

LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE
*Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales. Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. Introducción. II. La evolución de la acción exterior de las Comunidades y de la Unión Europea: 1. La acción exterior comunitaria. 2. La cooperación política europea. III. El estado de la acción exterior de la Unión Europea antes del Tratado de Lisboa. IV. La acción exterior en el Tratado de Lisboa: 1. Los principios básicos comunes. 2. La acción exterior de la Unión. 3. La Política exterior y de seguridad común y la Política común de seguridad y defensa: 3.1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior. 3.2. La ampliación de las Misiones Petersberg. 3.3. La cláusula de asistencia mutua. 3.4. La cooperación estructurada permanente. 3.5. El fondo inicial de financiación.

I. INTRODUCCIÓN

No hace falta recordar que bajo el nombre de Tratado de Lisboa aparecen en realidad dos tratados internacionales distintos: El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambos contienen disposiciones relativas a la «Acción Exterior». El Título V del primero de los citados –artículos 21 a 46– contiene las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Dicho Título comprende dos Capítulos: El primero establece las Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y el segundo las Disposiciones específicas sobre la Política exterior y de seguridad común. Este segundo Capítulo se divide a su vez en dos Secciones. La primera dedicada a Disposiciones comunes y la segunda a Disposiciones específicas sobre la Política común de seguridad y defensa. Por lo que se refiere al TFUE, la Quinta Parte del mismo lleva por tí-

tulo «Acción exterior de la Unión», y comprende los artículos 205 a 222, repartidos en siete Títulos dedicados, respectivamente, a Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, Política comercial común, Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, Medidas restrictivas, Acuerdos internacionales, Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión y Cláusula de solidaridad. No son las citadas las únicas disposiciones de ambos tratados relativas a la acción exterior de la Unión. Sin embargo, el hecho de que éstas aparezcan repartidas entre los dos instrumentos internacionales resulta bastante sintomático de lo que, como veremos, sigue siendo una realidad con la que no ha podido acabar la adquisición de personalidad jurídica internacional por parte de la Unión: La separación entre las relaciones exteriores de competencia comunitaria –ahora de la Unión– y el resto de la acción exterior, que también es de la Unión pero que se mantiene en un marco intergubernamental, dentro de la Política exterior y de seguridad común.

Dicho esto, enseguida es preciso poner de relieve que hablar de las relaciones exteriores o, por utilizar los términos precisos, de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa, en especial si, como sucede en este caso, se trata únicamente de destacar sus aspectos fundamentales, exige hacer previamente unas cuantas precisiones al respecto. La primera de ellas es la de qué se debe entender por acción exterior de la Unión. En este sentido hay que dejar claro que la Unión Europea es una organización dotada de personalidad jurídica internacional y que su acción exterior es la que tiene que ver con terceros Estados –Estados no miembros de la Unión– y con otras organizaciones internacionales. Sin embargo, si esto es así en la actualidad, la cuestión es que, durante unos cuantos años, la Unión Europea ha desarrollado una política exterior y de seguridad común sin ser sujeto de Derecho internacional. Al mismo tiempo y desde sus orígenes, las Comunidades Europeas, con personalidad internacional en este caso, también han llevado a cabo una acción exterior relativamente importante a pesar de que, sobre la base de los tratados constitutivos, sus competencias en este marco eran bastante reducidas¹. En la actualidad, desaparecidos los famosos tres pilares establecidos en Maastricht y reconocida la personalidad de la Unión, todo el planteamiento de la acción exterior cambia, aunque mucho menos de lo que podría pensarse de primera intención². Otra cuestión que es

¹ Resulta francamente interesante con el paso de los años releer lo que decía al respecto en la primera edición de su manual sobre las organizaciones europeas el gran jurista que fue el profesor Paul REUTER (*Organisations Européennes*, Presses Universitaires de France, París 1965, pp. 391 y ss.). Otro tanto puede decirse del curso del juez Pierre PESCATORE sobre «Les relations extérieures des Communautés Européennes» pronunciado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya (*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 103, 1961). Recordemos también la obra de Jean RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté Économique Européenne*, Cujas, París 1966, que recoge la que fue su tesis doctoral, defendida en 1964 en la Universidad de Rennes.

² Vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel/AEPDIRI, Madrid 2008, pp. 393 y ss.

necesario precisar es la relativa a la base jurídica que legitima la acción exterior –muy reducida inicialmente– que, poco a poco, se ha ido ampliando por diferentes vías. Ello hace necesario recordar, aunque solo sea muy superficialmente, la evolución de las relaciones exteriores de las Comunidades y de la Unión para mejor comprender el alcance de la reglamentación de Lisboa.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES Y DE LA UNIÓN EUROPEA

Como en su día puso de relieve P. REUTER, las Comunidades europeas, por ser organizaciones internacionales, estaban llamadas a participar en las relaciones internacionales y, por consiguiente, a concluir acuerdos, mantener relaciones permanentes con Estados y con otras organizaciones internacionales, a ser miembros de otras organizaciones internacionales, a ser sujeto activo y pasivo de responsabilidad internacional, etc.³. No obstante, los tratados constitutivos contenían disposiciones muy insuficientes al respecto a pesar de que en cada uno de ellos se mencionaba la personalidad jurídica internacional de la organización que creaban. Por otra parte, los Estados miembros de las Comunidades tuvieron mucho interés en mantener en el perfil más bajo posible la acción exterior de las mismas. En realidad, el artículo 6 del Tratado que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) establecía con carácter general que ésta gozaba en el marco de las relaciones internacionales de la capacidad necesaria para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos. De forma parecida, el artículo 101 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) señalaba que, en el ámbito de sus competencias, la CEEa podía asumir compromisos a través de acuerdos internacionales. Estas disposiciones se interpretaron en el sentido de que existía un paralelismo entre competencias internas y externas. No sucedió lo mismo con el Tratado que creó la Comunidad Económica Europea (CEE) cuyo artículo 228 era, por el contrario, bastante restrictivo: La CEE no podría concluir acuerdos internacionales más que en los casos expresamente previstos en el propio Tratado, es decir, únicamente en materia comercial (art. 111) y de asociación (art. 238). Estas eran las únicas competencias expresamente atribuidas a la Comunidad en materia de relaciones exteriores.

1. La acción exterior comunitaria

Esta situación inicial no tardó en evolucionar a favor de las Comunidades. A partir de 1970, pasado el periodo transitorio, el artículo 113 del TCEE, con el visto bueno del Tribunal de Justicia, sirvió para que la Comunidad pudiera concluir diferentes tipos de tratados, entre los cuales los de ayuda alimentaria, materia un poco

³ Vid. REUTER, P., *op. cit.*, p. 391.

alejada de la política comercial. Por su parte, el artículo 238 permitió celebrar tres grandes grupos de tratados: en primer lugar, los de asociación concluidos con países europeos con vistas a su futura adhesión; en segundo lugar, los acuerdos con países no europeos con los que los Estados miembros de la Comunidad mantenían relaciones particulares (Acuerdos Yaoundé de 1963 y 1969) y, finalmente, una serie de acuerdos que, de alguna manera, establecían una cooperación privilegiada de terceros Estados con la Comunidad.

Además, la situación cambió de forma drástica a partir del momento en que la famosa sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *A.E.T.R.*, de 31 de marzo de 1971, admitió que la Comunidad podía adquirir compromisos internacionales en determinados campos en los cuales no había recibido expresamente competencias al respecto. La citada sentencia reconocía en la práctica el paralelismo entre las competencias internas y las externas de la CEE o, dicho de otra manera, la prolongación automática hacia el exterior de la competencia interna. Cualquier duda que pudiera quedar al respecto fue despejada por el propio Tribunal en su dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, en la sentencia *Kramer*, de 14 de julio de 1976, y sobre todo, en el dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, en el que afirmó que cada vez que el Derecho comunitario establecía competencias en el plano interno a favor de la Comunidad para la realización de un objetivo determinado, la Comunidad quedaba investida de competencia para asumir los compromisos internacionales que fueran necesarios para la realización de dicho objetivo, incluso en ausencia de una disposición expresa al respecto.

Por otro lado, la misma sentencia *A.E.T.R.* admitía también la posibilidad de que el artículo 235 del TCEE –competencias subsidiarias para el caso de que una acción de la Comunidad resultara necesaria sin que el Tratado hubiera previsto nada al respecto– pudiera ser utilizado para llevar a cabo acciones en materia de relaciones exteriores. Ello significó, como es bien conocido, que fuera el art. 235 el que sirviera de base a la CEE para la firma de los primeros convenios internacionales en materia de protección del medio ambiente en los que participó a partir de los años setenta y ochenta del pasado siglo.

Por lo que se refiere al derecho de legación –el otro atributo tradicional de la subjetividad internacional junto con el *ius contrahendi*– el artículo 17 del Protocolo sobre privilegios e inmunidades adoptado en 1965 sirvió inmediatamente de base para la legación pasiva, es decir, la aceptación de misiones permanentes de terceros Estados acreditadas ante la CEE. De forma que cuando se firmó el Acta Única Europea (AUE), en 1986, ciento dieciocho misiones permanentes se encontraban ya acreditadas ante la Comunidad. La legación activa –la representación de la Comunidad ante terceros Estados– fue más complicada de establecer ya que, por una parte, los Estados no parecían muy proclives a ello y, por otra, se planteaba la cuestión de quién se encargaría de llevar a cabo esta misión, si la Comisión o el Consejo. No tardó en resolverse el problema, estableciéndose una doble representación: por un lado, el Consejo quedaría representado por la misión diplomática del Estado que asumía la Presidencia y, del otro, la Comisión, mediante Delegaciones *ad hoc* que se fueron

creando a media que se consideró necesario y que en la fecha antes señalada eran ya más de setenta.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas recogieron también desde su versión original disposiciones relativas a las relaciones con otras organizaciones internacionales, tanto universales como regionales. Los artículos 229, 230 y 231 CEE encargaban a la Comisión, respectivamente, del mantenimiento de «todo tipo de relaciones adecuadas» con los órganos de las Naciones Unidas, sus instituciones especializadas y el GATT; de una «cooperación adecuada» con el Consejo de Europa y de «una estrecha colaboración» con la OECE. Se trataba de establecer relaciones de carácter administrativo –intercambios de información, consultas, asistencia técnica, etc.– con las citadas organizaciones internacionales. Por su parte, el artículo 228 establecía que, en los casos previstos en el Tratado, los acuerdos internacionales que se concluyeran con terceros Estados y con organizaciones internacionales serían negociados por la Comisión y concluidos por el Consejo. Sobre esta base, la Comisión, con apoyo de la jurisprudencia (fundamentalmente de la citada sentencia *Kramer*) y de la doctrina, comenzó muy pronto a tejer una tupida red de contactos con organizaciones internacionales a través de los cuales la Comunidad ha llegado a disponer de estatuto de observador en algunas de ellas, a ser miembro de otras junto con sus Estados miembros e incluso a ser miembro con exclusión de sus Estados miembros⁴.

Siguiendo en el marco de las relaciones internacionales hay que añadir que, desde 1967, la Comunidad ha participado de forma muy activa en el diálogo Norte-Sur a través de la ayuda alimentaria que, como ya hemos señalado, se gestionó sobre la base del entonces artículo 113 CEE. También participó en algunos de los acuerdos mundiales sobre productos de base como el cacao, el café o el caucho, y estableció en 1971 un sistema de preferencias generalizadas a favor de los países en vías de desarrollo⁵.

Todo lo hasta ahora reseñado corresponde a los primeros años de funcionamiento en los que la Comunidad tuvo que ir deslindando el camino y delimitando o remodelando sus competencias. La práctica por un lado y, por otro y de manera fundamental, las sucesivas modificaciones de que ha sido objeto el derecho originario

⁴ Se trata en este caso de organizaciones de carácter técnico que, como la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental, la Organización de Pesquerías del Atlántico Nororiental, el Consejo Oleícola Internacional o el Consejo Internacional del Azúcar, entre otras, se ocupan de materias que son de competencia exclusiva comunitaria.

⁵ Sobre la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, *vid.* CORRAL SUÁREZ, M. «La Política de cooperación al desarrollo», en CALONGE VELÁZQUEZ, A. (Coord.), *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid 2002, pp. 571 y ss. y «De la política de asociación al consenso europeo sobre el desarrollo», en ALONSO MARTÍNEZ, J. M. y HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (Coord.), *El Tratado de Roma en su 50 aniversario*, Comares, Granada 2007, pp. 121 y ss. Sobre el sistema de preferencias generalizadas, *vid.* CEPILLO GALVÍN, M. A., *Política comercial europea y preferencias arancelarias*, Dykinson, Madrid 2008 y «El sistema de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos* n° 55, julio-diciembre 2010, pp. 32 y ss.

–Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea, Tratados de Amsterdam y de Niza– han ido cambiando la base jurídica de la acción exterior de la Comunidad y de la Unión o incluso creando nuevas bases de acción en el marco de las relaciones exteriores. De forma que, por ejemplo, la Comunidad ya no tuvo necesidad de acudir al artículo 235 –más tarde, art. 308– para ser parte en tratados en materia de medio ambiente a partir del momento en que el artículo 130 R, introducido por el Acta Única Europea, le permitió expresamente concluir acuerdos internacionales al objeto de cooperar en la materia con terceros países y organizaciones internacionales. El AUE introdujo igualmente en el Tratado de Roma la investigación y el desarrollo tecnológico, materias en relación a las cuales la Comunidad también podía mantener relaciones internacionales, pudiendo concluir tratados sobre la base que, a partir de ese momento, le daba el artículo 130 N. Otro tanto puede decirse de las políticas de educación, formación profesional y juventud o de cultura o de salud pública introducidas en el Tratado de Maastricht, con relación a las cuales los artículos 126, 128 y 129 indicaban, respectivamente, que la Comunidad y los Estados miembros favorecerían la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales competentes en la materia. Por citar, para terminar, otro ejemplo más, el Tratado de Niza introdujo el artículo 181 A sobre acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países «coherentes con la política de desarrollo de la Comunidad».

Finalmente, no hay que olvidar que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht la Unión Europea empezó a desarrollar la Política exterior y de seguridad común, es decir, otro sector de la acción exterior que, por sus circunstancias especiales –su carácter intergubernamental fundamentalmente– requiere que se le dedique una atención especial.

2. La cooperación Política europea

Si bien la Política exterior y de seguridad común (PESC) apareció formalmente en el Tratado de la Unión Europea, la realidad es que ya desde comienzos de los años setenta los Miembros de la Comunidad venían cooperando en el campo de la política exterior⁶. Tras el fracaso del Plan Fouchet en 1961 tuvieron que pasar diez años para que, con la aprobación del Informe de Luxemburgo –más conocido como Informe Davignon– se iniciara la cooperación entre los Seis en materia de política exterior. El citado Informe proponía un mecanismo de concertación basado en consultas regulares entre responsables de la política exterior que no suponía una obliga-

⁶ Sobre la evolución de la cooperación política europea y, más tarde, de la Política exterior y de seguridad común pueden consultarse diferentes trabajos nuestros publicados al hilo de los cambios que se han ido produciendo: «La Política Exterior y de Seguridad Común y su necesaria revisión», *Revista de Estudios Europeos* nº 15, 1997, pp. 3 y ss.; «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Amsterdam», *Noticias de la Unión Europea* nº 186, 2000, pp. 103 y ss.; «La Política Exterior y de Seguridad Común tras la cumbre de Niza. La Política Europea de Seguridad y Defensa», *Noticias de la Unión Europea* nº 182, 2003, pp. 63 y ss.; «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa», *Anuario de Derecho Europeo* nº 5, 2008, pp. 37 y ss.

ción de resultado sino de comportamiento y que fue asumido por los Estados. Su característica esencial consistía en que la cooperación política se desarrollaría por los seis Estados miembros de las Comunidades pero al margen de las Comunidades.

A raíz de la primera ampliación, un nuevo informe fue solicitado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Nueve, en octubre de 1972, con el fin de mejorar la cooperación política. Es el denominado Informe de Copenhague, de julio de 1973, a partir del cual se puede decir que se establece la que a partir de entonces se denominaría Cooperación Política Europea (CPE). Esta cooperación política se completaría con la creación en París, en 1974, del Consejo Europeo y con la Declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea, de 1983. En todo caso, la cooperación política quedaba reducida al campo de la política exterior y los Estados mantenían sus competencias soberanas en la materia. En realidad, únicamente se comprometían a intercambiar informaciones y consultas y a intentar adoptar posturas comunes.

Esta fórmula de cooperación política que, como se ha señalado⁷, fue aceptada no sin desconfianza tanto por los partidarios de una Europa federal como por los que preferían una Europa de los Estados, es la que sería «constitucionalizada» en el Acta Única Europea (AUE) en 1986 bajo el título de «Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior». Hay que señalar, no obstante, que el AUE introdujo dos novedades con relación a la cooperación que hasta entonces se había desarrollado: La primera fue que dicha cooperación dejó de tener lugar exclusivamente en materia de política exterior para extenderse a la seguridad; la segunda, la creación en Bruselas de una Secretaría encargada de asistir al Estado que en cada momento ejerciera la Presidencia «en la preparación y aplicación de las actividades de la Cooperación Política Europea».

Cinco años después de la entrada en vigor del AUE se concluía el Tratado de Maastricht y se creaba la Política exterior y de seguridad común (PESC) como una continuación de la CPE⁸. Las disposiciones del AUE sobre cooperación política no habían servido para reaccionar de forma coherente ante los grandes cambios que en los últimos años habían tenido lugar en Europa y la Comunidad necesitaba nuevos instrumentos para hacer frente en común a los acontecimientos que se estaban produciendo o, incluso, para adelantarse a ellos, en lugar de tener que ir siempre a remolque de los mismos. Por otro lado, algunos Estados habían manifestado su interés

⁷ CHARPENTIER, J., «La coopération politique entre les Etats membres des Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International*, 1979, p. 756.

⁸ Sobre la PESC en el Tratado de Maastricht, *vid.* CARTOU, L., *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 1996; GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 1993; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en BIGLIANO, P. (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, y «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y su necesaria revisión», *Revista de Estudios Europeos* n° 16, 1997, pp. 3 y ss.; RYBA, B. Ch., «La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n° 384, 1995, pp. 14 y ss.; TANCA, A., «La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne en 1995», *Journal Européen de Droit International* 1996, pp. 447 y ss.

por añadir la defensa a las materias de las que se venía ocupando la CPE, de forma que tal vez fuera posible desvincular la defensa europea de la alianza con los Estados Unidos dentro de la OTAN. Por ese motivo, el artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea estableció que la Política exterior y de seguridad abarcaría también la defensa, aunque ésta última en unas condiciones un tanto claudicantes⁹. En todo caso, la PESC, lo mismo que la CPE, iba a seguir siendo intergubernamental; el «método comunitario» de integración –decisión del Consejo a propuesta de la Comisión, etc.– no iba a regir en estas materias. La unanimidad para la adopción de decisiones seguía siendo la regla.

El Tratado de Amsterdam de 1997, entrado en vigor el 1º de mayo de 1999, aportó algunas modificaciones a la PESC, entre las cuales las más importantes fueron sin duda la introducción de la regla de la mayoría para la adopción de determinadas decisiones y la aparición del Alto Representante. Digamos, simplificando un poco las cosas¹⁰ que, por la primera, determinadas decisiones, subordinadas a otra adoptada por unanimidad, se aprobaban por mayoría¹¹. Mediante la creación de la figura del Representante permanente se pretendía, en buena medida, que una misma persona, más allá de los seis meses de duración de cada Presidencia, representara a la PESC de forma que ésta se hiciera más visible desde el exterior de lo que hasta entonces lo había sido. Es el puesto que desde entonces y hasta el reciente nombramiento de la baronesa inglesa Catherine Ashton ha venido desempeñando Javier Solana.

La adopción del Tratado de Niza, finalmente, no aportó grandes cambios al Título V del TUE, pero en la «cumbre» que con ese motivo se celebró se puso en marcha la entonces llamada Política europea de seguridad y defensa (PESD) que a partir de ese momento constituye un desarrollo importante de la PESC. Ya señalamos en otro lugar¹² que si bien el mandato que recibió la Conferencia intergubernamental de 2000 fue un tanto ambiguo, el Consejo Europeo lo fue puntualizando a lo largo de las reuniones celebradas en Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999) y

⁹ Como se sabe, las decisiones y acciones que tuvieran repercusiones con la defensa las dejaba el Tratado de Maastricht en manos de la Unión Europea Occidental. La situación cambió cuando el Tratado de Niza puso todo ello a cargo de la propia Unión Europea. Vid. CORRAL SUÁREZ, M., «Algunas consideraciones sobre la integración de la UEO en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos* nº 7, 1994, pp. 15 y ss.

¹⁰ Remitimos de nuevo a trabajos nuestros anteriores: «La Política exterior y de seguridad común en el Tratado de Amsterdam», *Revista de Estudios Europeos* nº 20, 1998, pp. 3 y ss. y «Del Informe Davignon a la Política europea de seguridad y defensa. Una evolución más aparente que real», en ALONSO MARTÍNEZ, J. M. y HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (Coord.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007)*, Ed. Comares, Granada 2007, pp. 89 y ss.

¹¹ No es posible dedicar demasiada atención a cuestiones puntuales. Sin embargo conviene recordar que el hecho de que determinadas decisiones se adopten por mayoría no impide que, en última instancia, de acuerdo con el art. 23.2, cualquier Estado miembro, alegando motivos nacionales importantes, puede paralizar el proceso decisorio.

¹² «La Política Europea de Seguridad y Defensa», en RAMÓN CHORNET, C. (Ed.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss., en especial, p. 100.

Santa María de Feira (junio de 2000) y, finalmente, la Conferencia abordó un abanico de materias no previstas inicialmente, de tal forma que la reunión de Niza dio un gran empuje a la PESC —especialmente en lo que se refiere a los aspectos militares de la misma— a pesar de que la seguridad y la defensa nunca estuvieron formalmente en la agenda de la CIG de 2000¹³.

El último desarrollo de la cooperación intergubernamental en materia de política exterior, seguridad y defensa anterior al Tratado de Lisboa viene dado por la consagración, en Niza, de la Política europea de seguridad y defensa. El origen de la misma se encuentra en la reunión franco-británica que tuvo lugar en Saint-Malo en diciembre de 1998. Marca el punto de inflexión de la postura del Reino Unido, hasta entonces contraria a cualquier iniciativa tendente a la «militarización» de la Unión Europea. Todo indica que el cambio de actitud británico se debió, fundamentalmente, a la constatación de la debilidad europea en materia militar puesta dramáticamente de manifiesto en la crisis de los Balcanes¹⁴. Con posterioridad, en el Consejo Europeo celebrado en Colonia en junio de 1999 los entonces quince Estados miembros asumieron el proyecto franco-británico y las posteriores reuniones de Helsinki, en diciembre de 1999, y de Feira, en junio de 2000, sirvieron para configurar una política que adquiriría su base definitiva en el Informe de la Presidencia francesa aprobado por el Consejo Europeo en la reunión de Niza.

La PESD —que en el Tratado de Lisboa se convierte en Política común de seguridad y defensa (PCSD)— constituye un desarrollo de la PESC y permite a los miem-

¹³ Sobre la PESC/PESD a partir de la «cumbre» de Niza, *vid.*, entre otros, los siguientes trabajos: AZNAR GÓMEZ, M. «¿Es posible la identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 3, 1998, pp. 619 y ss.; ELORZA, J., «La Unión Europea después de Niza», *Política Exterior* nº 79, 2001, pp. 84 y ss.; GARCÍA PÉREZ, R., «La PESD en el proyecto de Tratado constitucional», en PUEYO LOSA, J. (Dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela 2004, pp. 295 y ss.; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 9, 2001, pp. 198 y ss.; GNESOTTO, N., (Ed.) *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, París 2004; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La política exterior y de seguridad común tras la cumbre de Niza. La política europea de seguridad y defensa», *Noticias de la Unión Europea* nº 218, marzo 2003, pp. 63 y ss., y «La Política europea de seguridad y defensa», en RAMÓN CHORNET, C. (Ed.), en *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 79 y ss.; PALOMARES LERMA, G. (Ed.), *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado/Tirant lo Blanch, Valencia 2002; PEERS, S., «Common Foreign and Security Policy 1999-2000 », *Yearbook of European Law* 2001, pp. 531 y ss.; SOLANA MADARIAGA, J., «Le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* nº 442, 2000, pp. 586 y ss.; VIGNES, D., «Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune?», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* nº 425, 1999, pp. 77 y ss.

¹⁴ BISCOP, S., «Le Royaume Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme», *Revue du Marché Commun* nº 435, 2000, pp. 73 y ss., y HERRERO DE LA FUENTE A. A. y CORRAL SUÁREZ, M., «La contribución de la UE al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales », *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 16, 2009, pp. 11 y ss., en especial pp. 39 y ss.

bros de la Unión reaccionar eficazmente ante las crisis que afectan a la paz y a la seguridad internacionales¹⁵. Al mismo tiempo, puede constituir el embrión de una política de defensa que en el futuro pueda llegar a ser una defensa común. Hoy, no obstante, la defensa europea sigue en manos de la OTAN, si bien ésta se beneficia del aumento de las capacidades militares de su pilar europeo y la Unión Europea cuenta con la OTAN para el desarrollo y la aplicación de la PCSD en momentos de crisis¹⁶.

El establecimiento de la PESD ha supuesto la aparición en el seno de la UE de órganos militares, como el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), de organismos de apoyo, como la Unidad Política y el Centro de Situación, e incluso el proyecto de una pequeña fuerza armada –la Fuerza de Reacción Rápida– compuesta por alrededor de 60.000 hombres y la formación de Grupos de combate, de unos 1.500 efectivos cada uno, en condiciones de poder ser llevados con cierta rapidez a cualquier lugar y utilizados para la gestión internacional de crisis¹⁷. Como esta gestión de crisis puede necesitar también capacidades civiles, se cuenta con aportaciones nacionales de fuerzas de policía que, en un primer momento, una vez terminadas las hostilidades, puedan mantener el orden¹⁸.

Como el desarrollo tanto de la PESC como de la PESD puede requerir la conclusión de tratados internacionales, aunque el Tratado de Maastricht no estableció nada al respecto, la revisión de Amsterdam introdujo en el artículo 24 del TUE un procedimiento *ad hoc*: Si se consideraba necesario, el Consejo, por unanimidad, podía autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones con vistas a la realización de acuerdos internacionales con Estados u organizaciones internacionales. El Consejo, también por unanimidad y a propuesta de la Presidencia sería quien los concluiría. No obstante, dichos acuerdos no serían vinculantes para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declarase que debía ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional. Se trataba, por consiguiente, de un procedimiento híbrido de conclusión de tratados internacionales con el que se intentaba ir un poco más allá de lo estrictamente intergubernamental sin que se pudiera llegar demasiado lejos debido a la carencia de personalidad de la

¹⁵ Misiones que, como las de los «casco azul» de la ONU, tienen que ver con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y no con la defensa. Sobre las «Misiones Petersberg» puede consultarse el artículo ya citado sobre «La contribución de la UE al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 16, pp. 56 y ss.

¹⁶ Tras largas negociaciones en las que hubo que superar graves dificultades, la UE y la OTAN alcanzaron en diciembre de 2002 el acuerdo denominado «Berlín-plus» por el que la UE puede utilizar, bajo su dirección, las capacidades de la OTAN.

¹⁷ Sobre la acción llevada a cabo por la UE en esta materia puede consultarse nuestro trabajo «La participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis», *Revista de Estudios Europeos* nº 52, pp. 9 y ss.

¹⁸ *Vid.* NOGUIER, A., «La gestion civile des crises par l'Union Européenne. L'intégration des Etats-Majors et des Forces de police», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* nº 452, 2001, pp. 614 y ss.

Unión Europea¹⁹. La reforma de Niza dio un paso más. Modificó el artículo 24 del TUE de Amsterdam al abrir la posibilidad de que determinados acuerdos internacionales adoptados en el marco de la PESC –los que tuvieran por finalidad aplicar una posición común o una acción común– fueran adoptados por el Consejo por mayoría.

Para terminar este punto se puede añadir que en el tercer pilar de la Unión Europea –inicialmente de carácter intergubernamental, como sabemos– establecido por el Tratado de Maastricht y dedicado a la cooperación en los ámbitos de la justicia y en los asuntos de interior, el artículo K.3 preveía que el Consejo, a petición de cualquier Estado miembro y con relación a determinadas materias, podía celebrar convenios, recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales. El artículo 34 del TUE revisado en Amsterdam modificó ligeramente lo acordado en Maastricht y el apartado 4 del citado artículo 24 del TUE de Niza, relativo a la PESC, extendía la posibilidad de concluir acuerdos por mayoría a la cooperación policial y judicial en materia penal objeto del Título VI. Hoy, la «comunitarización» del tercer pilar iniciada con el Tratado de Amsterdam se ha completado con el de Lisboa²⁰.

III. EL ESTADO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE ANTES DEL TRATADO DE LISBOA

Como consecuencia de todo lo hasta ahora expuesto, en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comunidad y la Unión Europea mantenían una amplia gama de relaciones internacionales, separadas, eso sí, por la forma de actuar: El «método comunitario» seguido por la Comunidad en sus relaciones exteriores y el procedimiento intergubernamental de las acciones llevadas a cabo por los Estados en el marco de la PESC/PESD.

Así es cómo la práctica totalidad de los tratadistas del Derecho comunitario europeo ha expuesto hasta ahora la acción exterior de la Comunidad/Unión Europea, abordando por separado la PESC y las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, distinguiendo entre estas últimas según su base competencial: Relaciones exteriores asumidas en virtud de competencias expresas, implícitas o por la vía del artículo 235/308, o sea, competencias subsidiarias. Para desarrollar unas y otras no olvidemos que la Comunidad siempre ha gozado de personalidad jurídica, disponiendo,

¹⁹ Vid. REMIRO BROTONS, A., Prólogo a la obra de DIEZ-HOCHLEITNER, J., *La posición del Derecho Internacional en el Derecho Comunitario*, McGraw-Hill, Madrid 1988, p. XIII.

²⁰ El Espacio de libertad, seguridad y justicia ocupa el Título V del TFUE – arts. 67 a 89 – y constituye un ámbito de competencia compartida entre la Unión y sus Miembros; lo cual significa, como se ha puesto de relieve, «la completa integración de las materias del Tercer Pilar en la UE, la aplicación del procedimiento legislativo ordinario y la homogeneidad de actos jurídicos... y la extensión de todas las materias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del régimen común jurisdiccional TJCE» (DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, cit., p. 426).

por lo tanto del derecho de legación activo y pasivo y, en las condiciones previstas, también del *ius contrahendi*, es decir, de la competencia para concluir tratados internacionales. De forma que la situación inmediatamente anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa era la que a continuación, de forma muy sucinta, vamos a resumir.

Como competencias expresas de la Comunidad hay que reseñar las relativas a la Política comercial común, la asociación de países y territorios de ultramar, las relaciones con otras organizaciones internacionales, la asociación con terceros Estados, las políticas de investigación y desarrollo tecnológico, de medio ambiente, de educación, formación profesional y juventud, de cultura, de salud pública, de redes transeuropeas y de cooperación económica, financiera y técnica. También son expresas las competencias comunitarias en el ámbito de la unión económica y monetaria y en el de la cooperación al desarrollo. Por cuanto hace a las competencias exteriores implícitas, una vez «descubiertas» en el asunto *A.E.T.R.*, éstas han sido evocadas por la Comunidad para la asunción de compromisos internacionales en distintos sectores de su actividad en que esa posibilidad no estaba prevista de forma explícita en los Tratados. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha ido haciendo importantes puntualizaciones al respecto; por ejemplo, en el Dictamen 1/1994, de 15 de noviembre, sobre la Organización Mundial del Comercio, o en las Sentencias de 5 de noviembre de 2002 sobre los denominados «acuerdos de cielos abiertos».

Por lo que se refiere a las competencias subsidiarias, a pesar de que sus condiciones de aplicación han sido celosamente exigidas por el Tribunal de Justicia, la Comunidad las ha utilizado ampliamente sobre la base del artículo 308, antes 235 y hoy, con el Tratado de Lisboa, artículo 352. En este precepto se apoyaron, por ejemplo, los acuerdos comerciales preferenciales, especialmente antes de que los Tratados de Amsterdam o Niza proporcionaran una mejor base en determinadas materias. Pero más relevante seguramente es el hecho de que determinados fondos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, se crearan sobre su base, así como importantes políticas comunitarias, como la energética, la de investigación o la de protección de los consumidores.

Esta era la situación existente antes de que el Tratado de Lisboa de 2007 entrara en vigor. Hoy la situación ha cambiado aunque, como ya señalamos, menos de lo que a primera vista podría pensarse. En muchos aspectos, el Tratado de Lisboa no es el trasunto del fenecido Tratado Constitucional sino más bien la revisión de lo acordado en Niza. Por fortuna, la famosa política comunitaria de los «pequeños pasos» sigue vigente. En todo caso, en lo que se refiere concretamente a las relaciones exteriores de la Unión, aunque cuentan con un Título común en el Tratado de la Unión Europea, éstas siguen estando separadas entre las que a partir de ahora se incardinan en la «Acción exterior de la Unión» (Títulos I a VII de la Quinta Parte del TFUE), por un lado, y las que se desarrollan dentro de la «Política exterior y de seguridad común/Política común de seguridad y defensa» (Secciones 1 y 2 del Capítulo 1 del Título V del TUE), por otro.

IV. LA ACCIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO DE LISBOA

Como ya hemos puesto de relieve, la acción exterior de la Unión Europea aparece reglamentada tanto en el Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) adoptados en Lisboa. Y a pesar de que la Comunidad Europea ha desaparecido y de que la Unión dispone ya de personalidad jurídica propia, la realidad es que las relaciones exteriores siguen divididas en dos sectores, igual que antes: La acción exterior «comunitarizada», es decir, la que desarrollaba hasta ahora la Comunidad Europea, y la acción exterior intergubernamental, es decir, la Política exterior y de seguridad común (PESC) y la Política europea de seguridad y defensa (PESD), que, como ya se ha señalado, a partir de ahora se denomina Política común de seguridad y defensa (PCSD).

El Capítulo 1 del Título V del TUE de Lisboa establece las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión Europea» que son comunes tanto a la acción exterior «comunitarizada» como a la PESC/PCSD. Sin embargo, a partir de ahí ambas marchan por diferentes caminos aunque el hecho de que haya unas disposiciones comunes establece un indudable lazo de unión que queda reforzado por el llamamiento expreso relativo a la necesidad de que la Unión vele por la cohesión entre los distintos ámbitos de la acción exterior y entre ésta y las demás políticas. De ello habrán de encargarse tanto el Consejo como la Comisión, asistidos por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En consecuencia, a partir de aquí vamos a distinguir entre Acción exterior de la Unión para referirnos a la «comunitarizada» y Política Exterior y de Seguridad común/Política común de seguridad y defensa para referirnos a la parte de las relaciones exteriores de la Unión que sigue siendo intergubernamental.

1. Los principios básicos comunes

Los artículos 21 y 22 del TUE recogen las disposiciones generales que son comunes a la acción exterior. El artículo 21 del TUE establece los principios básicos: El fomento de la democracia, del Estado de Derecho y de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. Puede afirmarse que todos se encontraban ya recogidos en el artículo 11 del TUE de Niza junto con los objetivos de la PESC. Sin embargo, en el último de los principios citados se puede observar una importante diferencia: Mientras el TUE de Niza se refería exclusivamente a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta final de Helsinki y de la Carta de París, el de Lisboa añade los del Derecho Internacional. Es algo que podría parecer superfluo pero que, a la vista de acontecimientos recientes, no es malo recordar. Como consecuencia de ello cabría afirmar que el sometimiento general a los principios de Derecho Internacional supondría que todas las disposiciones del Tratado deberían ser interpretadas a la luz de aquellos.

Junto a los principios, en el artículo 21 aparecen también los objetivos del conjunto de la acción exterior y aquí hay otras novedades importantes con relación a la reglamentación hasta ahora vigente:

«2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;

b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;

c) mantener la paz, prevenir 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;

d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medio-ambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;

e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al libre comercio internacional;

f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;

g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano, y

h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y una buena gobernanza mundial».

El desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional, la mejora del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, la ayuda en casos de catástrofes naturales o de origen humano, la cooperación multilateral y la buena gobernanza mundial son objetivos nuevos que no aparecían en las redacciones anteriores del TUE. Hay que decir, no obstante, que, aunque son novedosos en el marco de la Unión Europea, no son originales puesto que ya se encuentran en importantes documentos internacionales, como la Declaración del Milenio, o se integran dentro de un objetivo global como es el del desarrollo sostenible, tal como ha sido consagrado en la Conferencia de Johannesburgo de 2002, o incluso aparecen en la Estrategia Europea de Seguridad adoptada el 12 de diciembre de 2003. Con todo, al ser introducidos en el marco de la acción exterior de la Unión Europea, dan testimonio del compromiso de ésta con los grandes problemas del mundo.

El artículo 21 señala, además, que la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con organizaciones internacionales y propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes en el marco de las Naciones Unidas. Se trata, por consiguiente, no solo de fijar unos procedimientos a través de los cuales promover el respeto de los principios y perseguir los objetivos sino tam-

bién de establecer un importante posicionamiento político frente a la deriva que el orden internacional puede sufrir como consecuencia del unilateralismo. En contacto con todo ello se encuentran, además, los objetivos que «en sus relaciones con el resto del mundo» la Unión perseguirá de acuerdo con el artículo 3.5 del TUE: Contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo de los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de las Naciones Unidas. Como puede comprobarse, algunos de estos objetivos coinciden, más o menos, con los de la acción exterior que acabamos de ver y únicamente llama la atención el especial interés de la Unión por los derechos del niño. No parece que haya razón para referirse exclusivamente a ellos cuando hay otros muchos colectivos especialmente vulnerables –mujeres, pueblos indígenas, discapacitados, entre otros– que merecen apoyo en igual medida. También es preciso añadir que, en este contexto, el artículo 8 del TUE establece que la Unión debe desarrollar relaciones preferentes con los países vecinos al objeto de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad.

El artículo 22 por su parte se ocupa del procedimiento de acción y de la participación de las instituciones en el marco común de la acción exterior:

«1. Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión.

Las decisiones el Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo adoptada por éste según las modalidades previstas para cada ámbito. Las decisiones del Consejo Europeo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados.

2. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo».

La simple lectura del texto transcrito pone de relieve el papel predominante que en la materia corresponde al Consejo Europeo – que actúa por unanimidad – al ser el encargado de establecer los intereses y objetivos estratégicos en los que se basará la acción exterior. También deja clara la distinción entre la PESC y «los demás ámbitos de la acción exterior»²¹.

²¹ Es lástima que las expresiones «relaciones de la Unión con un país o una región» o «planteamiento temático» del art. 22 no se hayan vuelto a utilizar en el art. 29 en lugar de «asunto concreto de carácter geográfico o temático».

Digamos para finalizar este apartado que la Unión Europea disfruta ya de una indudable personalidad jurídica internacional sobre la base del artículo 47 del TUE: «La Unión tiene personalidad jurídica». Como consecuencia, goza de los mismos atributos inherentes a dicha personalidad que antes tuvieron las Comunidades Europeas a los que ya nos hemos referido. No obstante, algo cambia en cuanto al procedimiento de conclusión de tratados internacionales y desde el momento en que el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, a los que más adelante nos referiremos, habrán de reemplazar al Consejo y a la Comisión en lo relativo al derecho de legación.

Lo hasta aquí expuesto es común a toda la acción exterior que, a partir de ahí, aparece repartida entre la que desarrolla la Unión (Quinta Parte del TFUE) y la que desarrollan los Estados en el marco de la PESC/PESD (Título V del TUE). De ello nos ocupamos a continuación, destacando únicamente los aspectos fundamentales ya que un análisis más detallado excedería en mucho el marco material en el que nos movemos.

2. La acción exterior de la Unión

Como ya hemos señalado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula en su Quinta Parte (artículos 205 a 222) la mayor parte de los diferentes ámbitos de la acción exterior de la Unión²²: Política comercial común, Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, Medidas restrictivas, Acuerdos internacionales, Relaciones de la Unión con organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión y, finalmente, Cláusula de solidaridad. Naturalmente, no todo es nuevo sino que en gran medida se limita a recoger lo que ya existía. Aquí nos referiremos exclusivamente a las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa que, a nuestro juicio, presentan mayor interés.

La Política comercial común, seguramente el ámbito más importante de la acción exterior, empieza por ser considerada de forma indudable por el artículo 3 TFUE como ámbito de competencia exclusiva de la Unión en la que «sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión». Sin embargo las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la política comercial común no aportan novedades demasiado importantes, como no sea que amplían su marco al comercio de servicios, a los aspectos comerciales de la propiedad intelectual y a las inversiones extranjeras directas. Por otro lado, puede destacarse el hecho de que, como consecuencia de la intervención del Parlamento Europeo, el procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales en esta materia se acerca bastante al procedimiento general de celebración de tratados.

²² No todas las competencias exteriores de la Unión aparecen recogidas en la Quinta Parte del TFUE. Algunas siguen dispersas a lo largo del Tratado. Es el caso, por ejemplo, de las que afectan a medio ambiente o a investigación y desarrollo tecnológico.

La ayuda al desarrollo es, sin duda, otra importante función de la Unión Europea a la que, sin embargo, no vamos a dedicar aquí la atención que necesita puesto que es objeto de otro trabajo que se publica en este mismo volumen de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Digamos solamente que la cooperación al desarrollo comprende lo que sobre cooperación económica y financiera incluyó el Tratado de Niza y va unida a la ayuda humanitaria, novedad ésta introducida por el Tratado de Lisboa.

La gestión de las relaciones con otras organizaciones y con terceros países no ha sido modificada, salvo por la inclusión de la OSCE junto con las otras organizaciones a las que ya hacían referencia los artículos 302 a 304 del TCE. Sin embargo, la representación de la Unión en dichas organizaciones se verá afectada como consecuencia de la introducción de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –a la que enseguida nos referiremos– y, sobre todo, de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior –aún por entrar en funciones– si bien la Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010 ha establecido ya la organización y el funcionamiento del citado Servicio²³.

Los acuerdos internacionales constituyen el instrumento por excelencia de la acción exterior. El artículo 3.2 TFUE indica al respecto que «La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Por su parte, los artículos 216 a 219 reúnen disposiciones que hasta entonces habían estado dispersas en los tratados sin lograr conseguir, no obstante, una completa sistematización de la materia. Con todo, es preciso reconocer que la nueva reglamentación ha racionalizado los procedimientos de conclusión de tratados y ha supuesto un progreso en cuanto a su asimilación con los procedimientos nacionales.

El procedimiento de negociación –que hasta aquí correspondía a la Comisión– es nuevo puesto que, de acuerdo con el artículo 218, el Consejo autorizará la apertura de negociaciones y designará, en función de la materia objeto del tratado, al negociador o al jefe de negociación de la Unión. De forma que podrá ser designada la Comisión, pero también otro negociador, y es muy probable que éste sea frecuentemente el Alto Representante. Por otra parte, es importante señalar que el Tratado de Lisboa establece a favor del Parlamento Europeo una competencia casi general de control sobre los tratados internacionales puesto que solamente escapan de ella los acuerdos comerciales y los concluidos en el marco de la PESC. Por lo que se refiere, finalmente, a la manifestación de voluntad para que la Unión quede obligada por un tratado, ésta corresponde al Consejo que decidirá por mayoría cualificada salvo cuando se trate de un acuerdo relativo a un ámbito en el que se requiere la unanimidad para adoptar un acto interno, en el caso los acuerdos de asociación o de adhe-

²³ DOUE L210/30, de 3 de agosto de 2010.

sión y en el supuesto de la adhesión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La cláusula de solidaridad es, seguramente, una de las novedades más significativas que introduce el Tratado de Lisboa. De acuerdo con el artículo 222 TFUE:

«1. La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a) – prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;*
 - proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;*
 - prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.*
- b) – prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*

2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

3. Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el Comité contemplado en el artículo 71 que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

4. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

Se trata de una disposición que, por sus implicaciones militares —«medios militares puestos a disposición por los Estados»— bien podía haber figurado entre los preceptos del TUE relativos a la PESC/PCSD. Su contenido es algo complejo y resulta sorprendente que, tras referirse en el primer apartado a un ataque terrorista del que un Estado ha sido ya víctima, se movilicen instrumentos para «prevenir» la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros. Se supone que de los «demás» Estados miembros distintos del que ya ha sido atacado, pero, en ese caso, ¿se presume que los demás Estados también van a ser atacados y necesitan prevención? Es in-

interesante, por otro lado, observar la distinta respuesta contemplada según se trate de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano, así como la diferente actuación prevista para la Unión y para sus Estados miembros.

3. La Política exterior y de seguridad común y la Política común de seguridad y defensa

Aparentemente, la Política exterior y de seguridad común constituye una de las materias que han experimentado una mayor transformación con el Tratado de Lisboa. Ello se debe fundamentalmente a la inclusión, dentro de la misma, de la Política común de seguridad y defensa. Sin embargo, esta «nueva» política no supone ninguna novedad puesto que, como ya hemos señalado, empezó a gestarse en 1998 en la cumbre franco-británica de Saint Malo y se puso en práctica como consecuencia de la aprobación del Informe de la Presidencia francesa en la reunión de Niza del Consejo Europeo en diciembre de 2000. En cualquier caso, eso no significa que no haya habido cambios. Uno de ellos es el relativo a los principios y los objetivos que deben guiar la PESC: Son los que ya conocemos porque aparecen en las disposiciones comunes a toda la acción exterior, lo que supone una importante ampliación con relación a los que hasta ahora le eran propios. Hay que añadir que, de acuerdo con el artículo 24, la Unión definirá, dirigirá y ejecutará la PESC sobre la base de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, de la identificación de los asuntos que presenten un interés general y de la convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados.

El ámbito material de la PESC no difiere gran cosa del hasta ahora vigente: «La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común» (art. 24.1). Tampoco son diferentes en el fondo los actos jurídicos a través de los cuales se desarrolla la PESC aunque cambian en su denominación. En efecto, bajo el término genérico de decisiones aparecen tanto las antiguas acciones como las posiciones comunes, así como las modalidades de ejecución, siendo estas últimas las únicas que hasta ahora se venían denominando decisiones. También son decisiones (art. 22.1 TUE de Lisboa) las que adopta el Consejo Europeo para determinar los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión.

El procedimiento mediante el cual se adoptan las decisiones, el elemento esencial de la PESC, se mantiene como estaba hasta ahora aunque adaptándole a la nueva denominación de los actos, al nuevo sistema de adopción de decisiones por mayoría en el seno del Consejo y dando mayor protagonismo, como enseguida veremos, al nuevo Alto Representante. De forma parecida, aunque no idéntica a lo hasta hoy vigente, si un miembro del Consejo declara que por motivos vitales y explícitos de política nacional tiene intención de oponerse a una decisión que deba ser adoptada por mayoría cualificada, el Alto Representante tratará de buscar una solución acepta-

ble y, si no lo logra, el Consejo por mayoría cualificada podrá remitir el asunto al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad. La diferencia – que no parece que pueda tener mucha trascendencia en la práctica – radica en que los motivos que alegue el Estado para oponerse a que se adopte una decisión por mayoría cualificada deberán ser «vitales» cuando hasta ahora era suficiente con que fueran «importantes», y en que, en ese supuesto, el Alto Representante puede intervenir para tratar de solucionar el problema. También difiere el establecimiento de la mayoría cualificada para que el Consejo pueda pedir al Consejo Europeo que adopte una decisión al respecto (art. 31 TUE).

A partir de aquí, las novedades más importantes que aporta el Tratado de Lisboa tienen que ver, a nuestro juicio, con la aparición de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, la ampliación de las denominadas «misiones Petersberg», la introducción de la cláusula de asistencia mutua, la creación de la cooperación estructurada permanente y el establecimiento de un fondo inicial de financiación de las misiones Petersberg que no se imputen al presupuesto de la Unión.

3.1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior

Los diferentes órganos encargados de llevar adelante la PESC responden a la «deriva intergubernamental» que ha experimentado la Unión en los últimos tiempos²⁴. Pero, por si ello no fuera suficiente, los Estados, al firmar el Tratado de Lisboa, han querido dejar bien clara su postura al respecto en dos declaraciones sobre la Política exterior y de seguridad común en las que afirman que las disposiciones del TUE relativas a la PESC «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» y que «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...». Por consiguiente, no debe extrañar que el Consejo Europeo y, sobre todo, el Consejo, sean los elementos fundamentales y decisivos del sistema. La Comisión y el Parlamento Europeo tienen asignado un papel en el TUE de Lisboa, aunque el de éste último sea más bien modesto. Claro que, dentro de las Instituciones, el que corresponde al Tribunal de Justicia es menor aún puesto que en las disposiciones comunes relativas a la PESC se le excluye expresamente: «El Tribunal de Justicia de la

²⁴ Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio preliminar» a la versión consolidada del Tratado de Lisboa elaborada para el Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org, pp. 25 y ss. y GRANELL TRIAS, F., «La Declaración de Berlín a los cincuenta años de los Tratados de Roma», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* enero-abril 2007, pp. 47 y ss.

Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones...». De todas formas, hay que precisar que aunque una primera lectura del Título V del TUE de Lisboa podría dar la impresión de que la Comisión ha perdido competencias con relación a Niza, la realidad es que la Comisión se incorpora directamente al desarrollo de la PESC desde el momento en que, como enseguida veremos, el nuevo Alto Representante va a ser a la vez miembro de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Por su parte, el Comité Político y de Seguridad va a continuar teniendo un gran protagonismo²⁵, pero va a ser el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Alto Representante en adelante) el personaje emblemático de la PESC/PCSC.

La realidad es que el Tratado de Lisboa hace del Alto Representante un personaje ubicuo. Aparece en la inmensa mayoría de las disposiciones del Título V del nuevo TUE: Junto con los Estados miembros, ejecuta la PESC y junto con el Consejo vela para que se respeten los principios (art. 24); también vela, esta vez sólo, por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión (art. 26); preside el Consejo de Asuntos Exteriores, representa a la Unión en el marco de la PESC²⁶, dirige el

²⁵ Recordemos que, de acuerdo con la Decisión del Consejo de 21 de enero que lo creó, en condiciones de normalidad, el CPS se encarga, entre otras cosas, de estar enterado de la situación internacional, de contribuir a la formación de las políticas de la Unión en materia de política exterior, seguridad y defensa, de vigilar la aplicación de las políticas acordadas, de ser el órgano preferente para el diálogo sobre la PESC y de asumir, bajo la autoridad del Consejo y con el dictamen del Comité Militar asistido por el Estado Mayor de la Unión, la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares teniendo en cuenta la naturaleza de las crisis en las que la Unión esté dispuesta a intervenir. Es, sin embargo, en situaciones de crisis cuando el CPS podrá desplegar todo su poder. Será entonces el órgano que se ocupe de la situación examinando las opciones posibles, proponiendo al Consejo los objetivos políticos de la Unión y recomendará un conjunto coherente de acciones que contribuyan a resolver la crisis. Además vigilará la aplicación de las medidas decididas y evaluará sus efectos y, en caso de respuesta militar de la Unión a la crisis, el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misma. Esta labor se desarrolla a lo largo de una serie de fases que van desde el seguimiento y la evaluación de potenciales crisis hasta el control político y la dirección de la gestión de la crisis durante todo el tiempo que esta dure, tanto de las operaciones militares como civiles. Entre medias, el CPS, tras haber solicitado los informes pertinentes, es quien evalúa las opciones militares estratégicas y ofrece al Consejo la que le parece preferible, recomendándole, en su caso, la adopción de la misma. Para poder realizar esta labor tiene acceso a todas las informaciones disponibles y cuenta con el asesoramiento del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE). Finalmente, en el desarrollo de la acción, el CPS, si lo considera necesario, presenta al Consejo las correcciones que considera convenientes y, en su momento, propone el fin de la operación militar. Todo esto se mantiene tras el Tratado de Lisboa.

²⁶ El art. 27.2 dice exactamente que «El Alto representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común». Lo cual seguramente podrá plantear problemas si tenemos en cuenta, como ya hemos señalado, que el artículo 15.6 establece que «El Presidente del Consejo Europeo asumirá, 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» (*Vid. Moussis, N., «Le Traité de Lisbonne: Une constitution sans en avoir le titre», RMC n° 516, marzo 2008, p. 165*). Y no hay que olvidar que la Comisión, de acuerdo con el art. 17, también asume la representación exterior de la Unión, aunque sea «con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común y de los demás casos previstos en los Tratados».

diálogo político con terceros Estados y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales (art. 27); puede plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC, así como presentar iniciativas o propuestas al Consejo y puede también convocar una reunión extraordinaria del Consejo en caso de urgencia (art. 30); trata de resolver el problema cuando un Estado se opone a una decisión que debe adoptarse por mayoría cualificada (art. 31); coordina, junto con los Ministros de exteriores, la actuación necesaria cuando se establece un enfoque común (art. 32); propone al Consejo la creación de representantes especiales (art. 33); coordina la acción de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y actúa ante el Consejo de Seguridad de la ONU cuando la Unión tenga una posición común (art. 34); consulta al Parlamento Europeo y le informa (art. 36); junto con el Consejo, pide dictámenes al Comité Político y de Seguridad, el cual ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante (art. 38); gestiona el fondo inicial para la financiación de la PESC (art. 41.3); propone al Consejo decisiones en materia de PCSD (art. 42.4); en estrecho contacto con el CPS coordina los aspectos civiles y militares de las misiones Petersberg (art. 43); participa en la gestión de las misiones encomendadas a un grupo de Estados (art. 44) y, finalmente, los Estados que pretendan llevar a cabo una cooperación estructurada se lo comunicarán al Consejo y al Alto Representante, quien será consultado por aquél para adoptar una decisión al respecto (art. 46). Además, dirige la Agencia Europea de Defensa y se encuentra al frente de la Unidad Política y del Centro de Situación, organismos todos ellos de apoyo a la PESC/PCSD.

El Alto Representante figura igualmente en varias disposiciones del Tratado de Funcionamiento. En definitiva, tiene, como acabamos de exponer, múltiples cometidos, si bien a nuestro juicio y dejando aparte su labor de ejecución, el más importante es seguramente el de asegurar la coherencia de la acción exterior y la de ésta con el resto de la actividad de la Unión. La importancia que reviste esta coherencia queda de manifiesto por el hecho de que el Alto Representante, nombrado por el Consejo Europeo, es al mismo tiempo Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión, el órgano independiente, asumiendo la «cartera» de exteriores. Una especie de gozne entre la Comisión y el Consejo que no dejará de plantear problemas a pesar de que el Tratado de Lisboa, en previsión, establece ya una fórmula –poco convincente– para solucionar uno de ellos: El de las consecuencias de que salga adelante una moción de censura contra la Comisión. Queda por aclarar –a pesar de la propuesta al respecto del Parlamento Europeo– cómo se realizará el reparto de competencias entre el Alto Representante y el Presidente del Consejo Europeo y, posiblemente, el Presidente de la Comisión y el del Consejo²⁷.

Como ayuda para el desempeño de la inmensa labor que tiene por delante, el Alto Representante cuenta con la asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Según indica el artículo 27.3 del TUE de Lisboa, «estará compuesto por

²⁷ Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J., «El sistema institucional decisorio de la UE a la luz del Tratado de Lisboa (2007)», *Revista de Estudios Europeos* n° 53, 2009, pp. 15 y ss.

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». De hecho, ya se adoptó en julio de 2010 la Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE y todo hace pensar que se va a convertir en un auténtico Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión. Su misión, según el TUE es la de asistir al Alto Representante en el ejercicio de su mandato y de trabajar en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros de la Unión.

3.2. *La ampliación de las Misiones Petersberg*

De acuerdo con el artículo 42 del TUE de Lisboa, la PCSD «forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el mantenimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de las Naciones Unidas...». Merece la pena llamar la atención sobre la novedad que, con relación al Informe de la Presidencia francesa que en 2001 la puso en funcionamiento, supone la puntualización que hace el TUE de Lisboa en el sentido de que las acciones que se lleven a cabo en el marco de la PCSD se desarrollarán fuera de la Unión. También hay que subrayar el hecho –que a continuación podemos comprobar– de que las acciones previstas, al igual que las que se establecieron en el Tratado de Amsterdam, tienen que ver con la seguridad y no con la defensa a pesar de que ahora hay alguna más. Estas acciones aparecen recogidas en el artículo 43 del TUE de Lisboa: Actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. El precepto citado añade algo que fue acordado en la reunión del Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, celebrada durante la Presidencia española: «Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio»²⁸.

²⁸ Vid. POZO SERRANO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa», en C. RAMÓN CHORNET (Ed.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 35 y ss. No aclara el precepto de qué manera que no sea el apoyo prestado a terceros Estados podrán utilizarse contra el terrorismo las misiones Petersberg. Sobre la lucha contra el terrorismo en el marco de la PESC/PESD vid. BACOT-DECRIAUD, M., «La contribution de l'Union Européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme», en A. McLEOD (Dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 213 y ss. y ORTEGA, M., «Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas militares de la UE», en N. GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Instituto de Estudios de Seguridad, Unión Europea, París 2004, pp. 79 y ss.

3.3. *La cláusula de asistencia mutua*

El TUE de Lisboa incorpora en su artículo 42.7 lo que se ha denominado la cláusula de asistencia mutua: «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. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». Se trata, como puede verse, de un claro compromiso de legítima defensa colectiva —que no tiene nada que ver con una política de defensa común ni con una defensa común— sobre el que, sin embargo, pueden planear algunas dudas²⁹.

Según el artículo 42.7 TUE:

«7. 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. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que formen parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta».

El texto que acabamos de transcribir es muy semejante al del artículo V del Tratado de Bruselas de 1954, aunque con alguna pequeña diferencia. Se asemeja en cuanto a que se requiere que la agresión que pone en funcionamiento la alianza defensiva tiene que ser armada y en que la ayuda al agredido se prestará con «todos los medios a su alcance», aunque el Tratado de Bruselas añade «tanto militares como de otra índole». No parece que esta matización pueda ser relevante puesto que la expresión «todos» no necesita mayor puntualización. Difieren, sin embargo, ambos textos en que para que se active el compromiso de Bruselas la agresión tiene que producirse en Europa, mientras que según la cláusula del TUE de Lisboa la agresión ha de producirse en el territorio de los Estados miembros, de forma que no tiene que ser necesariamente en Europa puesto que, como se sabe, algunos de ellos poseen territo-

²⁹ Esta cláusula ya aparecía en el Tratado constitucional y merece la pena recordar que, inicialmente, durante la negociación del mismo, se había pensado en dejar la legítima defensa colectiva en una «cooperación más estrecha para la defensa mutua», es decir, una especie de cooperación reforzada que afectaría únicamente a quienes desearan asumirla. La introducción de la cláusula de asistencia mutua en el TUE de Lisboa no reviste gran significado puesto que la gran mayoría de los Miembros de la Unión Europea ya han asumido el compromiso de la legítima defensa por otras vías, tales como el Tratado Atlántico o el de Bruselas de 1954. Sobre la cláusula de defensa mutua, BERMEJO GARCÍA, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en C. RAMÓN CHORNET (Coord.), *La Política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 71 y ss.

rios fuera de nuestro Continente. A partir de ahí surgen algunas complicaciones de interpretación como consecuencia de la salvedad que se hace con relación al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Miembros –los llamados «neutrales»– y, sobre todo, del contenido del segundo párrafo del apartado 7 del artículo 42 que hace referencia a los Miembros de la OTAN: «Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta». La lectura de esta disposición hace pensar que, en materia de legítima defensa, igual que, por otra parte, en el marco general de la PESD/PCSD, la Alianza Atlántica prevalece. De modo que la legítima defensa entre los Estados miembros de la Unión Europea que también lo son de la OTAN (21 de los 27 actuales) se regirá en sus relaciones mutuas por el artículo 5 del Tratado Atlántico; entre los no miembros de la OTAN por la cláusula que estamos comentando y entre un grupo y otro por la misma cláusula puesto que es la única común a todos. El problema que entonces se plantea es el de qué se debe entender por la expresión «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados». ¿Significa que los «neutrales» no resultan en absoluto afectados por la cláusula de asistencia mutua? Por otra parte, conviene recordar que el compromiso de ayuda que incorpora el Tratado del Atlántico Norte, es menos contundente que el de Bruselas, ya que cada Parte acudirá en ayuda del agredido adoptando «las medidas que juzgue necesarias». Todo ello sin olvidar que, aunque la UEO ha sido desmantelada, el Tratado de Bruselas de 1954 sigue vigente ¿Habrán diferentes regímenes de legítima defensa colectiva en el marco de la Unión Europea?

3.4. *La cooperación estructurada permanente*

El establecimiento de una cooperación estructurada permanente puede constituir la aportación más importante de la reglamentación de Lisboa en lo relativo a la PCSD. Respondiendo al objetivo general de dar flexibilidad a la PESC³⁰ para facilitar de esta manera su funcionamiento, la cooperación estructurada tiene connotaciones aparentemente positivas, en la medida que salva los inconvenientes de la unanimidad, pero también negativas: Permite una nueva Europa «a dos velocidades» y, lo que es peor, puede llevar a que la Unión en su conjunto se vea involucrada en función de unos intereses que, realmente, solo son del grupo de Estados que participa en la cooperación estructurada³¹.

³⁰ Vid. GONZALEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad: Hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo (RGDE)* nº 7, mayo 2005.

³¹ Vid. FERNANDEZ SOLA, N., «El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI* nº 67, dic. 2004, y ELORZA CAVENGT, R., «Un núcleo duro para la Europa del futuro», *RGDE* nº 4, mayo 2003.

Digamos para comenzar que no hay que confundir la cooperación estructurada permanente con las cooperaciones reforzadas que, como es sabido, fueron creadas en Amsterdam y se extendieron a la PESC en el Tratado de Niza aunque con algunas restricciones. Se mantienen en el Tratado de Lisboa, si bien con un régimen distinto. Ya no existirá limitación alguna en razón de la materia aunque sí un procedimiento diferente al general: De acuerdo con el TFUE, la solicitud de los Estados para participar en una cooperación reforzada se dirigirá al Consejo; será transmitida al Alto Representante para que dictamine sobre su coherencia con la PESC; a la Comisión para que opine sobre su coherencia con las demás políticas de la Unión y también al Parlamento Europeo, aunque en este caso sólo a título informativo. Finalmente, será el Consejo quien decida al respecto por unanimidad (art. 329). Un procedimiento semejante se establece para las solicitudes de participación en una cooperación reforzada ya existente (art. 331).

La cooperación estructurada permanente que incorpora el Tratado de Lisboa es diferente de la cooperación reforzada. Por de pronto, sólo es posible en el marco de la PCSD. Se refieren a ella los artículos 42.6 y 46 TUE y las desarrolla el «Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente» que acompaña al Tratado. Podrán establecer este tipo de cooperación aquellos Estados miembros que, de acuerdo con lo establecido en el citado Protocolo, cumplan criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. Para ello habrán de notificar su intención al Consejo y al Alto Representante. En un plazo de tres meses, el Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará al respecto por mayoría cualificada. El mismo procedimiento está previsto para la incorporación de un Estado a una cooperación estructurada ya establecida pero, en este caso, sólo ejercerán el derecho al voto los Miembros del Consejo que participan en dicha cooperación. Cuando, finalmente, se trate de excluir a un Estado de la cooperación estructurada porque ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos establecidos en el Protocolo, la decisión la adoptará también el Consejo, siguiendo de nuevo el mismo procedimiento, pero esta vez sólo votarán los Estados que participan en la cooperación con excepción de aquél de cuya exclusión se trate. Para todas las demás decisiones y recomendaciones que tengan que adoptarse con relación a la cooperación estructurada permanente el Consejo actuará por unanimidad aunque tal unanimidad estará constituida exclusivamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes en la misma. No dice el TUE, sin embargo, si dichas decisiones serán vinculantes o no. Con la cooperación estructurada permanente se trata, en definitiva, de permitir que determinados Estados asuman un papel con mayor protagonismo que el resto.

Es difícil valorar *a priori* el significado que pueda tener la cooperación estructurada permanente. Habrá que ver en qué condiciones se establece. Su contenido no aparece suficientemente especificado ni en el TUE ni en el Protocolo que la desarrolla. A primera vista podría parecer una especie de cooperación reforzada de carácter militar en la que sólo podrían participar aquellos Miembros de la Unión Europea que reunieran los requisitos fijados en el Protocolo: En primer lugar, acometer de

forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa mediante la ampliación de sus contribuciones nacionales y su participación en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en las actividades de la Agencia Europea de Defensa. En segundo lugar, estar en condiciones de aportar, a más tardar en 2010, bien a título particular, bien como componente de grupos multinacionales, unidades de combate específicas –incluidos el transporte y la logística –capaces de llevar a cabo las misiones establecidas en el artículo 43 del TUE y, en particular, para atender a solicitudes de las Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta el conjunto de obligaciones que asumen los Estados que participen en la cooperación estructurada³² es posible poner de relieve dos cosas: La primera de ellas es que, a diferencia de las cooperaciones reforzadas, la cooperación estructurada va a ser única y permanente y en ella van a poder participar solamente aquellos Estados que lo soliciten siempre y cuando estén en condiciones de cumplir y que cumplan los requisitos establecidos. La segunda es que, de nuevo en comparación con las cooperaciones reforzadas, el establecimiento de la cooperación estructurada se hará por mayoría del Consejo y no por unanimidad. Esto que a primera vista podría parecer una nueva victoria frente a la unanimidad puede tener, por el contrario, efectos diferentes. Puede resultar que ningún Miembro de la UE quiera quedar marginado en el grupo de los retrasados y todos deseen participar en la cooperación estructurada ya que, al establecerse por mayoría, nadie podrá impedir con su voto en contra que otros la establezcan. La consecuencia puede ser que se disparen los presupuestos militares de los Estados; algo que, aunque no se diga expresamente, parece que es lo que se pretende puesto que, en definitiva, es lo que se necesita para poder cumplir los requisitos exigidos. La conclusión es que la cooperación estructurada permanente se puede convertir en un mecanismo dirigido a promover un rearme europeo y una mayor militarización de la Unión, siendo la Agencia Euro-

³² El art. 2 del Protocolo establece que los Estados que participen en la cooperación estructurada se comprometen:

«a) a cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de los objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión;

b) a aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística; a tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales; a cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades; a participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa».

pea de Defensa el organismo encargado de determinar quiénes son los Estados que «merecen» participar en dicha cooperación³³.

3.5. *El fondo inicial de financiación*

El artículo 41 del TUE de Lisboa se ocupa de la financiación tanto de la PESC como de la PCSD. Su contenido no difiere de lo actualmente vigente salvo en lo relativo al acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión y a la creación y utilización de un fondo inicial destinado a la financiación urgente de iniciativas adoptadas en el marco de la PESC y, en particular, en el de la PCSD, es decir, las misiones Petersberg. Los gastos administrativos correrán a cargo del presupuesto de la Unión y también los operativos, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y en los casos en que el Consejo, por unanimidad, decida otra cosa. En estos últimos supuestos, los gastos correrán a cargo de los Estados, de acuerdo con una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo, también por unanimidad, decida una fórmula de reparto diferente.

El citado artículo 41 señala además que el Consejo adoptará una decisión para establecer un procedimiento que facilite el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión cuando haya que financiar con carácter urgente iniciativas a desarrollar en el marco de la PESC, fundamentalmente las misiones previstas en los artículos 42.1 y 43. Por lo que se refiere al «fondo inicial», se trata de una fórmula para facilitar la puesta en marcha de las mismas medidas cuando éstas no corran por cuenta del presupuesto de la Unión sino de los Estados miembros. El fondo en cuestión será constituido por contribuciones de los Estados y es el Consejo el que, a propuesta del Alto Representante, por mayoría cualificada, decidirá sobre su constitución, modalidades de gestión y control financiero. El Alto Representante utilizará ese fondo con autorización del Consejo.

* * *

RESUMEN: Las novedades introducidas en el Tratado de Lisboa en materia de Acción Exterior de la Unión no han supuesto en el fondo un cambio realmente importante en relación con la situación anterior. Por otro lado, a pesar de que el Tratado de Lisboa confiere personalidad jurídica a la Unión haciendo desaparecer los tres pilares, tanto la Política exterior y de seguridad común como la Política común de seguridad y defensa siguen teniendo carácter intergubernamental.

PALABRAS CLAVE: Tratado de Lisboa, Acción Exterior, Política Exterior y de Seguridad Común, Política Común de Seguridad y Defensa.

³³ Vid. SANTOPINTO, F., « Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union Européenne », *Les Rapports du GRIP*, nº 5/2007, pp. 14 y ss.

ABSTRACT: The novelties introduced by the Lisbon Treaty on External Action of the Europe Union have not really meant an important change in relation to the previous situation. On the other hand, despite the fact that the Lisbon Treaty has conferred legal personality to the Union and has made the three pillar system disappear, both the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy remain in an intergovernmental level.

KEY WORDS: Lisbon Treaty, External Action, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy.