderían los trabajos y la misma presentación del informe. El Tratado de Lisboa incluye una Declaración similar, encargando al Alto Representante para la PESC, la Comisión y los Estados miembros que emprendan trabajos sobre su puesta en marcha una vez que el Tratado fuera firmado (23).

La concepción de Servicio Europeo de Acción Exterior plasmada en la Constitución respondería en principio al concepto de diplomacia común europea, tal y como había sido expuesto por el Parlamento Europeo en el año 2000 (24). Defendida por parte de la doctrina, la diplomacia común europea se entiende como un compuesto tanto de miembros de las instituciones comunes como de los Estados miembros y asocia en estrecha cooperación a las instituciones comunes con las administraciones nacionales (25). Un instrumento como ese, que puede decirse que es de naturaleza federal, resulta el más adecuado para la ejecución de una política exterior europea que también es común y no única y recogería la práctica común de cooperación entre las representaciones nacionales

(23) «Declaración relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea», *Declaración n° 15 anexa al Tratado de Lisboa*.

(24) PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*, 5 de septiembre de 2000, (A5-0210/2000).

(25) Simon DUKE, «Preparing for European diplomacy?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, 2002, pp. 849-870.

y las Delegaciones en terceros Estados. Por el contrario, la diplomacia europea única sería la que tendería a reemplazar las diplomacias nacionales por un único cuerpo europeo, a todas luces algo disparatado en el momento actual, que no se adecua al desarrollo actual de la Unión Europea.

Parte de la doctrina no ve con buenos ojos la creación de este Servicio Europeo de Acción Exterior, criticando la heterogeneidad de su composición y la imposibilidad de que se convierta en un Ministerio capaz de respaldar eficazmente al Ministro de Asuntos Exteriores (26). De la misma manera, aunque las Delegaciones de la Comisión se conviertan en Delegaciones de la Unión Europea, éstas serían incapaces de actuar como embajadas activas, quedando abierta aún la cuestión de la diplomacia sin Estado (27). Por su parte Thym valora positivamente las innovaciones institucionales del Ministro y el Servicio Europeo de Acción Exterior, calificándoles de «mente única» en la concepción y formulación de la Política Exterior Común, que asocia estrechamente a los dos ejecutivos, Consejo y Comisión, junto a los Estados miembros (28).

6. LAS INNOVACIONES EN MATERIA DE DEFENSA: DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), parte integrante de la PESC, es uno de los ámbitos más dinámicos de la construcción europea. La defensa era también uno de los aspectos donde la Constitución Europea era más ambiciosa, ya que no sólo suponía un desarrollo del modelo PESD, sino que abordaba una nueva conceptualización. El nuevo Tratado Constitucional, incluso, le cambiará de nombre

(26) Christopher HILL, «A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?», *CFSP Forum*, Fonet, vol. 1, n° 1, July, pp. 1 ss.

(27) Ester BARBÉ y Laia MESTRES, *The New EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper n° 56, Febrero de 2004, p. 5.

(28) D. Thym, «The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe», *op. cit.*, p. 4.

«Política Común de Seguridad y Defensa» (PCSD), con el objetivo de recalcar con ese «común» un paso más hacia el horizonte que es la Defensa Común desde el Tratado de Maastricht (29).

En el objetivo de conseguir una Defensa Común resulta un paso fundamental, dado que avanza en el concepto de la defensa europea que desean establecer en común los Estados miembros. Resumiendo, la aportación clave del debate constitucional era no sólo continuar con la defensa europea en su fórmula actual –destinada a la gestión de crisis– sino abordar, por primera vez, la cuestión de la previsión de instrumentos para una defensa propia de la Unión. El Tratado de Lisboa recoge, en su integridad, esta revolución del Tratado Constitucional, regulando los nuevos instrumentos para una PCSD.

Desde su creación sólo se han desarrollado en el marco de la PESD instrumentos para el desarrollo de las «Tareas de Petersberg», esto es, la gestión de crisis en terceros países. El avance del consenso constitucional reside en dar un paso más, busca la unidad y coherencia en más ámbitos relacionados con la seguridad, incluyendo la seguridad colectiva. El Tratado de Lisboa adopta esa doble ambición del Tratado Constitucional: por una parte, desarrolla y mejora la regulación de la gestión de crisis y, por la otra, prevé nuevos instrumentos para la defensa de la Unión. Además hay que tener en cuenta que también refuerza la cooperación de materia de capacidades, que sirve a los dos objetivos.

En primer lugar, el Tratado de Lisboa aborda la mejora de los instrumentos ya existentes para la PESD. Se amplían los casos en los cuales pueden llevarse a cabo misiones Petersberg (incluso a la prevención del terrorismo). Se permite que una acción de la Unión se encargue a un Estado miembro o a un grupo de Estados miembros. Se han simplificado los procedimientos de financiación de las acciones PESD de la Unión Europea, lo que redundará enormemente en su eficacia y capacidad de respuesta.

(29) El impulso que recibe la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional ha sido estudiado en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

Las nuevas instituciones de la PCSD son la alianza defensiva entre los Estados miembros, elemento para la tradicional defensa territorial; la cláusula de solidaridad entre Estados miembros, para prevenir y reaccionar ante ataques terroristas o catástrofes; la cooperación estructurada permanente, que permite que quienes lo deseen cooperen en materia de capacidades y la ya creada Agencia de Defensa Europea para reforzar la cooperación en materia de capacidades, entre otras.

De acuerdo con la noción de seguridad amplia que se mantiene en la Unión Europea, la defensa no sólo se apoya en medios militares sino también en instrumentos civiles, y no sólo tiene en cuenta las amenazas tradicionales como las agresiones territoriales sino nuevas amenazas como el terrorismo o catástrofes de origen natural o humano (30). El Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa son los primeros textos constitucionales europeos que reconocen esa naturaleza dual de la defensa europea. El Tratado de Lisboa tiene presente, además, el carácter de las nuevas amenazas previendo instrumentos para prevenir y luchar contra el terrorismo –Tareas de Petersberg y cláusula de solidaridad– y para enfrentar las consecuencias tanto del terrorismo como de catástrofes de origen natural o humano –la cláusula de solidaridad otra vez–.

7. LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE CRISIS: LA AMPLIACIÓN DE LAS TAREAS PETERSBERG

La primera vertiente de los avances del Tratado de Lisboa en materia de defensa continúa y desarrolla el modelo de PESD establecido por los Tratados anteriores, el modelo de gestión de crisis en terceros Estados. Las innovaciones son tres: se amplía el número de casos en que puede ponerse en marcha una operación de gestión de crisis –las denominadas

(30) En la lectura de las nuevas amenazas que hace la Unión Europea, resulta fundamental la Estrategia Europea de Seguridad, elaborada por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana y aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003. Véase al respecto: «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>. Sobre la valoración del Parlamento Europeo de la Estrategia de Seguridad Europea, véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Estrategia Europea de Seguridad*, 14 de abril de 2005, Ponente: Helmut Kuhne, (A6-0072/2005), en: <http://www.europarl.eu.int>.

tareas de Petersberg—; se permite a un grupo de Estados que ejecuten una misión de este tipo y se mejora el procedimiento de financiación para la preparación y puesta en marcha de este tipo de operaciones.

El artículo 41.1 del TUE dispone que la Unión podrá recurrir a los medios civiles y militares para desarrollar misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Estas misiones de gestión de crisis, conocidas como *Tareas de Petersberg* se ponían en marcha por parte de la Unión Europea en 2003 y se han desarrollado ya hasta un total de dieciocho, siendo algunas civiles, otras militares y otras de carácter mixto civil y militar. Manifiestan el compromiso europeo con la prevención y resolución de conflictos internacionales.

El artículo 42 del TUE, dedicado a las Tareas de Petersberg, amplía los casos en que la Unión puede intervenir con medios civiles y militares, llevando a cabo una actualización de las operaciones de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos que puede llevar a cabo la Unión Europea, esto es, las conocidas como «misiones de Petersberg». Ese artículo dispone que la Unión podrá desarrollar actuaciones en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, gestión de crisis con fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización post-conflicto. Además, se abre la posibilidad de que estas tareas puedan servir a la lucha contra el terrorismo, incluso apoyando a terceros Estados para combatirlo en su territorio. La lucha contra el terrorismo fuera del territorio de la Unión no constituye una nueva categoría de las misiones sino el objetivo de cualquiera de ellas (31).

Se continúa con la línea de instrumento de gestión de crisis de una potencia civil que ha sido su principal característica hasta el momento, reforzando los aspectos civiles de la misma. La nueva redacción ofrece

(31) Pilar POZO SERRANO «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa», en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit, pp. 35-69, esp. la p. 51.

dos novedades sustanciales: la legitimación de la capacidad de operación preventiva en la fase previa y posterior al conflicto y la introducción de la lucha contra el terrorismo (32). Se ha excluido, en cualquier caso, que la Unión pueda desarrollar operaciones de imposición de la paz.

En segundo lugar, el artículo 44 recoge la posibilidad de que estas misiones de gestión de crisis de la Unión Europea sean ejecutadas sólo por un grupo de Estados miembros, que deseen hacerlo y que dispongan de las capacidades necesarias (33). Se regula así lo que se ha convertido en la constante de las operaciones de gestión de crisis, que es que no todos los Estados miembros participan en las mismas.

En relación a la planificación y puesta en marcha de estas Tareas Petersberg, resulta de suma importancia las modificaciones en materia de financiación contenidas en el artículo 41 del TUE. Este artículo prevé la posibilidad de que se apruebe un procedimiento de acceso rápido al presupuesto comunitario para financiar los preparativos de una misión de este tipo. Los preparativos de las misiones que no puedan imputarse al presupuesto comunitario serán financiados mediante un fondo inicial constituido por las aportaciones de los Estados miembros, fondo que será ejecutado por el Alto Representante (34).

Aún cuando estas disposiciones consolidan la PCSD como instrumento de gestión de crisis, la novedad, sin embargo, residirá en la previsión de nuevos instrumentos para ir conformando una defensa

(32) Dèbora MIRALLES, «La PESC y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades», *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper nº 62, Diciembre de 2004, en: <http://www.uab.es/iuee>.

(33) El artículo 42.3 al disponer la obligación de los Estados miembros de poner a disposición de la Unión capacidades civiles y militares para la aplicación de la PESD, permite que se pongan a disposición de la Unión las fuerzas multinacionales que hayan creado los Estados miembros. Interpretando este artículo 44 en relación a ese 42.3 parece que no puede excluirse la posibilidad de que se encomiende la realización de una Tarea Petersberg a uno de estos cuerpos multinacionales.

(34) El citado artículo dispone también que el Consejo adoptará, por mayoría cualificada, a propuesta del Alto Representante las decisiones relativas a las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo; las modalidades de gestión del fondo inicial y las modalidades de control financiero.

común de los Estados miembros como es la alianza de defensa mutua, la cooperación estructurada permanente, la Agencia de Defensa o la cláusula de solidaridad.

8. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE CAPACIDADES: LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

La Agencia Europea de Defensa era propuesta por la Convención Europea con la finalidad de contribuir a la cooperación de los Estados miembros en materia de capacidades civiles y militares de defensa. Sería regulada en el artículo I-41.3 de la Constitución Europea, sobre la base de la participación voluntaria de los Estados miembros que lo desearan. Este avance era tan deseado y necesario que los Estados miembros no esperaron a la vigencia de la Constitución para su puesta en marcha. La Agencia Europea de Defensa se creaba así en el año 2004, por los Veinticinco Estados miembros de ese momento, y desde entonces está asumiendo tareas y funciones crecientes. Como no podía ser de otra manera, el Tratado de Lisboa recoge, sin alterar, la innovación de la Constitución, dando ahora una base jurídica en los Tratados a la ya existente Agencia. La cooperación en materia de capacidades sirve tanto para el objetivo de la misión de crisis como para dar credibilidad al nuevo objetivo de la defensa europea: los instrumentos para una defensa propia.

El nuevo artículo 42.3 del TUE contempla una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento denominada Agencia Europea de Defensa. Su objetivo fundamental es la contribución al establecimiento de una política europea de capacidades y armamento y responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa y la coordinación de las capacidades nacionales (35). Según el artículo citado, la Agencia

(35) En relación a las implicaciones que presenta la Agencia para las capacidades, los mercados de defensa y la investigación tecnológica, véase: Burkard SCHMITT, «The European Union and Armaments: Getting a bigger band for the Euro», *Chaillot Paper*, nº 63, 2003; José Roberto PÉREZ SALOM, «La agencia europea de defensa», en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 135-158.

«determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a determinar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

El posterior artículo 45, dedicado en exclusiva a la Agencia, enumera de forma más detallada los objetivos o misiones de la Agencia:

- a) Contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros (36);
- b) Fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) Contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

La Agencia de Defensa recoge el compromiso de los Veintisiete de mejorar progresivamente sus capacidades militares y abre camino al desarrollo de una base tecnológica e industrial de la defensa europea a

(36) En este último sentido, cabe subrayar que la cooperación estructurada permanente asigna a la Agencia la responsabilidad de verificar si los Estados miembros participantes cumplen con los criterios en materia de capacidades a los que se han comprometido. Igualmente un criterio para poder formar parte de esa cooperación estructurada permanente es ser parte de la Agencia. Véase al respecto: «Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea», *Protocolo n.º 26 anexo al Tratado de Lisboa*.

través de la armonización de estándares técnicos, de la coordinación de la investigación tecnológica y la racionalización del gasto militar (37). Hasta este momento se han comprado los instrumentos de defensa puestos en el mercado por otros y elaborados conforme a sus necesidades. La Agencia, por el contrario, ya está permitiendo el surgimiento de proyectos netamente europeos en esta área.

La ambición de las primeras tareas impuestas a la Agencia pone de manifiesto las altas expectativas generadas, ya que se espera que contribuya efectivamente a una PESD eficaz. Esta prioridad responde a tres factores entrelazados (38). En primer lugar, el reconocimiento del vínculo entre una PESD creíble y un mercado de armamentos integrado. En segundo lugar, la contradicción entre bajos presupuestos militares nacionales y la necesidad de tecnologías caras, lo cual sólo puede hacerse a través de la cooperación. Finalmente, la conciencia de que la brecha transatlántica perjudica la base tecnológica e industrial europea. La importancia dada a estos objetivos llevaban a su creación anticipada en 2004 y al hecho de que, aunque el Tratado prevé la participación voluntaria, sean miembros de la misma los Veintisiete (39). En el seno de la Agencia ya se han puesto en marcha importantes proyectos de cooperación, empezando por la necesaria apertura de los mercados nacionales de defensa.

9. HACIA UNA DEFENSA PROPIA: LA ASISTENCIA MUTUA, LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

La Política Común de Seguridad y Defensa supone un salto cualitativo respecto a la actual concepción de la defensa europea, abriendo

(37) José María BENEYTO, «Reflexiones sobre el futuro de la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, WP 45/2004, 7 de octubre de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

(38) Hugo BRADY y Ben TONRA, «The European Defence Agency: serious opportunity, daunting challenge», *FORNET CFSP Forum*, January 2005, pp. 1-4, esp. la p. 2, en: <http://www.fornet.info>.

(39) Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17.7.2004, p. 17).

camino a la posibilidad de que la Unión cuente con instrumentos para su propia defensa. Son tres las innovaciones en este sentido. La cláusula de asistencia mutua, del artículo 41.7 del TUE, convierte a la Unión Europea en una alianza de seguridad colectiva, explicitando su naturaleza política. La cooperación estructurada permanente, del artículo 41.6 del TUE, apunta a una cooperación reforzada en materia de capacidades entre aquellos Estados miembros que deseen hacerlo y que cumplan con unos mínimos requisitos. Finalmente, se ha creado la cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de un ataque terrorista o de una catástrofe de origen natural o humano. Esa cláusula de solidaridad curiosamente no se regula en el TUE sino solamente en el TFUE, en su artículo 222.

La cláusula de asistencia mutua fue objeto de un controvertido debate en el seno del proceso constitucional, aceptándose finalmente (40). Supone, en definitiva, una extensión más de las obligaciones en materia de solidaridad que han de regir entre los distintos Estados miembros que pertenecen a una misma Unión política (41).

(40) El Grupo que examinó las cuestiones de defensa en la Convención, el Grupo VIII, propondría el establecimiento de esta cláusula de defensa, haciéndose eco de la propuesta lanzada por el eje francoalemán. No se trataba de una cuestión nueva en el debate europeo, sino que en la CIG de 1996 previa al Tratado de Amsterdam ya había surgido la posibilidad de que la Unión integrara la obligación del artículo V del Tratado de Bruselas de la UEO. No logrado el consenso de todos los Estados durante la Convención, el proyecto de Tratado Constitucional, en su artículo I-40.7 creaba la «cooperación más estrecha para la defensa mutua» entre los Estados que voluntariamente desearan asumirla. Esta fórmula era una de las que diseñaban una defensa europea de geometría variable. El Tratado de la Convención encargaba a la Conferencia Intergubernamental que elaborara una lista con los Estados que quisieran asumir esta obligación, cláusula que estaría abierta a los demás Estados en cualquier momento. Durante las negociaciones de la CIG 2004 se lograba afianzar el consenso en torno a esta cuestión y se eliminaba el carácter voluntario a la vez que se introducían dos precisiones respecto a que esta cláusula es respetuosa con las políticas de seguridad de los Estados miembros.

(41) En relación a esta cuestión, véase: Romualdo BERMEJO GARCÍA «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit, pp. 71-94; Lisbet ZILMER-JOHNS, «The Convention, the IGC and the great powers: the ESDP and new security threats», en: Jess PILEGAARD, *The Politics of European Security*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2004, pp. 55-81; Antonio MISSIROLI, «Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá», en: Nicole GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2004, pp. 159-168

La cláusula de defensa mutua se recoge en el artículo 41.7 del TUE que establece que: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Se añade dos previsiones que fueron necesarias para lograr el consenso de todos los Estados miembros. La primera de ellas es que no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados y podrá responderse tanto con medios militares como de otra índole. La segunda precisión afirma que será compatible con los compromisos de la Alianza Atlántica que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva. Con estas matizaciones se ha logrado la aceptación y adhesión de tanto los atlantistas como los neutrales.

A primera vista, esta obligación de asistencia mutua parece que simplemente asume el artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. Sin embargo, hay que recordar que el espectro de la obligación del artículo del Tratado de Lisboa es más amplio que el de la OTAN, ya que, consecuentemente con el carácter de la defensa europea, los Estados habrán de prestar tanto instrumentos civiles como militares. Además es más exigente porque es automática, no requiere acuerdo político previo y afecta, además, a los territorios no europeos de los Estados miembros, que se excluyen en la Alianza Atlántica. Al recogerse en el Tratado de la Unión Europea, la invocación de esta cláusula se convierte en una obligación jurídica para los Estados miembros que formaliza la solidaridad política de fondo. A juicio de algunos autores, se trata de un gran avance ya que «puede reforzar el peso político y militar de la Unión, sin olvidar el disuasorio» (42).

La segunda de las innovaciones constitucionales que el Tratado de Lisboa asume es la posibilidad de que los Estados miembros que lo deseen creen entre ellos una cooperación estructurada permanente, con

(42) Romualdo BERMEJO GARCÍA, «La cláusula de defensa mutua...», *op. cit.*, p. 93.

la finalidad de hacer más estrecha y exigente su cooperación en materia de capacidades (43). El artículo 41.6 del TUE dispone así que «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión» (44).

La constitución de una cooperación estructurada permanente, el acceso a la misma y su abandono pasan a regularse en el artículo 46 del TUE y en un Protocolo anexo, donde se especifican cuáles son esos criterios en materia de capacidades, los compromisos que han de suscribir y la forma en que futuros Estados podrán incorporarse a la misma (45). El objetivo que se busca es constituir una «Eurozona» de tipo militar (46).

La cooperación estructurada permanente se caracteriza en su diseño final por asemejarse cada vez más al Euro, de forma que los Estados que formen parte lo serán conforme a un doble criterio: por cumplir unos criterios objetivos de capacidades y por desear serlo. En relación a los criterios objetivos para ser parte, los autores en general sostienen que son muy amplios, nada exigentes pueden participar cualquiera de los veintisiete Estados miembros y sólo los que quieran quedarse fuera

(43) Esta institución fue también objeto de un controvertido debate durante el proceso constitucional, parece que responde a la idea de un grupo de Estados miembros de promover una Unión Europea de Seguridad y Defensa sobre la base de una cooperación reforzada. Véase al respecto: *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>.

(44) En relación a esta cuestión, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «La Cooperación Estructurada Permanente», en Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 95-111; Udo DIE DRICHS y Mathias JOPP, «Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work», op. cit., p. 25.

(45) Véase: «Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea», *Protocolo n° 26 anexo al Tratado de Lisboa*.

(46) Véase: Wolfgang WESSELS, «A ‘Saut constitutionnel’ out of an intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy», en: Joseph H. H. WEILER y Christopher EISGRUBER (Eds.), *Altneuland: the EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004, p. 15, en: <http://www.jeanmonnetprogram.org>.

lo harán (47). ¿Cuál resta 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 a una defensa europea) no impidan al resto avanzar por esta cooperación.

Otra de las innovaciones constitucionales es la cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de terrorismo o catástrofe. El Tratado Constitucional lo regulaba en su Primera Parte de tipo constitucional, en su artículo I-43 (48). El Tratado de Lisboa, por su parte, sólo considera su regulación en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión, pero no en el Tratado de la Unión Europea, lo que, desde luego le resta visibilidad. El artículo 222 del TFUE fusiona así la regulación de los artículos I-43 y III-329 del Tratado Constitucional, no introduciendo modificaciones de alcance en el articulado.

Este artículo prevé la obligación de la Unión Europea y los Estados miembros de actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano (49). La Unión Europea movilizará todos sus instrumentos, civiles y militares puestos a su disposición por los Estados miembros para prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles

(47) Maxime LEFEBVRE, «La Constitution européenne: bilan d'un accouchement (2002-2004)», *Institut Français des Relations Internationales, Policy Paper*, n° 8, Septiembre 2004, p. 12, en: <http://www.ifri.org>; Udo DIEDRICHS y Mathias JOPP, «Flexibility in the ESDP: From the Convention to the IGC and Beyond», *Fornet CFSP Forum*, vol. 2, n° 2, March 2004, p. 3, en: <http://www.info.net>; Jolyon HOWORTH, *Saint-Malo plus five: an interim assessment of ESDP*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Policy Papers n° 7, November 2003, p. 24, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>

(48) Sobre la regulación constitucional de la cláusula, véase: Consuelo RAMÓN CHORNET, «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», en: Consuelo RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, op. cit., pp. 113-133; Antonio PASTOR, «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 9, 2º semestre de 2005, pp. 225-242.

(49) Suele sostenerse que la solidaridad entre todos los componentes es uno de los tres principios definitorios del federalismo como forma de organización del poder. Véase al respecto: Dusan SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.

ataques terroristas, aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano.

Puede considerarse que esta cláusula no pertenece estrictamente a la defensa, siendo mucho más amplia, y que supera el ámbito de la bilateralidad entre Estados al anclarse esta obligación en la pertenencia a la Unión y hacer residir en sus instituciones la coordinación de la asistencia. A nuestro juicio, esta cláusula ha de ser contemplada junto con la alianza defensiva proporcionando a los Estados miembros una asistencia completa. Así, la alianza defensiva jugaría frente a las amenazas clásicas, las provenientes de otros Estados. La cláusula de solidaridad, también automática, se aplicará en el caso de las nuevas amenazas como el terrorismo internacional. Esta vinculación subraya los vínculos entre la seguridad interna y la externa, y como esos vínculos se estrechan cada vez más.

Esta cláusula se concibió, inicialmente, como un nuevo instrumento de lucha contra el terrorismo, hijo del entorno internacional fruto de los acontecimientos del 11 de Septiembre. Desde este punto de vista se entiende como el complemento a la extensión de la política de defensa común, esto es, las misiones que la Unión puede llevar a cabo fuera de su territorio, también al terrorismo. Esta cláusula es más que un instrumento reactivo, teniendo también una importante función preventiva. Consecuencia de los atentados del 11 de Marzo en Madrid, los Jefes de Estado y de Gobierno decidían su inmediata vigencia en caso de ataque terrorista sin esperar a la entrada en vigor de la Constitución (50).

La cláusula de solidaridad es innovadora en dos sentidos: introduce la posibilidad de utilizar los instrumentos de la PESD para garantizar la seguridad interna y apela a la utilización de todos los instrumentos de la Unión Europea, incluyendo los militares, apoyándose en una coordinación efectiva entre instrumentos civiles y militares (51). La cláusula

(50) Tras los atentados de Madrid, incluso, se aplicaba esta cláusula de solidaridad de una manera político-simbólica. Véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «La «Europa europea» frente al terrorismo», *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 55/2004, 25 de marzo de 2004, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

(51) Lisbet ZILMER-JOHNS, «The Convention, the IGC and the great powers: the ESDP and new security threats», *op. cit.*, p. 69.

de solidaridad puede verse como un instrumento que refuerza el carácter de organización política de la Unión Europea desde una doble perspectiva. Por una parte, porque refuerza los lazos políticos de solidaridad entre los integrantes de la Unión. Por la otra, porque como parte integrante de su naciente política de defensa le dota de un importante medio para hacer frente a las nuevas amenazas tanto del entorno internacional como doméstico.

10. CONCLUSIONES: MÁS COHERENCIA, EFICACIA Y VISIBILIDAD PARA LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA

El proceso constitucional tiene como uno de sus objetivos claves el cómo hacer de la Unión Europea un actor internacional con peso específico. Con la vista en ese objetivo final, la Constitución Europea incluiría importantes innovaciones y mejoras en los procedimientos e instrumentos de la política exterior. Como buena muestra del amplio consenso de los Estados miembros, el Tratado de Lisboa recoge sin alterar apenas todas esas innovaciones haciendo suyo, aunque sin explicitarlo, el objetivo de hacer de la Unión Europea un actor clave en las Relaciones Internacionales.

El Tratado de Lisboa da unidad y coherencia a la Política Exterior Común regulando una única organización internacional –la Unión Europea– y un marco político común de política de responsabilidad para el conjunto de las actuaciones europeas con dimensión exterior. Igualmente sólo cabe calificar de positivas las innovaciones institucionales, la creación del nuevo Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Estas instituciones no sólo van a aportar coherencia y eficacia a la Política Exterior Común, sino también visibilidad tanto frente al resto del mundo como ante los propios ciudadanos europeos. El Tratado de Lisboa mejora los instrumentos para que la Unión Europea cuente con una política exterior coherente y más eficaz. Ahora toca a los Estados miembros que muestren la necesaria voluntad política para poder llegar a esa necesaria Política Exterior Común.

La defensa es uno de los ámbitos donde el proceso constitucional y el Tratado de Lisboa, que recoge sus frutos, más ambición demuestra. Es claro el consenso de los Estados miembros de afianzar la posición de la Unión Europea en la escena internacional a través de reforzar este instrumento, sin que la Unión pierda su carácter de potencia civil. Por el contrario, capacidades defensivas creíbles son la mejor garantía para respaldar una política exterior ambiciosa que promueva la responsabilidad en la gestión de la globalización.